



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2014\*

Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen — Ympäristö — Direktiivi 2000/60/EY —  
Yhteisön vesipolitiikan puitteet — Vesipalvelujen kustannusten kattaminen — Käsite ”vesipalvelut”

Asiassa C-525/12,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä  
koskevasta kanteesta, joka on nostettu 19.11.2012,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään E. Manhaeve ja G. Wilms, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

**Saksan liittotasavalta**, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,

vastaajana,

jota tukevat

**Tanskan kuningaskunta**, asiamiehinään M. Wolff ja V. Pasternak Jørgensen,

**Unkari**, asiamiehinään M. Z. Fehér ja K. Szijjártó,

**Itävallan tasavalta**, asiamiehenään C. Pesendorfer,

**Suomen tasavalta**, asiamiehinään J. Heliskoski ja H. Leppo,

**Ruotsin kuningaskunta**, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ja S. Johannesson,

**Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehinään S. Behzadi-Spencer  
ja J. Beeko, avustajanaan barrister G. Facenna,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça,  
G. Arestis, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.3.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.5.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY (EYVL L 327, s. 1) ja erityisesti sen 2 artiklan 38 alakohdan ja 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on jättänyt tietyt palvelut (mm. patoaminen vesivoiman tuottamista, vesiliikennettä ja tulvasuojelua varten, vedenotto kastelukäyttöön, teollisuuden käyttöön ja omaa kulutusta varten) käsitteen ”vesipalvelut” soveltamisalan ulkopuolelle.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Direktiivi 2000/60*

- 2 Direktiivissä 2000/60 on muun muassa seuraavat perustelukappaleet:

”(1) Vesi ei ole tavallinen kaupallinen tuote, vaan pikemminkin perintö, jota on sellaisena suojeltava, puolustettava ja kohdeltava.

--

(11) Perustamissopimuksen 174 artiklan mukaisesti yhteisön ympäristöpolitiikan on määrä edistää ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä, ja sen on määrä perustua ennalta varautumisen periaatteeseen sekä periaatteisiin, joiden mukaan olisi ryhdyttävä ennaltaehkäiseviin toimiin, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja pilaajan olisi maksettava.

--

(13) Yhteisön erilaiset olot ja tarpeet edellyttävät yksityiskohdiltaan erilaisia ratkaisuja; erilaisuus olisi otettava huomioon suunniteltaessa ja toteutettaessa toimenpiteitä vesistöalueen puitteissa vesien suojelun ja kestäväen käytön turvaamiseksi. Päätökset olisi tehtävä mahdollisimman lähellä niitä paikkoja, joissa veteen kohdistuu vaikutuksia tai sitä käytetään. Jäsenvaltioiden vastuulla olevat toimet olisi asetettava etusijalle laatimalla alueellisiin ja paikallisiin oloihin soveltuvia toimenpideohjelmia.

--

(19) Tällä direktiivillä pyritään yhteisön vesiympäristön säilyttämiseen ja parantamiseen; tämä tavoite kohdistuu lähinnä veden laatuun. Määrän ennakkovalvonta on veden hyvän laadun turvaamisen osatekijä, ja sen vuoksi olisi säädettävä myös määrää koskevista toimenpiteistä veden hyvän laadun turvaamiseksi.

(20) Pohjavesimuodostuman määrällinen tila voi vaikuttaa kyseiseen muodostumaan yhteydessä olevien pintavesien ja maaekosysteemien ekologiseen laatuun.

--

- (33) Olisi pyrittävä kaikkien vesistöalueiden vesien hyvään tilaan sovittamalla yhteen samoihin ekologiin, hydrologisiin ja hydrogeologisiin järjestelmiin kuuluvia pinta- ja pohjavesiä koskevat toimenpiteet.

--

- (38) Jäsenvaltioiden käyttämät taloudelliset ohjauskeinot voivat soveltua osaksi toimenpideohjelmaa. Vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate, vesiympäristölle aiheutettuun vahinkoon tai haittavaikutukseen liittyvät ympäristö- ja luonnonvarakustannukset mukaan lukien, olisi otettava huomioon erityisesti pilaaja maksaa -periaatteen mukaisesti. Tätä varten tarvitaan vesipalvelujen taloudellista analyysiä, joka perustuu vesipiirin alueen vedenhankintaa ja -tarvetta koskeviin pitkän ajan ennusteisiin.

--”

- 3 Direktiivin 2000/60 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä

--

- 38) ’Vesipalveluilla’ tarkoitetaan kaikkia palveluja, jotka tarjoavat kotitalouksille, julkisille laitoksille tai jotakin taloudellista toimintaa varten:

- a) pinta- tai pohjaveden ottoa, patoamista, varastointia, käsittelyä ja jakelua;
- b) jätevesien keräämistä ja käsittelyä harjoittavia laitoksia, jotka johtavat vettä edelleen pintavesiin.

- 39) ’Vedenkäytöllä’ tarkoitetaan vesipalveluja ja kaikkia 5 artiklan ja liitteen II mukaisesti määriteltyjä muita toimintoja, joilla voi olla merkittävä vaikutus vesien tilaan.

Tätä käsitettä sovelletaan 1 artiklaa sovellettaessa sekä 5 artiklan ja liitteessä III olevan b kohdan mukaisesti taloudellisiin analyyseihin.

--”

- 4 Direktiivin 2000/60 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset ja silloin on otettava huomioon liitteen III mukainen taloudellinen analyysi ja erityisesti pilaaja maksaa -periaate.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viimeistään vuonna 2010:

- veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen ja siten edistää tämän direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamista,
- veden käytön eri sektorit, jaoteltuina ainakin teollisuuteen, kotitalouksiin ja maatalouteen, osallistuvat riittävästi vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamiseen, käyttäen perusteena liitteen III mukaista taloudellista analyysiä ja ottaen huomioon pilaaja maksaa -periaatteen.

Jäsenvaltiot voivat näin tehdessään ottaa huomioon kustannusten kattamisen sosiaaliset, ympäristöön kohdistuvat ja taloudelliset vaikutukset samoin kuin kyseisen alueen tai alueiden maantieteelliset olot ja ilmasto-olot.

2. Jäsenvaltioiden on selostettava vesipiirin hoitosuunnitelmissa 1 kohdan täytäntöön panemiseksi suunnitellut toimenpiteet, jotka osaltaan vaikuttavat tämän direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, sekä veden käytön eri sektoreiden osallistuminen vesipalveluiden kustannusten kattamiseen.

3. Tämän artiklan säännökset eivät saa estää tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden rahoitusta.

4. Jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan direktiiviä, jos ne päättävät olla vakiintuneen käytännön mukaan soveltamatta tiettyyn veden käyttötoimintaan 1 kohdan toisen alakohdan säännöksiä ja tämän vuoksi myöskään 2 kohdan asianomaisia säännöksiä silloin, kun kyseinen päätös ei vaaranna tämän direktiivin tarkoitusta eikä sen tavoitteiden saavuttamista. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava vesipiirin hoitosuunnitelmissa perustelunsa siihen, miksi ne eivät sovelle 1 kohdan toista alakohtaa täysimääräisesti.”

5. Direktiivin 2000/60 11 artikla, jonka otsikko on ”Toimenpideohjelma”, sisältää muun muassa seuraavat kohdat:

”1. Kunkin jäsenvaltion on huolehdittava, että kullekin vesipiirille tai jäsenvaltion alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle laaditaan toimenpideohjelma, jossa otetaan huomioon 5 artiklassa edellytettyjen analyysien ja tarkastelujen tulokset ja jonka tarkoituksena on saavuttaa 4 artiklan mukaiset tavoitteet. Toimenpideohjelmissa voidaan viitata toimenpiteisiin, jotka johtuvat kansallisella tasolla annetusta lainsäädännöstä ja koskevat koko jäsenvaltion aluetta. Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikkiin vesipiireihin ja/tai kansainvälisten vesipiirien niihin osiin, jotka sijaitsevat jäsenvaltion alueella.

2. Jokaisen toimenpideohjelman on sisällettävä 3 kohdassa yksilöidyt ’perustoimenpiteet’ ja tarvittaessa ’täydentävät’ toimenpiteet.

3. ’Perustoimenpiteet’ ovat vähimmäisvaatimuksia, jotka tulee täyttää, ja niihin kuuluvat:

a) toimenpiteet, joita edellytetään vesien suojelua koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi, mukaan lukien 10 artiklassa ja liitteessä VI olevassa A osassa luetellussa yhteisön lainsäädännössä edellytetyt toimenpiteet;

b) toimenpiteet, joita pidetään aiheellisina 9 artiklan täytäntöönpanemiseksi;

– –”

6. Direktiivin 2000/60 liitteessä III, jonka otsikko on ”Taloudellinen analyysi”, todetaan seuraavaa:

”Taloudellisen analyysin sisältämän tiedon on oltava riittävää ja riittävän yksityiskohtaista (ottaen huomioon tarpeellisten tietojen keräämiseen liittyvät kustannukset), jotta voidaan:

a) laatia tarpeelliset laskelmat vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaatteen huomioon ottamiseksi ottaen 9 artiklan mukaisesti huomioon vedenhankinnan ja tarpeen pitkän ajan ennusteet vesipiirissä sekä tarvittaessa:

— arviot vesipalveluihin liittyvistä vesimääristä, hinnoista ja kustannuksista, ja

— arviot tarpeellisista investoinneista sekä niitä koskevat ennusteet;

- b) arvioida toimien mahdollisten kustannusten perusteella kustannustehokkaimmat yhdistelmät niistä veden käyttöä koskevista toimenpiteistä, jotka sisällytetään 11 artiklan mukaisiin toimenpideohjelmiin.”

#### *Direktiivi 2006/123/EY*

- 7 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- 1) ’palvelulla’ itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa perustamissopimuksen 50 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus;
- 2) ’palveluntarjoajalla’ luonnollista henkilöä, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen, tai perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettua jäsenvaltioon sijoittautunutta oikeushenkilöä, joka tarjoaa tai tuottaa palvelun;
- 3) ’vastaanottajalla’ luonnollista henkilöä, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen tai jolle on myönnetty oikeuksia yhteisön säädöksillä, tai perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettua jäsenvaltioon sijoittautunutta oikeushenkilöä, joka käyttää tai haluaa käyttää palvelua elinkeinotoiminnassaan tai muusta syystä; – –”

#### *Direktiivi 2004/35/EY*

- 8 Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY (EYVL L 143, s. 56) 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 13 alakohdan mukaan tässä direktiivissä tarkoitetaan ”palveluilla” yhden luonnonvaran jonkin toisen luonnonvaran tai kansalaisten hyväksi suorittamia tehtäviä.

#### **Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa**

- 9 Komissiolle tehtiin elokuussa 2006 kantelu, jonka mukaan Saksan liittotasavalta tulkitsee direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”vesipalvelut” sillä tavalla, että kyseiset palvelut rajoittuvat vesihuoltoon ja jätevesien keräämiseen, käsittelyyn ja poistamiseen, ja näin ollen rajoittaa tämän direktiivin 9 artiklan, joka koskee vesipalvelujen kustannusten kattamista, soveltamisalaa.
- 10 Erityisesti patoamiset muun muassa vesivoiman tuottamista, vesiliikennettä ja tulvasuojelua varten eivät ole tämän tulkinnan mukaan vesipalveluita, eikä niitä näin ollen voida ottaa huomioon, kun sovelletaan mainitun direktiivin 9 artiklan ja liitteessä III olevan a alakohdan mukaista kustannusten kattamisen periaatetta.
- 11 Komissio osoitti 7.11.2007 Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se esitti, ettei Saksan lainsäädäntö ole yhteensoveltuva useiden direktiivin 2000/60 säännösten kanssa ja ettei se soveltanut oikein käsitettä ”vesipalvelut”. Komissio katsoi nimittäin, että vesivarojen suojelemiseksi veden erilaisilla käyttötavoilla on oltava hintansa. Tästä seuraa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää hinnoittelusta erilaisille veden käyttötavoille, vaikka niitä ei voidakaan katsoa termin perinteisessä mielessä palvelujen suorituksiksi. Näin ollen esimerkiksi pelkälle vesiliikenteelle pitäisi asettaa lupamaksu.

- 12 Saksan liittotasavalta vastasi tähän viralliseen huomautukseen 6.3.2008 ja 24.9.2009.
- 13 Komissio osoitti Saksan liittotasavallalle 30.9.2010 täydentävän virallisen huomautuksen, johon tämä vastasi 18.11.2010. Saksan liittotasavalta antoi komissiolle 27.7.2011 tiedoksi pintavesien suojelusta 20.7.2011 annetun asetuksen (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer), jolla saatettiin direktiivin 2000/60 5 artikla osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- 14 Komissio antoi Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon 30.9.2011.
- 15 Sen jälkeen, kun määräaika oli jatkettu kahdesti, Saksan liittotasavalta vastasi mainittuun lausuntoon 31.1.2012, minkä jälkeen se ilmoitti komissiolle heinäkuussa 2012 direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 ja 39 alakohdan sekä 9 artiklan saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- 16 Vaikka kyseiset säännökset oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, komission mielestä vesipalvelujen määritelmän eriävän tulkinnan ja siitä johtuvan direktiivin 2000/60 9 artiklan puutteellisen soveltamisen ongelma oli edelleen olemassa. Näin ollen komissio päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.
- 17 Unionin tuomioistuimen presidentin 2.4.2013, 5.4.2013, 8.4.2013, 11.4.2013 ja 15.4.2013 antamilla määräyksillä Itävallan tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Suomen tasavalta, Unkari, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Saksan liittotasavaltaa.

## **Kanne**

### *Tutkittavaksi ottaminen*

#### Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 18 Saksan liittotasavalta väittää, että komission kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin siinä tyydytään vaatimaan, että unionin tuomioistuin selventää pelkästään teoreettista kysymystä, eikä perustella, miltä osin se ei konkreettisesti ole noudattanut perussopimuksista ja direktiivistä 2000/60 johtuvia velvoitteita. Sen mukaan komissio on epätarkka väittäessään, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut tällaisia velvoitteita jättämällä tietyt palvelut käsitteen ”vesipalvelut” soveltamisalan ulkopuolelle, koska komissio ei viittaa konkreettiseen toimintaan, jota olisi muutettava.
- 19 Komission päätelmissään mainitsema tämän käsitteen alaan kuuluva esimerkinomainen palveluluettelo ei sen mukaan poista tätä epätarkkuutta, sillä vaikka unionin tuomioistuin hyväksyisi mainitut vaatimukset, Saksan liittotasavalta ei voisi tietää, onko muut vesipalvelut luokiteltava tällä tavoin. Näitä esimerkkejä ei ole myöskään mainittu perustellussa lausunnossa, jonka vaatimusosa oli näin ollen erilainen kuin käsiteltävänä olevassa kanteessa.
- 20 Komissio väittää, että sen kanne on täysin selkeä siltä osin kuin sen tarkoituksena on todeta, että Saksan liittotasavalta soveltaa kumulatiivisesti direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdassa lueteltuja seikkoja sillä tavoin, että useat vesipalvelut jäävät tässä säännöksessä annetun määritelmän ulkopuolelle. Näin ollen kanteessa mainitut toiminnat on vastaajana olevan jäsenvaltion alueella jätetty lähtökohtaisesti hinnoittelun ulkopuolelle.

## Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 21 Aluksi on huomattava, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevilla menettelyillä on antaa jäsenvaltiolle sekä tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset veloitteensa että tilaisuus puolustautua komission esittämiä väitteitä vastaan. SEUT 258 artiklan nojalla nostettavan kanteen kohde rajataan näin ollen tässä määräyksessä määrättyssä oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Tämän menettelyn säännönmukaisuus on EUT-sopimuksessa tavoiteltu olennainen tae, jolla ei ainoastaan suojata kyseisen jäsenvaltion oikeuksia vaan myös varmistetaan se, että mahdollisen oikeudenkäynnin kohteena oleva riita on selvästi määritelty (ks. mm. tuomio komissio v. Alankomaat, C-508/10, EU:C:2012:243, 33 ja 34 kohta).
- 22 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdan mukaan komission on kaikissa SEUT 258 artiklan nojalla nostamissaan kanteissa ilmoitettava ne täsmälliset kanneperusteet, joista unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä vähintään yhteenvedonmaisesti ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin kanneperusteet perustuvat. Tästä seuraa, että komission kanteessa on esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jotakin sille perussopimusten perusteella kuuluvista velvoitteista (ks. mm. tuomio komissio v. Alankomaat, EU:C:2012:243, 35 ja 36 kohta).
- 23 Käsiteltävästä kanteesta on todettava, että se sisältää johdonmukaisen esityksen syistä, joiden nojalla komissio katsoo, että Saksan liittotasavalta ei ollut noudattanut sille direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdan ja 9 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteita. Sekä oikeudenkäyntiä edeltäneestä menettelystä ja erityisesti komission tälle jäsenvaltiolle osoittamasta perustellusta lausunnosta että unionin tuomioistuimelle osoitetusta kannekirjelmästä ilmenee, että komissio väittää etenkin, että tämän jäsenvaltion käsitteelle ”vesipalvelut” antaman tulkinnan vuoksi tietyt tällaiset palvelut jäävät lähtökohtaisesti virheellisesti mainitulla direktiivillä perustetun veloitteen soveltaa niihin kustannusten kattamisen periaatetta, ympäristö- ja luonnonvarakustannukset mukaan lukien, soveltamisalan ulkopuolelle.
- 24 Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely mahdollistaa jäsenvaltioille asetettujen veloitteiden täsmällisen ulottuvuuden määrittämisen tulkintaeroavuuksien tapauksessa (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Espanja, C-196/07, EU:C:2008:146, 28 kohta).
- 25 Lisäksi on todettava, että rajoittamatta komission velvollisuutta täyttää sille SEUT 258 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä kuuluva näyttövelvollisuutensa mikään ei estä sitä, että se tällaisen erilaisen tulkinnan vuoksi saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kyseisen jäsenvaltion väitettyä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jossa vedotaan useisiin tilanteisiin, jotka ovat sen mukaan unionin oikeuden vastaisia, vaikka se ei osoittaisi tyhjentävästi kaikkia näitä tilanteita (ks. analogisesti mm. tuomio komissio v. Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, 20–22 kohta)
- 26 Käsiteltävässä asiassa kyseisen jäsenvaltion komission tulkinnasta eroava tulkinta unionin oikeuden säännöksestä ilmenee tämän jäsenvaltion alueella hallintokäytäntönä, jonka olemassaoloa ei ole kiistetty, vaikka se ei olisikaan yleinen. Näin ollen se seikka, että komissio vetosi väitteidensä tueksi vain joihinkin esimerkkeihin tästä käytännöstä, ei poista sen kanteelta riittävää täsmällisyyttä tämän kanteen kohteen arvioimiseksi.
- 27 Tästä on vielä todettava, että vaikka komissio mainitsee kannekirjelmänsä vaatimusosassa esimerkinomaisesti tilanteita, jotka sen mukaan kuvaavat Saksan liittotasavallan väitettyä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä, ja vaikka tällaisia esimerkkejä ei ollut tälle jäsenvaltiolle osoitetussa perustellussa lausunnossa, tällaisen lisäyksen ei voida katsoa laajentavan tämän kanteen kohdetta, joka rajoittuu edelleen direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdasta ja 9 artiklasta johtuvien veloitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseen.

28 Näin ollen komission kanne on otettava tutkittavaksi.

### *Asiakysymys*

#### Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 29 Komissio väittää, että koska Saksan liittotasavalta on tulkinnut suppeasti direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”vesipalvelut”, se ei ole soveltanut oikein tämän direktiivin 9 artiklaa, jonka soveltamisala koskee näiden palvelujen kustannusten kattamista, veden hinnoittelupolitiikkaa ja pilaaja maksaa -periaatteen soveltamista vedenkäyttöihin.
- 30 Vastoin tämän jäsenvaltion väitettä käsite ”vesipalvelut” ei komission mukaan kata pelkästään vesihuoltoa ja jätevesien käsittelyä. Direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdan sanamuodon, sen asiayhteyden ja tällä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien nojalla on katsottava, että näiden palvelujen määritelmä sisältää muita toimintoja, kuten vesiliikenne, sähkön tuottaminen vesivoiman avulla ja tulvasuojelu.
- 31 Komission mukaan direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdassa luetellaan – mainitsemalla vedenotto, patoaminen, varastointi, käsittely ja jakelu – erilaisia toimintoja, joista yhdestä on oltava kyse vesipalvelussa, eivätkä pilkut näiden termien välissä ja konjunktion ”ja” käyttö saa aikaan muuta merkitystä. Vesipalvelu ei edellytä, että kaikki tämän direktiivin 2 artiklan 38 alakohdan a tai b alakohdassa luetellut toiminnat esiintyisivät samanaikaisesti.
- 32 Direktiivin päämääränä on komission mukaan taata vesivarojen tehokas käyttö varmistamalla veden erilaisten käyttötapojen tarkoituksenmukaisen osallistumisen tähän käyttöön liittyvien palvelujen kustannusten kattamiseen, kun otetaan huomioon pilaaja maksaa -periaate. Tätä päämäärää ei saavuteta, jos vastaajana olevan jäsenvaltion väitteen mukaisesti vesihuollon tai jätevesien käsittelyn ulkopuolella vedenottoa harjoittavat yritykset, esimerkiksi joissakin osavaltioissa avolouhokset, eivät olisi velvollisia maksamaan vedenottojen kustannuksia.
- 33 Komission mukaan direktiivillä 2000/60 ja direktiivillä 2004/35 on sama oikeudellinen perusta ja niillä molemmilla pyritään ympäristönsuojelun tavoitteisiin, mikä ei mahdollista Saksan liittotasavallan esityksen vastaisesti sitä, että direktiivin 2004/35 saksankielisessä versiossa olevaa käsitettä ”Funktion” ja direktiivissä 2000/60 olevaa käsitettä ”Dienstleistung” tulkitaan eri tavalla sillä tavoin, että viimeksi mainitussa tarkoitettaisiin ihmisen toimintaa. Lisäksi ympäristöoikeudessa palvelut eivät edellytä ihmisen osallistumista, kuten Yhdistyneiden kansakuntien vuonna 2001 julkaisemasta ekosysteempipalvelujen arviointikertomuksesta, jonka nimi on ”Millennium Ecosystem Assessment” (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009), ilmenee.
- 34 Komission mukaan sen puoltama käsitteen ”vesipalvelut” laaja tulkinta ei tee direktiivin 2000/60 2 artiklan 39 alakohdassa tehdystä erottelusta tarpeetonta, kun siinä käytetään vedenkäytön käsitettä. Tämä viimeksi mainittu käsite sisältää paitsi vesipalvelut myös laajemmin kaikenlaiset toiminnat, joilla voi olla merkittävä vaikutus vesien tilaan, esimerkiksi urheilukalastuksen, uimisen tai vesiliikenteen luonnonvesissä, joita ei ole voitu padota.
- 35 Komissio väittää, että näissä olosuhteissa vesipalveluihin kuuluvat vedenotto kastelukäyttöön, joka aiheuttaa huomattavaa painetta vesimuodostumiin, vedenotto teollisuuden käyttöön ja omaa kulutusta varten, patoaminen vesivoiman tuottamista, vesiliikennettä ja tulvasuojelua varten sekä veden varastointi, käsittely ja jakelu. Osoittautuu kuitenkin esimerkiksi, etteivät tietyt osavaltiot sovelta minkäänlaista vedenottomaksua tai että ne soveltavat laajoja poikkeuksia.



- 36 Saksan liittotasavallan mukaan komission kanne perustuu virheelliseen kantaan direktiivistä 2000/60 kokonaisuudessaan, erityisesti vedenkäytön hinnoittelun välineestä, joka on tosin tärkeä keino taloudellisuuden ja huolellisuuden lisäämiseksi vesivoimavaran hoidossa mutta ei ole tässä direktiivissä tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi säädetty ainoa toimenpide. Sen mukaan komission tulkinnassa direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdasta ja 9 artiklasta jätetään huomiotta tämän direktiivin hoitojärjestelmä, jonka johtoajatuksen mukaan vesistöalueiden vesiensuojelun vaatimusten on oltava tasapainossa oikeutetun käytön kanssa. Komissio kumoo näin ollen olemassa olevan tasapainon niiden eri hoitovälineiden kesken, joista on säädetty tässä direktiivissä sekä toissijaisuutta että tehokkuutta koskevista syistä.
- 37 Direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdan a ja b alakohdan rakenteet sellaisenaan nojautuvat Saksan liittotasavallan mukaan selvään jakoon vesihuoltotoimien ja jätevesien puhdistustoimien välillä. Ensiksi mainitut toiminnat ovat tavanomaisesti välttämättömiä vesihuollon vaiheita (hankinta, käsittely, varastointi, kuljetus, jakelu), ja niiden yksityiskohtaisella nimeämisellä on tarkennettu, että kaikki nämä vaiheet on otettava huomioon kustannusten laskemisessa.
- 38 Saksan liittotasavallan mukaan käsite ”vesipalvelu” ei sisällä erilaisia vesihuoltotoimintoja vaan tämän huollon kokonaisuudessaan. Mainittujen toimintojen sisällyttäminen tähän käsitteeseen laajentaisi säännöstenvastaisesti sen soveltamisalaa. Tämä määritelmä ei poista direktiiviltä 2000/60 sen tehokasta vaikutusta, joka perustuu tasapainoon yhtäältä vedensuojelun vaatimusten ja toisaalta veden oikeutetun käytön välillä. Pelkästään siitä seikasta, että direktiivin 2000/60 9 artiklassa mainitaan pilaaja maksaa -periaate, ei voida johtaa, että kustannusten kattamisvelvollisuus on laajennettava kaikkiin vesille haittaa aiheuttaviin käyttöihin ja toimenpiteisiin, koska on nimenomaisesti säädetty muista toimenpiteistä, kuten tämän direktiivin liitteessä VI olevassa B osassa mainituista toimenpiteistä.
- 39 Saksan liittotasavalta katsoo, että käsitteen ”palvelut” määrittelemiseksi on sovellettava SEUT 57 artiklassa olevaa määritelmää, jossa edellytetään kahdenvälistä suhdetta, jota ei esiinny esimerkiksi veden käytössä vesiliikenteeseen tai tulvasuojelutoimenpiteissä mutta joka on vakiintunut vesihuoltotoimintojen ja jätevesien käsittelyyn osalta.
- 40 Tätä palvelujen määritelmää ei sen mukaan voida etsiä direktiivistä 2004/35, joka annettiin neljä vuotta direktiivin 2000/60 jälkeen ja joka ei sisällä tältä osin minkäänlaista viittausta aikaisempaan direktiiviin, ja lisäksi on todettava, ettei sen saksankielisessä versiossa käytetä siinä tarkoitettua asiasta termiä ”Dienstleistung” vaan termiä ”Funktionen”, mikä ei edellytä ihmisen toimintaa. Tätä määritelmää ei tältä osin myöskään voida johtaa turvautumalla käsitteeseen ”ekosysteempipalvelut”, joka otettiin käyttöön direktiivin 2000/60 antamisen jälkeen.
- 41 Sen mukaan on vielä todettava, että komission laaja tulkinta käsitteestä ”vesipalvelut” johtaa käytännössä sellaisen muun vedenkäytön olemassaolon kieltämiseen, jota kuitenkin tarkoitetaan direktiivin 2000/60 2 artiklan 39 alakohdassa. Tämän direktiivin 2 artiklan 38 alakohdan valmistelutöistä, joiden nojalla voidaan tulkita viimeksi mainittua säännöstä, ilmenee muun muassa, että komissio itse oli todennut, että kustannusten kattamisen periaatetta voidaan soveltaa vain juomavesihuoltoon ja jätevesien käsittelyyn.
- 42 Tanskan kuningaskunta, Unkari, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat kaikki esittäneet väliintulokirjelmässään huomautuksia Saksan liittotasavallan vaatimusten tueksi.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 43 Aluksi on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto ja sillä tavoitellut päämäärät myös sen asiayhteys ja unionin oikeuden säännökset ja määräykset kokonaisuudessaan, ja myös

unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen syntyhistoriasta voi ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (ks. mm. tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 44 Käsiteltävässä asiassa direktiivin 2000/60 9 artiklan sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset ja silloin on otettava huomioon liitteen III mukainen taloudellinen analyysi ja erityisesti pilaaja maksaa -periaate. Näiden valtioiden on muun muassa valvottava sitä, että veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen, ja siten ne edistävät direktiivin 2000/60 ympäristötavoitteiden saavuttamista. Tämän direktiivin 2 artiklan 38 alakohdassa puolestaan määritellään ”vesipalveluksi” kaikki palvelut, jotka tarjoavat kotitalouksille, julkisille laitoksille tai jotakin taloudellista toimintaa varten yhtäältä pinta- tai pohjaveden ottoa, patoamista, varastointia, käsittelyä ja jakelua ja toisaalta jätevesien keräämistä ja käsittelyä harjoittavat laitokset, jotka johtavat vettä edelleen pintavesiin.
- 45 Näiden säännösten, joissa ei määritellä käsitettä ”palvelut”, nojalla ei voida suoralta kädeltä määritellä, onko unionin lainsäätäjän tarkoituksena ollut soveltaa kustannusten kattamisen periaatetta komission väitteen mukaisesti jokaiseen palveluun, joka liittyy kuhunkin direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdan a alakohdassa mainittuun toimintaan tämän 38 alakohdan b alakohdassa mainitun jäteveden käsittelyn lisäksi, vai Saksan liittotasavallan väitteen mukaisesti pelkästään yhtäältä vesihuoltopalveluihin edellyttäen kaikkien tämän toiminnan vaiheiden huomioon ottamista sellaisina, kuin ne on lueteltu mainitun 38 alakohdan a alakohdassa, ja toisaalta tämän saman kohdan b alakohdassa tarkoitettuun jätevesien käsittelyyn liittyviin palveluihin.
- 46 Näin ollen on ensiksi analysoitava kyseisten säännösten asiayhteyttä ja systematiikkaa sen tarkistamiseksi, vaaditaanko komission väitteen mukaisesti kustannusten hinnoittelua kaikkien pinta- tai pohjaveden ottoa, patoamista, varastointia, käsittelyä ja jakelua koskevien toimintojen osalta.
- 47 Aluksi direktiivin 2000/60 valmistelutöistä ilmenee, sellaisina kuin julkisasiamies on tiivistänyt ne ratkaisuehdotuksensa 68 ja 69 kohdassa, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut yhtäältä antaa jäsenvaltioille tehtävä määritellä taloudellisen analyysin perusteella toimenpiteet, jotka on toteutettava kustannusten kattamista koskevan periaatteen soveltamiseksi, ja toisaalta edistää näiden kustannusten hinnoittelua laajentamalla sitä kaikkiin vesipalveluihin, koska tältä osin on olemassa hyvin eroavia käytäntöjä jäsenvaltioiden kesken muun muassa vesihuoltopalvelujen ja jätevesien käsittelyn hinnoittelun osalta.
- 48 Lisäksi kun direktiivin 2000/60 9 artiklassa vaaditaan, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalvelujen kustannusten kattamisen periaate ja varmistettava, että veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen ja siten edistää tämän direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamista, siinä ei sellaisenaan aseteta yleistä velvollisuutta hinnoitella kaikkia veden käyttöön liittyviä toimintoja.
- 49 Toiseksi on näin ollen arvioitava näiden säännösten ulottuvuutta direktiivillä 2000/60 tavoiteltujen päämäärien kannalta.
- 50 Tältä osin on palautettava mieliin, että direktiivi 2000/60 on puitedirektiivi, joka on annettu EY 175 artiklan (josta on tullut SEUT 192 artikla) 1 kohdan nojalla. Siinä vahvistetaan yhteiset periaatteet ja yleiset toimintapuitteet vesien suojelemiseksi ja varmistetaan yleisten periaatteiden ja rakenteiden, jotka mahdollistavat vesien suojelun ja ekologisesti kannattavan käytön Euroopan unionissa, koordinointi, yhdentäminen ja niiden kehittäminen pidemmällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden on kehitettävä myöhemmin siinä säädettyjä yhteisiä periaatteita ja yleisiä toimintapuitteita, ja niiden on toteutettava joukko erityisiä toimenpiteitä tässä direktiivissä säädetyissä määräajoissa. Siinä ei kuitenkaan tarkoiteta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen täydellistä yhdenmukaistamista vesialalla (tuomio komissio v. Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, 41 kohta).

- 51 Kuten direktiivin 2000/60 johdanto-osan 19 perustelukappaleesta ilmenee, direktiivin tavoitteena on yhteisön vesiympäristön säilyttäminen ja parantaminen. Tämä tavoite kohdistuu lähinnä veden laatuun. Määrän valvonta on veden hyvän laadun turvaamisen osatekijä, ja sen vuoksi olisi toteutettava myös määrää koskevia toimenpiteitä veden hyvän laadun turvaamiseksi.
- 52 Kun unionin lainsäätaja on todennut, että erilaiset olot ja tarpeet edellyttävät yksityiskohdiltaan erilaisia ratkaisuja, sen tarkoituksena on ollut, kuten erityisesti direktiivin 2000/60 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, että tämä ratkaisujen erilaisuus otetaan huomioon suunniteltaessa ja toteutettaessa toimenpiteitä vesistöalueen puitteissa vesien suojelun ja kestävän käytön turvaamiseksi ja että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä niitä paikkoja, joissa vesiin kohdistuu vaikutuksia tai sitä käytetään. Näin ollen ja sen vaikuttamatta veden hinnoittelupolitiikan ja pilaaja maksaa -periaatteen tärkeyteen sellaisena, kuin se vahvistetaan uudelleen tässä direktiivissä, jäsenvaltioiden vastuulla olevat toimet olisi asetettava etusijalle laatimalla alueellisiin ja paikallisiin oloihin soveltuvia toimenpideohjelmaa.
- 53 Kuten julkisasiamies esitti muun muassa ratkaisuehdotuksensa 72 kohdassa, direktiivi 2000/60 perustuu etenkin seuraaville periaatteille: vesistöaluekohtainen hoito, tavoitteiden asettaminen vesimuodostumakohtaisesti, suunnittelu ja ohjelmanlaadinta, veden hinnoittelumenetelmien taloudellinen analyysi ja sosiaalisten, ympäristöllisten ja taloudellisten vaikutusten huomioon ottaminen kustannusten kattamisessa sekä kyseisen alueen tai kyseisten alueiden maantieteellisten ja ilmastollisten olosuhteiden huomioon ottaminen.
- 54 Direktiivin 2000/60 11 artiklassa säädetään tästä, että kunkin jäsenvaltion on huolehdittava, että kullekin vesipiirille tai jäsenvaltion alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle laaditaan toimenpideohjelma, jossa otetaan huomioon tämän direktiivin 5 artiklassa edellytettyjen analyysien ja tarkastelujen tulokset ja jonka tarkoituksena on saavuttaa sen 4 artiklan mukaiset tavoitteet. Mainitun 11 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan sellaiset vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamista koskevat toimenpiteet, joista säädetään direktiivin 2000/60 9 artiklassa, ovat vähimmäisvaatimuksia, jotka tällaisen ohjelman tulee täyttää.
- 55 On siis niin, että vesipalvelujen kustannusten kattamista koskevat toimenpiteet ovat jäsenvaltioiden käytössä olevia välineitä vesien laadulliseen hoitoon, jonka päämääränä on vesivarojen järkevä käyttö.
- 56 Vaikka komissio väittää perustellusti, että direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdassa luetelluilla erilaisilla toiminnoilla, kuten vedenotto tai patoaminen, voi olla vaikutuksia vesimuodostumien tilaan ja ne voivat tämän vuoksi vaarantaa tällä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamisen, tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että tällaisten toimien hinnoittelun puuttuminen olisi joka tapauksessa väistämättä vahingollista näiden tavoitteiden toteuttamiselle.
- 57 Tältä osin direktiivin 2000/60 9 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat tietyissä olosuhteissa olla soveltamatta kustannusten kattamisen periaatetta tiettyyn veden käyttötoimintaan silloin, kun se ei vaaranna tällä direktiivillä tavoiteltuja päämääriä eikä niiden saavuttamista.
- 58 Tästä seuraa, että direktiivillä 2000/60 tavoitellut päämäärät eivät välttämättä tarkoita, että sen 2 artiklan 38 alakohdan a alakohdan säännöksiä on tulkittava siten, että kaikkiin niissä mainittuihin toimintoihin on sovellettava kustannusten kattamisen periaatetta, kuten komissio väittää.
- 59 Tässä tilanteessa se seikka, että Saksan liittotasavalta ei sovelle tätä periaatetta tiettyihin toimintoihin, ei sellaisenaan mahdollista muiden perusteiden puuttuessa sen toteuttamista, että tämä jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 2 artiklan 38 alakohdan ja 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan.
- 60 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetyt seikat, komission kanne on hylättävä.

## Oikeudenkäyntikulut

- <sup>61</sup> Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan liittotasavalta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja komissio on hävinnyt asian, tämä on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, mukaisesti on päätettävä, että Tanskan kuningaskunta, Unkari, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Tanskan kuningaskunta, Unkari, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset