CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 15 september 1998 *

1. De Commissie verwijt het Verenigd Koninkrijk, met betrekking tot Engeland en Wales de verplichtingen niet te zijn nagekomen die voor hem voortvloeien uit richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water [1] (hierna: „richtlijn"). Onder water bestemd voor menselijke consumptie wordt verstaan water geleverd aan de verbruiker ongeacht de herkomst, en water dat in de levensmiddelenindustrie voor productie of behandeling wordt gebruikt (artikel 2).

2. De lidstaten stellen de waarden vast welke van toepassing zijn op water en die lager moeten zijn dan of gelijk aan die vermeld in de kolom „Maximaal toegelaten concentratie" in bijlage I (artikel 7, lid 1). Zij dienen de nodige maatregelen te nemen om te bewerkstelligen dat voor menselijke consumptie bestemd water ten minste in overeenstemming is met de in bijlage I aangegeven eisen (artikel 7, lid 6).

3. De lidstaten doen binnen twee jaar te rekenen vanaf de kennisgeving van de richtlijn, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om aan de richtlijn en haar bijlagen te voldoen, en zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Bovendien moeten de lidstaten ingevolge artikel 19 de noodzakelijke maatregelen nemen, opdat de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water binnen een termijn van vijf jaar na kennisgeving van de richtlijn daarmede in overeenstemming is gebracht. Die termijnen zijn voor het Verenigd Koninkrijk verstreken op 18 juli 1982, respectievelijk 18 juli 1985.

4. De lidstaten kunnen echter besluiten tot afwijkingen, om rekening te houden met situaties met betrekking tot de natuurlijke staat en de structuur van de bodem van het gebied waarvan de betrokken voorzieningsbron afhankelijk is, en met uitzonderlijke weerkundige omstandigheden (artikel 9). In noodgevallen kunnen de bevoegde nationale autoriteiten gedurende een beperkte periode en tot een maximumwaarde die zij moeten vaststellen, toestaan dat de maximaal toelaatbare concentraties worden overschreden (artikel 10).

5. Bovendien kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen en voor geografisch afgebakende bevolkingsgroepen een bijzonder verzoek om meer tijd voor de toepassing van bijlage 1 indienen. In geval van meningsverschil met de betrokken lidstaat doet de Commissie passende voorstellen aan de Raad (artikel 20).

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 229, blz. 11.

De nationale regeling

6. Volgens Section 68(1)(a) van de Water Industry Act 1991 mogen de watervoorzieningsbedrijven uitsluitend water leveren dat op het moment van levering „gezond" („wholesome") is, wanneer dat water bestemd is voor menselijke consumptie. Wat „gezond" is, wordt omschreven in de Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, herhaaldelijk gewijzigd, in het bijzonder bij de Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 en de Private Water Supply Regulations. In die regelingen zijn de parameters van de richtlijn overgenomen en in sommige gevallen bevatten zij nog strengere eisen. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is de bij de Water Industry Act opgelegde verplichting om gezond water te leveren, absoluut. Een watervoorzieningsbedrijf kan zich niet verweren door aan te tonen dat het al het denkbare of mogelijke heeft gedaan om gezond water te leveren. Bovendien moet het watervoorzieningsbedrijf volgens Section 37 van diezelfde wet voldoende waterreserves aanhouden om te garanderen dat het in staat is aan al zijn verplichtingen ingevolge deel III van de wet te voldoen en met name die om ingevolge Section 68 gezond water te leveren.

7. Op grond van de interne wetgeving hebben de watervoorzieningsbedrijven dus een primaire verplichting om water te leveren dat voldoet aan de kwaliteitseisen van de richtlijn.

8. De Water Industry Act 1991 regelt in de Sections 18 tot en met 24 een uitvoeringskader, waarin onder meer het geval wordt geregeld dat een watervoorzieningsbedrijf die primaire wettelijke verplichting niet zou nakomen. De bepalingen die voor deze zaak van belang zijn, regelen in hoofdzaak het volgende:

a) In het geval dat een watervoorzieningsbedrijf haar primaire verplichting om gezond water te leveren, niet nakomt, moet de Secretary of State een voorlopig of definitief bevel tot naleving van die eisen geven (Section 18), tenzij het betrokken bedrijf hem een passende verbintenis heeft gegeven (Section 19).

b) Wanneer de Secretary of State kiest voor een definitief bevel, moet dat „alle noodzakelijke maatregelen bevatten om de naleving van de normen te verzekeren" [Sections 18(1) en 18(5)(a)].

c) Een bevel kan op ieder moment worden ingetrokken [Section 18(5)(c)].

d) De verplichting om zich naar een bevel te voegen, werkt ten aanzien van eenieder die door de niet-naleving van dat bevel kan worden geraakt, en iedere niet-nakoming van die verplichting, waaruit

schade of nadeel voortvloeit, kan grond opleveren voor een beroep op de rechter door de benadeelde [Section 22(1) en (2)].

e) Wanneer een watervoorzieningsbedrijf zich niet naar een bevel voegt, kan de Secretary of State bovendien om een gerechtelijk uitvoeringsbevel tot nakoming verzoeken [Section 22(4)].

f) De Secretary of State is niet verplicht een bevel tot een watervoorzieningsbedrijf te richten indien het betrokken bedrijf zich ertoe heeft verbonden, alle maatregelen te treffen die het zijns inziens tot nader order zou moeten nemen (de verbintenissen worden voortdurend gecontroleerd) teneinde de naleving van de normen van de richtlijn te garanderen of te vergemakkelijken, en het die verbintenis nakomt [Section 19(1)(b)].

g) De verplichting een verbintenis na te leven, is een op zichzelf staand wettelijk vereiste waaruit een zelfstandige wettelijke verbintenis voortvloeit — in de procedure voor het Hof gekwalificeerd als secondaire verbintenis — die naast en boven [2] de primaire verbintenis om gezond water te leveren, staat. Het niet nakomen van een verbintenis verplicht op zijn beurt weer de Secretary of State een bevel uit te vaardigen om de naleving van de bepalingen van de verbintenis te verzekeren [Section 19(2)].

h) De Secretary of State kan de rechter om een speciale beschikking tot ondertoezichtstelling vragen, met name in het geval van ernstige niet-nakoming van de secondaire verplichting om zich naar een bevel te voegen [Section 24(1) en (2)]. Wanneer de niet-nakoming zo ernstig is, dat het bedrijf zijn erkenning niet kan behouden, kan de rechter de overdracht van de activiteiten aan een andere onderneming gelasten [Section 23(1) en (2)].

De strekking van het geding en de stellingen van partijen

9. Allereerst moet worden opgemerkt, dat het beroep niet uitsluitend ten doel heeft door het Hof te doen vaststellen, dat op de datum van het beroep de kwaliteit van het water in heel Engeland en Wales niet in overeenstemming was met de parameters van de richtlijn.

10. Naar uit het verzoekschrift blijkt, verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet

2 — In de Engelse tekst van het verweerschrift: „gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation".

is nagekomen „door na te laten, door de aanvaarding van de verbintenissen, de watervoorzieningsbedrijven te verplichten de vereisten van de richtlijn na te leven", en „door bijgevolg na te laten ervoor te zorgen, dat het voor consumptie bestemd water in verscheidene delen van het Verenigd Koninkrijk in overeenstemming is met de vereisten van richtlijn 80/778/EEG, waardoor de in de richtlijn voorverscheidene parameters bepaalde maximaal toegelaten concentraties zijn overschreden".

11. Verweerder beklemtoont het belang van de exacte bewoordingen van het verzoekschrift in verband met de bewijslast. In feite volgt daar volgens hem uit, dat de Commissie het Hof verzoekt vast te stellen, niet enkel dat het voor menselijke consumptie geleverde water op het vastgestelde tijdstip niet voldeed aan de in de richtlijn omschreven kwaliteitsniveaus, maar ook dat die tekortkoming een gevolg is van de regeling die door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk is ingesteld om de naleving van de richtlijn af te dwingen, en in het bijzonder van hun aanvaarding van door de watervoorzieningsbedrijven aangeboden verbintenissen.

12. Dientengevolge zou de Commissie niet kunnen volstaan met te bewijzen dat de kwaliteitsniveaus van het water dat in de het Verenigd Koninkrijk wordt geleverd, niet in overeenstemming zijn met de normen van de richtlijn, hetgeen overigens door het Verenigd Koninkrijk niet wordt betwist.

13. De Commissie zou volgens verweerder daarenboven moeten bewijzen, dat dat een gevolg is van de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk toegepaste verbintenissenmethode.

14. Om aan te tonen dat de ingevoerde regeling niet effectief is, noemt de Commissie de volgende bezwaren.

15. In de eerste plaats vermeldt zij cijfers waaruit blijkt, dat op de in de richtlijn bepaalde datum en zelfs, in bepaalde gevallen, meer dan tien jaar later de in de richtlijn bepaalde normen in verschillende delen van het Verenigd Koninkrijk nog niet zijn gehaald.

16. Zo wijst de Commissie er bijvoorbeeld op, dat in het gebied van de Theems 4,3 miljoen personen, op een totale bevolking van 7,3 miljoen, in 1995 met het bestrijdingsmiddel Isoproturon verontreinigd water hebben gekregen. De Commissie leidt uit de door verweerder verschafte cijfers af, dat in 1995 20 % van de bevolking van Engeland en Wales water heeft gekregen dat niet in overeenstemming was met de norm voor pesticiden.

17. Vervolgens maakt de Commissie een vergelijkende analyse van de door de Engelse wetgeving geschapen instrumenten. Zij merkt op, dat wanneer niet wordt voldaan aan de aan gezond water te stellen eisen, de bevoegde autoriteiten in beginsel gehouden zijn een bevel tegen het in gebreke zijnde bedrijf uit te vaardigen. De wet verplicht tot nakoming van de bepalingen van het bevel en vermeldt de straffen die in geval van niet-nakoming kunnen worden opgelegd.

18. Volgens de Commissie bestaat er een frappante tegenstelling tussen bevelen en verbintenissen: deze laatste omvatten geen enkele verplichting om een bepaald resultaat te bereiken, doch enkel die om bepaalde werken uit te voeren. Zij zouden bovendien de watervoorzieningsbedrijven de mogelijkheid geven, wijziging te vragen zowel van de vastgestelde data als van de technische specificaties van de werken die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen. De bedrijven kunnen zich aldus gemakkelijk jaren lang onttrekken aan de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende normen.

19. De Commissie is voorts van mening, dat de autoriteiten door het accepteren van verbintenissen feitelijk afzien van het uitvaardigen van bevelen. Een dergelijke coöperatieve opstelling tegenover de bedrijven zou volgens de Commissie aanvaardbaar zijn geweest in de eerste jaren van toepassing van de richtlijn, in het midden van de jaren tachtig, maar is tien jaar later volstrekt misplaatst.

20. De Commissie verklaart ten slotte, dat in veel gevallen de verbintenissen niet verwijzen naar de communautaire normen die moeten worden gehaald, maar naar lagere normen, die gepubliceerd zijn in een brochure met de titel „Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies".

21. Het Verenigd Koninkrijk voert hier het navolgende tegen aan.

22. Allereerst wordt opgemerkt dat de Commissie geen onderscheid maakt tussen de primaire verplichting van een lidstaat op dit punt, te weten ervoor te zorgen dat op de vastgestelde datum het water dat aan de gebruiker wordt geleverd, in overeenstemming is met de normen, en de secondaire verplichting, namelijk om, in geval van nietnakoming van de primaire verplichting, alles in het werk te stellen om de situatie zo snel mogelijk te verbeteren.

23. Het Verenigd Koninkrijk betwist niet, dat zij niet aan die primaire verplichting heeft voldaan, maar meent daarentegen wel aan haar secondaire verplichting te hebben voldaan. Het Verenigd Koninkrijk herinnert er vervolgens aan, dat ingevolge de Water Industry Act ook de watervoorzieningsbedrijven de primaire verplichting hebben water te leveren dat in overeenstemming is met de normen van de richtlijn. Die verplichting blijft in ieder geval van kracht en dus zelfs na het aanvaarden van een verbintenis.

24. Anders dan de Commissie stelt, betekent de omstandigheid dat de verbintenissen niet noodzakelijkerwijs op de geldende normen zijn afgestemd, volgens het Verenigd Koninkrijk niet, dat de bedrijven er niet aan zouden moeten voldoen.

25. Wat de bedoelde brochure betreft, deze zou betrekking hebben op andere situaties, te weten niet de toepassing van de normen van de richtlijn, maar de onderkenning van noodsituaties. Bovendien is die brochure, in tegenstelling tot genoemde normen, niet verbindend.

26. De regering van het Verenigd Koninkrijk herinnert er voorts aan, dat wanneer een bedrijf zijn primaire verplichting — het leveren van aan de normen beantwoordend water — niet nakomt, de bevoegde instanties verplicht zijn een bevel tot dat bedrijf te richten, behalve wanneer het de toezegging doet alsnog de voor de nakoming van zijn verplichting noodzakelijke werken uit te voeren. Zodra die toezegging is aanvaard, is het bedrijf eraan gebonden.

27. Genoemde instanties moeten die toezegging afwijzen wanneer zij menen dat dat niet de snelste manier is om het doel, de levering van aan de normen van de richtlijn beantwoordend water, te bereiken. Hun beslissing om een verbintenis te aanvaarden, kan door de rechter worden getoetst.

28. Volgens verweerder kan derhalve niet worden gesteld, dat de nationale instanties in de verbintenissenmethode over een middel beschikken om de bedrijven op simpele wijze althans tijdelijk te ontslaan van de verplichting de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken.

29. Verweerder erkent, dat de verbintenissen kunnen worden gewijzigd, zowel ten aanzien van de aard van de uit te voeren werken als ten aanzien van de daarvoor gestelde termijnen. Toch vormt dat volgens hem geen onvolmaaktheid van het stelsel. Anders dan de Commissie, die er voor de bedrijven een mogelijkheid in ziet om de datum waartegen zij de doelstellingen van de richtlijn moeten hebben gerealiseerd, steeds voor zich uit te schuiven, beklemtoont de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat een dergelijke soepele bepaling het mogelijk maakt de verbintenissen aan de technologische ontwikkelingen aan te passen door ze te wijzigen wanneer meer efficiënte oplossingen voor de problemen van een bedrijf beschikbaar komen.

30. Met betrekking tot bevelen betwist de regering van het Verenigd Koninkrijk niet, dat de overheid daar in de praktijk slechts toe overgaat, wanneer verbintenissen niet worden nagekomen.

31. Zij beklemtoont in dit verband, dat de Water Industry Act 1991 tot uitgangspunt heeft, dat het betrokken bedrijf het best in staat is zich een oordeel te vormen over de exacte aard en duur van de werken die het moet verrichten teneinde aan de richtlijn te voldoen. Het is dus logisch het de mogelijkheid te bieden, dienaangaande een voorstel te doen in de vorm van een verbintenis jegens de overheid.

32. Bovendien is de bevelprocedure veel zwaarder dan die van een verbintenis. De overheid is gedwongen zelf de exacte aard van de uit te voeren werken vast te stellen en het betrokken bedrijf zou haar desbetreffende analyse heel wel kunnen betwisten. Het recht van verweer moet worden gerespecteerd, omdat de procedure niet op wilsovereenstemming berust, zoals dit bij verbintenissen wel het geval is. Bovendien worden wegens de noodzaak van openbare onderzoeken de termijnen langer.

33. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk volgt uit het vorenstaande, dat deze bezwaren geheel of gedeeltelijk opwegen tegen het bindende karakter van bevelen.

34. Ten slotte zou het ter wille van de doelmatigheid van de bevelprocedure nuttig zijn deze door een verbintenis te doen voorafgaan. Immers, het in gebreke zijnde bedrijf kan er in een dergelijk geval moeilijk bezwaar tegen maken, dat de bepalingen van de verbintenis in het bevel worden overgenomen, aangezien de onderneming zelf er al eerder mee had ingestemd.

Analyse van de verbintenissenmethode

35. Wat te denken van deze argumenten?

36. Mijn mening kan worden samengevat in de volgende vier opmerkingen, die ik daarna zal uitwerken:

— voor de uitvoering van richtlijnen kunnen de lidstaten de middelen kiezen, maar deze moeten binnen de voorgeschreven termijnen tot resultaat leiden;

— worden deze resultaten niet bereikt, dan moet dat op doeltreffende wijze worden bestraft;

— het systeem van verbintenissen is niet doeltreffend; het is in wezen een systeem dat tijdelijke afwijkingen mogelijk maakt, waarin de richtlijn niet voorziet;

— de argumenten met betrekking tot de bewijslast en het onderscheid tussen primaire en secundaire verplichtingen zijn daarom niet relevant.

37. Zoals bevestigd in de rechtspraak van het Hof, impliceert de eigen aard van de richtlijn zoals omschreven in artikel 189 van het Verdrag, dat de lidstaten, wanneer uitdrukkelijke bepalingen desbetreffend in de richtlijn ontbreken, vrij kunnen kiezen tussen de verschillende mogelijkheden om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. [3]

38. Men mag er dus van uitgaan, dat het een lidstaat vrijstaat een op de medewerking van de betrokken ondernemingen gebaseerde methode te verkiezen boven een die op dwang is gebaseerd. Dit beantwoordt in dit geval volledig aan de bedoeling van de communautaire wetgever, aangezien de richtlijn de normen voorschrijft waaraan de kwaliteit

3 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 10 april 1984, Von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. 1891).

van voor menselijke consumptie bestemd water moet voldoen, zonder evenwel de lidstaten dwingend een bepaalde methode voor te schrijven ter verwezenlijking van die normen.

39. Terecht erkent daarom de Commissie, dat de verbintenissenmethode volstrekt aanvaardbaar zou zijn geweest vóór de datum waarop de doeleinden van de richtlijn bereikt moesten zijn.

40. Bovendien blijkt uit het dossier, dat deze methode heeft geleid en ook thans nog leidt tot een voortdurende verbetering van de waterkwaliteit.

41. Dit neemt echter niet weg, dat de verbintenissenmethode nog steeds wordt toegepast in de gevallen waarin de doelstellingen van de richtlijn door een bepaald bedrijf klaarblijkelijk niet zijn bereikt, en dit zelfs nog jaren na de daarvoor vastgestelde datum.

42. Deze methode biedt de watervoorzieningsbedrijven de garantie, dat tijdens de door de verbintenis gedekte periode geen bevelen tot hen zullen worden gericht, zolang zij blijven streven naar de verwezenlijking van het in de verbintenis omschreven programma.

43. Wij moeten dus vaststellen, dat de verbintenissenmethode in werkelijkheid een alternatief is geworden voor de in dezelfde wet geregelde bevelmethode.

44. Het Hof heeft echter bij herhaling geoordeeld, dat de lidstaten overtredingen van de in een richtlijn voorgeschreven normen op doeltreffende wijze moeten bestraffen. [4]

45. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk werkt een bevel doeltreffender noch sneller dan een verbintenis. Uit het dossier van de bevoegde instantie van het Verenigd Koninkrijk blijkt echter niet, dat deze bevelen heeft uitgevaardigd in een zo groot aantal gevallen, dat men de doelmatigheid van de twee methoden zou kunnen vergelijken.

46. De verbintenissenmethode heeft in ieder geval dit resultaat, dat de watervoorzieningsbedrijven een extra termijn krijgen om de voorgeschreven kwaliteitsdoelstellingen te verwezenlijken.

47. Het verbintenissensysteem is dus te beschouwen als een — zij het ook met voor-

4 — Zie met name arrest van 21 september 1989, Commissie/Griekenland (68/88, Jurispr. blz. 2965).

waarden verbonden — afwijkingsregeling, die door een lidstaat eenzijdig wordt toegepast.

48. Het verbintenissensysteem valt ook niet onder de bijzondere afwijkingsbepalingen van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn, en het voldoet evenmin aan de voorwaarden van de meer algemene afwijkingsbepaling van artikel 20 (zie punten 4 en 5 supra). Het is dus niet in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn.

49. Toch betwist de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de verbintenissenmethode kan worden gezien als een machtiging aan de watervoorzieningsbedrijven om af te wijken van de eisen van de richtlijn, omdat ook nadat een verbintenis is aanvaard en ongeacht de inhoud daarvan, het watervoorzieningsbedrijf nog altijd zijn primaire verplichting behoudt om „gezond" water te leveren, dat wil zeggen water dat voldoet aan de eisen van de richtlijn.

50. Deze benadering is wel uitermate formalistisch. Het valt immers niet te betwisten, dat een bedrijf waarvan een verbintenis is aanvaard, zijn verplichtingen in de praktijk aan die maatstaf zal afmeten. Enkel wanneer het de voorwaarden daarvan niet nakomt, stelt het zich bloot aan gevolgen. Daarentegen zal het feit dat het bedrijf gedurende de looptijd van de verbintenis zijn primaire verplichting niet nakomt, geen enkele actie van de overheid tot gevolg hebben. Die verplichting blijft dus louter theorie en wordt feitelijk vervangen door de inhoud van de verbintenis.

51. In feite komt de Britse redenering erop neer, dat in wezen het Verenigd Koninkrijk door de verbintenissenmethode de enige redelijkerwijs mogelijke maatregelen heeft genomen om te komen tot een zo snel mogelijke verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn, gegeven de toestand van het wateraanvoernet en rekening houdend met het optreden van nieuwe verontreinigingen met pesticiden en de mogelijkheid verontreinigingen op te sporen die met de oude methoden niet konden worden ontdekt.

52. Zelfs indien die redenering juist is, hetgeen ik persoonlijk geneigd zou zijn aan te nemen, had de regering van het Verenigd Koninkrijk de Commissie moeten vragen om de Raad hetzij een heropening van de termijn van artikel 19 van de richtlijn voor te stellen, hetzij de intrekking hiervan in afwachting van een „meer realistischer" richtlijn.

53. Het Hof, van zijn kant, kan zich slechts houden aan de tekst van de richtlijn.

54. Dat heeft het Hof gedaan in het eerste beroep dat de Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk had ingesteld in verband met de

tenuitvoerlegging van de onderhavige richtlijn. [5] Het overwoog in die zaak:

„De richtlijn legt de lidstaten dus de verplichting op, ervoor te zorgen dat bepaalde resultaten worden bereikt, en zij kunnen zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van die verplichting niet beroepen op *bijzondere omstandigheden* [6] die niet onder de in de richtlijn vermelde uitzonderingen vallen.

Bijgevolg kan verweerders stelling, dat hij *al het mogelijke* heeft gedaan — onverminderd de uitdrukkelijk bepaalde uitzonderingen — geen rechtvaardiging opleveren voor de niet-nakoming van de verplichting om ervoor te zorgen, dat voor menselijke consumptie bestemd water ten minste in overeenstemming is met de in bijlage I aangegeven eisen."

En iets verder:

„Zoals het Hof in het reeds aangehaalde arrest Commissie/België [7] (...) oordeelde, moet het in artikel 20 van de richtlijn bedoelde verzoek om een bijkomende termijn voor de nakoming van de uit bijlage I voortvloeiende verplichtingen worden ingediend binnen de in artikel 19 gestelde termijn voor de omzetting van de richtlijn."

55. In dit geval hebben wij te doen met een gebrekkige uitvoering van de richtlijn, die het gevolg is van de opzet van de door het Verenigd Koninkrijk vastgestelde wettelijke regeling. Het effect van de — op zich correcte — omzetting van de in de richtlijn bepaalde doelstellingen, wordt ongedaan gemaakt door de mogelijkheid — waarvan veelvuldig gebruik wordt gemaakt — om in niet door de richtlijn genoemde gevallen de naleving van de normen op te schorten door met de bevoegde nationale overheid overeengekomen verbintenissen.

56. De wettelijke regelingen van het Verenigd Koninkrijk vormen dus zelf het bewijs van de realiteit van de inbreuk en de Commissie heeft het niet nodig aanvullend bewijs te leveren. Zeker, het is onbetwistbaar dat de bedrijven op aanzienlijke problemen zijn gestuit, maar het is evenzeer onbetwistbaar dat er een onlosmakelijk verband bestaat tussen de verbintenissenmethode, die telkens wanneer zij wordt toegepast, uitstel betekent van de naleving van de kwaliteitsnormen, en het feit dat deze nog steeds niet worden nageleefd.

Beoordeling van de overige argumenten

57. Hierna moet ik nog een aantal argumenten behandelen die het Verenigd Koninkrijk heeft aangevoerd en die verband houden

5 — Arrest van 25 november 1992, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-337/89, Jurispr. blz. I-6103, punten 24, 25 en 27).

6 — Cursivering van mij.

7 — Arrest van 5 juli 1990, Commissie/België (C-42/89, Jurispr. blz. I-2821, punt 23).

met de omstandigheden bij de invoering van de Water Industry Act. Reeds thans wijs ik erop, dat geen daarvan mij concludent voorkomt.

58. Allereerst noemt verweerder de indiening door de Commissie van een voorstel [8] voor een nieuwe richtlijn met betrekking tot de kwaliteit van water bestemd voor menselijke consumptie. Dat voorstel zou een met het verbintenissensysteem overeenkomende regeling inhouden en in ieder geval een erkenning door de gemeenschapswetgever betekenen van de moeilijkheden die de lidstaten ondervinden om de vastgestelde doelstellingen te halen.

59. De Commissie is evenwel van mening, dat het systeem van de nieuwe richtlijn veel striktere toepassingsnormen bevat dan de verbintenissen in de zin van de Water Industry Act, en dat de twee niet vergelijkbaar zijn.

60. Naar mijn mening lijdt het geen twijfel, dat de ontwerp-richtlijn ten aanzien waarvan de Raad op 19 december 1997 een „gemeenschappelijk standpunt" [9] heeft bepaald, lijkt te bewijzen dat de uitvoering van de richtlijn in veel lidstaten op grote moeilijkheden is gestuit.

8 — Voorstel van 4 januari 1995, COM(94) 612.

9 — PB 1998, C 91, blz. 1.

61. Zo geeft de voorlopig door de Raad goedgekeurde tekst een nieuwe termijn van vijf jaar voor het richtlijnconform maken van het water (artikel 14). Voor bepaalde chemische stoffen kan die termijn zelfs uitgroeien tot vijftien jaar.

62. Het ontwerp geeft de lidstaten de mogelijkheid afwijkingen toe te staan voor twee opeenvolgende periodes van drie jaar, terwijl een derde periode van drie jaar door de Commissie kan worden toegestaan (artikel 9).

63. En ten slotte kan de Commissie voor maximaal zes jaar afwijkingen toestaan voor bepaalde geografische zones (artikel 15).

64. Het is dus duidelijk, dat de Commissie en de Raad het ook nu nog mogelijk achten dat alle kwaliteitsdoelstellingen die in 1985 gerealiseerd moesten zijn, pas vele jaren later zullen worden gehaald. Dat de Commissie toch het onderhavige beroep heeft ingesteld, is bevreemdend.

65. Maar alleen de Commissie beoordeelt of het opportuun is een procedure aanhangig te maken. Bovendien, aldus de rechtspraak van het Hof „moeten de lidstaten voldoen aan alle verplichtingen die een van kracht zijnde richtlijn voor hen meebrengt. Dit geldt ook, indien

een nieuwe richtlijn op hetzelfde gebied in voorbereiding is (zie arrest van 4 december 1986, zaak 220/83, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 3663). Zolang een richtlijn niet is ingetrokken of gewijzigd, kan aan de bindende kracht ervan hoe dan ook niet worden getornd." [10]

66. Het Verenigd Koninkrijk beroept zich er ook op, dat het verbintenissensysteem en detail is besproken met de Commissie, die met de beoogde bepalingen zou hebben ingestemd, met name in een brief van een van haar leden van 16 mei 1989.

67. De Commissie wijst erop, dat in die brief uitdrukkelijk het voorbehoud is gemaakt, dat de Commissie zonodig beroep zal instellen indien zij tot de overtuiging zou komen dat het gekozen systeem niet of niet meer voldoet.

68. Wat daar van zij, het is vaste rechtspraak dat goedkeuring door de instellingen de lidstaten niet bevrijdt van hun verplichtingen krachtens het gemeenschapsrecht. Verweerder kan dus geen argument ontlenen aan een eventuele goedkeuring door de Commissie.

10 — Arrest van 19 maart 1991, Commissie/Nederland (C-310/89, Jurispr. blz. I-1381, summiere publicatie).

69. Het Verenigd Koninkrijk stelt voorts, dat de vragen die in het onderhavige beroep aan de orde worden gesteld, reeds door de Engelse rechters zijn behandeld in de zaak R/Secretary of State for the Environment, ex parte: Friends of the Earth Ltd. In die zaak is beslist, dat de regelingen die de nationale autoriteiten hadden getroffen, het meest geschikte middel vormden om de richtlijn uit te voeren.

70. De Commissie antwoordt, dat die nationale procedure een ander voorwerp had dan het huidige beroep en bovendien betrekking had op verbintenissen uit 1991, terwijl de Commissie wil aantonen dat de niet-nakoming erin bestaat, dat nog in 1996 aan die verbintenissen wordt vastgehouden.

71. Ik behoef er slechts op te wijzen, dat het aan de Commissie is te beslissen of een beroep wegens niet-nakoming zal worden ingesteld, waarvan dan alleen het Hof kan beslissen of het gegrond is of niet. Beslissingen van nationale gerechten kunnen de instellingen niet binden.

72. Ook wijst verweerder erop, dat de verbintenissenmethode ook op andere gebieden van het Engelse recht wordt toegepast.

73. De Commissie voert daar terecht tegen aan, dat zij het Verenigd Koninkrijk niet verwijt, minder streng op te treden tegen inbreuken op uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende regels dan tegen overeenkomstige inbreuken op nationale voorschriften.

74. Ik voeg daaraan toe, dat de omstandigheid dat de methode van verbintenissen in een bepaalde context, zoals die van de toepassing van de Engelse mededingingsregels, doeltreffend is gebleken, niet behoeft te leiden tot de conclusie, dat zij in het kader van de uitvoering van de betrokken richtlijn toelaatbaar is.

Het bijzondere probleem van de rechten van particulieren

75. De Commissie en het Verenigd Koninkrijk staan ook tegenover elkaar met betrekking tot het probleem van de bescherming van de uit de richtlijn voortvloeiende rechten van particulieren. In haar verzoekschrift stelt de Commissie, dat onder het verbintenissensysteem particulieren zich, „naar het schijnt", voor de nationale rechter niet tegenover een watervoorzieningsbedrijf kunnen beroepen op uit de richtlijn voortvloeiende rechten, wanneer de autoriteiten die belast zijn met de handhaving van de voorschriften, een verbintenis hebben geaccepteerd en die verbintenis nog van kracht is.

76. Verweerder bestrijdt de ontvankelijkheid van dat argument op grond dat het tijdens de precontentieuze procedure niet is aangevoerd.

77. De Commissie meent van haar kant, dat dit argument het bezwaar onderbouwt dat zij de gehele procedure door steeds heeft gemaakt, te weten dat door het aanvaarden van verbintenissen het Verenigd Koninkrijk zijn verplichting de naleving van de bepalingen van de richtlijn door de watervoorzieningsbedrijven te verzekeren, niet is nagekomen, en dat het daarom niet tardief is.

78. Ik kan dit laatste betoog niet aanvaarden. Verzoekster verwijst weliswaar naar een arrest van het Hof [11] volgens hetwelk de Commissie haar middelen in het verzoekschrift aan het Hof kan aanvullen, maar daar volgt toch niet uit, dat zij in het stadium van het verzoekschrift voor de eerste maal een middel kan aanvoeren, zoals dat met betrekking tot het beroep van particulieren, een recht van beroep dat in de richtlijn niet wordt vermeld en waarnaar zij, anders dan in het geval van het aangehaalde arrest, voordien nooit had verwezen.

79. Dit is een belangrijk probleem van geheel eigen aard, dat men niet kan beschouwen als een bijkomend punt dat noodzakelijkerwijs voortvloeit uit het hoofdargument van de Commissie.

11 — Arrest van 2 december 1986, Commissie/Verenigd Koninkrijk (23/84, Jurispr. blz. 3581).

80. Ik wil beklemtonen, dat dit probleem veel verder reikt dan het terrein van de bepalingen van de Water Industry Act 1991, omdat het betrekking heeft op het gehele stelsel van beroepsmogelijkheden naar nationaal recht tegenover een leverancier die niet aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet. Het is immers zeer wel denkbaar, dat een beroepsrecht dat niet voortvloeit uit de specifiek met het oog op de uitvoering van de richtlijn vastgestelde bepalingen, op grond van andere algemeen toepasselijke nationale bepalingen zou bestaan.

81. Aangezien de Commissie eerder de slechte toepassing van de richtlijn had gesteld zonder dat specifieke probleem, dat zoals wij zagen, niet door de richtlijn zelf wordt opgeroepen, aan de orde te stellen, was verweerder gerechtigd ervan uit te gaan, dat de bezwaren van de Commissie niet verder gingen dan de inhoud van de nationale maatregelen, die specifiek voor de uitvoering van de richtlijn genomen waren.

82. Ik concludeer daaruit, dat het doel van de precontentieuze procedure, dat met name erin bestaat, de betrokken lidstaat de gegevens te verschaffen die hij nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden, en hem de gelegenheid te geven alsnog zijn verplichtingen na te komen [12], niet zou worden bereikt, indien de Commissie in het stadium van het verzoekschrift dergelijke belangrijke preciseringen in haar standpunt zou mogen aanbrengen.

12 — Zie arrest van 15 november 1988, Commissie/Griekenland (229/87, Jurispr. blz. 6347).

83. Volstrekt subsidiair dus zal ik enige overwegingen aan dat punt wijden.

84. In haar verzoekschrift heeft de Commissie aanvankelijk het navolgende gesteld:

„De bepalingen van de richtlijn inzake de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, hebben volgens de rechtspraak van het Hof duidelijk ten doel, rechten te scheppen voor particulieren. Anders dan in de zaken die gewoonlijk naar het Hof worden verwezen, is het probleem hier niet het ontbreken van dwingende maatregelen of van een nauwkeurig wettelijk kader. Door de Water Industry Act 1991 en de regelingen van secundair recht vast te stellen, heeft het Verenigd Koninkrijk de richtlijn uitgevoerd door middel van bepalingen die voldoende helder en duidelijk zijn om particulieren hun rechten te doen kennen. Door het verbintenissensysteem kunnen zij zich, naar het schijnt, voor de nationale gerechten echter niet op die rechten beroepen tegenover een watervoorzieningsbedrijf, wanneer de autoriteiten die belast zijn met de handhaving van de voorschriften, een verbintenis van een bedrijf hebben geaccepteerd en die verbintenis nog van kracht is."

85. Hierop antwoordt verweerder, dat de consumenten het recht hebben de beslissing van de autoriteiten om de litigieuze verbintenis te aanvaarden, door de rechter te doen toetsen. Bovendien kunnen de consumenten, indien zij door de slechte kwaliteit van het water schade lijden, steeds een schadevordering

instellen op grond van de Consumer Protection Act 1987, waarbij richtlijn 85/374/EEG [13] inzake de productaansprakelijkheid in Engels recht is omgezet. Die mogelijkheid van beroep tegen het watervoorzieningsbedrijf staat ook open wanneer er een verbintenis van kracht is.

86. De Commissie accepteert dat argument, maar voert aan, dat op grond van die wetgeving de consument geen vergoeding kan verkrijgen voor schade aan goederen bestemd voor commercieel of industrieel gebruik. Uit de opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk blijkt evenwel, dat er voor dergelijke schade een civiele schadevergoedingsactie bestaat, ook wanneer er een verbintenis is geaccepteerd.

87. Het probleem blijft derhalve beperkt tot het feit dat een particulier tegen een watervoorzieningsbedrijf geen bevel kan bewerken zolang er een verbintenis is geaccepteerd en van kracht is. Dit nu, aldus de Commissie, „is duidelijk in strijd met het beginsel — ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof [zie Factortame, Jurispr. 1990, blz. I-2433] — dat de volledige toepassing en werkzaamheid van het gemeenschapsrecht moet zijn gewaarborgd".

13 — Richtlijn van de Raad van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken (PB L 210, blz. 29).

88. Om deze discussie te beëindigen, dient men mijns inziens het volgende in aanmerking te nemen.

89. Zoals ook de Commissie erkent, is de richtlijn in nationaal recht omgezet door middel van bepalingen die voldoende helder en gedetailleerd zijn om particulieren in staat te stellen hun rechten te kennen. Het gaat hier niet om een vraagstuk van „directe werking" en nog minder van zogenoemde horizontale toepassing.

90. Van de andere kant hebben wij te doen met een beroep wegens niet-nakoming in de zin van artikel 169 van het Verdrag en niet met een prejudicieel beroep in de zin van artikel 177 van het Verdrag. Geen enkele nationale rechter vraagt ons of een consument aan de richtlijn, en tegenover een watervoorzieningsbedrijf, rechtstreeks een recht kan ontlenen op water dat aan de normen van de richtlijn voldoet.

91. Waar het hier om gaat, is uitsluitend het algemene beginsel dat, wanneer het gemeenschapsautoriteiten de lidstaten bij richtlijn hebben verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, het nuttig effect van die handeling zou worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich er in rechte niet op zouden kunnen beroepen en de rechterlijke instanties het niet als een element van gemeenschapsrecht in aanmerking zouden kunnen nemen om te beoordelen of de nationale wetgever bij de uitoefening van de hem gelaten vrijheid ten aanzien van vorm en middelen ter uitvoering

van de richtlijn, binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsgrenzen is gebleven. [14]

92. Rest nog de vraag of de beroepsmogelijkheden zoals beschreven door het Verenigd Koninkrijk en waarvan de Commissie het bestaan niet heeft betwist, die rechten geven.

93. Naar mijn mening heeft de Commissie gelijk wanneer zij de schadeactie gebaseerd op de Consumer Protection Act 1987, waarbij richtlijn 85/374 in nationaal recht is omgezet, een onbevredigende oplossing noemt. Een beroep dat enkel kan strekken tot het verkrijgen van schadevergoeding wanneer de nietnakoming van normen schade heeft veroorzaakt, beantwoordt niet aan de criteria van het Hof.

94. De mogelijkheid daarentegen voor de consument om in beroep te gaan tegen de beslissing van de minister om een verbintenis te aanvaarden (waarvan het Verenigd Koninkrijk een voorbeeld geeft in een van de bijlagen bij het verweerschrift), biedt mijns inziens voldoende grond om te kunnen zeggen dat de rechten van particulieren voldoende zijn beschermd.

95. Waar het in deze zaak immers om gaat, is dat de kwaliteitsdoelstellingen niet zijn verwezenlijkt doordat verbintenissen zijn aanvaard waardoor de verwezenlijking van die doelstellingen naar een latere datum is verschoven.

96. Is een dergelijk verbintenis door toedoen van een beroep van een particulier eenmaal nietig verklaard, dan worden de in de wet omschreven kwaliteitsdoelstellingen onmiddellijk van toepassing en is de Secretary of State verplicht een bevel tot het watervoorzieningsbedrijf te richten.

97. De omstandigheid dat een beroep tegen een verbintenis uitsluitend tegen de Secretary of State kan worden ingesteld en niet tegen een watervoorzieningsbedrijf, verandert de beoordeling van die situatie niet wezenlijk. In het kader van de verbintenissen bestaat er immers een nauwe band tussen de bevoegde overheid en het watervoorzieningsbedrijf; dit laatste is door de High Court [15] zelfs aangemerkt als een emanatie van de overheid, in de zin van het arrest Foster e. a. [16], en de nietigverklaring van de beslissing om de verbintenis te accepteren, heeft rechtstreekse gevolgen voor het watervoorzieningsbedrijf.

98. Op deze gronden acht ik het middel van de Commissie betreffende het ontbreken van beroepsmogelijkheden voor particulieren niet ontvankelijk en, subsidiair, ongegrond.

14 — Zie arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e. a. (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 56).

15 — Griffin/South West Water Services Ltd, 1995, IRLR 15.

16 — Arrest van 12 juli 1990 (C-188/89, Jurispr. blz. I-3313).

99. Aan het slot van deze beschouwing moet ik dus vaststellen dat, ofschoon de verbintenissenmethode materieel verre van ineffectief is, zij juridisch toch onaanvaardbaar is, doordat zij de watervoorzieningsbedrijven, in gevallen die in de richtlijn niet zijn voorzien, in staat stelt verplichtingen die zij vanaf 18 juli 1985 hadden moeten nakomen, tot een latere datum op te schuiven.

100. Of men het nu beschouwt als een methode tot uitvoering van de richtlijn dan wel als een sanctieregeling verbonden met een opschorting of laatste respijt, men moet vaststellen dat deze methode „de volledige en algehele uitvoering van de richtlijn niet garandeert", zoals de Commissie het ter terechtzitting formuleerde.

Conclusie

101. Ik geef het Hof derhalve in overweging het verzoekschrift van de Commissie in de termen waarin het is ingediend, ontvankelijk te verklaren en vast te stellen dat:

1) door na te laten, door de aanvaarding van de verbintenissen, de watervoorzieningsbedrijven te verplichten zich te voegen naar richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 met betrekking tot de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, en

2) door bijgevolg na te laten ervoor te zorgen, dat de kwaliteit van voor consumptie bestemd water in verscheidene delen van het Verenigd Koninkrijk in overeenstemming is met de eisen van de richtlijn, waardoor in de richtlijn voor verscheidene parameters bepaalde, maximaal toegelaten concentraties zijn overschreden,

het Verenigd Koninkrijk de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

102. Voorts geef ik in overweging het Verenigd Koninkrijk in de kosten te veroordelen.