FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 15 september 1998 *

1. Kommissionen anklagar Förenade kungariket för att ha underlåtit, vad beträffar England och Wales, att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktivet 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten [1] (nedan kallat direktivet). Med vatten avsett att användas som dricksvatten avses vatten som tillhandahålls för dricksvattenändamål eller hämtas från privat brunn eller används i ett livsmedelsberedande företag för tillverkning eller förädling (artikel 2).

2. Medlemsstaterna skall fastställa de värden som skall gälla för vatten, vilka inte får vara högre än de som framgår av kolumnen "Högsta tillåtna koncentration", som återfinns i bilaga I (artikel 7.1). De skall vidta nödvändiga åtgärder för att vatten avsett för att användas som dricksvatten åtminstone uppfyller de krav som anges i bilaga I (artikel 7.6).

3. Medlemsstaterna skall genomföra nödvändiga lagar och andra författningar för att följa direktivet och dess bilagor inom två år från anmälan, och de skall genast underrätta kommissionen om detta. Enligt artikel 19 skall medlemsstaterna dessutom vidta nödvändiga åtgärder för att kvaliteten på dricksvatten skall uppfylla kraven i direktivet inom fem år från anmälan. Dessa tidsfrister löpte i Förenade kungarikets fall ut den 18 juli 1982 respektive den 18 juli 1985.

4. Medlemsstaterna kan emellertid besluta om undantag för att ta hänsyn till lägen som uppkommer genom marklagrens beskaffenhet och struktur inom det område som den ifrågavarande källan kommer ifrån samt till lägen som uppkommer genom ovanliga meteorologiska förhållanden (artikel 9). I nödlägen får behöriga nationella myndigheter, för en begränsad tid och upp till ett högsta värde som de själva bestämmer, tillåta att de högsta tillåtna koncentrationerna överskrids (artikel 10).

5. Dessutom kan medlemsstaterna, i undantagsfall och för geografiskt avgränsade befolkningsgrupper, överlämna en särskild ansökan till kommissionen om en längre ikraftträdandetid för att nå överensstämmelse med bilaga I. Vid oenighet med den berörda medlemsstaten skall kommissionen överlämna lämpliga förslag till rådet (artikel 20).

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 229, 1980, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 3.

Nationella bestämmelser

6. I enlighet med artikel 68(1)(a) i Water Industry Act 1991, får vattenbolag endast distribuera vatten som är "hälsosamt" vid tidpunkten för tillhandahållandet, när vattnet är avsett som dricksvatten. "Hälsosamt" definieras i Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, ändrad vid flera tillfällen, särskilt genom Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 och Private Water Supplies Regulations. Parametrarna som fastställs i dessa bestämmelser återger parametrarna i direktivet och innebär i vissa fall striktare krav. Enligt den brittiska regeringen är den skyldighet att distribuera hälsosamt vatten som följer av Water Industry Act 1991 strikt. Ett vattenbolag kan inte försvara sig genom att visa att den gjort allt som var förutsebart och möjligt för att distribuera hälsosamt vatten. Enligt section 37 i samma lag är vattenbolagen dessutom skyldiga att hålla tillräckliga vattentäkter för att garantera att de har möjlighet att uppfylla alla sina skyldigheter enligt avdelning III i lagen, och särskilt skyldigheten, i enlighet med section 68, att distribuera hälsosamt vatten.

7. I enlighet med den interna lagstiftningen har vattenbolagen således en primär skyldighet att distribuera vatten som svarar mot normerna i direktivet.

8. Sections 18—24 i Water Industry Act 1991 innehåller särskilda tillämpningsbestämmelser, bland annat för det fall då ett vattenbolag har underlåtit att uppfylla denna primära rättsliga skyldighet. I de bestämmelser som är intressanta i det aktuella målet stadgas följande:

a) Om ett vattenbolag har underlåtit att uppfylla sin primära skyldighet att distribuera hälsosamt vatten, skall Secretary of State utfärda interimistiskt eller slutgiltigt föreläggande (section 18), om inte det berörda bolaget har gjort ett lämpligt åtagande (section 19).

b) När Secretary of State väljer ett slutgiltigt föreläggande, skall detta "inbegripa alla åtgärder som är nödvändiga för att garantera att överensstämmelse nås" (section 18(1) och 18(5)(a)).

c) Ett föreläggande kan återkallas när som helst (section 18(5)(c)).

d) Skyldigheten att rätta sig efter ett föreläggande gäller gentemot alla som kan komma att beröras om föreläggandet inte följts, och varje åsidosättande av denna skyldig-

het som medför förlust eller skada berättigar den berörda personen att väcka talan (section 22(1) och (2)).

e) Om ett vattenbolag inte rättar sig efter ett föreläggande, kan dessutom Secretary of State vid domstol begära ett föreläggande (section 22 (4)).

f) Secretary of State behöver inte utfärda ett föreläggande, om det berörda vattenbolaget har åtagit sig att vidta alla åtgärder som det enligt Secretry of State bör vidta för att försäkra sig om eller underlätta att direktivets normer följs till dess att något annat beslutas (åtagandena grundas fortlöpande) och om bolaget rättar sig efter detta åtagande (section 19(1)(b)).

g) Skyldigheten att fullgöra ett åtagande är ett självständigt rättsligt krav som skapar en oberoende rättslig skyldighet — beteckning som sekundär skyldighet vid förfarandet i domstolen — som kompletterar [2] den primära skyldigheten att distribuera hälsosamt vatten. Underlåtenhet att fullgöra ett åtagande innebär i sin tur en skyldighet för Secretary of State att utfärda ett föreläggande för att säkerställa att klausulerna i åtagandet följs (section 19(2)).

h) Secretary of State kan vid domstol begära ett särskilt administrativt beslut, bland annat vid allvarligt åsidosättande av den sekundära skyldigheten att rätta sig efter ett föreläggande (section 24(1) och (2)). Om åsidosättandet är så allvarligt att bolaget inte får behålla sitt tillstånd, kan domstolen besluta att bolagets uppgifter skall överlåtas till ett annat bolag (section 23(1) och (2)).

Talans omfattning och parternas argument

9. Inledningsvis kan det konstateras att syftet med den aktuella talan inte endast är att domstolen skall fastställa att vattenkvaliteten vid tidpunkten för väckandet av talan inte överensstämde med direktivets kriterier i hela England och Wales.

10. Det framgår av ansökan att kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget

2 — I den engelska texten av svaromålet: "gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation"

"genom att inte tvinga vattenbolagen att rätta sig efter kraven i direktivet utan i stället godta deras åtaganden" och "följaktligen inte se till att kvaliteten på dricksvattnet i flera områden i Förenade kungariket uppfyller kraven i direktiv 80/778/EEG, med påföljd att den högsta tillåtna koncentrationen enligt direktivet har överskridits för flera parametrar".

11. Svaranden har framhållit att ansökans exakta lydelse har betydelse för bevisbördan. Därav framgår, enligt svaranden, att kommissionen har yrkat att domstolen inte endast skall fastställa att det levererade dricksvattnet vid den aktuella tidpunkten inte uppnådde de kvalitetsnivåer som föreskrivs i direktivet, men även att detta misslyckande beror på det system som inrättats av de brittiska myndigheterna för tillämpningen av direktivet och i synnerhet på att de godtagit åtaganden från vattenbolagen.

12. Härav följer att det inte är tillräckligt för kommissionen att visa att kvalitetsnivåerna på vatten som levereras i Förenade kungariket inte uppfyllde kraven i direktivet, vilket för övrigt inte bestrids av Förenade kungariket.

13. Det åligger vidare kommissionen att visa att denna situation beror på det system med åtaganden som tillämpas av de brittiska myndigheterna.

14. Kommissionen har anfört följande kriterier för att bestrida effektiviteten av det system som inrättats.

15. Kommissionen har först och främst åberopat siffror som visar att vid den tidpunkt som föreskrivs i direktivet och i vissa fall till och med mer än tio år senare, har normerna som fastställs i direktivet ännu inte uppnåtts i olika områden i Förenade kungariket.

16. Kommissionen har som exempel anfört att i Thamesområdet har 4,3 miljoner personer, av totalt 7,3 miljoner invånare, under år 1995 erhållit vatten smittat av pesticide Isoproturon. Kommissionen har av de siffror som svaranden har lämnat dragit slutsatsen att 20 procent av befolkningen i England och Wales under år 1995 erhöll vatten som inte uppfyllde normen för pesticider.

17. Kommissionen har därefter gjort en jämförelse av de instrument som inrättats genom den brittiska lagstiftningen. Kommissionen noterar att vid åsidosättande av kraven på hälsosamt vatten är de behöriga myndigheterna i princip tvungna att rikta ett föreläggande mot det felande bolaget. Lagen kräver att skyldigheterna enligt föreläggandet fullgörs och anger vilka påföljder som kan komma i fråga om föreläggandet inte följs.

18. Enligt kommissionen är kontrasten mot åtagandena slående. Dessa innehåller ingen skyldighet att uppnå bestämda resultat, utan endast en skyldighet att utföra visst arbete. Dessutom tillåter de att vattenbolagen begär ändring både av fastställda datum och av tekniska specifikationer för de arbeten som erfordras för att uppfylla kraven i direktivet. Bolagen skulle därmed med lätthet under flera år kunna undandra sig att tillämpa gemenskapsrättens normer.

19. Kommissionen anser även att myndigheterna, genom att använda sig av åtagandena, i praktiken avstår från att använda föreläggan den. En sådan vilja till samarbete med vattenbolagen skulle enligt kommissionen ha varit godtagbar under de första åren när direktivet genomfördes, det vill säga i mitten av 80-talet, men är helt olämplig tio år senare.

20. Kommissionen har slutligen anfört att åtagandena ofta inte ens nämner de gemenskapsnormer som skall uppnås, eller hänvisar till lägre normer som publicerats i en broschyr med titeln "Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies".

21. Förenade kungariket har anfört följande argument för att bestrida detta resonemang.

22. Förenade kungariket har, först och främst, framhållit att kommissionens argumentation inte skiljer mellan den primära skyldighet som i detta fall åligger en medlemsstat, det vill säga att garantera att vatten som levereras till konsumenter uppfyller normerna vid den föreskrivna tidpunkten, och dess sekundära skyldighet, som i fall av underlåtenhet att uppfylla den primära skyldigheten är att göra allt för att så snart som möjligt åtgärda situationen.

23. Förenade kungariket har inte bestritt att det inte har uppfyllt sin primära skyldighet, men anser sig däremot har uppfyllt sin sekundära skyldighet. Förenade kungariket har vidare påmint om att i enlighet med Water Industry Act 1991 har vattenbolagen också en primär skyldighet att distribuera vatten som uppfyller direktivets normer. Denna skyldighet kvarstår i alla händelser och därmed även efter godkännandet av ett åtagande.

24. I motsats till vad kommissionen låter påskina innebär inte det faktum att åtagandena inte nödvändigtvis hänvisar till gällande normer på något sätt, enligt Förenade kungariket, ett undantag från skyldigheten att uppfylla dessa.

25. Vad gäller broschyren i fråga, avser den andra situationer, det vill säga inte tillämpningen av direktivets normer, utan identifieringen av nödsituationer. Dessutom är den inte bindande, i motsats till nämnda normer.

26. Den brittiska regeringen har vidare påpekat att, om den primära skyldigheten att leverera vatten som överensstämmer med normerna inte uppfylls av ett bolag, är de behöriga myndigheterna skyldiga att rikta ett föreläggande till bolaget, om inte bolaget åtar sig att genomföra nödvändiga arbeten för att uppfylla denna skyldighet. När åtagandet godtagits är det bindande för bolaget.

27. Nämnda myndigheter skall vägra att godta detta åtagande om de inte bedömer att det utgör det snabbaste sättet att nå målet att leverera vatten som svarar mot direktivets normer. Deras beslut att godta ett åtagande är underkastat domstolsprövning.

28. Enligt den svarande regeringen kan man inte göra gällande att de nationella myndigheterna, genom systemet med åtaganden, har ett medel med vilket de lätt kan befria bolagen, åtminstone tillfälligt, från att förverkliga målen som följer av direktivet.

29. Svaranden har erkänt att åtagandena kan ändras, både vad avser beskaffenheten av arbetena som skall utföras och tidsfristerna som fastställts i detta avseende. Detta utgör emellertid inte någon brist i systemet. I motsats till kommissionen, som här ser en möjlighet för bolagen att regelbundet skjuta upp den tidpunkt vid vilken de slutligen skall ha förverkligat direktivets mål, har den brittiska regeringen understrukit att en sådan flexibel klausul gör det möjligt att anpassa åtagandena till den tekniska utvecklingen och att ändra dem allt eftersom det kommer mer effektiva lösningar på ett bolags problem.

30. Vad gäller föreläggandena har den brittiska regeringen inte bestritt att myndigheterna i praktiken endast använder sig av dessa i fall där åtagandena misslyckats.

31. Den brittiska regeringen har i detta avseende understrukit att Water Industry Act 1991 är grundad på premissen att det aktuella bolaget har bäst möjlighet att uppskatta den exakta beskaffenheten av och tidsåtgången för de arbeten som den skall utföra för att nå överensstämmelse med direktivet. Det skulle därför vara logiskt att ge bolaget möjlighet att komma med ett förslag i detta avseende, genom att erbjuda myndigheterna ett åtagande.

32. Dessutom är förfarandet med att utfärda förelägganden mycket klumpigare än systemet med åtaganden. Myndigheterna skulle bli tvingade att själva avgöra den exakta beskaffenheten av de arbeten som skall utföras, och deras bedömning kan komma att bestridas av bolaget i fråga. Man skulle då få iaktta rätten till försvar, eftersom förfarandet inte har den karaktär av överenskommelse som kännetecknar åtaganden. Dessutom skulle kravet på att företa offentliga utredningar medverka till att förlänga tidsfristerna.

33. Enligt den brittiska regeringen framgår det av det ovan anförda att föreläggandets bindande verkan kompenseras, helt eller delvis, av dessa nackdelar.

34. Slutligen skulle det, för att få ett objektivt system med förelägganden, vara nödvändigt att låta detta föregås av ett åtagande. I ett sådant fall skulle det felande bolaget svårligen kunna invända mot att föreläggandet återger innehållet i åtagandet, eftersom detta tidigare har godkänts av bolaget.

Bedömning av systemet med åtaganden

35. Vad skall man tycka om de framförda argumenten?

36. Min uppfattning kan sammanfattas i följande fyra anmärkningar, som jag sedan skall utveckla:

— Vid genomförandet av direktiv har medlemsstaterna rätt att välja medel, men dessa måste leda till resultat inom de fastställda tidsramarna.

— Underlåtenhet att uppfylla dessa resultat skall sanktioneras med en effektiv åtgärd.

— Systemet med åtaganden är inte en sådan åtgärd. Det rör sig i själva verket om ett system med tillfälliga undantag som inte avses i direktivet.

— Argumenten avseende bevisbördan och skillnaden mellan primära och sekundära skyldigheter är därmed inte relevanta.

37. Såsom domstolens rättspraxis har bekräftat innebär ett direktivs beskaffenhet, som denna definierats i artikel 189 i fördraget, att i avsaknad av uttryckliga bestämmelser i direktivet har medlemsstaterna frihet att välja mellan olika egna lösningar för att uppnå direktivets mål. [3]

38. Man kan därmed anse att medlemsstaterna kan välja att tillämpa en metod grundad på samarbete med de berörda bolagen hellre än på tvång. Detta överensstämmer med gemenskapslagstiftarens vilja i det aktuella fallet, eftersom direktivet beskriver de normer

3 — Se, till exempel, dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, Von Colson och Kamann (REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577).

som skall uppnås avseende kvaliteten på vatten som levereras som dricksvatten, utan att påtvinga medlemsstaterna bestämda metoder för att uppnå detta resultat.

39. Kommissionen har således rätt när den medger att systemet med åtaganden hade varit tillåtet före den tidpunkt vid vilken direktivets mål skulle ha uppnåtts.

40. Det framgår av akten i målet att detta system har lett till, och fortfarande leder till, en konstant förbättring av vattenkvaliteten.

41. Faktum kvarstår emellertid att systemet med åtaganden fortfarande används i fall där ett visst bolag inte förefaller att ha uppfyllt direktivets mål, och detta flera år efter det att dessa mål skulle ha varit uppfyllda.

42. På grund av detta system är vattenbolagen garanterade att de inte kommer att bli föremål för ett föreläggande under den period som åtagandet omfattar och så länge som de följer det program som åtagandet föreskriver.

43. Man måste konstatera att systemet med åtaganden i själva verket framstår som ett alternativ till systemet med förelägganden, vilket föreskrivs i samma lag.

44. Emellertid skall medlemsstaterna, vilket domstolen har fastslagit vid flera tillfällen, garantera att överträdelser av normer som följer av ett direktiv sanktioneras på ett effektivt sätt. [4]

45. Enligt den brittiska regeringen skulle systemet med förelägganden varken vara effektivare eller snabbare än systemet med åtaganden. Det framgår emellertid inte av akten i målet att den behöriga myndigheten i Förenade kungariket har använt sig av föreläggande vid så många tillfällen att det skulle vara möjligt att jämföra de två metodernas effektivitet.

46. I vilket fall som helst blir resultatet av systemet med åtaganden att vattenbolagen får en ytterligare tidsfrist för att uppfylla föreskrivna kvalitetsmål.

47. Systemet med åtaganden måste därmed betraktas som en undantagsåtgärd, även om

4 — Se, till exempel, dom av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 2965).

det förenas med villkor, som tillämpas ensidigt av en medlemsstat.

48. Detta system har emellertid inte stöd i någon av de särskilda klausulerna om undantag som föreskrivs i artiklarna 9 och 10 i direktivet, och det uppfyller inte heller villkoren för den mer allmänna klausulen om undantag som föreskrivs i artikel 20 (se ovan, punkterna 4 och 5). Det är därmed inte förenligt med direktivets bestämmelser.

49. Den brittiska regeringen har emellertid bestritt att systemet med åtaganden kan bedömas på så sätt, att det för vattenbolagen innebär ett undantag från direktivets krav, eftersom vattenbolagen, även efter att ett åtagande godkänts och oavsett dess innehåll, alltid är bundna av sin primära skyldighet att leverera "hälsosamt" vatten, det vill säga vatten som överensstämmer med direktivets krav.

50. Denna bedömning är överdrivet formalistisk. Det råder ingen tvekan om att ett bolag vars åtagande blivit godkänt i praktiken väger sina skyldigheter mot detta åtagande. Det är endast om bolaget inte uppfyller villkoren som det riskerar konsekvenser. Om bolaget däremot inte uppfyller sin primära skyldighet under tiden åtagandet gäller, föranleder det inga åtgärder från myndigheternas sida. Denna skyldighet blir därmed enbart teoretisk och ersätts, *de facto*, av innehållet i åtagandet.

51. Den brittiska argumentationen går ut på att Förenade kungariket, genom systemet med åtaganden, har vidtagit de enda åtgärder som är rimliga för att så snabbt som möjligt uppfylla direktivets mål, med hänsyn till vattenledningarnas tillstånd och uppkomsten av nya föroreningar genom pesticider eller till möjligheten att det upptäcks föroreningar som äldre metoder inte kunnat upptäcka.

52. Även om detta resonemang är rimligt, vilket jag är benägen att anse, åligger det Förenade kungariket att begära att kommissionen föreslår rådet antingen att tidsfristen i direktivets artikel 19 förlängs, eller att denna upphävs, i avvaktan på ett "mer realistiskt" direktiv.

53. Domstolen måste, för sin del, hålla sig till direktivets lydelse.

54. Det var vad domstolen gjorde vid kommissionens första talan mot Förenade kunga-

riket avseende tillämpningen av nämnda direktiv [5], där domstolen fastslog följande:

"Direktivet ålägger medlemsstaterna att se till att vissa resultat uppnås; de kan inte, förutom fastställda undantag, åberopa *särskilda omständigheter* [6] för att motivera att denna skyldighet inte fullgörs.

Därav följer att svarandens påstående, att *alla åtgärder som rimligtvis kan vidtas* inte kan berättiga åsidosättandet av skyldigheten att bringa vatten avsett att användas som dricksvatten i överensstämmelse med bilaga I i direktivet, *förutom de undantag som uttryckligen stadgas*."

Och längre fram:

"Det räcker att framhålla ... att, som domstolen har fastslagit i domen i målet kommissionen mot Belgien, [7] begäran om ytterligare tidsfrist för att följa bilaga I, i enlighet med artikel 20 i direktivet, skall göras inom den frist som stadgas i artikel 19 för införlivandet av detta."

55. I det aktuella målet rör det sig i själva verket om ett bristfälligt införlivande av direktivet som beror på själva utformningen av de texter som antagits av Förenade kungariket. Effekten av det i och för sig korrekta införlivandet av de fastställda målen vägs upp av möjligheten — som ofta används — att skjuta upp fristen för när parametrarna skall följas i situationer som inte avses i direktivet genom åtaganden som förhandlas fram med den behöriga nationella myndigheten.

56. De texter som antagits av Förenade kungariket utgör bevis för överträdelsen och kommissionen behöver inte anföra ytterligare bevisning. Det är odiskutabelt att vattenbolagen har mött väsentliga svårigheter. Men det är lika odiskutabelt att det finns ett olösligt band mellan systemet med åtaganden, som varje gång det tillämpas innebär att fristen för att följa normerna om hälsa skjuts upp, och det faktum att dessa fortfarande inte följs.

Bedömning av övriga argument som har anförts

57. Jag skall emellertid pröva ytterligare en rad argument som åberopats av Förenade kungariket, vilka har samband med omstän-

5 — Dom av den 25 november 1992 i mål C-337/89, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1992, s. I-6103), punkterna 24, 25 och 27.

6 — Författarens kursiveringar.

7 — Dom av den 5 juli 1990 i mål C-42/89, kommissionen mot Belgien (REG 1990, s. I-2821), punkt 23.

digheterna vid antagandet av Water Industry Act. Jag understryker inledningsvis att inget av dessa argument förefaller avgörande.

58. Först nämns ett förslag [8] till ett nytt direktiv om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten som presenterats av kommissionen och som, enligt Förenade kungariket, innehåller ett system liknande det med åtaganden och som i alla händelser utgör ett erkännande från gemenskapslagstiftarens sida av svårigheterna för medlemsstaterna att uppfylla de fastställda målen.

59. Kommissionen bedömer emellertid att systemet som föreskrivs i det nya direktivet förutsätter mycket strängare tillämpningsvillkor än vad som gäller för de åtaganden som följer av Water Industry Act 1991 och att de två systemen därför inte är jämförbara.

60. Enligt min mening råder det inget tvivel om att detta förslag till direktiv, beträffande vilket rådet antagit en "gemensam ståndpunkt" den 19 december 1997, [9] är avsett att visa att genomförandet av direktivet har mött stora svårigheter i medlemsstaterna.

8 — Förslag av den 4 januari 1995, KOM(94) 612.
9 — EGT C 91, 1998, s. 1.

61. I den nya texten som provisoriskt har godkänts av rådet anges en ny tidsfrist om fem år inom vilken vattnet skall uppfylla normerna (artikel 14). Denna tidsfrist kan utsträckas till 15 år för vissa kemiska ämnen.

62. Den tillåter medlemsstaterna att föreskriva undantag för två efter varandra följande perioder om tre år, och en tredje period om tre år kan godkännas av kommissionen (artikel 9).

63. Slutligen kan kommissionen bevilja undantag för vissa geografiska områden som kan vara upp till sex år (artikel 15).

64. Det är uppenbart att, till och med i det aktuella skedet, varken kommissionen eller rådet bedömer det möjligt att alla kvalitetsmål som skulle ha varit uppfyllda år 1985 kommer att uppfyllas på flera år. Det faktum att kommissionen ändå väckt talan i det aktuella målet kan därför vara förbryllande.

65. Men kommissionen avgör själv lämpligheten i att göra en ansökan. Det framgår av domstolens rättspraxis att "medlemsstaterna är skyldiga att fullgöra alla skyldigheter som åligger dem i enlighet med ett gällande direktiv. Detsamma gäller när antagande av ett förslag till ett nytt direktiv på samma område är

förestående (se dom av den 4 december 1986 i mål 220/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1986, s. 3663). Under alla förhållanden kan den bindande verkan av ett direktiv inte ifrågasättas så länge det inte har upphävts eller ändrats". [10]

66. Förenade kungariket har även gjort gällande att systemet med åtaganden varit föremål för detaljerade överläggningar med kommissionen, som skulle ha godkänt de planerade bestämmelserna, särskilt genom en skrivelse från en av dess ledamöter den 16 maj 1989.

67. Kommissionen har påpekat att den i skrivelsen uttryckligen förbehöll sig rätten att väcka talan om den senare skulle komma att anse att systemet som inrättats inte var tillfredsställande.

68. Hur som helst är det fast rättspraxis att institutionernas godkännande inte befriar medlemsstaterna från att fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Svaranden kan därmed inte använda ett eventuellt godkännande från kommissionen som argument.

10 — Sammanfattning av dom av den 19 mars 1991 i mål C-310/89, kommissionen mot Nederländerna (REG 1991, s. I-1381).

69. Förenade kungariket har vidare anfört att frågorna som ställts genom den aktuella talan redan har bedömts av brittiska domstolar i målet R. mot Secretary of State for the Environment, ex parte: Friends of the Earth Ltd. Dessa domstolar bedömde att åtgärderna som vidtagits av de behöriga nationella myndigheterna utgjorde det lämpligaste medlet för att genomföra direktivet.

70. Kommissionen har genmält att detta nationella förfarande hade ett annat syfte än förevarande talan och att det dessutom avsåg åtaganden från år 1991, medan kommissionen vill visa att det är vidhållandet av sådana åtaganden år 1996 som utgör det påstådda fördragsbrottet.

71. Det räcker i detta avseende att påminna om att det är kommissionen som har att bedöma lämpligheten av en talan om fördragsbrott, vilken domstolen endast kan bifalla eller ogilla. Eventuella nationella domstolsavgöranden kan inte binda dessa institutioner i detta avseende.

72. Svaranden har även gjort gällande att systemet med åtaganden tillämpas inom andra brittiska rättsområden.

73. Kommissionen hävdar emellertid med rätta att Förenade kungariket inte anklagas för att sanktionera tillämpningen av regler som följer av gemenskapsrätten på ett mindre strikt sätt än vid jämförbara situationer enligt nationell rätt.

74. Jag vill tillägga att det faktum att systemet med åtaganden visat sig vara effektivt i ett bestämt sammanhang, exempelvis i brittisk konkurrensrätt, inte gör det möjligt att dra slutsatsen att systemet skulle vara tillåtet vid genomförandet av ifrågavarande direktiv.

Den särskilda frågan om enskildas rättigheter

75. Kommissionen och Förenade kungariket har även motsatta uppfattningar om problemet med skyddet för de rättigheter som enskilda har enligt direktivet. I sin ansökan har kommissionen uppgivit att "det förefaller som" om, enligt systemet med åtaganden, enskilda inte kan göra gällande sina rättigheter gentemot ett vattenbolag vid nationell domstol, när myndigheterna som har till uppgift att se till att bestämmelserna följs har godkänt ett åtagande från ett bolag och detta åtagande fortfarande är giltigt.

76. Svaranden har bestritt att detta argument kan upptas till sakprövning, med motiveringen att det inte framfördes under det administrativa förfarandet.

77. Kommissionen anser att grunden stödjer den anmärkning som den framfört under hela förfarandet, nämligen att Förenade kungariket, genom att godkänna åtagandena, har åsidosatt sin skyldighet att garantera att vattenbolagen uppfyller bestämmelserna i direktivet. Grunden har därmed inte framförts för sent.

78. Jag kan inte acceptera detta argument. Sökanden citerar visserligen ett rättsfall från domstolen, [11] enligt vilket kommissionen kan komplettera sina grunder i en ansökan som ingivits till domstolen. Därav följer emellertid inte att kommissionen först i ansökan kan framföra en sådan anmärkning som den angående enskildas möjlighet att väcka talan, vilket är en rätt som inte nämns i direktivet och som kommissionen, i motsats till ovannämnda rättspraxis, inte tidigare har berört.

79. Denna fråga är så viktig och har en så specifik karaktär att man inte kan betrakta den som en underordnad omständighet som nödvändigtvis följer av kommissionens huvudargument.

11 — Dom av den 2 december 1986 i mål 23/84, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1986, s. 3581).

80. Man måste i detta avseende betona att detta problem sträcker sig långt bortanför området för bestämmelserna i Water Industry Act 1991, eftersom det rör hela systemet för talerätt enligt nationell rätt gentemot en leverantör som inte uppfyller sina lagstadgade skyldigheter. Det är fullt möjligt att en talerätt som inte följer av de särskilda bestämmelser som antagits för att genomföra direktivet finns enligt andra nationella allmängiltiga bestämmelser.

81. Kommissionen har tidigare åberopat det bristfälliga införlivandet av direktivet utan att göra någon hänvisning till denna särskilda fråga, vilken som vi har sett inte omnämns i själva direktivet. Svaranden hade därför haft skäl att anse att kommissionens anmärkningar inte gick utöver innehållet i de nationella bestämmelser som särskilt antagits för att genomföra direktivet.

82. Jag drar därmed slutsatsen att syftet med det administrativa förfarandet, som det definierats i domstolens rättspraxis, det vill säga att framför allt informera den berörda medlemsstaten om de omständigheter som den behöver för att förbereda sitt försvar och att kunna uppfylla sina skyldigheter, [12] inte skulle kunna uppnås om det var tillåtet för kommissionen att komma med preciseringar av sådan karaktär och betydelse i ansökan.

12 — Se, till exempel, dom av den 15 november 1988 i mål 229/87, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 6347).

83. Det är därför endast i andra hand som jag skall redogöra för några överväganden avseende denna grund.

84. I sin ansökan har kommissionen inledningsvis lämnat följande redogörelse:

"Bestämmelserna i direktivet om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten syftar klart, enligt domstolens rättspraxis, till att skapa rättigheter för enskilda. I motsats till de mål som vanligtvis hänskjuts till domstolen, är problemet här inte avsaknaden av tvingande åtgärder eller särskilda rättsliga bestämmelser. Genom att anta Water Industry Act 1991 och sekundärrättsliga bestämmelser, har Förenade kungariket införlivat direktivet genom bestämmelser som är tillräckligt klara och precisa för att enskilda skall kunna känna till sina rättigheter. Enligt systemet med åtaganden, verkar det emellertid som om de inte kan göra gällande dessa rättigheter gentemot ett vattenbolag vid nationell domstol, när de myndigheter som har till uppgift att se till att bestämmelserna följs har godkänt ett åtagande från ett bolag och detta åtagande fortfarande är giltigt."

85. Svaranden har angående detta genmält att konsumenterna har rätt att underställa myndigheternas beslut att godkänna det ifrågasatta åtagandet en domstolsprövning. Dessutom kan konsumenterna alltid, om de lider skada till följd av den dåliga kvaliteten på vattnet, väcka skadeståndstalan enligt bestäm-

melserna i Consumer Protection Act 1987, som i engelsk rätt införlivar direktiv 85/374/EEG om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister. [13] Denna möjlighet att väcka talan mot vattenbolagen kvarstår även om ett åtagande är tillämpligt.

86. Samtidigt som kommissionen accepterar detta argument har den gjort gällande att konsumenten i enlighet med denna lagstiftning inte kan erhålla skadestånd för skador på egendom som används i industriellt eller kommersiellt syfte. Det framgår emellertid av anmärkningarna från den brittiska regeringen att när det gäller sådana skador kan skadeståndstalan enligt allmän civilrätt väckas även om ett åtagande har godkänts.

87. Härav följer att problemet begränsas till det faktum att en enskild inte kan erhålla ett föreläggande gentemot ett vattenbolag när ett åtagande har godkänts och är giltigt. Detta skulle, enligt kommissionen, "klart strida mot principen om garanterandet av gemenskapsrättens fulla tillämpning och effektivitet såsom den har fastställts genom domstolens rättspraxis (se Factortame, REG 1990, s. I-2433; svensk specialutgåva, volym 10)."

13 — Rådets direktiv av den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (EGT L 210, s. 29; svensk specialutgåva, område 5, volym 6, s. 239).

88. För att avgöra denna tvist, krävs, enligt min mening, att hänsyn tas till följande omständigheter.

89. Såsom kommissionen har vitsordat, har direktivet införlivats med nationell rätt genom tillräckligt klara och precisa regler för att enskilda skall kunna känna till sina rättigheter. Det är inte fråga om något problem med "direkt effekt" av ett direktiv och än mindre med så kallad horisontell tillämpning av ett direktiv.

90. Vidare rör förevarande fall en talan om fördragsbrott, väckt enligt artikel 169 i fördraget, och inte ett förhandsavgörande, begärt enligt artikel 177 i fördraget. Ingen nationell domstol frågar om en konsument med stöd av direktivet skall kunna åberopa en direkt rättighet till vatten i överensstämmelse med normerna i direktivet gentemot ett vattenbolag.

91. Det som är tvistigt här är endast den allmänna principen enligt vilken, i det fall gemenskapsmyndigheterna genom ett direktiv har ålagt medlemsstaterna en skyldighet att handla på ett bestämt sätt, den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt skulle försvagas om rättssubjekten vore förhindrade att göra gällande direktiven inför rätta och de nationella domstolarna att ta det i övervägande som en del av gemenskapsrätten för att undersöka om, med hänsyn till de möjligheter som de har att välja form och tillvägagångssätt för att genomföra direktivet, de nationella myndig-

heterna har anpassat sitt agerande till direktivet. [14]

92. Det återstår att se om de rättsmedel som Förenade kungariket beskrivit, och som kommissionen inte har bestritt, ger dessa rättigheter.

93. Enligt min mening har kommissionen skäl att anse att en skadeståndstalan som grundar sig på bestämmelserna i Consumer Protection Act 1987, som har införlivat direktiv 85/374, inte är en tillfredsställande lösning. Ett rättsmedel som begränsas till erhållandet av skadestånd, när underlåtenheten att uppfylla normerna har vållat skada, överensstämmer inte med domstolens kriterier.

94. Möjligheten för konsumenten att överklaga Secretary of States beslut att godkänna ett åtagande (som Förenade kungariket lämnar ett exempel på i bilagorna till sitt svaromål) innebär däremot, enligt min mening, att det kan anses att de enskildas rättigheter är tillräckligt skyddade.

95. Det som är tvistigt i det aktuella målet är att kvalitetsmålen inte uppfyllts till följd av godkännandet av åtaganden som uppskjuter uppfyllandet av målen till en senare tidpunkt.

96. När ett sådant åtagande blivit ogiltigförklarat till följd av en enskilds talan, tillämpas kvalitetsmålen som föreskrivs i lagen omedelbart och Secretary of State är tvungen att rikta ett föreläggande till vattenbolaget.

97. Det faktum att en talan mot ett åtagande endast kan riktas mot Secretary of State, och inte mot ett vattenbolag, ändrar inte den bedömning man måste göra av situationen. I fråga om åtaganden är den behöriga myndigheten och vattenbolaget nära sammankopplade. Det senare har till och med av High Court [15] ansetts som härrörande från den tidigare, enligt rättspraxis i Foster m. fl. [16], och ogiltigförklaringen av ett beslut att godkänna åtagandet medför omedelbart konsekvenser för vattenbolaget.

98. Jag anser därmed att kommissionens klagomål avseende att enskilda inte skulle ha någon möjlighet att väcka talan skall avvisas och, i andra hand, ogillas.

14 — Se, särskilt, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m. fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 56.

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

16 — Dom av den 12 juli 1990 i mål C-188/89 (REG 1990, s. I-3313).

99. I slutet av denna bedömning måste jag konstatera att, även om systemet med åtaganden är långt ifrån ineffektivt i materiellt hänseende, är det emellertid oacceptabelt i rättsligt hänseende då det tillåter bolag att, i situationer som inte avses i direktivet, uppskjuta skyldigheterna som de skulle ha uppfyllt den 18 juli 1985.

100. Oavsett om man anser det som ett system för genomförande av direktivet, eller som ett sanktionssystem som medger uppskov med verkställigheten eller innehåller en skälig tidsfrist, måste man konstatera att detta system "inte garanterar att direktivet tillämpas helt och fullt", för att använda ett uttryck som använts av kommissionen vid den muntliga förhandlingen.

Förslag till avgörande

101. Jag föreslår att kommissionens talan skall bifallas i sin helhet och att domstolen skall fastställa följande:

Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att

1) inte tvinga vattenbolagen att rätta sig efter kraven i rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten, utan i stället godta deras åtaganden, och

2) följaktligen, inte se till att kvaliteten på dricksvatten i flera områden i Förenade kungariket uppfyller kraven i detta direktiv, med påföljd att den högsta tillåtna koncentrationen enligt direktivet har överskridits för flera parametrar.

102. Jag föreslår också att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.