JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
15 päivänä syyskuuta 1998 *

1. Komissio väittää, että Yhdistynyt kuningaskunta on Englannin ja Walesin osalta laiminlyönyt juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetussa neuvoston direktiivissä 80/778/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) säädetyt velvollisuutensa. Juomavedellä tarkoitetaan juomavedeksi johdettua vettä ja elintarvikkeita valmistavassa tai jalostavassa teollisuudessa käytettyä vettä (2 artikla).

2. Jäsenvaltiot vahvistavat juomaveteen sovellettavat arvot liitteessä I oleville muuttujille, eivätkä nämä arvot saa olla suurempia kuin sarakkeessa "suurin sallittu pitoisuus" esitetyt arvot (7 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että juomavesi täyttää vähintään liitteessä I olevat vaatimukset (7 artiklan 6 kohta).

3. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin ja sen liitteen noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta ja niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Lisäksi 19 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet saattaakseen juomaveden laadun direktiivin mukaiseksi viiden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta. Nämä määräajat ovat päättyneet Yhdistyneen kuningaskunnan osalta 18.7.1982 ja 18.7.1985.

4. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää direktiivistä tehtävistä poikkeuksista sellaisten tilanteiden huomioon ottamiseksi, jotka johtuvat kyseessä olevan veden ottokohdan maaperän luonteesta ja rakenteesta sekä poikkeuksellisista sääoloista (9 artikla). Vakavissa poikkeustapauksissa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat sallia, että liitteessä I vahvistettu suurin sallittu pitoisuus saa ylittyä rajoitetun ajan ja korkeintaan niiden määräämään enimmäisarvoon asti (10 artikla).

5. Lisäksi jäsenvaltiot voivat poikkeustapauksissa ja maantieteellisesti määriteltyjen väestöryhmien osalta esittää komissiolle erityisen pyynnön lisäajan saamiseksi liitteen I noudattamista varten. Jos komissio on eri mieltä kyseisen jäsenvaltion kanssa, se tekee neuvostolle aiheelliset ehdotukset (20 artikla).

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 229, s. 11.

Kansalliset oikeussäännöt

6. Vuoden 1991 *Water Industry Act*in (vuoden 1991 vesilaki, jäljempänä vesilaki) 68 §:n 1 momentin a kohdan mukaan vesilaitoksilla on velvollisuus toimittaa juomavettä, joka on terveellistä toimitushetkellä. Vuoden 1989 *Water Supply (Water Quality) Regulation*sissa, joita on useaan kertaan muutettu esimerkiksi vuoden 1991 *Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment)*- ja *Private Water Supplies Regulations* -nimisillä laeilla, on omaksuttu direktiivissä asetetut veden terveellisyyttä koskevat vaatimukset. Näissä säännöksissä vahvistetut vaatimukset vastaavat direktiivin vaatimuksia tai ovat joissain tapauksissa jopa ankarampia. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan vuoden 1991 *Water Industry Act*illa säädetty velvollisuus toimittaa terveellistä vettä on ehdoton. Vesilaitos ei voi vedota puolustukseksen siihen, että se on tehnyt kaiken voitavansa tai kaiken mahdollisen toimittaakseen laadultaan terveellisyysvaatimukset täyttävää vettä. Lisäksi tämän lain 37 §:n mukaan vesilaitoksella on velvollisuus ylläpitää riittäviä vesivarastoja varmistaakseen sen, että se pystyy noudattamaan kaikkia sille lain III luvun mukaan kuuluvia velvollisuuksia, muun muassa 68 §:n mukaista velvollisuuttaan toimittaa terveellistä vettä.

7. Kansallisen lainsäädännön mukaan vesilaitoksilla on siis ensisijainen velvollisuus toimittaa vettä, jonka laatu vastaa direktiivissä asetettuja vaatimuksia.

8. Vuoden 1991 *Water Industry Act*in 18—24 §:ssä säädetään erityisestä täytäntöönpanokehyksestä, jossa säädetään muun muassa siitä tapauksesta, että vesilaitos ei kykene täyttämään tätä ensisijaista velvollisuuttaan. Esillä olevan asian kannalta merkityksellisten säännösten asiasisältö on seuraava:

a) Siinä tapauksessa, että vesilaitos ei ole täyttänyt ensisijaista velvollisuuttaan toimittaa terveellisyysvaatimukset täyttävää vettä, Secretary of State määrää lopullisesta tai väliaikaisesta pakotteesta (18 §), ellei vesilaitos sitoudu asianmukaisesti noudattamaan velvollisuuksiaan (19 §).

b) Jos Secretary of State on määrännyt lopullisesta pakotteesta, vesilaitoksen on "toteutettava kaikki vaatimusten edellyttämät toimet" (18.1 § ja 18.5. a §).

c) Määräys voidaan peruuttaa milloin tahansa (18.5. c §).

d) Määräyksen noudattamisvelvollisuus on olemassa suhteessa kaikkiin henkilöihin, joita määräyksen rikkominen saattaa koskea, ja velvollisuuden laiminlyönnistä aiheutunut menetys tai vahinko oikeuttaa

heidät nostamaan kanteen vesilaitosta vastaan (22.1 ja 22.2 §).

e) Siinä tapauksessa, että vesilaitos ei noudata määräystä, Secretary of State voi pyytää tuomioistuimelta erityisen noudattamisvelvollisuutta koskevan määräyksen (22.4 §).

f) Secretary of Statella ei ole velvollisuutta antaa määräystä, jos kyseinen vesilaitos on sitoutunut toteuttamaan kaikki tarpeelliseksi katsotut toimenpiteet kyseisten standardien noudattamiseksi tai niiden noudattamisen helpottamiseksi ja se noudattaa sitoumustaan (sitoumusten noudattamista seurataan pysyvästi), kunnes toisin määrätään (19.1. b §).

g) Sitoumuksen noudattamisvelvollisuus on lakiin perustuva itsenäinen vaatimus ja perustaa erillisen oikeudellisen velvoitteen — jota luonnehdittiin yhteisöjen tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä toissijaiseksi velvoitteeksi — joka täydentää ensisijaista velvollisuutta [2] toimittaa terveellisyysvaatimukset täyttävää vettä. Sitoumuksen laiminlyönti perustaa puolestaan Secretary of Statelle velvollisuuden antaa määräys, jolla turvataan sitoumuksen ehtojen noudattaminen (19.2 §).

h) Secretary of State voi pyytää tuomioistuimelta erityistä hallinnollista määräystä muun muassa silloin kun toissijainen velvollisuus noudattaa Secretary of Staten määräämää pakotetta on selvästi laiminlyöty (23.1. ja 23.2. §).

Kanteen sisältö ja asianosaisten väitteet sekä niiden perustelut

9. Aluksi on todettava, että käsiteltävänä olevassa kanteessa ei vaadita ainoastaan sitä, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että kanteen nostamishetkellä veden laatu ei täyttänyt direktiivissä asetettuja vaatimuksia kaikilla Englannin ja Walesin alueilla.

10. Kannekirjelmästä käy ilmi, että komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Yhdistynyt kuningaskunta on laiminlyönyt sille perustamissopimuksen nojalla

2 — Englanninkielisessä vastineessa todetaan seuraavaa: "gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation".

kuuluvat velvoitteet "koska se ei ole velvoittanut vesilaitoksia noudattamaan direktiivin vaatimuksia hyväksymällä niiden sitoumukset" ja "jättänyt useilla Yhdistyneen kuningaskunnan alueilla huolehtimatta siitä, että juomaveden laatu on direktiivin 80/778/ETY vaatimusten mukainen, mikä on johtanut direktiivissä vahvistettujen suurimpien sallittujen pitoisuuksien ylittymiseen useiden muuttujien osalta".

11. Vastaaja painottaa kannekirjelmässä käytettyjen nimenomaisten ilmaisujen tärkeyttä todistustaakan kannalta. Vastaajan mukaan komissio vaatii kannekirjelmässään yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että juomaveden laatu ei täytä määrätyllä hetkellä direktiivin mukaisia vaatimuksia, ja että tämä johtuu Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten omaksumasta järjestelystä panna direktiivi täytäntöön ja erityisesti siitä, että nämä viranomaiset hyväksyvät vesilaitosten sitoumukset.

12. Näin ollen vastaajan mukaan ei riitä, että komissio näyttää sen, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimitetun veden laatu ei täytä direktiivissä asetettuja vaatimuksia, mitä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole missään vaiheessa kiistänyt.

13. Komission on vastaajan mukaan lisäksi esitettävä näyttö siitä, että tämä tilanne johtuu siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset turvautuvat kyseiseen sitoumusmenettelyyn.

14. Kiistääkseen omaksutun järjestelmän tehokkuuden komissio on esittänyt seuraavat seikat.

15. Komissio esittää lukuja, joiden perusteella voidaan todeta, että direktiivissä säädettynä päivänä ja joissakin tapauksissa vielä kymmenen vuotta myöhemminkin direktiivissä vahvistetut vaatimukset eivät täyty useilla eri Yhdistyneen kuningaskunnan alueilla.

16. Tämän vuoksi komissio mainitsee esimerkiksi, että Thamesin alueella 4,3 miljoonaa henkilöä alueen 7,3 miljoonan kokonaisväestöstä sai vuonna 1995 Isoproturon-nimisen torjunta-aineen saastuttamaa vettä. Komissio toteaa kantajan esittämien lukujen perusteella, että vuonna 1995 20 prosenttia Englannin ja Walesin väestöstä sai vettä, joka ei täyttänyt torjunta-aineita koskevia direktiivin vaatimuksia.

17. Tämän jälkeen komissio tarkastelee vertailevasti Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön suojelumääräyksiä. Komissio toteaa, että tilanteissa, joissa veden terveellisyysvaatimuksia ei noudateta, toimivaltaisilla viranomaisilla on lähtökohtaisesti velvollisuus antaa laiminlyöntiin syyllistyneelle vesilaitokselle määräys. Laissa velvoitetaan noudattamaan tässä määräyksessä asetettuja velvoitteita ja luetellaan seuraamukset määräyksen noudattamatta jättämisen varalta.

18. Komission mukaan lainsäädännön ja tehtyjen sitoumusten välinen ristiriitaisuus on melkoinen, sillä sitoumuksissa ei sen mukaan ole minkäänlaista velvollisuutta saavuttaa määrättyjä tavoitteita, vaan vain ryhtyä tiettyihin töihin. Komissio katsoo, että sitoumusten perusteella vesilaitokset voivat vaatia asetettujen määräaikojen ja direktiivin vaatimusten noudattamiseksi edellytettyjä töitä koskevien teknisten määräysten muuttamista. Vesilaitokset voivat siis helposti olla noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia vaatimuksia vuosien ajan.

19. Komissio katsoo lisäksi, että turvautuessaan sitoumusmenettelyyn viranomaiset jättävät käytännössä soveltamatta mahdollisuuttaan käyttää määräysmenettelyä. Komission mukaan tämän tyyppinen yhteistyö vesilaitosten kanssa oli hyväksyttävää direktiivin täytäntöönpanon alkuvuosina 80-luvun puolivälissä, mutta täysin soveltumatonta kymmenen vuotta myöhemmin.

20. Lopuksi komissio toteaa vielä, että usein näissä sitoumuksissa ei edes viitata niihin yhteisön oikeuden mukaisiin tavoitteisiin, joiden saavuttamisesta on kysymys, tai sitten niissä viitataan pelkästään alemmantasoisiin säännöksiin, jotka on julkaistu "Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies" -nimisessä julkaisussa.

21. Yhdistynyt kuningaskunta kiistää nämä väitteet seuraavilla perusteilla.

22. Se toteaa aluksi, että komission päättelyssä ei eroteta ensisijaista, jäsenvaltiolle kuuluvaa velvoitetta taata juomaveden laatuvaatimusten noudattaminen määrättyyn päivään mennessä toissijaisesta velvoitteesta, jonka mukaan velvoitteen laiminlyöntitilanteessa vaatimukset on pantava täysimääräisesti täytäntöön ensisijaisen tilanteen korjaamiseksi mahdollisimman nopeasti.

23. Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä ensisijaisen velvoitteen laiminlyöntiä, mutta katsoo sitä vastoin täyttäneensä toissijaisen velvoitteensa. Se toteaa, että vuoden 1991 *Water Industry Act*in nojalla vesilaitoksilla on myös ensisijainen velvollisuus toimittaa direktiivin vaatimusten mukaista juomavettä. Tämä velvoite pysyy joka tapauksessa voimassa myös sitoumuksen hyväksymisen jälkeen.

24. Komission väitteistä poiketen se, ettei sitoumuksissa välttämättä toisteta voimassa olevia vaatimuksia, ei merkitse Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan mahdollisuutta olla noudattamatta niitä.

25. Mainitun julkaisun osalta se toteaa, että se koskee eri tilanteita, eli ei tilanteita, joissa direktiivin vaatimuksia ei ole toteutettu, vaan hätätapausten identifioimista. Lisäksi sen mukaan julkaisu ei ole velvoittava toisin kuin mainitut vaatimukset.

26. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa lisäksi, että jos vesilaitos ei ole noudattanut ensisijaista velvollisuuttaan toimittaa laatuvaatimusten mukaista vettä, toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus antaa vesilaitokselle määräys, ellei se tarjoudu sitoutumaan tämän velvoitteen noudattamisen edellyttämiin töihin. Kun sitoumus on hyväksytty, se sitoo kyseistä vesilaitosta.

27. Viranomaisilla on velvollisuus hylätä sitoumus, jos ne katsovat, ettei se ole nopein keino saavuttaa direktiivin vaatimusten mukaisen veden toimittamista koskeva päämäärä. Viranomaisten päätös hyväksyä sitoumus on tuomioistuinvalvonnan alainen.

28. Vastaajana olevan hallituksen mukaan ei siis voida väittää, että sitoumusmenettely antaa kansallisille viranomaisille mahdollisuuden vapauttaa helposti vesilaitokset ainakin väliaikaisesti velvoitteestaan toteuttaa direktiivissä asetetut tavoitteet.

29. Vastaaja myöntää, että sitoumuksia voidaan muuttaa suoritettavien töiden ja niiden toteuttamiseksi vahvistettujen määräaikojen osalta. Tämä ei kuitenkaan sen mukaan ole järjestelmää heikentävä seikka. Siitä komission väitteestä poiketen, jonka mukaan tämä tarjoaa vesilaitoksille mahdollisuuden lykätä säännöllisesti määräaikaa, jonka kuluessa niiden pitäisi lopultakin toteuttaa direktiivin tavoitteet, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että tämänkaltainen joustava sääntely antaa mahdollisuuden sopeuttaa sitoumukset tekniseen kehitykseen siten, että niitä voidaan muuttaa sitä mukaa kuin tietyn vesilaitoksen ongelmiin on löydettävissä tehokkaampia ratkaisuja.

30. Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä sitä, että käytännössä viranomaiset turvautuvat määräysmenettelyyn vain siinä tapauksessa, että sitoumusmenettely on epäonnistunut.

31. Se toteaa tältä osin, että vuoden 1991 *Water Industry Act* perustuu olettamukselle, että kyseessä oleva vesilaitos voi parhaiten arvioida direktiivin noudattamisen edellyttämien töiden täsmällisen laadun ja keston. Sen mukaan on siis johdonmukaista antaa vesilaitokselle mahdollisuus esittää tätä koskeva ehdotus ja tarjota viranomaisille tätä koskeva sitoumus.

32. Lisäksi määräyksen antamismenettely on huomattavasti raskaampi kuin sitoumusmenettely. Viranomaisten pitäisi näin itse päättää siitä, minkälaisista töistä täsmälleen on kysymys, ja kyseinen vesilaitos saattaisi kiistää heidän tulkintansa. Tässä tilanteessa puolustuksen oikeudet on turvattava, koska menettely ei ole sitoumusmenettelyn tavoin sopimusperusteinen. Lisäksi vaatimus turvautua julkiseen tutkintamenettelyyn vain pidentäisi määräaikoja.

33. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan edellä esitetyn perusteella nähdään, että määräysten pakottava vaikutus korvautuu kokonaan tai osittain määräysmenettelyn epäkohdilla.

34. Lisäksi määräysmenettelyn tehokkuuden kannalta on hyödyllistä, että sitä edeltää tällainen sitoumus. Näissä tapauksissa laiminlyöntiin syyllistyneellä vesilaitoksella ei ole mahdollisuutta vastustaa sitä, että määräykseen otetaan sitoumuksen ehdot, koska vesilaitos on itse ne aikaisemmin hyväksynyt.

Sitoumusmenettelyn tarkastelu

35. Mitä on ajateltava esitetyistä väitteistä ja niiden perusteluista?

36. Kantani voidaan tiivistää neljään seuraavassa esitettyyn huomioon, joita kehitellään jäljempänä:

— direktiivien täytäntöönpanossa jäsenvaltioilla on vapaus valita keinot, mutta niiden avulla on päästävä tuloksiin asetetuissa määräajoissa;

— ellei tuloksia saavuteta, laiminlyönnistä on voitava määrätä seuraamus tehokkaan järjestelmän avulla;

— sitoumusmenettely ei ole tällainen, sillä kyseessä on itse asiassa väliaikaisia poikkeuksia koskeva järjestelmä, jota koskevia säännöksiä direktiivissä ei ole;

— todistustaakasta ja ensisijaisten sekä toissijaisten velvoitteiden erottelusta esitetyt väitteet eivät siis ole päteviä.

37. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, direktiivin luonteesta, sellaisena kuin se on perustamissopimuksen 189 artiklassa määritelty, johtuu, että silloin kun direktiivissä ei ole tätä koskevia nimenomaisia säännöksiä, jäsenvaltiot ovat vapaita valitsemaan direktiivin tavoitteiden toteuttamiseen soveltuvista eri ratkaisuvaihtoehdoista. [3]

38. Näin ollen voidaan katsoa, että valinta sen menetelmän, joka perustuu yhteistyöhön kyseisten vesilaitosten kanssa, ja sen menetelmän välillä, joka perustuu pakotteisiin, kuuluu jäsenvaltion harkintavaltaan. Esillä olevassa asiassa tämä vastaa täysin yhteisöjen lainsäätäjän tarkoitusta, koska direktiivissä

3 — Ks. esim. asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891).

säädetään vaatimuksista, jotka juomaveden laadulle on asetettu ilman, että jäsenvaltioille olisi asetettu velvollisuus soveltaa määrättyä menetelmää vaatimusten toteuttamiseksi.

39. Komissio myöntää siis aivan asianmukaisesti, että sitoumusmenettelyä voitiin pitää täysin hyväksyttävänä ennen direktiivin tavoitteiden toteuttamiselle asetetun määräajan päättymistä.

40. Asian oikeudenkäyntiaineiston perusteella voidaan lisäksi todeta, että tämä menettely johti ja johtaa edelleen veden laadun jatkuvaan paranemiseen.

41. Sitoumusmenettelyä sovelletaan kuitenkin edelleen tapauksissa, joissa tietty vesilaitos ei noudata direktiivissä asetettuja vaatimuksia jopa vuosien kuluttua siitä, kun vaatimustaso olisi pitänyt olla saavutettu.

42. Tämän menettelyn ansiosta vesilaitokset saavat takeet siitä, ettei niihin kohdisteta määräysmenettelyä sen ajanjakson kuluessa, jonka sitoumus kattaa, ja niin kauan kuin ne jatkavat sitoumuksessa vahvistetun ohjelman toteuttamista.

43. On siis todettava, että sitoumusmenettely on tosiasiassa vaihtoehto samassa laissa perustetulle määräysmenettelylle.

44. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin useaan kertaan todennut, että jäsenvaltioiden on taattava se, että direktiivillä vahvistettujen säännösten loukkaaminen on tehokkaasti sanktioitava. [4]

45. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan määräysmenettely ei ole tehokkaampi tai nopeampi kuin sitoumusmenettely. Oikeudenkäyntiaineiston perusteella ei kuitenkaan käy ilmi, että Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset olisivat käyttäneet määräysmenettelyä niin usein, että näiden eri menetelmien tehokkuutta voitaisiin vertailla.

46. Sitoumusmenettely johtaa joka tapauksessa siihen, että vesilaitoksilla on ylimääräinen määräaika vahvistettujen laatutavoitteiden saavuttamiseksi.

47. Sitoumusmenettelyä on siis tarkasteltava sellaisena poikkeusmenetelmänä, vaikkakin

4 — Ks. mm. asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965).

sen käyttämiselle on asetettu tiettyjä edellytyksiä, jota jäsenvaltio soveltaa yksipuolisesti.

48. Tämä järjestelmä ei kuitenkaan vastaa direktiivin 9 ja 10 artiklassa säädettyjä erityisiä poikkeuksia koskevia säännöksiä eikä myöskään täytä direktiivin 20 artiklassa säädetyn yleisen poikkeussäännöksen soveltamisen edellytyksiä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 4 ja 5 kohta). Järjestelmä ei siis noudata direktiivin säännöksiä.

49. Yhdistynyt kuningaskunta kiistää kuitenkin sen, että sitoumusmenettelyn voitaisiin katsoa merkitsevän sitä, että vesilaitoksille myönnetään mahdollisuus poiketa direktiivissä asetetuista vaatimuksista, koska vesilaitos on sitoumuksen hyväksymisen jälkeenkin ja sen sisällöstä riippumatta aina velvollinen noudattamaan ensisijaista velvoitettaan toimittaa terveellisyysvaatimusten mukaista vettä, eli laadultaan direktiivissä asetettujen vaatimusten mukaista vettä.

50. Tämä tulkinta on liian muotosidonnainen. On selvää, että käytännössä vesilaitos, jonka sitoumus on hyväksytty, mitoittaa omat velvoitteensa sitoumuksen perusteella. Vain siinä tapauksessa, ettei se noudata sitoumustaan, se joutuu vastaamaan mahdollisista seuraamuksista. Sitä vastoin sitoumuksen voimassaoloaikana se, ettei se noudata ensisijaista velvoitettaan, ei johda minkäänlaisiin viranomaistoimiin sen osalta. Velvoitteesta tulee siis näin puhtaan teoreettinen ja se korvautuu tosiasiassa sitoumuksen sisällöllä.

51. Yhdistyneen kuningaskunnan esittämät perustelut merkitsevät asiallisesti sitä, että se on sitoumusmenettelyn välityksellä toteuttanut kohtuullisesti ajateltavissa olevat toimenpiteet toteuttaakseen mahdollisimman nopeasti direktiivin tavoitteet, kun otetaan huomioon, missä tilassa vedenottoverkko oli, ja torjunta-aineiden aiheuttama uudentyyppinen pilaaminen tai uudet mahdollisuudet tutkia pilaantumista, jota ei kyetty vanhoilla menetelmillä havaitsemaan.

52. Vaikka tämä päättely olisi oikea, mitä se mielestäni on, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen olisi pitänyt pyytää komissiota tekemään ehdotus neuvostolle joko uuden määräajan vahvistamisesta direktiivin 19 artiklan mukaisesti tai direktiivin muuttamisesta aina "realistisemman" direktiivin antamiseen asti.

53. Yhteisöjen tuomioistuin voi puolestaan tukeutua ainoastaan direktiivin sanamuotoon.

54. Tukeutuen näin ainoastaan direktiivin sanamuotoon yhteisöjen tuomioistuin totesi ensimmäisessä asiassa komissio vastaan Yhdis-

tynyt kuningaskunta [5] saman direktiivin täytäntöönpanosta seuraavaa:

"Direktiivissä jäsenvaltiot velvoitetaan toimimaan siten, että tietyt tavoitteet saavutetaan ilman että jäsenvaltio voisi vedota nimenomaisesti säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta *poikkeuksellisiin olosuhteisiin* [6] perustellakseen velvoitteen noudattamatta jättämistä.

Tästä seuraa, että vastaajan väite siitä, että se on *toteuttanut kohtuullisesti ajateltavissa olevat toimenpiteet* ei voi olla perusteena laiminlyönnille saattaa juomavedeksi tarkoitettu vesi laadultaan direktiivin liitteen I mukaiseksi, *nimenomaisesti säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta*".

Lisäksi tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Riittää kun todetaan, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa komissio vastaan Belgia [7] antamassaan tuomiossa, että direktiivin 20 artiklan mukainen pyyntö saada lisäaikaa liitteen I noudattamista varten on esitettävä direktiivin 19 artiklassa direktiivin täytäntöönpanolle asetetussa määräajassa."

55. Esillä olevassa asiassa on todellisuudessa kyse direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta, joka johtuu Yhdistyneen kuningaskunnan antamissa säännöksissä omaksutusta rakenteesta. Direktiivin tavoitteiden täytäntöönpanon, joka sellaisenaan on asianmukainen, vaikutusten vastapainona on mahdollisuus — jota usein käytetään — saada lykkäystä vaatimusten noudattamiseksi toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kanssa neuvoteltujen sitoumusten avulla.

56. Yhdistyneen kuningaskunnan antamat säännökset osoittavat sellaisenaan laiminlyönnin olemassaolon, eikä komission tarvitse esittää tästä lisänäyttöä. On selvää, että vesilaitoksilla on huomattavia vaikeuksia. Mutta on aivan yhtä selvää, että sitoumusmenettelyn ja sen välillä, ettei terveellisyysvaatimuksia vieläkään noudateta, on selvä yhteys, koska sitoumusmenettely merkitsee, aina kun siihen turvaudutaan, sitä että terveellisyysvaatimusten noudattamista lykätään.

Muiden väitteiden tarkastelu

57. Vielä on kuitenkin tarkasteltava Yhdistyneen kuningaskunnan väitteitä, jotka liittyvät niihin olosuhteisiin, joiden vallitessa *Water*

5 — Asia C-337/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 25.11.1992 (Kok. 1992, s. I-6103, 24, 25 ja 27 kohta).

6 — Kursivointi tässä.

7 — Asia C-42/89, komissio v. Belgia, tuomio 5.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2821, 23 kohta).

Industry Act annettiin. Tässä vaiheessa todettakoon, ettei mikään väitteistä vaikuta ratkaisevalta.

58. Aluksi Yhdistynyt kuningaskunta mainitsee komission ehdotuksen [8] uudeksi juomaveden laatua koskevaksi direktiiviksi, jossa säädetään sen mukaan sitoumusmenettelyä vastaavasta järjestelmästä ja joka on sen mukaan osoitus siitä, että yhteisön lainsäätäjä on tunnustanut jäsenvaltioiden suuret vaikeudet toteuttaa asetetut tavoitteet.

59. Komissio katsoo kuitenkin, että uudessa direktiivissä säädettävälle järjestelmälle asetetaan huomattavasti tiukemmat soveltamisedellytykset kuin vuoden 1991 *Water Industry Act*issa, eikä näitä sen mukaan voida verrata toisiinsa.

60. Ei ole syytä epäillä sitä, että tämä direktiiviehdotus, jota koskeva neuvoston yhteinen kanta vahvistettiin 19.12.1997, [9] voi olla osoituksena siitä, että jäsenvaltioilla on ollut melkoisia vaikeuksia direktiivin täytäntöönpanossa.

8 — Komission ehdotus direktiiviksi, 4.1.1995, KOM(94) 612.
9 — EYVL 1998, C 91, s. 1.

61. Neuvoston väliaikaisesti hyväksymällä uudella direktiivillä vahvistetaan uusi viiden vuoden määräaika veden laadun saattamiseksi sen säännösten mukaiseksi (14 artikla). Määräaika voi olla jopa 15 vuotta tiettyjen kemiallisten aineiden osalta.

62. Uudella direktiivillä jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus säätää poikkeuksista kahden kolmen vuoden jakson ajan, ja komissio voi hyväksyä kolmannen kolmen vuoden mittaisen määräajan (9 artikla).

63. Komissio voi myös myöntää enintään kuuden vuoden ajan poikkeuksia tiettyjen maantieteellisesti määriteltyjen alueiden osalta (15 artikla).

64. On siis selvää, etteivät komissio ja neuvosto vielä tällä hetkelläkään pidä mahdollisena, että kaikkia niitä tavoitteita, jotka piti voida toteuttaa vuonna 1985, saavuteta kuin vasta useiden vuosien kuluttua. Tämän vuoksi on hämmentävää, että komissio on nostanut esillä olevan kanteen.

65. Toisaalta komissio päättää yksin siitä, onko tarpeen nostaa kanne. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan, että "jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa kaikkia niille voimassa olevan direktiivin nojalla kuuluvia velvoitteita. Velvollisuus on olemassa silloinkin, kun samalla alalla on

suunniteltu uuden direktiiviehdotuksen antamista (ks. asia 220/83, komissio v. Ranska, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3663). Direktiivin pakottavaa vaikutusta ei voida missään tilanteessa asettaa kyseenalaiseksi niin kauan kuin direktiiviä ei ole kumottu tai muutettu." [10]

66. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa myös siihen, että sitoumusmenettelyä on yksityiskohtaisesti käsitelty komission kanssa ja että komissio on ilmaissut hyväksyvänsä suunnitellut säännökset komission jäsenen 16.5.1989 lähettämässä kirjeessä.

67. Komissio toteaa, että kyseisessä kirjeessä komissiolle varattiin nimenomaisesti oikeus nostaa kanne sen katsoessa, että näin toteutettu järjestelmä ei ollut tyydyttävä tai että se oli lakannut olemasta tyydyttävä.

68. Edellä esitetystä riippumatta vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimielinten hyväksyntä ei vapauta jäsenvaltioita noudattamasta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Vastaaja ei siis voi vedota puolustukseksekseen komission mahdolliseen hyväksyntään.

69. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa lisäksi, että kanteessa esitetyt kysymykset on jo tutkittu Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa asiassa R vastaan ympäristöministeriö, ex parte: Friends of the Earth Ltd. Nämä kansalliset tuomioistuimet olivat tulleet siihen tulokseen, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten antamat säännökset olivat soveltuvin keino direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

70. Komissio vastaa, että kansallisen oikeudenkäynnin kohde oli eri kuin nyt esillä olevan kanteen kohde ja että oikeudenkäynti koski vuonna 1991 tehtyjä sitoumuksia, kun taas esillä olevassa asiassa komissio haluaa osoittaa, että laiminlyönti perustuu tällaisten sitoumusten jatkamiseen vuonna 1996.

71. Tältä osin riittää kun todetaan, että komission tehtävänä on päättää, onko syytä nostaa laiminlyöntikanne, ja että vain yhteisöjen tuomioistuin voi näin todeta, onko se perusteltu vai ei. Kansallisten tuomioistuinten päätökset eivät voi sitoa yhteisöjen toimielimiä tässä yhteydessä.

72. Vastaaja vetoaa myös siihen, että sitoumusmenettelyä sovelletaan muillakin Yhdistyneen kuningaskunnan oikeuden aloilla.

10 — Asia C-310/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1381, julkaistu lyhennelmänä).

73. Komissio vastaa aivan oikein, ettei Yhdistynyttä kuningaskuntaa moitita siitä, että se määrää yhteisön oikeussääntöjen soveltamista koskevissa tilanteissa lievemmät seuraamukset kuin vastaavissa kansallisten oikeussääntöjen soveltamista koskevissa tilanteissa.

74. Lisättäköön tähän, että vaikka sitoumusmenettely on ollut tehokas tietyssä tilanteessa, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuoikeuden soveltamisessa, tämän perusteella ei voida todeta, että menettelyn soveltaminen pitäisi hyväksyä kyseessä olevan direktiivin täytäntöönpanossa.

Yksityisten oikeussubjektien oikeuksia koskeva erityiskysymys

75. Komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat myös eri mieltä niiden oikeuksien suojasta, joita direktiivissä annetaan yksityisille henkilöille. Kannekirjelmässään komissio toteaa, että "vaikuttaa siltä", että sitoumusmenettelyn nojalla yksityiset eivät voi vedota direktiiviin perustuviin oikeuksiinsa vesilaitosta vastaan kansallisessa tuomioistuimessa, koska viranomaiset, joiden tehtävänä on valvoa sääntelyn noudattamista, ovat hyväksyneet vesilaitoksen sitoumuksen ja koska tämä sitoumus on edelleen voimassa.

76. Vastaaja katsoo, ettei tätä väitettä voida tutkia sen vuoksi, että siihen ei ole vedottu oikeudenkäyntiä edeltävässä hallinnollisessa menettelyssä.

77. Komissio katsoo puolestaan, että väite tukee kanneperustetta, johon se on vedonnut koko menettelyn ajan, eli sitä, että hyväksymällä sitoumukset Yhdistynyt kuningaskunta on laiminlyönyt velvollisuutensa taata se, että vesilaitokset noudattavat direktiivin säännöksiä. Näin ollen väitteen esittäminen ei ole sen mukaan liian myöhäistä.

78. Näitä perusteluja ei voida hyväksyä. Kantaja mainitsee kyllä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion, [11] jonka mukaan komissio voi täydentää yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamassaan kanteessa esitettyjä väitteitä. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että komissio voisi vasta kannekirjelmässä esittää väitteen, joka koskee yksityisten muutoksenhakumahdollisuuksia, kanneoikeutta, jota ei ole direktiivissä mainittu, ja johon, toisin kuin mainitussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa, ei ole millään tavoin aikaisemmin viitattu.

79. Kysymys on tärkeä ja luonteeltaan sillä tavoin erityinen, ettei sen voida katsoa olevan komission ensisijaisesti esittämään väitteeseen liittyvä toissijainen seikka.

11 — Asia 23/84, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 2.12.1986 (Kok. 1986, s. 3581).

80. Tältä osin on todettava, että kysymys ylittää selvästi vuoden 1991 *Water Industry Act*in soveltamisalan, koska se koskee kaikkia kansallisessa oikeudessa voimassa olevia muutoksenhakukeinoja tilanteessa, jossa toimittaja ei noudata lakiin perustuvia velvoitteitaan. On täysin mahdollista, että kanneoikeus, joka ei perustu nimenomaisesti direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettuihin säännöksiin, on olemassa muiden yleisesti sovellettavien kansallisten säännösten nojalla.

81. Koska komissio on aiemmin vedonnut direktiivin virheelliseen soveltamiseen vetoamatta millään tavoin tähän erityiseen kysymykseen, jota direktiivissä ei myöskään mainita (kuten edellä on voitu havaita), vastaaja on perustellusti voinut katsoa, että komission väitteet eivät ylittäneet niiden kansallisten säännösten sisältöä, jotka oli annettu nimenomaisesti direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

82. Tämän perusteella voidaan todeta, että oikeudenkäyntiä edeltävän hallinnollisen menettelyn tavoitteita, sellaisina kuin ne on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritelty — eli osoittaa kyseessä olevalle jäsenvaltiolle ne olennaiset seikat, joiden perusteella se valmistaa puolustuksensa, ja antaa jäsenvaltiolle vielä mahdollisuus toimia velvoitteidensa mukaisesti [12] — ei voitaisi saavuttaa, jos komissio voisi esittää tämän tyyppisiä ja näin merkittäviä täsmennyksiä vasta kannekirjelmässään.

12 — Ks. esim. asia 229/87, komissio v. Kreikka, tuomio 15.11.1988 (Kok. 1988, s. 6347).

83. Seuraavassa esitetyt, tätä väitettä koskevat huomautukset ovat siis täysin toissijaisia.

84. Komission kannekirjelmässä todetaan seuraavaa:

"Juomavedestä annetun direktiivin säännöksillä pyritään selvästi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamaan oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille. Toisin kuin asioissa, jotka yleensä saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kyse ei tässä ole pakottavien toimien tai täsmällisen lainsäädännön puuttumisesta. Antamalla vuoden 1991 *Water Industry Act*in ja johdettua oikeutta koskevat säännökset, Yhdistynyt kuningaskunta on pannut direktiivin täytäntöön sellaisten säännösten avulla, jotka ovat riittävän selviä ja täsmällisiä, jotta yksityiset voivat niiden perusteella saada selville oikeutensa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että sitoumusmenettelyn nojalla he eivät voi vedota oikeuksiinsa vesilaitosta vastaan kansallisessa tuomioistuimessa, koska viranomaiset, joiden tehtävänä on valvoa sääntelyn noudattamista, ovat hyväksyneet vesilaitoksen sitoumuksen ja koska tämä sitoumus on edelleen voimassa."

85. Vastaaja vastaa tähän, että kuluttajilla on oikeus saattaa tuomioistuimen valvottavaksi viranomaisten päätös, jolla riidanalainen sitoumus on hyväksytty. Lisäksi kuluttajat voivat, mikäli heille aiheutuu vahinkoa veden huonon laadun vuoksi, nostaa vahingonkorvauskanteen vuoden 1987 *Consumer Protec-*

*tion Act*in mukaisesti. Tällä säännöksellä Yhdistynyt kuningaskunta pani täytäntöön tuotevastuuta koskevan direktiivin 85/374/ETY. [13] Yksityisillä on tämä muutoksenhakumahdollisuus vesilaitoksia vastaan myös silloin kun sitoumusta vielä sovelletaan.

86. Komissio hyväksyy nämä perustelut mutta väittää kuitenkin, että tämän lainsäädännön nojalla kuluttaja ei voi saada korvausta vahingosta, joka on aiheutunut teolliseen tai kaupalliseen käyttöön tarkoitetuista tuotteista. Yhdistyneen kuningaskunnan huomautuksissa todetaan kuitenkin, että tällaisten vahinkojen varalta on mahdollisuus nostaa yleinen vahingonkorvauskanne silloinkin, kun vesilaitoksen sitoumus on hyväksytty.

87. Tästä seuraa, että ongelma koskee sitä, että yksityinen ei voi vaatia, että vesilaitokselle annettaisiin määräys sinä aikana, kun hyväksytty sitoumus on voimassa. Tämä on komission mukaan "selvästi vastoin yhteisön oikeuden täysimääräistä soveltamista ja tehokkuutta koskevaa periaatetta, sellaisena kuin se on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytän nössä vahvistettu (ks. asiassa Factortame annettu tuomio, Kok. 1990, s. I-2433)".

13 — Tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 25 päivänä heinäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/374/ETY (EYVL L 210, s. 29).

88. Ratkaisun löytämiseksi on otettava huomioon seuraavat seikat.

89. Kuten komissio on myöntänyt, direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä säännöksillä, jotka ovat riittävän selviä ja täsmällisiä, jotta yksityiset voivat saada selville oikeutensa. Kyseessä ei ole direktiivin välitöntä oikeusvaikutusta eikä ainakaan yhteisön oikeuden horisontaalista vaikutusta koskeva ongelma.

90. Esillä olevassa asiassa on kysymyksessä perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostettu kanne eikä perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla esitetty ennakkoratkaisupyyntö. Mikään kansallinen tuomioistuin ei nyt kysy sitä, onko kuluttajalla direktiivin nojalla välitön oikeus esittää vaatimuksia vesilaitosta vastaan ja saada direktiivin laatuvaatimukset täyttävää vettä.

91. Kyse on tässä ainoastaan siitä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan niissä tapauksissa, joissa yhteisöjen toimielimet ovat direktiivillä velvoittaneet jäsenvaltioita toimimaan tietyllä tavalla, tällaisen säädöksen tehokas vaikutus (effet utile) heikentyisi, jos yksityisiä estettäisiin vetoamasta siihen tuomioistuimessa ja jos kansallisia tuomioistuimia estettäisiin ottamasta sitä huomioon yhteisön oikeuden osana voidakseen todeta, onko kansallinen lainsäätäjä pysynyt direktiivissä säädetyn harkintavaltansa rajoissa ottaen huomioon sille

varattu oikeus päättää direktiivin täytäntöönpanon muodosta ja keinoista. [14]

92. Eri asia on, onko niiden muutoksenhakukeinojen avulla, joista Yhdistynyt kuningaskunta on tehnyt selkoa ja joiden olemassaoloa komissio ei ole kiistänyt, mahdollista saada toteutettua nämä oikeudet.

93. Komissio on oikeassa katsoessaan, ettei vuoden 1987 *Consumer Protection Act*in, jolla direktiivi 85/374/ETY pantiin täytäntöön, perusteella nostettava vahingonkorvauskanne ole tyydyttävä ratkaisu. Muutoksenhakukeino, jonka avulla voidaan vain vaatia korvausta sen jälkeen kun säännösten noudattamatta jättäminen on aiheuttanut vahingon, ei vastaa yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamia arviointiperusteita.

94. Sitä vastoin kuluttajan mahdollisuus nostaa kanne Secretary of Staten päätöksestä hyväksyä sitoumus (Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt tätä koskevan esimerkin vastineensa liitteissä) osoittaa sen, että yksityisten oikeuksia suojataan riittävästi.

95. Esillä olevassa asiassa on kysymys siitä, että laatuvaatimuksia ei ole toteutettu sen vuoksi, että sitoumusten hyväksyminen merkitsee sitä, että vaatimusten toteuttamista lykätään myöhempään ajankohtaan.

96. Siinä tapauksessa, että sitoumus on peruuntunut yksityisen nostaman kanteen vuoksi, laissa säädettyjä laatuvaatimuksia on välittömästi sovellettava ja Secretary of Statella on velvollisuus antaa määräys vesilaitokselle.

97. Se, että sitoumusta koskeva kanne voidaan kohdistaa vain Secretary of Statea eikä vesilaitosta vastaan, ei asiallisesti muuta tilanteesta tehtävää arviointia. Sitoumusten osalta toimivaltainen viranomainen ja vesilaitos ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. High Court on todennut [15], että vesilaitos on näissä asioissa asiassa Foster ym. [16] annetun tuomion mukaisesti ikään kuin Secretary of Staten jatke ja sitoumuksen hyväksymispäätöksen peruuntumisella on välittömästi vaikutuksia vesilaitokseen.

98. Näin ollen voidaan todeta, että komission kanneperuste, joka koskee yksityisten muutoksenhakukeinojen puuttumista, ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Lisäksi toissijaisesti voidaan todeta, että se on perusteeton.

14 — Ks. mm. asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, 56 kohta).

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

16 — Asia C-188/89, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3313).

99. Edellä esitetyn tarkastelun perusteella on todettava, että vaikka sitoumusmenettely ei ole asiallisesti tehoton, sitä ei kuitenkaan voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä, koska vesilaitoksilla on sen puitteissa mahdollisuus niissä tapauksissa, joista direktiivissä ei säädetä, lykätä myöhempään ajankohtaan velvoitteet, joita niiden olisi pitänyt noudattaa 18.7.1985 alkaen.

100. Sitoumusmenettelyä voidaan pitää joko direktiivin täytäntöönpanojärjestelmänä tai sanktiomekanismina, johon kuuluu tietyn tyyppinen "armonaika", mistä huolimatta on todettava, ettei sillä taata "direktiivin täysimääräistä soveltamista" komission oikeudenkäynnissä esittämää ilmaisua lainaten.

Ratkaisuehdotus

101. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy komission kanteen ja siinä esitetyt vaatimukset todeten seuraavaa:

Yhdistynyt kuningaskunta on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska

1) hyväksymällä vesilaitosten sitoumukset se ei ole velvoittanut niitä noudattamaan juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/778/ETY säännöksiä, ja

2) koska se on jättänyt huolehtimatta useilla Yhdistyneen kuningaskunnan alueilla siitä, että juomavedeksi tarkoitetun veden laatu täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset, mistä johtuu suurimpien sallittujen pitoisuuksien ylittyminen useiden muuttujien osalta.

102. Yhdistynyt kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.