



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

7. december 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — direktiv 2000/60/EF — ramme for Den Europæiske Unions vandpolitiske foranstaltninger — dækning af omkostninger ved forsyningspligtydelser — beregning af det beløb, som forbrugeren skal betale — variabel del, der er knyttet til det faktiske forbrug, og fast del, der er uafhængig af denne mængde«

I sag C-686/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Općinski sud u Velikoj Gorici (byretten i Velika Gorica, Kroatien) ved afgørelse af 10. december 2015, indgået til Domstolen den 18. december 2015, i sagen:

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

mod

Željka Klafurić,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer), som fungerende afdelingsformand, A. Arabadžiev og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. ved avocat D. Crnković
- den kroatiske regering ved A. Metelko-Zgombić, som befuldmægtiget
- den italienske regering ved G. Palmieri som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Varrone
- Europa-Kommissionen ved E. Manhaeve og M. Mataija, som befuldmægtigede,

* Processprog: kroatisk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. og Željka Klafurić vedrørende sidstnævntes nægtelse af at betale den faste del af prisen for sit vandforbrug.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 1., 11., 19. og 38. betragtning til direktiv 2000/60 har følgende ordlyd:
 - »(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.

[...]
 - (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.

[...]
 - (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.

[...]

4 Artikel 2 i direktiv 2000/60 med overskriften »Definitioner« er sålydende:

»I dette direktiv gælder følgende definitioner:

[...]

38) »forsyningspligtgydelse«: 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«: forsyningspligtgydelser 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).

[...]«

5 Artikel 9 i direktiv 2000/60 med overskriften »Dækning af omkostninger ved forsyningspligtgydelser« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne tager hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligtgydelser, 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 forsyningspligtgydelser, baseret på den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III, og under hensyn til princippet om, at forureneren betale.

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 forsyningspligtgydelser.

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.«

- 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 forsyningspligtydelser, under hensyntagen til langsigtede prognoser for udbud og efterspørgsel efter vand i vandområdedistriktet og, om fornødent:
 - overslag over mængder, priser og omkostninger ved forsyningspligtydelser og
 - overslag over relevante investeringer, herunder prognoser for sådanne investeringer
 - b) skøn over, hvilken kombination af foranstaltninger vedrørende vandanvendelser 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.«

Kroatisk ret

ZOV

- 7 Artikel 197, stk. 5, i Zakon o vodama (lov om vand) (*Narodne novine* nr. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 og 14/14, herefter »ZOV«) bestemmer:
- »Prisen for vandforsyning fastsættes i henhold til princippet om fuld omkostningsdækning således som defineret i lov om finansiering af vandforvaltningen, princippet om en social acceptabel pris på vand og princippet om forbud mod monopol.
- [...]«
- 8 ZOV's artikel 205, stk. 1 og 2, bestemmer:
- »De midler, der er nødvendige for offentlig vandforsyning og offentlig vandrensning, sikres gennem prisen for vandforsyning.
- Prisen for vandforsyning udgør indkomsten for vanddistributøren, og betalingsforpligtelsen påhviler ejeren, eller enhver anden lovlig indehaver af den faste ejendom, hvor ydelsen anvendes (brugeren).
- [...]«
- 9 ZOV's artikel 206, stk. 1, 2 og 7, bestemmer:
- »Prisen for forsyningspligtydelser fastsættes ved afgørelse truffet af vandforsyningsdistributøren efter aftale med den lokale myndighed.
- Prisen for vandforsyning må ikke være lavere end den pris, der er fastsat i henhold til de kriterier, der er nævnt i nærværende artikels stk. 7.
- [...]

Republikken Kroatiens regering fastsætter på forslag af komitéen for vandforsyning ved lov kriterierne for beregning af minimumsgrundprisen for vandforsyning og de omkostninger, som dækkes af prisen for disse ydelser. Den minimumsmængde vand, som er nødvendig med henblik på dækning af husholdningernes basale behov, fastsættes ligeledes ved lov.

[...]«

Lov om minimumsgrundprisen for vandforsyning og de omkostninger, som dækkes af prisen for denne forsyning

- 10 Artikel 6 i Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (lov om minimumsgrundprisen for vandforsyning og de omkostninger, som dækkes af prisen for denne forsyning) af 16. september 2010 (Narodne novine, nr. 112/10) bestemmer, at minimumsgrundprisen for vandforsyning består af en variabel del og en fast del, der dækker tilslutning af ejendomme til det kommunale vandværk, udgifter til måleraflæsning, behandling af aflæst data, kalibrering og vedligeholdelse af målere, løbende og langvarig vedligeholdelse af tilslutningen af ejendomme til det kommunale værker, regelmæssig overvågning af de kommunale værker og analyse samt bevaring af rent drikkevand.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 Vodoopskrba i odvodnja er distributør for den kommunale vandforsyning i flere byer i Kroatien, bl.a. Zagreb.
- 12 Vodoopskrba i odvodnjadevant har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om manglende betaling mod Željka Klafurić, som bestrider en del af den pris for vandforsyning, der er faktureret for perioden mellem december 2013 og juni 2014.
- 13 Željka Klafurić bestrider, at hun skal betale den faste del af prisen for vandforsyningen, som er beregnet uafhængigt af det faktiske vandforbrug.
- 14 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at forbrugeren kun skal betale for sit vandforbrug i henhold til, hvad hendes måler viser, hvilket svarer til den variable del af hendes faktura. Ifølge den forelæggende ret er den nationale lovgivning »ikke blevet harmoniseret« i forhold til direktiv 2000/60 for så vidt angår prisfastsættelse og reglerne for betaling af vand.
- 15 Under disse omstændigheder har Općinski sud u Velikoj Gorici (byretten i Velika Gorica, Kroatien) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Hvorledes beregnes prisen for leveret vand, der faktureres pr. lejlighed i en beboelsesejendom eller pr. enfamiliehus, i henhold til EU-retten?
- 2) Betaler unionsborgere fakturaerne for deres vandforbrug, således at de udelukkende betaler for det forbrug, der faktisk aflæses på vandmåleren, eller betaler de desuden andre poster eller udgifter?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 16 Indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. I denne henseende kan Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret,

navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. bl.a. dom af 14.4.2016, Cervati og Malvi, C-131/14, EU:C:2016:255, præmis 26).

- 17 I den foreliggende sag ønsker den forelæggende ret, henset til forelæggelsesafgørelsens præmisser med sine to spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at den pris for vandforsyning, som faktureres forbrugeren, ikke kun omfatter en variabel del, der beregnes på grundlag af den vandmængde, den pågældende person faktisk har forbrugt, men ligeledes en fast del, der dækker udgifterne til tilslutning af ejendomme til vandværkerne, udgifter til bl.a. vedligeholdelse af vandværkerne, måleraflæsning, behandling af aflæst data, kalibrering og vedligeholdelse af målere samt analyse og bevaring af rent drikkevand.
- 18 Som Domstolen allerede har fastslået, er direktiv 2000/60 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 (jf. bl.a. dom af 30.11.2006, Kommissionen mod Luxembourg, C-32/05, EU:C:2006:749, præmis 41, og af Kommissionen mod Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 50).
- 19 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.
- 20 Artikel 9 i direktiv 2000/60 bestemmer ud fra dette perspektiv, at medlemsstaterne tager hensyn til princippet om, at alle omkostninger forbundet med forsyningspligtigheder, 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 forureneren 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.
- 21 Valget af, hvilke midler der gør det muligt at sikre, at prissætningspolitikken for vand giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne, er således overladt til medlemsstaterne. I denne forbindelse kan det ikke bestrides, at fastsættelsen af prisen for vandforsyning på grundlag af den mængde vand, der faktisk er forbrugt, udgør et af de midler, der giver brugerne passende tilskyndelse til en mere effektiv anvendelse af vandressourcerne.
- 22 Med henblik på at opfylde den EU-retlige forpligtelse til dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder råder medlemsstaterne imidlertid over en mulighed for at vedtage andre metoder til prissætning, der navnlig gør det muligt at dække de udgifter, som vanddistributørerne afholder i forbindelse med, at de stiller vand til rådighed for brugerne i tilstrækkelige mængder og af en tilstrækkelig god kvalitet, uafhængigt af, hvor meget vand de pågældende forbrugere faktisk anvender.

- 23 I den udstrækning medlemsstaterne opfylder forpligtelsen til dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, kan de, således som anført i denne doms præmis 20, vælge mellem forskellige metoder til prissætning, der er bedst tilpasset deres egen situation, inden for rammerne af de skønsmålinger, de er tillagt ved direktiv 2000/60, eftersom dette direktiv ikke pålægger dem en bestemt prissætningsmodel.
- 24 Det fremgår i denne henseende hverken af artikel 9 i direktiv 2000/60 eller af nogen anden bestemmelse i dette direktiv, at EU-lovgiver har haft til hensigt at opstille hindringer for, at medlemsstaterne kan vedtage en prissætningspolitik for vand, som er baseret på en pris for vand, der opkræves af brugerne, og som består af en variabel del, der er knyttet til den vandmængde, der faktisk er forbrugt, og en fast del, der ikke er knyttet til den vandmængde, der faktisk er forbrugt.
- 25 Det fremgår desuden af en undersøgelse af forskellige nationale lovgivninger, at det, som anført af Kommissionen – der i denne henseende har henvist til sin meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg af 26. juli 2000 med overskriften »Prissætningspolitikker med sigte på større bæredygtighed i brugen af vandressourcer« (KOM(2000) 477 endelig) og til Det Europæiske Miljøagenturs tekniske rapport (EEA 16/2013) med overskriften »Assessment of cost recovery through water pricing« – er fast praksis i medlemsstaterne, at prisen for forsyningspligtigheder består af en fast del og en variabel del.
- 26 Det fremgår i denne henseende af de relevante bestemmelser i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, at sidstnævnte tager hensyn til princippet om fuld dækning af omkostninger ved tilgængeligheden til og beskyttelsen af vand og ved udførelsen, driften og vedligeholdelsen af vandforsyningsystemerne. De bestemmer navnlig, at den faste del af prisen for forsyningspligtighederne bl.a. har til formål at dække omkostninger ved vedligeholdelse af den kommunale vandforsyning og analyse og bevaring af rent drikkevand.
- 27 Henset til ovenstående bemærkninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der bestemmer, at den pris for vandforsyning, som faktureres forbrugeren, ikke kun omfatter en variabel del, der beregnes på grundlag af den vandmængde, den pågældende person faktisk har forbrugt, men ligeledes en fast del, der ikke er knyttet til denne mængde.

Sagens omkostninger

- 28 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der bestemmer, at den pris for forsyningspligtigheder, som faktureres forbrugeren, ikke kun omfatter en variabel del, der beregnes på grundlag af den vandmængde, den pågældende person faktisk har forbrugt, men ligeledes en fast del, der ikke er knyttet til denne mængde.

Underskrifter