



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2014. szeptember 11.*

„Tagállami kötelezettségszegés — Környezet — 2000/60/EK irányelv — A vízpolitika terén a közösségi fellépés keretei — A vízszolgáltatások költségeinek megtérülése — A »vízszolgáltatások« fogalma”

A C-525/12. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2012. november 19-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: E. Manhaeve és G. Wilms, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: T. Henze és J. Möller, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

a **Dán Királyság** (képviselik: M. Wolff és V. Pasternak Jørgensen, meghatalmazotti minőségben),

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Szijjártó K., meghatalmazotti minőségben),

az **Osztrák Köztársaság** (képviseli: C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben),

a **Finn Köztársaság** (képviselik: J. Heliskoski és H. Leppo, meghatalmazotti minőségben),

a **Svéd Királyság** (képviselik: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson és S. Johannesson, meghatalmazotti minőségben),

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviselik: S. Behzadi-Spencer és J. Beeko, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: G. Facenna barrister)

beavatkozók,

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: német.

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: R. Silva de Lapuerta tanácselnök, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (előadó) és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: N. Jääskinen,

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. március 5-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2014. május 22-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megszegte a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből (HL L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.) és különösen annak 2. cikke 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit azáltal, hogy egyes szolgáltatásokat (többek között a villamos energia termelése, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztást, az öntözési célú, ipari célból és saját fogyasztás céljából történő vízkivételt) kizárt a „vízszolgáltatások” fogalmának alkalmazásából.

Jogi háttér

A 2000/60 irányelv

- 2 A 2000/60 irányelv többek között a következő preambulumbekkezdéseket tartalmazza:

„(1) A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.

[...]

(11) A Szerződés 174. cikke szerint, a Közösség környezetpolitikájának hozzá kell járulnia a környezet minőségének megőrzésére, védelmére és javítására irányuló célkitűzések követéséhez, valamint a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű használatához; e politikának az elővigyázatosság, a megelőzés és a szennyező fizet elvén kell alapulnia és azon az elven, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a szennyező forrásnál kell orvosolni.

[...]

(13) A Közösségen belüli eltérő adottságok és szükségletek különböző, egyedi megoldásokat tesznek szükségessé. Ezt a különbözőséget figyelembe kell venni azoknak az intézkedéseknek a tervezésénél és végrehajtásánál, amelyek a víz védelmét és fenntartható használatát biztosítják egy vízgyűjtő határain belül. A döntéseket a lehető legközelebb kell meghozni azokhoz a helyekhez, ahol a vízre hatást gyakorolnak, vagy azt használják. A tagállamok felelősségi körébe tartozó tevékenységeknek prioritást kell biztosítani a regionális és helyi feltételekhez alkalmazkodó intézkedési programok kidolgozásánál.

[...]

- (19) Ezen irányelv célja a vízi környezet fenntartása és javítása a Közösségben. Ez a célkitűzés elsősorban az érintett vizek minőségére vonatkozik. A mennyiség szabályozása kiegészítő elem a jó vízminőség biztosításában, ezért ki kell dolgozni a jó vízminőség biztosítását szolgáló mennyiségre vonatkozó intézkedéseket is.
- (20) Egy felszín alatti víztest mennyiségi állapota hatással lehet a felszíni vizek ökológiai minőségére és az azzal a felszín alatti víztesttel kapcsolatban levő szárazföldi ökoszisztémákra.

[...]

- (33) Minden vízgyűjtőn törekedni kell a vizek jó állapotának elérésére, úgy, hogy az ugyanahhoz az ökológiai, hidrológiai és hidrogeológiai rendszerhez tartozó felszíni és felszín alatti vizekkel kapcsolatban tett intézkedések összehangoltak legyenek.

[...]

- (38) A tagállamok által használt gazdasági eszközöknek egy intézkedési terv részét kell képezniük. A vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvét figyelembe kell venni, beleértve a vízi környezetben előidézett károkkal vagy kedvezőtlen hatásokkal összefüggő környezetvédelmi és készletgazdálkodási költségeket is, összhangban – különösen – a szennyező fizet elvével. Ebből a célból szükség lesz a vízellátásra és az iránta felmerülő igényekre vonatkozó hosszú távú előrejelzések alapján a vízgyűjtő kerületekben a vízhasználat elemzésére.

[...]”

- 3 A 2000/60 irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikke értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[...]

38. »Vízszolgáltatás«: minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára:
- a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását;
 - b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.
39. »Vízhasználat«: vízszolgáltatások, és bármely, az 5. cikk és a II. melléklet alapján meghatározott egyéb tevékenység, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára.

Ez a fogalommeghatározás érvényes az 1. cikkekre nézve és az 5. cikk, valamint a III. melléklet b) pontja szerint elvégzett gazdasági elemzésre.

[...]”

- 4 A 2000/60 irányelv „A vízszolgáltatások költségeinek megtérülése” című 9. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének [helyesen: költségei megtérülésének] elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel a III. melléklet szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően.

A tagállamok 2010-ig biztosítják,

- hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika biztosítson megfelelő készletet a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják, és ezáltal járuljon hozzá ezen irányelv célkitűzéseéhez,
- a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez, legalább ipari, mezőgazdasági és háztartási bontásban, a III. melléklet szerint végzett gazdasági elemzések alapján és figyelembe véve a szennyező fizet elvet.

A tagállamok ennek során tekintettel lehetnek a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire.

(2) A tagállamok a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben beszámolnak az (1) bekezdés alkalmazásának irányában tervezett lépésekről, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy teljesüljenek ezen irányelv környezeti célkitűzései, továbbá a különböző vízhasználatok hozzájárulásáról a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez.

(3) Az e cikkben foglaltak nem akadályozzák az ezen irányelv célkitűzéseinek elérése érdekében tett megelőző vagy helyreállító intézkedések finanszírozását.

(4) A tagállamok nem sértik meg ezt az irányelvet, ha úgy döntenek, hogy a fennálló gyakorlatnak megfelelően nem alkalmazzák az (1) bekezdés második mondatának rendelkezéseit, és ezzel összefüggésben a (2) bekezdés vonatkozó rendelkezéseit sem egy adott vízhasználatra, ha ez nem veszélyezteti az irányelv célkitűzéseinek teljesítését. A tagállamok a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben beszámolnak az okokról, amelyek miatt nem alkalmazzák teljeskörűen az (1) bekezdés második mondatát.”

- 5 A 2000/60 irányelv „Intézkedési program” című 11. cikkében többek között a következő bekezdések szerepelnek:

„(1) Minden tagállam biztosítja intézkedési program kialakítását valamennyi vízgyűjtő kerületre, vagy a nemzetközi vízgyűjtő kerület országának területére eső részére a 4. cikkben megállapított célkitűzések elérése érdekében, figyelembe véve az 5. cikk által megkívánt elemzések eredményeit. Ezek az intézkedési programok hivatkozhatnak olyan nemzeti szinten elfogadott jogszabályokból következő intézkedésekre, amelyek a tagállam egész területére vonatkoznak. Adott esetben a tagállam elfogadhat az összes vízgyűjtő kerületre, illetve a nemzetközi vízgyűjtő kerületek országa területére jutó hányadára alkalmazható intézkedéseket.

(2) Minden intézkedési program tartalmaz a (3) bekezdésben meghatározott »alapintézkedéseket«, és ahol szükséges, »kiegészítő intézkedéseket«.

(3) »Alapintézkedések« a minimálisan teljesítendő követelmények, amelyek tartalmazzák:

- a) a vizek védelmével kapcsolatos közösségi joganyag átültetéséhez szükséges intézkedéseket, beleértve a 10. cikkben, továbbá a VI. melléklet A részében foglalt előírásoknak megfelelő intézkedéseket;

b) a 9. cikk teljesítéséhez megfelelőnek tekintett intézkedéseket;

[...]"

6 A 2000/60 irányelv „Gazdasági elemzés” című III. melléklete ekképpen került megfogalmazásra:

„A gazdasági elemzésnek elegendő és kellően részletes adatokat kell tartalmaznia (figyelembe véve a megfelelő adatok összegyűjtésével járó költségeket is) ahhoz, hogy

a) elvégezzék a vonatkozó számításokat, amelyek szükségesek a vízszolgáltatások költségtérítése elvének [helyesen: költségei megtérülése elvének] a 9. cikk szerinti figyelembevételéhez, tekintetbe véve a hosszú távú vízigény- és vízellátási előrejelzéseket a vízgyűjtő területben és, ahol szükséges, figyelembe véve:

- a vízszolgáltatásokkal kapcsolatos mennyiség, árak és költségek becsléseit, és
- a szükséges beruházás, beleértve az ilyen beruházások előrejelzéseit, becsléseit;

b) a 11. cikk szerinti intézkedési programba felveendő intézkedések a vízhasználat figyelembevételével leginkább költséghatékony kombinációit, az ilyen intézkedések potenciális költségeinek becslésére alapozva meg lehessen ítélni.”

A 2006/123/EK irányelv

7 A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o.) „Fogalommeghatározások” című 4. cikke értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. »szolgáltatás«: a Szerződés 50. cikkében említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység;
2. »szolgáltató«: bármely természetes személy, aki valamely tagállam állampolgára, vagy bármely, a Szerződés 48. cikkében említett jogi személy, amely valamely tagállamban letelepedett, és aki vagy amely szolgáltatást kínál vagy nyújt;
3. »szolgáltatás igénybevevője«: bármely természetes személy, aki valamely tagállam állampolgára vagy a közösségi jogi aktusok által ráruházott jogokkal rendelkezik, vagy bármely, a Szerződés 48. cikkében említett jogi személy, amely valamely tagállamban letelepedett, és aki vagy amely szakmai vagy nem szakmai célokra igénybe vesz vagy igénybe kíván venni valamely szolgáltatást; [...]"

A 2004/35/EK irányelv

8 A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.) „Fogalommeghatározások” című 2. cikkének 13. pontja értelmében „szolgáltatások” alatt ezen irányelv alkalmazásában egy adott természeti erőforrás által más természeti erőforrás vagy a köz érdekében betöltött funkciókat kell érteni.

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

- 9 A Bizottsághoz 2006 augusztusában panaszt nyújtottak be, amely szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság a 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontjában szereplő „vízszolgáltatások” fogalmát úgy értelmezi, hogy a szóban forgó szolgáltatások körét a vízellátásra, a szennyvíz összegyűjtésére, kezelésére és elvezetésére korlátozza, ekképpen leszűkítve ezen irányelv vízszolgáltatások költségeinek megtérülésére vonatkozó 9. cikkének hatályát.
- 10 Ekképpen ezen értelmezés szerint nem minősül vízszolgáltatásnak a – többek között – a vízenergiával előállított villamosenergia-termelés, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztás, tehát e tevékenységeket nem veszik figyelembe az említett irányelv 9. cikke és III. mellékletének a) pontja szerinti költségek megtérülésének elve alkalmazásakor.
- 11 2007. november 7-én a Bizottság felszólító levelet intézett a Németországi Szövetségi Köztársasághoz, amelyben kifejtette, hogy a német szabályozás nem áll összhangban a 2000/60 irányelv több rendelkezésével, és hogy e tagállam helytelenül alkalmazza a „vízszolgáltatások” fogalmát. A Bizottság ugyanis lényegében azt állapította meg, hogy a vízkészletek védelme érdekében a különböző vízhasználatoknak ellenértékük kell hogy legyen. Ebből következik a tagállamok arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a különböző vízhasználatokra díjfizetési kötelezettséget állapítson meg, akkor is, ha azok a fogalom hagyományos értelmében véve nem minősíthetők szolgáltatásoknak. Így például az egszerű hajózást díjazásnak kell alávetni.
- 12 A Németországi Szövetségi Köztársaság 2008. március 6-i és 2009. szeptember 24-i leveleiben válaszolt a felszólító levélre.
- 13 2010. szeptember 30-án a Bizottság kiegészítő felszólító levelet küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, amelyre e tagállam 2010. november 18-án válaszolt. 2011. július 27-én e tagállam ismertette a Bizottsággal a felszíni vizek védelmére vonatkozó, 2011. július 20-i rendeletét (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer), amely a 2000/60 irányelv 5. cikkét ülteti át.
- 14 2011. szeptember 30-án a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak.
- 15 A határidő kétszeri meghosszabbítását követően a Németországi Szövetségi Köztársaság az említett véleményre 2012. január 31-én válaszolt, majd 2012 júliusában tájékoztatta a Bizottságot a 2000/60 irányelv 2. cikke 38. és 39. pontjának, valamint 9. cikkének a nemzeti jogba való átültetéséről.
- 16 Noha a szóban forgó rendelkezéseket ekképpen átültették, a Bizottság mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy a „vízszolgáltatások” meghatározására vonatkozó eltérő értelmezésnek, következésképpen a 2000/60 irányelv 9. cikke – véleménye szerint – hiányos alkalmazásának a problémája továbbra is fennáll. Ezért a Bizottság úgy határozott, hogy előterjeszti a jelen keresetet.
- 17 A Bíróság elnöke 2013. április 2-i, 5-i, 8-i, 11-i és 15-i végzéseivel engedélyezte az Osztrák Köztársaság, a Svéd Királyság, a Finn Köztársaság, Magyarország, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint a Dán Királyság beavatkozását a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmeinek támogatása végett.

A keresetről

Az elfogadhatóságról

A felek érvei

- 18 A Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy a Bizottság keresete elfogadhatatlan, amennyiben az arra szorítkozik, hogy egy pusztán elméleti kérdés tisztázását kéri a Bíróságtól, annak igazolása nélkül, hogy konkrétan miként szegték meg a szerződésekből és a 2000/60 irányelvből eredő kötelezettségeket. A Bizottság, amikor azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megszegte az ilyen kötelezettségeit azáltal, hogy bizonyos szolgáltatásokat kizárt a „vízszolgáltatások” fogalmának alkalmazásából, pontatlan, mivel nem utal olyan konkrét magatartásra, amelyet meg kellene változtatni.
- 19 A Bizottság kérelmében példaképpen e fogalom alá tartozóként felsorolt szolgáltatások listája nem orvosolja ezt a pontatlanságot, mivel ha a Bíróság helyt ad az említett kérelemnek, a Németországi Szövetségi Köztársaság nem tudhatná, hogy ekképpen kell-e minősíteni más vízszolgáltatásokat. Egyébiránt e példákat nem sorolták fel az indokolással ellátott véleményben, amelynek a rendelkező része ennél fogva eltért a jelen keresetben szereplő kérelmekről.
- 20 A Bizottság állítása szerint keresete teljes mértékben világos, amennyiben az annak megállapítására irányul, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság kumulatíván alkalmazza a 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontjában felsorolt elemeket, oly módon, hogy számos vízszolgáltatás az e rendelkezés szerinti meghatározás hatálya alá tartozik. Következésképpen az alperes tagállam területén a keresetben felsorolt tevékenységeket hivatalból kizárják a díjfizetési kötelezettség alól.

A Bíróság álláspontja

- 21 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránt indított eljárásban a pert megelőző eljárás célja az, hogy lehetőséget nyújtson az érintett tagállamnak egyrészt arra, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségeket teljesítse, másrészt pedig arra, hogy a Bizottság részéről megfogalmazott kifogásokkal szemben hatékonyan védekezzen. Az EUMSZ 258. cikk alapján indított kereset tárgyát tehát az e rendelkezés által előírt pert megelőző eljárás határolja körül. A jelen eljárás szabályos lefolytatása az EUM-Szerződés által előírt lényeges garanciának minősül nemcsak az érintett tagállam jogainak védelme, hanem annak biztosítása érdekében is, hogy az esetleges peres eljárás tárgya egyértelműen meghatározásra kerül (lásd különösen: Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-508/10, EU:C:2012:243, 33. és 34. pont).
- 22 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 21. cikkének első bekezdése és a Bíróság eljárási szabályzata 120. cikkének c) pontja értelmében a Bizottságnak valamennyi, az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott keresetlevélben pontosan meg kell jelölnie azokat a kifogásokat, amelyekről a Bíróság határozathozatalát kéri, valamint, legalább röviden, azokat a jogi és ténybeli elemeket, amelyekre e kifogásokat alapozza. Következésképpen a keresetlevélnek tartalmaznia kell azon okok összefüggő és részletes kifejtését, amelyek a Bizottságot arra a meggyőződésre vezették, hogy az érintett tagállam nem teljesítette valamely, a szerződésekből eredő kötelezettségét (lásd különösen: Bizottság kontra Hollandia ítélet, EU:C:2012:243, 35. és 36. pont).
- 23 A jelen kereset keretében meg kell állapítani, hogy az összefüggő kifejtését tartalmazza azon okoknak, amelyek folytán a Bizottság úgy értékelte, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megszegte a 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit. Ugyanis mind a pert megelőző eljárásból – és különösen a Bizottság által e tagállamnak címzett indokolással ellátott véleményből –, mind a Bírósághoz előterjesztett keresetből kitűnik, hogy a Bizottság lényegében azt

állítja, hogy e tagállam „vízszolgáltatások” fogalmára adott értelmezése okán egyes ilyen szolgáltatások, helytelenül, hivatalból kívül maradnak az említett irányelv szerinti azon kötelezettség hatályán, hogy azokra a költségek – beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket – megtérülésének elvét alkalmazzák.

- 24 Márpedig a kötelezettségzegési eljárás eltérő értelmezések esetén lehetővé teszi a tagállami kötelezettségek pontos hatályának meghatározását (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-196/07, EU:C:2008:146, 28. pont).
- 25 Egyébiránt meg kell jegyezni, hogy – az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás során a Bizottságra háruló bizonyítási teherre vonatkozó kötelezettség sérelme nélkül – semmi nem tiltja, hogy a Bizottság az ilyen eltérő értelmezések okán a Bírósághoz forduljon az érintett tagállam állítólagos kötelezettségzegése miatt, számos olyan helyzetre hivatkozva, amelyek szerinte az uniós jogot sértik, még ha kimerítő jelleggel nem is azonosítja az összes ilyen helyzetet (lásd analógia útján, különösen: Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-135/05, EU:C:2007:250, 20–22. pont).
- 26 A jelen eljárásban az érintett tagállamnak az uniós jog valamely rendelkezése kapcsán adott, a Bizottság által elfogadottól eltérő értelmezése e tagállamnak a területén egy olyan közigazgatási gyakorlatban mutatkozik meg, amelynek létezése nem vitatott, noha nem általános jellegű. Következésképpen annak a körülménynek, hogy a Bizottság az érvelése alátámasztása érdekében e gyakorlatnak csupán néhány példájára hivatkozik, nincsen olyan hatása, amely a keresetét megfosztaná a tárgyának értékeléséhez szükséges pontosságtól.
- 27 E tekintetben azt is meg kell állapítani, hogy noha a Bizottság a kereseti kérelmei között példálózó jelleggel felsorol olyan helyzeteket, amelyek szerinte bemutatják a Németországi Szövetségi Köztársaságnak felrótt kötelezettségzegést, miközben az e tagállamnak címzett indokolással ellátott véleményben ilyen példák nem szerepeltek, az ilyen kiegészítést nem lehet e kereset tárgya kiterjesztésének tekinteni, amely továbbra is a 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségek megszegésének a megállapítására korlátozódik.
- 28 Ebből következően a Bizottság keresete elfogadható.

Az ügy érdeméről

A felek érvei

- 29 A Bizottság azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság azáltal, hogy megszorítóan értelmezi a 2000/60 irányelv 2. cikke 38. pontjának értelmében vett „vízszolgáltatások” fogalmát, helytelenül alkalmazza ezen irányelv 9. cikkét, amelynek hatálya e szolgáltatások költségeinek megtérülésére, a vízzel kapcsolatos árpolitikára, és a szennyező fizet elvének a vízhasználókra való alkalmazására terjed ki.
- 30 Ellentétben azzal, amit ez a tagállam állít, a „vízszolgáltatások” fogalma nem csupán a vízellátást és a szennyvízkezelést foglalja magában. A 2000/60 irányelv 2. cikke 38. pontjának maga a megfogalmazása, e pont szövegkörnyezete és ezen irányelv célkitűzései annak megállapítására vezetnek, hogy e szolgáltatások fogalma alá tartoznak más tevékenységek is, úgy mint a hajózás, a vízenergiával előállított villamosenergia-termelés és az árvízvédelem.
- 31 A 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontja azáltal, hogy a víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását szabályozza, olyan különböző tevékenységeket sorol fel, amelyek közül az egyiknek meg kell jelennie a vízszolgáltatásban, anélkül hogy az e kifejezések közötti vesszők, illetve az „és” kötőszó használata más jelentésre utalna. Valamely vízszolgáltatás nem követeli meg, hogy az ezen irányelv 2. cikke 38. pontjának a) vagy b) pontjában felsorolt összes tevékenység együttesen legyen jelen.

- 32 Ezen irányelv célkitűzése az, hogy garantálja a vízkészletek hatékony használatát, megfelelő részvételt biztosítva a különböző vízhasználatoknak az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások költségeinek megtérülésében, figyelembe véve a szennyező fizet elvét. E célkitűzést nem érnék el, ha – amint azt az alperes tagállam állítja –, azoknak a vállalatoknak – mint például egyes tartományokban a külszíni bányászati vállalatoknak –, amelyek a víz kivételét a vízellátási vagy szennyvízkezelési tevékenységeken kívül végzik, nem kellene megfizetniük e vízkivételek költségeit.
- 33 A Bizottság szerint a 2000/60 és a 2004/35 irányelvnek ugyanaz a jogalapja, és mindkettő a környezet védelmére irányuló célkitűzéseket követ, ami – ellentétben azzal, amit a Németországi Szövetségi Köztársaság állít – nem teszi lehetővé a 2004/35 irányelv német változatában szereplő „Funktion” és a 2000/60 irányelvben található „Dienstleitung” fogalmának eltérő értelmezését azon következtetés érdekében, hogy ez utóbbi valamely emberi tevékenységre vonatkozik. Ezenkívül a környezetjogi szolgáltatásoknak nem feltétele valamely emberi lény részvétele, amint az az ENSZ 2001-ben megkezdett, „Millennium Ecosystem Assessment” elnevezésű, ökoszisztéma-szolgáltatások felmérésére vonatkozó kutatásából (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009) kitűnik.
- 34 A Bizottságnak a „vízszolgáltatásokra” vonatkozó tág meghatározása nem teszi számára feleslegessé a 2000/60 irányelv 2. cikkének 39. pontja szerinti különbségtételt, amely meghatározza a vízhasználat fogalmát. Ez utóbbi fogalom nemcsak a vízszolgáltatásokat foglalja magában, hanem tágabb értelemben bármely tevékenységet, amely jelentős hatással van a víz állapotára, úgy mint például a sporthorgászatot, a fürdözést, vagy az olyan természetes vízen való hajózást, amelyet nem lehetett duzzasztani.
- 35 A Bizottság azt állítja, hogy ilyen körülmények között a vízszolgáltatások fogalma alá tartozik az öntözési célú vízkivétel, amely a víztest állapotára jelentős nyomást gyakorol, az ipari célból történő vízkivétel, az önellátás, a vízenergia kiaknázása, illetve a hajózás és az árvízvédelem céljából történő duzzasztás, valamint a víz tárolása, kezelése és elosztása. Márpedig kitűnik többek között, hogy bizonyos tartományok nem alkalmaznak semmilyen vízkivételi díjat, vagy jelentős eltéréseket irányoznak elő.
- 36 A Németországi Szövetségi Köztársaság szerint a Bizottság keresete a 2000/60 irányelv egészének téves megközelítésén alapul, különösen a vízhasználatokkal kapcsolatos árképzési eszköz tekintetében, amely noha jelentős módja annak, hogy a vízkészletekkel való gazdálkodással kapcsolatban nagyobb mértékű gazdaságosságra és körültekintésre ösztönözzön, nem az egyetlen olyan intézkedés, amelyet ezen irányelv e célkitűzés elérésére előíranyoz. Márpedig a Bizottságnak a 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontjára és 9. cikkére vonatkozó értelmezése nem veszi figyelembe ezen irányelv vízgazdálkodási rendszerét, amelynek az az elgondolás képezi a vezérfonalát, hogy a vízgyűjtőkben található vizek védelmére vonatkozó követelményeket egyensúlyba kell hozni a jogszerű használathoz való joggal. A Bizottság ekképpen megbontja a különböző vízgazdálkodási eszközök között fennálló egyensúlyt, amelyeket ezen irányelv mind a szubszidiaritás, mind a hatékonyság elvének szem előtt tartásával írt elő.
- 37 A Németországi Szövetségi Köztársaság szerint a 2000/60 irányelv 2. cikke 38. pontja a) és b) alpontjának maga a szerkezete is a vízellátási és a szennyvíztisztítási tevékenységek világos elhatárolásán alapul. Az előbbi tevékenységek képezik rendszerint a vízellátáshoz szükséges szakaszokat (megszerzés, kezelés, tárolás, továbbítás, elosztás), és azok azért szerepelnek részletezve, mert pontosításra szorul az, hogy a költségek számításakor mindezeket a szakaszokat figyelembe kell venni.
- 38 A Németországi Szövetségi Köztársaság számára a „vízszolgáltatások” fogalma nem a vízellátás különböző tevékenységeit jelenti, hanem ezt az ellátást egészében. Ha az említett tevékenységek e fogalom alá tartoznának, azzal jogszerűtlenül terjesztenék ki annak hatályát. E meghatározás nem fosztja meg a 2000/60 irányelvet a hatékony érvényesüléséről, amely egyfelől a vízvédelemmel kapcsolatos követelmények, másfelől a jogszerű vízhasználatok közötti egyensúlyból következik. Egyedül abból a tényből, hogy a 2000/60 irányelv 9. cikke megemlíti a szennyező fizet elvet, nem lehet

arra következtetni, hogy a költségek megtérítésének kötelezettségére irányuló eszközt minden olyan használatra és beavatkozásra ki kell terjeszteni, amely a vizekre nézve ártalmas, tekintve, hogy kifejezetten e célból előírtak más – például az ezen irányelv VI. mellékletének B. részében szereplő – intézkedéseket.

- 39 A Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy a „szolgáltatások” fogalmának meghatározásához az EUMSZ 57. cikkben szereplő, kétoldali kapcsolatot előíró meghatározást kell alkalmazni, amely például a hajózási célú vagy az árvízvédelmi intézkedésekhez kapcsolódó vízhasználat esetén nem áll fenn, a vízellátási és a szennyvízkezelési tevékenységek esetében azonban igen.
- 40 A szolgáltatás ilyen meghatározását nem lehet fellelni a 2004/35 irányelvben, amelyet a 2000/60 irányelv után négy évvel fogadtak el, és amely e tekintetben ez utóbbira semmilyen módon nem hivatkozik, és meg kell jegyezni, hogy az nem a német nyelvi változat szerinti „Dienstleistung” irányul, hanem a „Funktionenre”, amely nem feltételez emberi tevékenységet. E tekintetben e meghatározást a jóval a 2000/60 irányelv után megjelent, „ökoszisztéma-szolgáltatások” fogalmának a használatában sem lehet fellelni.
- 41 Meg kell továbbá jegyezni, hogy a Bizottságnak a „vízszolgáltatások” fogalmára vonatkozó tág értelmezése a gyakorlatban az egyéb vízhasználatok létezésének a tagadásához vezet, amelyek pedig szerepelnek a 2000/60 irányelv 2. cikkének 39. pontjában. Ezen irányelv 2. cikke 38. pontjának az értelmezését lehetővé tévő előkészítő munkálataiból kitűnik többek között, hogy a Bizottság maga is amellet foglalt állást, hogy a költségek megtérülésének elvét csupán az ivóvízellátásra és a szennyvízkezelésre kell alkalmazni.
- 42 Beavatkozási beadványaikban a Dán Királyság, Magyarország, az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és az Egyesült Királyság mind a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmeinek alátámasztására szolgáló észrevételeket tettek.

A Bíróság álláspontja

- 43 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit és az általa követett célokat kell figyelembe venni, hanem a szöveggörnyezetét, valamint az uniós jogi rendelkezések összességét is, tekintve hogy e rendelkezés értelmezése szempontjából annak keletkezése is relevánsnak bizonyulhat (lásd többek között: Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11. P, EU:C:2013:625, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 44 A jelen esetben a 2000/60 irányelv 9. cikkének megszövegezéséből következik, hogy a tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások költségei megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel az ezen irányelv III. melléklete szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően. E tagállamok többek között ügyelnek arra, hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika megfelelő készletet biztosítson a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják, és ezáltal hozzájáruljon a 2000/60 irányelv környezeti célkitűzéseihez. Ami ezen irányelv 2. cikkének 38. pontját illeti, az úgy határozza meg a „vízszolgáltatás” fogalmát, mint minden olyan szolgáltatást, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára egyfelől a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását, másfelől a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.
- 45 E rendelkezések, amelyek nem határozzák meg a „szolgáltatások” fogalmát, először is nem elegendőek annak meghatározásához, hogy az uniós jogalkotó – amint azt lényegében a Bizottság állítja – a költségek megtérülésének elve alá szándékozott-e vetni a 2000/60 irányelv 2. cikke 38. pontja a) alpontjában felsorolt valamennyi tevékenységhez kapcsolódó minden szolgáltatást, az e 38. pont

- b) alpontjában szereplő, a szennyvízkezeléssel összefüggő tevékenységekhez kapcsolódó szolgáltatásokon kívül, vagy – amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság állítja – csupán azon szolgáltatásokat szándékozta ezen elv alá vetni egyfelől, amelyek a vízellátási tevékenységhez kapcsolódnak, megkövetelve, hogy vegyék figyelembe e tevékenység minden, az említett 38. pont a) alpontjában felsorolt szakaszát, másfelől, amelyek az ugyanezen pont b) alpontjában szereplő, szennyvízkezelési tevékenységhez kapcsolódnak.
- 46 Ennélfogva először a szóban forgó rendelkezések szövegekörnyezetét és általános rendszerét kell elemezni, annak ellenőrzése érdekében, hogy azok – amint azt lényegében a Bizottság állítja – minden, a felszíni vagy felszín alatti víz kivételére, duzzasztására, tárolására, kezelésére és elosztására irányuló tevékenység esetén megkövetelik-e a költségek felszámítását.
- 47 Először is, kitűnik a 2000/60 irányelvnek a főtanácsnok által az indítványa 68. és 69. pontjában összefoglalt előkészítő munkálataiból, hogy az uniós jogalkotó egyfelől a tagállamokra kívánta bízni, hogy gazdasági elemzésre alapozva meghatározzák a költségek megtérülése elvének alkalmazása céljából meghozandó intézkedéseket, másfelől elő kívánta mozdítani e költségek felszámítását, annak az összes vízszolgáltatásra való kiterjesztése nélkül, amennyiben e tekintetben a tagállamok között nagyon eltérő gyakorlatok léteztek, különösen a vízellátási szolgáltatásokkal kapcsolatos árképzés és a szennyvízkezelést illetően.
- 48 Továbbá a 2000/60 irányelv 9. cikke annak előírásával, hogy a tagállamoknak figyelembe kell venniük a vízszolgáltatások költségei megtérülésének elvét és ügyelniük kell arra, hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika megfelelő készletet biztosítson a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják, és ezáltal hozzájáruljon ezen irányelv célkitűzéseéhez, önmagában nem keletkeztet általános árképzési kötelezettséget minden vízhasználathoz kapcsolódó tevékenységre vonatkozóan.
- 49 Következésképpen másodszor a 2000/60 irányelv célkitűzéseinek fényében kell értékelni e rendelkezések hatályát.
- 50 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2000/60 irányelv az EK 175. cikk (jelenleg EUMSZ 192. cikk) (1) bekezdése alapján elfogadott keretirányelv. Közös elveket állapít meg, és átfogó intézkedési keretet határoz meg a vízvédelem területén, emellett biztosítja a koordinációt, az integrációt, valamint hosszabb távon az általános elvek és azon struktúrák kidolgozását, amelyek lehetővé teszik az Európai Unióban a víz védelmének és felhasználásának ökológiai szempontból járható útját. Az általa felállított közös elveket és átfogó intézkedési keretet a továbbiakban a tagállamoknak kell kidolgozniuk, amelyek kötelesek számos különös rendelkezést meghozni az irányelv által előírt határidőknek megfelelően. Az irányelv mindenesetre nem írja elő a tagállamok szabályozásainak teljes harmonizációját a vízügy területén (Bizottság kontra Luxembourg ítélet, C-32/05, EU:C:2006:749, 41. pont).
- 51 Amint az a 2000/60 irányelv (19) preambulumbekkezdéséből kitűnik, annak célja a vízi környezet fenntartása és javítása az Unióban. Ez a célkitűzés elsősorban az érintett vizek minőségére vonatkozik. A mennyiség szabályozása kiegészítő elem a jó vízminőség biztosításában, ezért ki kell dolgozni a jó vízminőség biztosítását szolgáló mennyiségre vonatkozó intézkedéseket is.
- 52 Amint az különösen a 2000/60 irányelv (13) preambulumbekkezdéséből kitűnik, az uniós jogalkotó, annak megállapításával, hogy az eltérő adottságok és szükségletek különböző, egyedi megoldásokat tesznek szükségessé, arra törekedett, hogy e különböző megoldásokat figyelembe vegyék azoknak az intézkedéseknek a tervezésénél és végrehajtásánál, amelyek a víz védelmét és fenntartható használatát biztosítják egy vízgyűjtő határain belül, és hogy e döntéseket a lehető legközelebb hozzák meg azokhoz a helyekhez, ahol a vízre hatást gyakorolnak, vagy azt használják. Következésképpen – az ezen irányelv által megerősített, vízzel kapcsolatos árpolitikák és a szennyező fizet elve jelentőségének sérelme nélkül – a tagállamok felelősségi körébe tartozó tevékenységeknek kell prioritást biztosítani a helyi és regionális feltételekhez alkalmazkodó intézkedési programok kidolgozásánál.

- 53 Ekképpen, amint azt a főtanácsnok az indítványának konkrétan a 72. pontjában megjegyezte, a 2000/60 irányelv lényegében a következő elvekre épül: a vízgyűjtőn alapuló vízgazdálkodás, a célkitűzések víztestenkénti rögzítése, a tervezés és programozás, a víz árképzési módozatainak gazdasági elemzése, a költségek megtérülése, valamint az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati adottságai szociális, környezeti és gazdasági hatásainak figyelembevétele.
- 54 E tekintetben a 2000/60 irányelv 11. cikke úgy rendelkezik, hogy minden tagállam biztosítja intézkedési program kialakítását valamennyi vízgyűjtő kerületre, vagy a nemzetközi vízgyűjtő kerület országának területére eső részére az ezen irányelv 4. cikkében megállapított célkitűzések elérése érdekében, figyelembe véve az annak 5. cikke által megkívánt elemzések eredményeit. Az említett 11. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerint a 2000/60 irányelv 9. cikkében szabályozott, vízszolgáltatások költségeinek megtérülésével kapcsolatos intézkedések olyan minimálisan teljesítendő követelmények, amelyeket egy ilyen programnak tartalmaznia kell.
- 55 Kitűnik tehát, hogy a vízszolgáltatások költségeinek megtérülésével kapcsolatos intézkedések azon eszközök közé tartoznak, amelyek a tagállamok rendelkezésére állnak a készletek hatékony felhasználására irányuló, minőségi vízgazdálkodáshoz.
- 56 Márpedig, noha – amint azt a Bizottság helyesen állítja – a 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontjában felsorolt különböző tevékenységek, mint a víz kivétele vagy duzzasztása, hatással lehetnek a víztestek állapotára, és ennél fogva veszélyeztethetik ezen irányelv célkitűzéseinek elérését, ebből nem lehet arra következtetni, hogy az ilyen tevékenységekre vonatkozó árképzés hiánya minden esetben szükségszerűen sérti e célkitűzések elérését.
- 57 E tekintetben a 2000/60 irányelv 9. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak bizonyos körülmények között joguk van arra, hogy ne alkalmazzák a költségek megtérülésének elvét egy adott vízhasználati tevékenységre, ha ez nem kérdőjelezi meg ezen irányelv célkitűzéseit, és nem veszélyezteti ez utóbbiak elérését.
- 58 Ebből következően a 2000/60 irányelv célkitűzései nem szükségszerűen foglalják magukban azt, hogy ezen irányelv 2. cikke 38. pontja a) alpontjának a rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok – amint azt lényegében a Bizottság állítja – a költségek megtérülésének elve alá vetnek minden ott felsorolt tevékenységet.
- 59 Ilyen feltételek mellett önmagában az a körülmény, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság bizonyos tevékenységeit nem veti ezen elv alá, minden egyéb sérelem híján nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy e tagállam mindazonáltal megsértette a 2000/60 irányelv 2. cikkének 38. pontjából és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit.
- 60 A fenti megfontolások összességére tekintettel a Bizottság keresetét el kell utasítani.

A költségekről

- 61 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot – mivel pervesztes lett – a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Ugyanezen szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése szerint, amelynek értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket, úgy kell határozni, hogy a Dán Királyság, Magyarország, az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és az Egyesült Királyság maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A Bíróság a keresetet elutasítja.**
- 2) **A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.**
- 3) **A Dán Királyság, Magyarország, az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások