



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. september 2014*

»Traktatbrud — miljø — direktiv 2000/60/EF — ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger — dækning af omkostninger ved forsyningspligtydelser — begrebet »forsyningspligtydelse««

I sag C-525/12,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, indgivet den 19. november 2012,

Europa-Kommissionen ved E. Manhaeve og G. Wilms, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved M. Wolff og V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtigede,

Ungarn ved M.Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

Republikken Østrig ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget,

Republikken Finland ved J. Heliskoski og H. Leppo, som befuldmægtigede,

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson og S. Johannesson, som befuldmægtigede,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Behzadi-Spencer og J. Beeko, som befuldmægtigede, bistået af barrister G. Facenna,

intervenienter,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (refererende dommer) og A. Arabadjiev,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. marts 2014,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. maj 2014,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327, s. 1), herunder dettes artikel 2, nr. 38), og artikel 9, idet Forbundsrepublikken Tyskland har udelukket visse ydelser (f.eks. opmagasinering, der foretages med henblik på el-produktion fra vandkraftressourcer, sejlads og beskyttelse mod oversvømmelse, indvinding med henblik på vanding, industriel brug og eget forbrug) fra anvendelsen af begrebet »forsyningspligtighed«.

Retsforskrifter

Direktiv 2000/60

- 2 Direktiv 2000/60 indeholder bl.a. følgende betragtninger:

»(1) Vand er ikke en almindelig handelsvare, men en værdi, som skal beskyttes, forsvares og behandles som sådan.

[...]

(11) Som fastsat i traktatens artikel 174 skal Fællesskabets miljøpolitik bidrage til forfølgelse af målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten ved en fornuftig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

[...]

(13) Der er forskellige forhold og behov i Fællesskabet, som kræver forskellige specifikke løsninger. Denne forskelligartethed bør tages i betragtning ved planlægningen og gennemførelsen af foranstaltninger til at sikre beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand inden for rammerne af vandløbsoplandet. Beslutninger bør træffes så tæt som muligt på de steder, hvor vandet anvendes eller påvirkes. Der bør derfor lægges særlig vægt på handling inden for medlemsstaternes ansvarsområde gennem udarbejdelse af indsatsprogrammer, der er afpasset regionale og lokale forhold.

[...]

- (19) Dette direktiv tager sigte på at bevare og forbedre vandmiljøet i Fællesskabet. Dette formål vedrører hovedsagelig kvaliteten af det pågældende vand. Vandmængden er et af de aspekter, der må kontrolleres af hensyn til vandkvaliteten, og der bør derfor også fastlægges foranstaltninger vedrørende mængden til støtte for målet om at sikre en god kvalitet.
- (20) En grundvandsforekomsts kvantitative tilstand kan have indvirkning på den økologiske kvalitet af overfladevand og terrestriske økosystemer, der er knyttet til grundvandsforekomsten.

[...]

- (33) Det bør tilstræbes at nå målet om en god vandtilstand for hvert vandløbsopland, således at foranstaltninger vedrørende overfladevand og grundvand, der tilhører samme økologiske, hydrologiske og hydrogeologiske system, samordnes.

[...]

- (38) Medlemsstaternes anvendelse af økonomiske virkemidler kan være hensigtsmæssig som led i et indsatsprogram. I overensstemmelse med navnlig princippet om, at forureneren betaler, bør der tages hensyn til princippet om, at alle omkostninger forbundet med forsyningspligtydelser skal dækkes, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger forbundet med skader eller negative virkninger på vandmiljøet. Med henblik herpå bliver der brug for en økonomisk analyse af forsyningspligtydelserne på grundlag af langtidsprognoser for udbud og efterspørgsel efter vand i vandområdedistriktet.

[...]«

3 Artikel 2 i direktiv 2000/60 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv gælder følgende definitioner:

[...]

- 38) »forsyningspligtydelse«: alle ydelser, som for husholdninger, offentlige institutioner eller økonomiske aktiviteter af enhver art stiller følgende til rådighed:
- a) indvinding, opmagasinering, oplagring og behandling af samt forsyning med overfladevand eller grundvand
 - b) anlæg til opsamling og rensning af spildevand med efterfølgende udledning til overfladevand.
- 39) »vandanvendelse«: forsyningspligtydelser sammen med enhver anden aktivitet som fastsat i henhold til artikel 5 og bilag II, som har væsentlig indvirkning på vands tilstand.

Dette begreb gælder for artikel 1 og for den økonomiske analyse, der foretages i henhold til artikel 5 og bilag III, litra b).

[...]«

- 4 Artikel 9 i direktiv 2000/60 med overskriften »Dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne tager hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligtigheder, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, skal dækkes, under hensyn til den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III, og navnlig i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler.

Medlemsstaterne sikrer inden 2010, at:

- prissætningspolitikken giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne og derved bidrager til opfyldelse af direktivets miljømål
- de forskellige vandanvendelsessektorer, opdelt i mindst sektorerne husholdninger, industri og landbrug, yder et passende bidrag til dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtigheder, baseret på den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III, og under hensyn til princippet om, at forureneren betaler.

Medlemsstaterne kan i den forbindelse tage hensyn til omkostningsdækningens sociale og økonomiske følger samt til de geografiske og klimatiske forhold i den eller de berørte regioner.

2. Medlemsstaterne anfører i vandområdeplanerne, hvilke skridt der er planlagt til gennemførelse af stk. 1, som vil bidrage til at nå dette direktivs miljømål, og hvilket bidrag de forskellige vandanvendelser yder til dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtigheder.

3. Intet i denne artikel er til hinder for finansiering af særlige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger for at opfylde målene i dette direktiv.

4. Medlemsstaterne misligholder ikke dette direktiv, hvis de i overensstemmelse med fast praksis beslutter ikke at anvende stk. 1, andet punktum, og i forbindelse hermed de relevante bestemmelser i stk. 2, for en bestemt vandanvendelse, hvis dette ikke anfægter sigtet med og opfyldelsen af dette direktivs mål. Medlemsstaterne oplyser grundene til, at de ikke fuldt ud anvender stk. 1, andet punktum, i vandområdeplanerne.«

- 5 Artikel 11 i direktiv 2000/60 med overskriften »Indsatsprogram« indeholder bl.a. følgende:

»1. Hver medlemsstat sørger for, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, udarbejdes et indsatsprogram, idet der tages hensyn til resultaterne af de analyser, der kræves i henhold til artikel 5, med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i henhold til artikel 4. Sådanne indsatsprogrammer kan referere til foranstaltninger, der følger af lovgivning, vedtaget på nationalt plan, der dækker en medlemsstats samlede område. Hvor det er relevant, kan en medlemsstat vedtage foranstaltninger for alle vandområdedistrikter og/eller for dele af internationale vandområdedistrikter, der ligger inden for dens område.

2. Hvert indsatsprogram skal indeholde de »grundlæggende« foranstaltninger, der er angivet i stk. 3, og om nødvendigt »supplerende« foranstaltninger.

3. »Grundlæggende foranstaltninger« er minimumskrav, der skal opfyldes og består af:

- a) de foranstaltninger, der kræves for at gennemføre Fællesskabets lovgivning vedrørende beskyttelse af vand, herunder foranstaltninger, der kræves i henhold til de retsakter, der er nævnt i artikel 10 og i bilag VI, del A

b) foranstaltninger, der skønnes passende med henblik på artikel 9

[...]«

6 Bilag III til direktiv 2000/60 med overskriften »Økonomisk analyse« har følgende ordlyd:

»Den økonomiske analyse skal indeholde tilstrækkelige oplysninger i tilstrækkelig detaljeringsgrad (under hensyntagen til omkostningerne ved at indsamle de relevante data) til, at der kan foretages:

a) de relevante beregninger, som er nødvendige for i overensstemmelse med direktivets artikel 9 at tage hensyn til princippet om omkostningsdækning ved forsyningspligtigheder, under hensyntagen til langsigtede prognoser for udbud og efterspørgsel efter vand i vandområdedistriktet og, om fornødent:

- overslag over mængder, priser og omkostninger ved forsyningspligtigheder, og
- overslag over relevante investeringer, herunder prognoser for sådanne investeringer

b) skøn over, hvilken kombination af foranstaltninger vedrørende vand anvendelser der er den mest omkostningseffektive og kan medtages i indsatsprogrammet i henhold til direktivets artikel 11, med udgangspunkt i skøn over de potentielle omkostninger ved sådanne foranstaltninger.«

Direktiv 2006/123/EF

7 Følgende fremgår af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36) med overskriften »Definitioner«:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. traktatens artikel 50
- 2) »tjenesteyder«: enhver fysisk person, der er statsborger i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse, eller enhver juridisk person, jf. traktatens artikel 48, og som er etableret i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse
- 3) »tjenestemodtager«: enhver fysisk person, der er statsborger i en medlemsstat, eller som nyder rettigheder, der er tillagt vedkommende ved fællesskabsretsakter, eller enhver juridisk person, jf. traktatens artikel 48, og som er etableret i en medlemsstat, og som i erhvervsøjemed eller andet øjemed anvender eller ønsker at anvende en tjenesteydelse. [...]«

Direktiv 2004/35/EF

8 Ifølge artikel 2, stk. 13, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143, s. 56) med overskriften »Definitioner« forstås ved »udnyttelsesmuligheder« med henblik på dette direktiv en naturressources funktioner til gavn for en anden naturressource eller for offentligheden.

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

- 9 I august 2006 blev der indgivet en klage til Kommissionen om, at Forbundsrepublikken Tyskland fortolkede definitionen af »forsyningspligtydelse« som omhandlet i artikel 2, nr. 38), i direktiv 2000/60 på en sådan måde, at de pågældende tjenesteydelser begrænsede sig til vandforsyning og opsamling, rensning og eliminering af spildevand, hvorved anvendelsesområdet for dette direktivs artikel 9 om dækningen af omkostningerne ved forsyningspligtydelserne blev begrænset.
- 10 Især udgør opmagasinering, herunder med henblik på el-produktion fra vandkraftressourcer, sejlads og beskyttelse mod oversvømmelse, ikke ifølge denne fortolkning tjenesteydelser, der er knyttet til udnyttelsen af vand, og tages dermed ikke i betragtning med henblik på anvendelsen af princippet om dækning af omkostningerne i overensstemmelse med direktivets artikel 9 og bilag III, litra a), dertil.
- 11 Den 7. november 2007 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori Kommissionen anførte, at Forbundsrepublikken Tysklands retsforordninger ikke var forenelige med flere af bestemmelserne i direktiv 2000/60, og at den ikke anvendte begrebet »forsyningspligtydelse« korrekt. Kommissionen var nemlig i det væsentlige af den opfattelse, at de forskellige anvendelser af vand af hensyn til beskyttelsen af vandressourcerne bør have en pris. Medlemsstaterne var derfor forpligtede til at fastsætte priser for de forskellige anvendelser af vand, selv om disse ikke kan anses for at være tjenesteydelser i ordets oprindelige forstand. Således burde f.eks. almindelig sejlads være underlagt en afgift.
- 12 Forbundsrepublikken Tyskland besvarede denne åbningsskrivelse den 6. marts 2008 og den 24. september 2009.
- 13 Den 30. september 2010 sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland, som den besvarede den 18. november 2010. Denne medlemsstat meddelte den 27. juli 2011 Kommissionen, at den havde vedtaget Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (retsforordning vedrørende beskyttelse af overfladevand) af 20. juli 2011, der gennemfører artikel 5 i direktiv 2000/60.
- 14 Den 30. september 2011 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Forbundsrepublikken Tyskland.
- 15 Efter at fristen var blevet forlænget to gange, besvarede Forbundsrepublikken Tyskland den 31. januar 2012 den begrundede udtalelse, og dernæst underrettede den i juli 2012 Kommissionen om, at den havde gennemført artikel 2, nr. 38) og 39), og artikel 9 i direktiv 2000/60 i national ret.
- 16 Selv om de omhandlede bestemmelser således var blevet gennemført, var det imidlertid Kommissionens opfattelse, at problemet med en afvigende fortolkning af begrebet »forsyningspligtydelse« og den, ifølge Kommissionen, mangelfulde anvendelse af artikel 9 i direktiv 2000/60 stadig forelå. Kommissionen besluttede derfor at anlægge dette søgsmål.
- 17 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident henholdsvis den 2., 5., 8., 11. og 15. april 2013 har Republikken Østrig, Kongeriget Sverige, Republikken Finland, Ungarn, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kongeriget Danmark fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

Om søgsmålet

Formaliteten

Parternes argumenter

- 18 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at Kommissionens søgsmål bør afvises, idet det alene anmoder Domstolen om at afklare et udelukkende teoretisk spørgsmål uden at begrunde, hvori den konkrete tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af traktaterne og direktiv 2000/60, består. Idet Kommissionen har gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sådanne forpligtelser, fordi den har udelukket visse tjenesteydelser fra anvendelsen af begrebet »forsyningspligtgydelse«, er Kommissionen upræcis, da den ikke har henvist til en konkret adfærd, der bør ændres.
- 19 Listen over de tjenesteydelser, som Kommissionen har nævnt i påstanden, og som i form af eksempler er omfattet af dette begreb, afhjælper ikke denne præcisionsmangel, idet Forbundsrepublikken Tyskland, hvis Domstolen gav medhold i den nævnte påstand, ikke ville være i stand til at vide, om andre ydelser burde kvalificeres som »forsyningspligtgydelse«. Disse eksempler blev i øvrigt ikke nævnt i den begrundede udtalelse, hvis konklusion derfor er forskellig fra påstanden i dette søgsmål.
- 20 Kommissionen har gjort gældende, at søgsmålet er helt klart, idet det er anlagt med henblik på, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland anvender de i artikel 2, nr. 38), i direktiv 2000/60 anførte elementer kumulativt, således at adskillige forsyningspligtgydelse falder uden for området for den definition, der fremgår af denne bestemmelse. Dermed er de aktiviteter, der er nævnt i søgsmålet, uden videre udelukket fra prissætning på den sagsøgte medlemsstats område.

Domstolens bemærkninger

- 21 Det bemærkes indledningsvis, at den administrative procedure i forbindelse med en traktatbrudssag har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. Genstanden for et søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF fastlægges følgelig under den forudgående administrative procedure i henhold til denne traktatbestemmelse. En forskriftsmæssig procedure udgør en med TEUF tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Nederlandene, C-508/10, EU:C:2012:243, præmis 33 og 34).
- 22 Kommissionen skal i enhver stævning indgivet i medfør af artikel 258 TEUF i henhold til artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement præcist angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på. Det følger heraf, at Kommissionens søgsmål skal indeholde en sammenhængende og detaljeret fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt en af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaterne (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Nederlandene, EU:C:2012:243, præmis 35 og 36).
- 23 I forbindelse med nærværende søgsmål må det konstateres, at det indeholder en sammenhængende fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 2, nr. 38), og artikel 9 i direktiv 2000/60. Det fremgår således både af den administrative procedure, herunder af den begrundede udtalelse fra Kommissionen til denne medlemsstat, og af den stævning, der er indgivet til

Domstolen, at Kommissionen i det væsentlige har anført, at visse ydelser på grund af den fortolkning, som denne medlemsstat foretager af begrebet »forsyningspligtigheder«, med urette uden videre forbliver uden for området for den forpligtelse, der er indført med det nævnte direktiv, til at underlægge ydelserne princippet om omkostningsdækning, herunder de miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger.

- 24 Traktatbrudsproceduren gør det muligt at fastslå den nøjagtige rækkevidde af medlemsstaternes forpligtelser i tilfælde af uoverensstemmelser vedrørende fortolkningen (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, C-196/07, EU:C:2008:146, præmis 28).
- 25 Det må endvidere bemærkes, at der ikke er noget til hinder for – med forbehold for forpligtelsen til, at Kommissionen løfter bevisbyrden inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF – at Kommissionen på grund af en sådan uoverensstemmelse i fortolkningen anlægger sag ved Domstolen vedrørende den pågældende medlemsstats eventuelle traktatbrud med påberåbelse af flere situationer, der efter Kommissionens opfattelse ville være i strid med EU-retten, selv om den ikke udtømmende opregner alle disse situationer (jf. analogt bl.a. dom Kommissionen mod Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 20-22).
- 26 I nærværende sag udmøntes den fortolkning, som den berørte medlemsstat foretager af en EU-retlig bestemmelse, og som er forskellig fra Kommissionens, i en administrativ praksis på denne medlemsstats område, hvilket ikke bestrides, selv om den ikke er vidtrækkende. Den omstændighed, at Kommissionen alene har påberåbt sig visse eksempler på denne praksis til støtte for sin argumentation, har derfor ikke den konsekvens, at søgsmålet ikke har den nødvendige præcision med henblik på vurderingen af søgsmålets genstand.
- 27 Selv om Kommissionen i stævningens konklusion som eksempel nævner de situationer, der efter dennes opfattelse belyser den overtrædelse, som Forbundsrepublikken Tyskland foreholdes, mens disse eksempler ikke indgik i konklusionen i den begrundede udtalelse, der var rettet til denne medlemsstat, må det i denne henseende endvidere konstateres, at en sådan tilføjelse ikke kan anses for at være en udvidelse af genstanden for dette søgsmål, der fortsat er begrænset til en konstatering af, at de forpligtelser, der følger af artikel 2, nr. 38), og artikel 9 i direktiv 2000/60, er blevet tilsidesat.
- 28 Følgelig kan Kommissionens søgsmål antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 29 Kommissionen har gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland på grund af den restriktive fortolkning, som den foretager af begrebet »forsyningspligtighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 38), i direktiv 2000/60, ikke foretager korrekt anvendelse af dette direktivs artikel 9, hvis anvendelsesområde vedrører omkostningsdækning af disse tjenesteydelser, vandprissætningspolitikken og anvendelsen i forhold til brugerne af vandet af princippet om, at forureneren betaler.
- 30 I modsætning til det af denne medlemsstat anførte omfatter begrebet »forsyningspligtighed« ikke alene vandforsyning og spildevandsrensning. Selve ordlyden af artikel 2, nr. 38), i direktiv 2000/60, dens sammenhæng og de formål, der forfølges med direktivet, fører til den antagelse, at definitionen af disse tjenesteydelser omfatter andre aktiviteter såsom sejlads, el-produktion fra vandkraftressourcer og beskyttelse mod oversvømmelse.
- 31 Med sigte på indvinding, opmagasinering, oplagring, behandling af og forsyning med vand nævnes i artikel 2, nr. 38), i direktiv 2000/60 forskellige aktiviteter, hvoraf én bør være til stede i forhold til den tjenesteydelse, der er knyttet til anvendelsen af vand, uden at anvendelsen af kommaer mellem disse

udtryk og anvendelsen af konjunktionen »og« medfører nogen anden betydning. Det kræves ikke, at alle de aktiviteter, der er nævnt i dette direktivs artikel 2, nr. 38), litra a) eller b), kumulativt skal være til stede i forhold til en tjenesteydelse, der er knyttet til anvendelsen af vand.

- 32 Formålet med direktivet er at sikre en effektiv anvendelse af vandressourcerne, idet det sikres, at de forskellige former for anvendelse af vand på passende måde bidrager til dækning af omkostningerne ved disse forsyningspligtigheder under hensyntagen til princippet om, at forureneren betaler. Dette formål kan ikke opnås, såfremt de virksomheder – således som anført af den sagsøgte medlemsstat – der indvinder vand ud over aktiviteter med vandforsyning eller spildevandsrensning, ikke er forpligtede til at betale omkostningerne ved denne indvinding, såsom f.eks. ved åben minevirksomhed i visse delstater.
- 33 Ifølge Kommissionen har direktiv 2000/60 og direktiv 2004/35 samme retsgrundlag og har begge til formål at beskytte miljøet, hvilket medfører, at det ikke er muligt, i modsætning til hvad Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at fortolke begrebet »Funktion«, der indgår i den tyske udgave af sidstnævnte direktiv, forskelligt fra »Dienstleistung« (tjenesteydelse) i direktiv 2000/60 og deraf konkludere, at sidstnævnte omhandler en menneskelig aktivitet. Desuden forudsættes det ikke inden for miljøretten, at tjenesteydelserne omfatter et menneskeligt væsen, således som det fremgår af vurderingen af økosystemydelser benævnt »Millennium Ecosystem Assessment« (millenniumøkosystemvurderingen), som blev iværksat af De Forenede Nationer i 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 For Kommissionen overflødiggør dens brede fortolkning af begrebet »forsyningspligtighed« ikke sondringen i artikel 2, nr. 39), i direktiv 2000/60 vedrørende begrebet vandanvendelse. Dette begreb omfatter ikke kun de tjenesteydelser, der er knyttet til anvendelsen af vand, men også bredere set enhver aktivitet, der kan have en væsentlig indvirkning på vands tilstand, såsom f.eks. sportsfiskeri, badning i eller sejlads på naturlige vandområder, der ikke har kunnet inddæmnes.
- 35 Kommissionen har gjort gældende, at indvinding med henblik på vanding, der udøver et betydeligt pres på vandmængden, indvinding med industrielt formål, selvforsyning, opmagasinering med henblik på udnyttelse af vandkraft, sejlads, beskyttelse mod oversvømmelse samt oplagring, behandling af og forsyning med vand på det grundlag henhører under begrebet forsyningspligtigheder. Imidlertid fremgår det bl.a., at visse delstater ikke pålægger nogen indvindingsafgift eller anvender brede undtagelser.
- 36 Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse hviler Kommissionens søgsmål på en fejlagtig tilgang til hele direktiv 2000/60, især til instrumentet vedrørende prissætning af vandanvendelsen, der, selv om den udgør et vigtigt middel til at tilskynde til en mere økonomisk udnyttelse og forsigtighed i forvaltningen af vandressourcerne, ikke er den eneste foranstaltning, som direktivet har fastsat med henblik på at nå et sådant mål. De fortolkninger af artikel 2, nr. 38), og artikel 9 i direktiv 2000/60, som Kommissionen imidlertid anvender, ser bort fra dette direktivs forvaltningssystem, der som ledetråd indeholder ideen om, at kravene til beskyttelse af vand i vandløbsoplande skal afbalanceres med en legitim ret til anvendelse. Kommissionen har således ophævet den eksisterende ligevægt mellem de forskellige forvaltningsinstrumenter, som dette direktiv har fastsat både af hensyn til subsidiaritetsprincippet og effektivitetsprincippet.
- 37 Selve strukturen af artikel 2, nr. 38), litra a) og b), i direktiv 2000/60 hviler ifølge Forbundsrepublikken Tyskland på en klar fordeling mellem henholdsvis vandforsyningsaktiviteter og spildevandsrensning. Førstnævnte aktiviteter omfatter almindeligvis de nødvendige etaper for vandforsyning (erhvervelse, behandling, oplagring, befordring, forsyning), og når de er angivet i detaljeret form, er det fordi, det skal præciseres, at der skal tages hensyn til alle disse etaper ved beregningen af omkostningerne.

- 38 Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland omfatter begrebet »forsyningspligtydelse« ikke de enkelte aktiviteter vedrørende vandforsyning, men vandforsyning samlet set. Såfremt de nævnte aktiviteter inkluderes i dette begreb, ville det svare til at udstrække begrebets anvendelsesområde uretmæssigt. Denne definition af begrebet fratager ikke direktiv 2000/60 dets effektive virkning, der fremkommer ved en afbalancering mellem dels kravene vedrørende vandbeskyttelse, dels den retmæssige anvendelse af vand. Man kan ikke udlede af den omstændighed alene, at artikel 9 i direktiv 2000/60 nævner princippet om, at forurenere betaler, at instrumentet vedrørende forpligtelsen til at dække omkostningerne skal udstrækkes til alle anvendelser og indgreb, der skader vand, idet der netop er fastsat andre foranstaltninger såsom dem, der indgår i bilag VI, del B, til dette direktiv.
- 39 For at definere begrebet »tjenesteydelser« er det Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse, at definitionen i artikel 57 TEUF skal finde anvendelse, hvilken definition kræver et gensidigt forhold, som f.eks. ikke findes i anvendelsen af vand til sejlads eller i foranstaltningerne til beskyttelse mod oversvømmelse, men som er grundfæstet i vandforsyningsaktiviteterne og spildevandsrensning.
- 40 Denne definition af tjenesteydelser skal ikke søges i direktiv 2004/35, der blev vedtaget fire år efter direktiv 2000/60, og som ikke indeholder nogen henvisning dertil i denne henseende, idet det endvidere er blevet anført, at det omhandler, hvad der i den tyske udgave ikke er kvalificeret som »Dienstleistung«, men som »Funktion«, der ikke indebærer menneskelig aktivitet. Definitionen kan i denne henseende heller ikke søges i anvendelsen af begrebet »økosystemydelser«, der opstod langt senere end direktiv 2000/60.
- 41 Det bemærkes endvidere, at den brede fortolkning, som Kommissionen fastholder af begrebet »forsyningspligtydelse«, i praksis medfører en benægtelse af, at der eksisterer andre former for vandanvendelse, således som disse desuagtet fremgår af artikel 2, nr. 39), i direktiv 2000/60. Af det forberedende arbejde med dette direktivs artikel 2, nr. 38), der gør det muligt at fortolke den sidstnævnte bestemmelse, fremgår det bl.a., at Kommissionen selv havde anført, at princippet om dækning af omkostningerne alene burde finde anvendelse på drikkevandsforsyning og spildevandsrensning.
- 42 I de skriftlige indlæg har Kongeriget Danmark, Ungarn, Republikken Østrig, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige alle afgivet bemærkninger til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstand.

Domstolens bemærkninger

- 43 Det bemærkes indledningsvis, at det af fast praksis fremgår, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, den forfølger, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til EU-rettens bestemmelser som helhed, idet også bestemmelsens forarbejder kan indeholde elementer, der er relevante for dens fortolkning (jf. bl.a. dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I det foreliggende tilfælde fremgår det af ordlyden af artikel 9 i direktiv 2000/60, at medlemsstaterne tager hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligtydelser, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, skal dækkes, under hensyn til den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III til dette direktiv, og navnlig i overensstemmelse med princippet om, at forurenere betaler. Medlemsstaterne bør især sikre, at prissætningspolitikken for vand giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne og derved bidrager til opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i direktiv 2000/60. For så vidt angår dette direktivs artikel 2, nr. 38), defineres »forsyningspligtydelse« som værende alle ydelser, som for husholdninger, offentlige institutioner eller økonomiske aktiviteter af enhver art stiller følgende til rådighed: dels

indvinding, opmagasinering, oplagring og behandling af samt forsyning med overfladevand eller grundvand, dels anlæg til opsamling og rensning af spildevand med efterfølgende udledning til overfladevand.

- 45 Disse bestemmelser, der ikke definerer begrebet »tjenesteydelse«, er ikke tilstrækkelige til uden videre at bestemme, om EU-lovgiver, således som Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, har villet underlægge enhver tjenesteydelse vedrørende hver og en af de aktiviteter, der er nævnt i artikel 2, nr. 38), litra a), i direktiv 2000/60, princippet om, at omkostninger skal dækkes, bortset fra de aktiviteter, der er knyttet til spildevandsrensning som omhandlet i artikel 2, nr. 38), litra b), eller blot, således som anført af Forbundsrepublikken Tyskland, dels de ydelser, der er knyttet til vandforsyningsaktiviteten, idet det kræves, at der tages hensyn til alle etaper af denne aktivitet, således som de er anført i det nævnte nr. 38), litra a), dels de ydelser, der er knyttet til aktiviteten med spildevandsrensning som omhandlet i samme nr. 38), litra b).
- 46 Følgelig må for det første de omhandlede bestemmelsers sammenhæng og generelle opbygning analyseres med henblik på at undersøge, om prissætningen af omkostningerne, således som Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, kræves for alle aktiviteter vedrørende indvinding, opmagasinering, opbevaring, behandling af og forsyning med overfladevand eller grundvand.
- 47 For det første fremgår det af forarbejderne til direktiv 2000/60, således som sammenfattet af generaladvokaten i punkt 68 og 69 i forslaget til afgørelse, at EU-lovgiver tilsigtede dels at tildele medlemsstaterne opgaven med at bestemme på grundlag af en økonomisk analyse, hvilke foranstaltninger de vil vedtage for at gennemføre princippet om omkostningsdækning, dels at fremme prissætningen af disse omkostninger uden at udstrække den til alle de tjenesteydelser, der er knyttet til vandforbrug, idet der i den henseende allerede eksisterede en meget forskellig praksis mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår prissætningen af vandforsyningsydelser og spildevandsrensning.
- 48 Endvidere pålægger direktiv 2000/60, idet dette i artikel 9 kræver, at medlemsstaterne tager hensyn til princippet om dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtigheder og sikrer, at prissætningspolitikken giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne og derved bidrager til opfyldelse af direktivets miljømål, ikke som sådan en generel forpligtelse til at prissætte alle de aktiviteter, der er knyttet til anvendelsen af vand.
- 49 Det er derfor for det andet vigtigt at vurdere rækkevidden af disse bestemmelser med hensyn til de mål, der søges opnået med direktiv 2000/60.
- 50 Det bemærkes i denne henseende, at direktiv 2000/60 er et rammedirektiv, der er vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF (nu artikel 192 TEUF). Direktivet fastlægger fælles principper og en overordnet ramme for indsatsen til beskyttelse af vandområder og samordner og integrerer samt på lang sigt yderligere udvikler de overordnede principper og strukturer for beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand i Den Europæiske Union. De fælles principper og den overordnede ramme for indsatsen, der fastlægges i direktivet, skal senere udvikles yderligere af medlemsstaterne, som skal vedtage en række særlige foranstaltninger under overholdelse af de i direktivet fastsatte frister. Direktivets formål er imidlertid ikke at gennemføre en fuld harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på vandområdet (dom Kommissionen mod Luxembourg, C-32/05, EU:C:2006:749, præmis 41).
- 51 Således som det fremgår af 19. betragtning til direktiv 2000/60, har dette til formål at bevare og forbedre Unionens vandmiljø. Dette formål vedrører hovedsagelig kvaliteten af det pågældende vand. Vandmængden er et af de aspekter, der må kontrolleres af hensyn til vandkvaliteten, og der bør derfor også fastlægges foranstaltninger vedrørende mængden til støtte for målet om at sikre en god kvalitet.

- 52 Idet EU-lovgiver havde konstateret, at de eksisterende betingelser og behov i denne henseende krævede specifikke løsninger, tilsigtede denne lovgiver, således som det bl.a. fremgår af 13. betragtning til direktiv 2000/60, at der tages hensyn til forskellene i løsningerne i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af foranstaltningerne til beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand i et vandløbsopland, og at beslutningerne træffes så tæt som muligt på områderne for vandanvendelse eller -forringelse. Dermed bør der, med forbehold for betydningen af prissætningspolitikken og princippet om, at forureneren betaler, som bekræftet i dette direktiv, gives prioritet til de handlinger, der henhører under medlemsstaternes ansvar, ved at der udarbejdes handlingsprogrammer, der er tilpasset de lokale og regionale forhold.
- 53 Således som generaladvokaten har anført bl.a. i punkt 72 i forslaget til afgørelse, hviler direktiv 2000/60 i det væsentlige på principperne om forvaltning af vandløbsoplande, fastsættelse af mål for vandområder og -forekomster, udarbejdelse af planer og programmer, økonomisk analyse af prissætningsmetoder, hensyntagen til sociale, miljømæssige og økonomiske konsekvenser af dækningen af omkostningerne samt de geografiske og klimatiske forhold i den eller de berørte regioner.
- 54 I det perspektiv fastsætter artikel 11 i direktiv 2000/60, at hver medlemsstat sikrer, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et vandområdedistrikt, der ligger inden for deres område, udarbejdes et indsatsprogram, der tager hensyn til resultaterne af de analyser, der kræves i henhold til direktivets artikel 5, med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i direktivets artikel 4. I henhold til direktivets artikel 11, stk. 3, litra b), er foranstaltningerne vedrørende dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtgydelser som fastsat i artikel 9 i direktiv 2000/60 blandt de minimumskrav, som et sådant program skal indeholde.
- 55 Det følger derfor heraf, at foranstaltningerne vedrørende dækning af omkostningerne i forbindelse med forsyningspligtgydelser udgør et af de kvalitative instrumenter til vandforvaltning, som medlemsstaterne kan disponere over med henblik på rationel ressourceanvendelse.
- 56 Selv om de forskellige aktiviteter, der er opført i artikel 2, nr. 38), i direktiv 2000/60, såsom indvinding eller opmagasinering, kan have virkninger på vandets tilstand og dermed sætte opnåelsen af de formål, der forfølges med direktivet, over styr – hvilket Kommissionen med rette har gjort gældende – kan det dog ikke deraf udledes, at en manglende prissætning af sådanne aktiviteter i alle tilfælde nødvendigvis vil være til skade for opfyldelsen af formålene.
- 57 I denne henseende fastsætter artikel 9, stk. 4, i direktiv 2000/60, at medlemsstaterne har beføjelse til under visse betingelser ikke at anvende princippet om dækning af omkostningerne i forbindelse med en bestemt vandanvendelse, hvis dette ikke anfægter sigtet med og opfyldelsen af dette direktivs mål.
- 58 Det følger heraf, at formålene med direktiv 2000/60 ikke nødvendigvis indebærer, at bestemmelserne i direktivets artikel 2, nr. 38), litra a), skal fortolkes således, at alle de nævnte aktiviteter er omfattet af princippet om dækning af omkostninger, således som Kommissionen i det væsentlige har anført.
- 59 På det grundlag kan den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke lader visse af disse aktiviteter være omfattet af det nævnte princip, ikke i sig selv medføre, at det fastslås, uafhængigt af noget andet klagepunkt, at denne medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, nr. 38), og artikel 9 i direktiv 2000/60.
- 60 Henset til samtlige de ovenfor anførte bemærkninger bør Forbundsrepublikken Tyskland frifindes.

Sagens omkostninger

- ⁶¹ I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kommissionen har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagens omkostninger. I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bør det pålægges Kongeriget Danmark, Ungarn, Republikken Østrig, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Forbundsrepublikken Tyskland frifindes.**
- 2) **Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Kongeriget Danmark, Ungarn, Republikken Østrig, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter