



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NIILO JÄÄSKINEN
prezentate la 22 mai 2014¹

Cauza C-525/12

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Federale Germania

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Directiva 2000/60/CE de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei — Articolul 2 punctul 38 — Servicii legate de utilizarea apei — Articolul 2 punctul 39 — Utilizarea apei — Articolul 9 — Recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei — Reglementare națională care exclude anumite servicii legate de utilizarea apei din domeniul de aplicare al obligației de recuperare a costurilor — Captarea apei pentru lucrări de irigații, în scopuri industriale și pentru consum individual — Îndiguire în scopul producerii de energie hidroelectrică, al navigației și al protecției împotriva inundațiilor — Depozitarea apei — Tratarea și distribuția apei în scopuri industriale și agricole”

I – Introducere

1. În 2000, prin adoptarea Directivei 2000/60/CE² (denumită în continuare „DCA”), Uniunea Europeană a luat o măsură cu un caracter inovator radical. În premieră, un act legislativ al Uniunii definea un cadru de gestionare și de protecție comună a apei care nu este bazat pe frontiere sau pe politici naționale, ci pe formațiunile hidrologice, adică pe bazine hidrografice, în perspectiva dezvoltării durabile. În plus, DCA a fost o măsură inovatoare și prin integrarea unor considerații de ordin economic în politica privind apa, considerații care se traduc nu doar prin aplicarea principiului „poluatorul plătește”, ci și prin obligația de a evalua din punct de vedere economic anumite costuri sau utilizări ale apei³, precum și prin utilizarea unor instrumente precum politica de stabilire a prețului apei.

2. Prin acțiunea sa, Comisia Europeană solicită Curții să constate că „Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul DCA și în special în temeiul articolului 2 punctul 38⁴ și al articolului 9⁵, întrucât a exclus anumite servicii (de exemplu, îndiguirea în scopul producerii de energie hidroelectrică, al navigației și al protecției împotriva inundațiilor, captarea pentru lucrări de

1 — Limba originală: franceza.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193).

3 — A se vedea articolul 4 alineatele (3) și (5) din anexa III la DCA.

4 — Potrivit articolului 2 punctul 38 din DCA, sintagma „servicii legate de utilizarea apei” desemnează „totalitatea serviciilor care acoperă, în cadrul gospodăriilor individuale, al instituțiilor publice sau al oricărei activități economice, pe de o parte, captarea, îndiguirea, depozitarea, tratarea și distribuția apei de suprafață sau a apei subterane și, pe de altă parte, instalații de colectare și tratare a apelor uzate care urmează a fi evacuate în apele de suprafață”.

5 — Potrivit articolului 9 alineatul (1) din DCA, intitulat „Recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei”, „[s]tatele membre iau în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, având în vedere analiza economică efectuată în conformitate cu anexa III și, în special, cu principiul «poluatorul plătește»”.

irigații, în scopuri industriale și pentru consum individual) din domeniul de aplicare al noțiunii «servicii legate de utilizarea apei»⁶. Potrivit formulării utilizate chiar de Comisie, prezenta cauză „privește, în esență, interpretarea noțiunii «servicii legate de utilizarea apei» prevăzute la articolul 2 punctul 38 din DCA”. În opinia Comisiei, interpretarea noțiunii în cauză „are consecințe deosebit de importante în ceea ce privește problema domeniului de aplicare al articolului 9 din DCA”⁷.

3. Observăm încă de la început că prezenta cauză este relevantă din mai multe puncte de vedere. În primul rând, Curții i se solicită pentru prima dată să precizeze domeniul de aplicare al principiului stabilirii prețului pentru serviciile legate de utilizarea apei în cadrul DCA. Or, respectivul aspect prezintă o importanță majoră în ceea ce privește punerea în aplicare a DCA în ansamblul său. Pe de altă parte, astfel cum a precizat Comisia în cadrul ședinței, prezenta cauză constituie o „cauză-pilot”, întrucât Comisia ar putea introduce în continuare numeroase acțiuni în funcție de interpretarea dată de Curte în prezenta cauză⁸.

4. În opinia Republicii Federale Germania, susținută în acest sens de mai multe state membre, DCA instituie un regim global de gestionare a apei, în cadrul căruia obiectivele de mediu trebuie atinse în special prin intermediul programelor de măsuri și al planurilor de gestionare prevăzute de DCA. Prin urmare, obligația de recuperare a costurilor aferente serviciilor legate de utilizarea apei nu ar constitui instrumentul central și determinant pentru soluționarea problemelor survenite în Europa în materie de resurse de apă, ci mai degrabă o măsură specifică ce ar trebui aplicată în materie de aprovizionare cu apă și de colectare și de tratare a apelor uzate.

5. Admițând că acțiunea Comisiei prezintă insuficiențe grave la nivel procedural, dorim să apărăm în prezentele concluzii interpretarea pe baza căreia legiuitorul Uniunii a prevăzut în DCA stabilirea prețului pentru cele două tipuri principale de activități. Pe de o parte, este vorba despre aprovizionarea cu apă, noțiune definită la articolul 2 punctul 38 litera (a) din DCA, al cărui mod de redactare reflectă intenția de a identifica toate etapele individuale de care trebuie să se țină cont la calcularea prețului plătit de utilizatorul final. Pe de altă parte, este vorba despre colectarea și tratarea apelor uzate în sensul articolului 2 punctul 38 litera (b) din DCA. Într-adevăr, serviciul legat de utilizarea apei trebuie furnizat de un prestator unui consumator sau unui alt utilizator, privat sau public, care reprezintă un sector industrial sau agricol. Această interpretare – singura rezonabilă, în opinia noastră – este confirmată atât de modul de redactare și de economia DCA, cât și de propria geneză legislativă, de temeiul său juridic și de principalul său obiectiv, și anume protecția apei în calitate de bun comun.

II – Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

6. În luna august 2006, Comisia a fost sesizată cu o plângere potrivit căreia Republica Federală Germania interpreta definiția „serviciilor legate de utilizarea apei” prevăzută la articolul 2 punctul 38 din DCA în sensul că serviciile în cauză s-ar limita la aprovizionarea cu apă și la colectarea, la tratarea și la evacuarea apelor uzate, limitând astfel domeniul de aplicare al articolului 9 din DCA.

7. La 7 noiembrie 2007, Comisia a adresat Republicii Federale Germania o scrisoare de punere în întârziere în care a atras atenția că reglementarea germană nu era conformă cu o serie de dispoziții din DCA și că acest stat membru nu aplica în mod corect noțiunea „servicii legate de utilizarea apei”.

8. Republica Federală Germania a răspuns acestei scrisori de punere în întârziere la 6 martie 2008 și la 24 septembrie 2009.

6 — Citarea completă a petitumului cererii introductive a Comisiei.

7 — Punctul 1 din cererea introductivă a Comisiei.

8 — A se vedea și comunicatul de presă IP/12/536 din 31 mai 2012, precum și comunicatul de presă IP/11/1264 din 27 octombrie 2011.

9. La 30 septembrie 2010, Comisia a adresat Republicii Federale Germania o scrisoare de punere în întârziere suplimentară, la care aceasta din urmă a răspuns la 18 noiembrie 2010. La 27 iulie 2011, statul membru în cauză i-a comunicat Comisiei Regulamentul din 20 iulie 2011 privind protecția apelor de suprafață, care transpune articolul 5 din DCA.

10. La 30 septembrie 2011, Comisia a transmis Republicii Federale Germania un aviz motivat. Republica Federală Germania a răspuns la avizul motivat la 31 ianuarie 2012, adică în termenul stabilit, care fusese prelungit la cererea sa. În luna iulie 2012, respectivul stat membru a informat Comisia cu privire la transpunerea articolului 2 punctele 38 și 39 și a articolului 9 din DCA.

11. În pofida transpunerii dispozițiilor în cauză, Comisia a considerat că nu a fost rezolvată problema interpretării divergente a definiției serviciilor legate de utilizarea apei și, în consecință, problema aplicării lacunare – în opinia Comisiei – a articolului 9 din DCA. Prin urmare, la 11 noiembrie 2012, Comisia a formulat prezenta acțiune.

12. Prin ordonanțele președintelui Curții din 2, din 5, din 8, din 11 și din 15 aprilie 2013, au fost admise, în susținerea concluziilor Republicii Federale Germania, cererile de intervenție formulate de Republica Austria, de Regatul Suediei, de Republica Finlanda, de Ungaria, de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și, respectiv, de Regatul Danemarcei.

13. Republica Federală Germania, Ungaria, Republica Finlanda, Regatul Suediei, precum și Comisia au fost audiate în cadrul ședinței din 5 martie 2014.

III – Cu privire la admisibilitatea acțiunii

14. Prin acțiunea sa, Comisia subliniază că, întrucât interpretează în mod restrictiv și, prin urmare, în opinia acesteia, eronat noțiunea „servicii legate de utilizarea apei” prevăzută la articolul 2 punctul 38 din DCA, Republica Federală Germania nu respectă cerințele articolului 9 din DCA. Republica Federală Germania contestă admisibilitatea acțiunii, care, în opinia sa, tinde să clarifice aspecte pur teoretice, este lipsită de claritate și nu corespunde obiectului avizului motivat. La rândul lor, guvernele finlandez și suedez consideră acțiunea inadmisibilă.

15. Prin urmare, pe plan procedural, dificultatea pe care o ridică prezenta cauză constă, în primul rând, în stabilirea clară a obiectului și a naturii pretensei încălcări, dat fiind că acțiunea Comisiei este lipsită de coerență în această privință. Or, examinarea cererii introductive de către Curte este condiționată de această stabilire. De fapt, dacă s-ar admite posibilitatea unei acțiuni care ar viza exclusiv interpretarea eronată a unei directive, fără ca Comisia să fie obligată să arate în ce constă pretinsa deficiență, aceasta din urmă ar fi autorizată să formuleze o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor „de interpretare”, al cărei obiect ar fi obținerea unei confirmări din partea Curții cu privire la o anumită interpretare a dreptului Uniunii. O astfel de acțiune nu ar fi însă conformă nici cu economia, nici cu finalitatea procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE, al cărei obiect este constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru. În temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE, constatarea unei astfel de neîndepliniri obligă statul membru în cauză să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții⁹.

16. În această privință, observăm faptul că, la punctul 1 din cererea introductivă¹⁰, Comisia menționează că acțiunea sa „vizează în special interpretarea noțiunii «servicii legate de utilizarea apei» prevăzute la articolul 2 punctul 38 din DCA”. Cu toate acestea, Comisia admite că, în cursul procedurii precontencioase, dispozițiile articolului 2 punctul 38 și ale articolului 9 din DCA au fost transpuse

9 — A se vedea în special Hotărârea Comisia/Portugalia (C-292/11 P, EU:C:2014:3, punctul 37).

10 — În ceea ce privește dificultățile procedurale din cadrul prezentei cauze, considerăm că este necesar să se facă trimiteri detaliate la cererea introductivă, având în vedere că documentul în cauză nu este disponibil publicului.

printr-un proiect guvernamental din 18 iulie 2012 care prevedea transpunerea lor literală. Comisia consideră totuși că interpretarea „pârâtei nu este conformă cu conținutul exact al normei”¹¹. Prin urmare, în opinia Comisiei, rămâne problema interpretării divergente a definiției serviciilor legate de utilizarea apei și, în consecință, „aplicarea lacunară a articolului 9 din DCA”. Pentru acest motiv, Comisia a decis să „limiteze acțiunea sa la transpunerea incorectă a articolului 2 punctul 38 și a articolului 9 din DCA”¹².

17. În cadrul replicii, Comisia apără admisibilitatea acțiunii, susținând că „esența încălcării ține de interpretarea de către pârâtă a articolului 2 punctul 38 din directivă”. Potrivit Comisiei, aplicarea neuniformă și eronată a articolului 9 din DCA pe teritoriul Germaniei este contrară considerentelor (14) și (18) ale DCA¹³. În sfârșit, în petitumul cererii sale introductive, Comisia solicită Curții să constate că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul DCA prin faptul că „a exclus anumite servicii [...] din domeniul de aplicare al noțiunii de servicii legate de utilizarea apei”¹⁴.

18. Prin urmare, nu este clar dacă Comisia îi impută Republicii Federale Germania:

- o transpunere legislativă incorectă la nivel federal sau la nivelul landurilor,
- o aplicare incorectă a DCA cu caracter punctual, ilustrată prin exemple concrete sau
- o practică generalizată și constantă contrară dispozițiilor DCA, admitând totuși conformitatea cadrului legislativ național.

19. Or, în mod cert, orice cerere introductivă trebuie să indice obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor, iar această mențiune trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a-i permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Curții, să își exercite controlul. Din cele arătate rezultă că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune trebuie să reiasă într-un mod coerent și comprehensibil din însuși textul cererii, iar concluziile acesteia din urmă trebuie să fie formulate în mod neechivoc, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau să nu omită să se pronunțe asupra unei obiecții¹⁵.

20. În primul rând, în ceea ce privește problema de a ști dacă Comisia vizează o transpunere incorectă a DCA sau o aplicare incorectă a acesteia, observăm prezentarea și analiza de către Comisie a numeroase exemple de servicii pe care le consideră legate de utilizarea apei, fără să stabilească totuși legătura cu aplicarea DCA pe teritoriul statului membru pârât. Abia la punctele finale din cererea introductivă se precizează neîndeplinirea obligațiilor sub forma unei obiecții privind faptul că legislația anumitor landuri¹⁶ nu prevede taxe de captare, iar în alte landuri s-a introdus doar recent o astfel de taxă¹⁷. Comisia critică de asemenea derogările acordate în domeniul captării apei și ridică problema captării apei în scopul exploatarea miniere în subteran și la suprafață, practică ce pare într-adevăr contestabilă în temeiul DCA¹⁸. Nici replica nu pare să aducă mai multe clarificări.

11 — A se vedea punctul 15 din cererea introductivă.

12 — Punctul 14 din cererea introductivă.

13 — Conform considerentului (14) al DCA, „[s]uccesul prezentei directive se bazează pe o cooperare strânsă și pe acțiuni coerente la nivelul Comunității, al statelor membre și al autorităților locale, precum și pe informarea, consultarea și participarea publicului, inclusiv a utilizatorilor”. Conform considerentului (18), „[p]olitica comunitară a apei necesită un cadru legislativ transparent, eficient și coerent. Comunitatea trebuie să definească principii comune și un cadru global de acțiune. Prezenta directivă trebuie să stabilească acest cadru și să asigure coordonarea, integrarea și, pe termen lung, dezvoltarea principiilor generale și a structurilor care să permită protecția și utilizarea viabilă din punct de vedere ecologic a apei în Comunitate, cu respectarea principiului subsidiarității”.

14 — A se vedea petitumul cererii introductive citat la punctul 2 din prezentele concluzii.

15 — Hotărârea Comisia/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855, punctele 122 și 123).

16 — Bavaria, Hessen și Turingia.

17 — În Renania-Palatinat, cu efect de la 1 ianuarie 2013, în landul Brandenburg, cu efect de la 1 ianuarie 2012, iar în Renania de Nord-Westfalia, cu efect de la 1 ianuarie 2011.

18 — A se vedea în acest sens articolul 4 alineatul (1) litera (b) din DCA.

21. Structura acțiunii dă de înțeles că Comisia vizează în special deficiențe de aplicare a normelor naționale adoptate în scopul transunerii dispozițiilor articolului 9 din DCA coroborat cu articolul 2 punctul 38. Cu toate acestea, întrucât exemplele respectivei aplicări deficiente sunt extrase din legislația adoptată de un număr de landuri, acest fapt susține teza unei neîndepliniri a obligațiilor derivate dintr-o transpunere incorectă. Pe de altă parte, Comisia se rezumă la enumerarea landurilor în cauză și face trimitere la linkuri internet care permit accesul – cel puțin parțial – la actele în litigiu, fără să precizeze conținutul acestora¹⁹.

22. Or, conform jurisprudenței, din cererea introductivă a Comisiei trebuie să reiasă clar dacă acțiunea vizează modul de transpunere a directivei în ordinea juridică națională sau este vorba mai degrabă despre o critică a rezultatului concret al aplicării normelor de transpunere. După cum a precizat Curtea, pentru a se demonstra că transpunerea directivei respective este insuficientă sau eronată, numai în primul caz menționat nu este necesar să se stabilească efectele reale ale normei naționale de transpunere a directivei. Într-un astfel de caz, este suficient să se compare dispozițiile ca atare pentru a se stabili caracterul insuficient sau defectuos al transunerii²⁰.

23. Este adevărat că în anumite cazuri transpunerea impune statelor membre nu doar adoptarea unui cadru legislativ complet, ci și punerea în aplicare a unor măsuri concrete și specifice care permit obținerea rezultatului prevăzut. Este și cazul Directivei 92/43/CEE²¹, numită „Habitat”, în cadrul căreia instituirea unui sistem de protecție strictă presupune adoptarea unor măsuri coerente și coordonate, cu caracter preventiv, care să permită evitarea deteriorării sau a distrugerii ariilor de reproducere sau de odihnă ale speciilor animale²². Cu toate acestea, în astfel de cazuri, Comisia este obligată să dovedească neîndeplinirea obligațiilor prin exemple concrete care demonstrează lipsa unui sistem eficient de protecție²³. Or, din motivele expuse anterior, nu aceasta este situația în prezenta cauză.

24. În orice caz, dacă s-ar aprecia că prezenta cauză vizează o transpunere incorectă, nu considerăm Curtea în măsură să determine natura actelor administrative adoptate de landurile menționate de Comisie la 30 ianuarie 2012, data la care expira termenul prevăzut în avizul motivat²⁴. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante, avizul motivat și acțiunea trebuie să prezinte motivele în mod coerent și precis pentru a permite Curții să determine cât mai exact întinderea încălcării dreptului Uniunii imputate, condiție necesară pentru ca Curtea să poată verifica existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor²⁵.

25. În acest sens, trebuie observat că, pentru a ilustra natura legislației landurilor Bavaria, Hessen și Turingia, Comisia face trimitere în cererea sa introductivă, în mod imprecis, la expunerea de motive a proiectului de lege al guvernului Landului Renania-Palatinat, precum și la un articol din doctrină²⁶. Pe lângă acestea, observăm că legea Landului Renania-Palatinat privind taxa de captare, menționată într-o

19 — A se vedea exemplele din landurile Bavaria, Hessen și Turingia menționate la punctul 105 din cererea introductivă.

20 — Hotărârea Comisia/Belgia (C-435/09, EU:C:2011:176, punctul 59). A se vedea în acest sens și Hotărârile Comisia/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punctele 59 și 60) și Comisia/Irlanda (C-66/06, EU:C:2008:637, punctul 59).

21 — Directiva Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109).

22 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-383/09, EU:C:2011:369).

23 — Hotărârea Comisia/Franța (EU:C:2011:369). În ceea ce privește obligațiile de a elabora planuri de gestionare a deșeurilor, a se vedea Hotărârile Comisia/Grecia (C-45/91, EU:C:1992:164) și Comisia/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115).

24 — Comisia a prelungit termenul o singură dată, nu cum lasă să se înțeleagă punctul 14 din cererea introductivă, care face referire la o „dublă prelungire”.

25 — A se vedea în acest sens Hotărârile Comisia/Slovenia (C-365/10, EU:C:2011:183, punctul 19), Comisia/Portugalia (C-34/11, EU:C:2012:712, punctul 43) și Comisia/Polonia (EU:C:2013:855, punctul 122).

26 — A se vedea punctul 105 din cererea introductivă.

notă de subsol din cererea introductivă²⁷, a fost adoptată la 3 iulie 2012. Prin urmare, Comisia ar fi trebuit să explice în ce măsură un eventual proiect al respectivei legi a făcut obiectul procedurii precontencioase. Or, în avizul motivat, figurează exclusiv legislația landurilor Renania de Nord-Westfalia (Nordrhein-Westfalen)²⁸ și Brandenburg²⁹.

26. În al doilea rând, în ceea ce privește modul de redactare a acțiunii, observăm că Comisia nu solicită Curții să constate una sau mai multe neîndepliniri punctuale ale obligațiilor pe care pare să le impute anumitor landuri, deși are competența de a critica astfel de încălcări „individuale” referitoare la un caz precis³⁰, deoarece norma *de minimis* nu se aplică în cadrul articolului 258 TFUE³¹. De fapt, în loc să vizeze încălcări concrete care derivă fie din legislația federală, fie din cea a landurilor, Comisia se limitează să menționeze în petitum, la modul general, excluderea anumitor servicii legate de utilizarea apei în sensul DCA.

27. În al treilea rând, în ceea ce privește ipoteza unei încălcări structurale, conform unei jurisprudențe constante, o practică administrativă poate face obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor dacă este suficient de constantă și de generalizată³². Într-un astfel de caz, Comisia are obligația de a stabili caracterul orizontal al încălcării. Curtea a considerat admisibilă o acțiune a Comisiei fondată pe invocarea concretă a unei încălcări structurate și generalizate, de către un stat membru, a legislației privind mediul³³. Jurisprudența admite că acțiunea Comisiei se întemeiază în acest sens pe o „abordare globală”³⁴.

28. Într-adevăr, dacă acțiunea vizează aplicarea concretă a unei dispoziții naționale, demonstrarea unei încălcări de către un stat necesită prezentarea de elemente de probă specifice, spre deosebire de cele luate de obicei în considerare în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, care vizează exclusiv conținutul unei dispoziții naționale. Dacă obiectul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor privește aplicarea unei dispoziții naționale, încălcarea nu poate fi stabilită decât printr-o demonstrare suficient de documentată și de detaliată a practicii imputate și imputabile statului membru în cauză³⁵. Or, cererea introductivă din prezenta cauză nu respectă aceste cerințe.

29. În orice caz, excludem nerespectarea de către Comisie a cerințelor jurisprudenței privind obiectul litigiului³⁶. De vreme ce însuși obiectul prezentei neîndepliniri a obligațiilor este incert, nu se mai pune problema unei eventuale dezvoltări.

27 — A se vedea nota de subsol 19 la punctul 105 din cererea introductivă.

28 — Punctul 113 din avizul motivat, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG din 27 ianuarie 2007).

29 — Punctul 117 din avizul motivat vizând Wassergesetz Brandenburg. În cererea introductivă, Comisia a citat legea landului Brandenburg privind apa, în versiunea comunicată la 2 martie 2012.

30 — A se vedea în special Hotărârile Comisia/Germania (C-20/01 și C-28/01, EU:C:2003:220), Comisia/Spania (C-157/03, EU:C:2005:225), Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74), Comisia/Germania (C-441/02, EU:C:2006:253) și, recent, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237).

31 — Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Italia (C-45/95, EU:C:1996:479, punctul 31).

32 — A se vedea, de exemplu, Hotărârile Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 28 și jurisprudența citată), precum și Comisia/Finlanda (C-229/00, EU:C:2003:334, punctul 53).

33 — Hotărârile Comisia/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592), Comisia/Franța (C-423/05, EU:C:2007:198) și Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444).

34 — Hotărârea Comisia/Grecia (C-416/07, EU:C:2009:528, punctul 23 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546).

35 — A se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Belgia (C-287/03, EU:C:2005:149, punctele 41-43).

36 — În primul rând, avizul motivat al Comisiei și acțiunea trebuie să fie întemeiate pe obiecții identice (a se vedea Hotărârea Comisia/Finlanda, EU:C:2003:334, punctele 44 și 46, Hotărârea Comisia/Germania, C-433/03, EU:C:2005:462, punctul 28, precum și Hotărârea Comisia/Finlanda, C-195/04, EU:C:2007:248, punctul 18). În al doilea rând, Comisia își poate preciza obiecțiile inițiale în cererea introductivă, cu condiția să nu modifice totuși obiectul litigiului (a se vedea Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-576/10, EU:C:2013:510, punctele 34 și 35).

30. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, apreciem că, de vreme ce este evident că prezenta cauză nu respectă cerințele de exactitate și de coerență în sensul jurisprudenței Curții, nu pare posibilă delimitarea obiectului său. Propunem, așadar, cu titlu principal, ca acțiunea să fie considerată inadmisibilă. Analiza de fond a acțiunii este prezentată deci cu titlu subsidiar.

IV – Cu privire la fond

A – Argumentele părților

31. În opinia Comisiei, interpretarea corectă a articolului 2 punctul 38 din DCA este că fiecare dintre serviciile legate de utilizarea apei vizate trebuie să se supună principiului recuperării costurilor și al măsurilor de stimulare a unei utilizări eficiente a resurselor, astfel cum prevede articolul 9 din DCA. Comisia susține că, în cadrul aplicării DCA în Germania, anumite servicii legate de utilizarea apei nu prevăd recuperarea costurilor în cauză, cu toate că au o importanță deosebită în ceea ce privește corpul de apă, încălcând astfel dispozițiile articolului 9 din DCA. Comisia are în vedere raportul Agenției Europene de Mediu³⁷, din care reiese că interpretarea în litigiu ar avea drept consecință faptul că numai 21 % dintre activitățile de captare a apei din Europa sunt considerate servicii legate de utilizarea apei; astfel, aproximativ 80 % din ansamblul activităților de captare a apei în Europa ar fi excluse din domeniul de aplicare al articolului 9 din DCA, ceea ce ar aduce o gravă atingere efectului util al DCA. Subliniind că statele membre beneficiază de putere de apreciere în privința excluderii anumitor servicii legate de utilizarea apei de la obligația recuperării costurilor în temeiul articolului 9, Comisia apreciază totuși că excluderea unor servicii legate de utilizarea apei care acoperă o gamă largă de activități, cum este cazul practicii pâratei, depășește puterea de apreciere menționată.

32. În vederea clarificării definiției noțiunii „servicii”, Comisia propune trimiterea la Directiva 2004/35/CE³⁸ și susține că serviciile care intră sub incidența dreptului mediului nu presupun nici participarea unei ființe umane ca prestator sau ca destinatar, nici existența unui raport contractual, cum este cazul „serviciilor ecosistemice”³⁹. Astfel, captarea apei pentru consumul propriu trebuie să fie și ea considerată serviciu legat de utilizarea apei.

33. În memoriul său în apărare, Republica Federală Germania a susținut că stabilirea prețului utilizării apei nu este singura măsură capabilă, în temeiul DCA, să stimuleze un consum mai economic și o gestionare mai prudentă a apei. Comisia nu ar ține cont de diferitele instrumente de gestionare prevăzute de legiuitor atât din rațiuni de subsidiaritate, cât și de eficiență.

34. Pe de altă parte, statul membru menționat invocă structura definiției serviciilor legate de utilizarea apei prevăzute la articolul 2 punctul 38 litera (a) din DCA. Respectiva definiție ar enumera activități legându-le prin conjuncția „și”, ceea ce înseamnă că la calcularea costurilor trebuie luate în considerare toate etapele aprovizionării cu apă. Noțiunea de serviciu legat de utilizarea apei ar cuprinde, așadar, aprovizionarea cu apă în ansamblu, nu doar un anumit număr de activități, fără a determina o extindere nelegitimă a definiției.

37 — Raportul Agenției Europene de Mediu (AEM) intitulat „Mediul în Europa: stare actuală și perspective” (*State and Outlook of the European Environment Report – SOER*, 2010), citat la pagina 39 din cererea introductivă.

38 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, p. 56, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 168).

39 — Comisia se referă aici la sintagma „servicii ecosistemice”, astfel cum au fost definite în cadrul documentului ONU privind evaluarea ecosistemelor pentru actualul mileniu, care vizează serviciile către populație de tipul aprovizionării cu apă potabilă și căile navigabile.

35. În plus, pentru a defini noțiunea „servicii” în sensul articolului 2 punctul 38 din DCA, Republica Federală Germania propune raportarea la articolul 57 TFUE și aprecierea faptului că noțiunea în cauză presupune un raport bilateral, care ar lipsi, de exemplu, în cazul utilizării apei pentru navigație sau în cadrul unor măsuri de protecție împotriva incendiilor, dar care poate fi stabilit în cazul activităților de aprovizionare cu apă și de tratare a apelor uzate. Statul membru pârât contestă relevanța Directivei 2004/35 și trimiterea la noțiunea „servicii ecosistemice”.

36. În memoriile lor în intervenție, guvernele danez, maghiar, austriac, finlandez, suedez și cel al Regatului Unit susțin, în esență, interpretarea articolului 2 punctul 38 din DCA adoptată de Republica Federală Germania.

37. Guvernul danez adaugă că, spre deosebire de activitățile de distribuție a apei și de tratare a apelor uzate, instrumentele financiare nu au același efect de reglementare asupra efectelor unor activități cum sunt construirea de căi navigabile și protecția împotriva inundațiilor. Guvernul maghiar susține, la rândul său, că interpretarea reținută de Comisie înlătură linia de departajare dintre noțiunile „utilizare a apei” și „servicii legate de utilizarea apei”. Guvernul menționat amintește că, în cursul lucrărilor pregătitoare care au condus la adoptarea DCA, poziția Comisiei conform căreia principiul recuperării costurilor s-ar aplica ansamblului serviciilor din domeniul apei a fost respinsă în mod expres. Guvernul austriac subliniază, la rândul său, că programele de măsuri și planurile de gestionare constituie instrumentele-cheie pentru atingerea obiectivelor DCA. Obiectivul de a stimula o utilizare mai economică a apei prin politici de stabilire a prețurilor nu are sens decât în cazul furnizării apei la consumatori, iar nu, de exemplu, în cazul energiei hidraulice, căci atunci s-ar ajunge la creșterea costului energiei electrice regenerabile obținute astfel.

38. Guvernul finlandez contestă interpretarea prea largă dată de Comisie noțiunii de servicii legate de utilizarea apei. Astfel interpretată, noțiunea ar perturba echilibrul dintre instrumentele DCA menite gestionării resurselor de apă, iar directiva în cauză ar constitui doar o reglementare „cadru”, lăsând legiuitorului național o putere largă de apreciere în alegerea mijloacelor care trebuie puse în aplicare⁴⁰. În opinia guvernului suedez, este clar că definiția propusă de Comisie nu ține deloc seama de condițiile naturale și geografice specifice diferitelor state membre. Regatul Unit contestă, la rândul său, teza Comisiei.

B – Observații de ordin general privind problematica politicii în domeniul apei

39. În cadrul politicii în domeniul apei, legislația comunitară s-a axat, mai întâi, în cursul anilor '70, pe utilizările apei (apă dulce, apă pentru scăldat, piscicultură, conchiliocultură), apoi pe reducerea poluării (ape uzate, nitrați de proveniență agricolă)⁴¹. Legislația europeană cuprindea, așadar, mai multe directive sectoriale privind apa. Această abordare fragmentară a fost considerată depășită, incoerentă și dificil de adaptat la progresele care decurg din expertiza științifică.

40. Considerată o adevărată revoluție copernicană a politicii în domeniul apei⁴², DCA a stabilit un cadru comun în vederea coordonării și a înlocuirii parțiale a mozaicului de acte legislative comunitare și naționale în vigoare⁴³.

40 — Acesta face trimitere la Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, punctul 41).

41 — Pentru contextul istoric, a se vedea directivele enumerate în propunerea Comisiei COM(97) 49 final, intitulată „Propunere de directivă a Consiliului privind instituirea unui cadru de acțiune comunitară în domeniul apei” din 26 februarie 1997, p. 3.

42 — Morgera, E., „Water Management and Protection in the EU”, în *Environmental protection in multi-layered systems*, 2012, p. 265-287, în special p. 266.

43 — Propunerea COM(97) 49 final, p. 77.

41. DCA constituie o etapă decisivă în evoluția politicii în domeniul apei întrucât reglementează gestionarea calității apei, problemele de gestionare cantitativă nefiind abordate de respectiva directivă decât cu titlu complementar⁴⁴. În rest, aceasta reflectă temeiul juridic al DCA, care a fost adoptată pe baza articolului 175 CE (devenit articolul 192 TFUE) privind vechea procedură de codecizie. În schimb, trebuie observat în această privință că din articolul 175 alineatul (2) CE reiese că *problematica administrării cantitative a resurselor de apă sau care au legătură directă sau indirectă cu disponibilitatea resurselor menționate* ar fi necesitat unanimitatea în cadrul procedurii legislative.

42. De fapt, DCA urmărește menținerea și îmbunătățirea mediului în Uniune. Or, calitatea apei are legătură directă cu acest obiectiv, în vreme ce gestionarea cantitativă nu constituie decât un element suplimentar de natură să contribuie la o bună calitate a apei. Pentru acest motiv, DCA conține și măsuri legate de cantitate, subordonate obiectivului asigurării unei bune calități⁴⁵.

43. Trebuie menționat în acest context că dificultatea ridicată de prezenta cauză rezidă în faptul că, în calitate de element esențial pentru activitățile umane, politica în domeniul apei – resursă care reprezintă, în plus, un bun comun – este reglementată la mai multe niveluri ale dreptului Uniunii, ceea ce impune o abordare conciliatoare. Astfel, pe de o parte, trebuie subliniată legătura dintre DCA și o serie de directive complementare precum Directiva privind apele subterane⁴⁶, Directiva privind tratarea apelor uzate⁴⁷, Directiva privind nitrații⁴⁸, Directiva privind standardele de calitate a mediului în domeniul apei⁴⁹, Directiva privind inundațiile⁵⁰ și Directiva privind specificațiile tehnice pentru analiza chimică și monitorizarea stării apelor⁵¹.

44. Pe de altă parte, nu trebuie pierdută din vedere perspectiva intersectorială în contextul gestionării durabile a resurselor de apă, ținând seama în mod corespunzător mai ales de instrumentele politicii agricole comune, de instrumentele de politică regională, de actele adoptate în materie de energii regenerabile sau de transportul fluvial, precum și de normele privind ocuparea solurilor, fără a neglija nici adaptarea necesară la schimbarea climatică⁵².

44 — A se vedea Aubin, D., și Varone, F., „The Evolution of European Water Policy” [în] Kissling and Kuks (ed.) *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004, p. 49-86.

45 — Considerentul (19) al DCA. A se vedea de asemenea considerentul (20) al DCA în ceea ce privește starea cantitativă a apelor subterane.

46 — Directiva 2006/118/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind protecția apelor subterane împotriva poluării și a deteriorării (JO L 372, p. 19, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 209).

47 — Directiva 91/271/CEE a Consiliului din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale (JO L 135, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 43) și Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 de adaptare la Decizia 1999/468/CE a Consiliului a dispozițiilor privind comitetele care asistă Comisia în exercitarea competențelor de executare prevăzute de actele care fac obiectul procedurii menționate la articolul 251 din Tratatul CE (JO L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 213), precum și Regulamentul (CE) nr. 1137/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2008 de adaptare la Decizia 1999/468/CE a Consiliului a anumitor acte care fac obiectul procedurii prevăzute la articolul 251 din tratat, în ceea ce privește procedura de reglementare cu control – Adaptare la procedura de reglementare cu control – Partea întâi (JO L 311, p. 1).

48 — Directiva 91/676/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole (JO L 375, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 81).

49 — Directiva 2008/105/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele de calitate a mediului în domeniul apei, de modificare și de abrogare a Directivelor 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE ale Consiliului și de modificare a Directivei 2000/60/CE (JO L 348, p. 84).

50 — Directiva 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații (JO L 288, p. 27).

51 — Directiva 2009/90/CE a Comisiei din 31 iulie 2009 de stabilire, în temeiul Directivei 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a specificațiilor tehnice pentru analiza chimică și monitorizarea stării apelor (JO L 201, p. 36).

52 — Cu titlu de exemplu, Comisia a ținut seama de această pluralitate de obiective în domeniul energiei hidraulice, care constituie cea mai importantă sursă de energie regenerabilă din cadrul Uniunii și reprezintă un instrument esențial pentru combaterea schimbării climatice. A se vedea în acest sens întrebarea scrisă adresată de domnul Glante referitor la contradicția dintre Directiva-cadru privind apa și Directiva privind energiile regenerabile (disponibilă la adresa internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-2277+0+DOC+XML+V0//FR>) și răspunsul Comisiei (disponibil la adresa web <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-2277&language=FR>).

45. În plus, deși apele de suprafață și apele subterane sunt resurse naturale regenerabile⁵³, repartizarea inegală a apei în cadrul Uniunii face foarte complexă adoptarea și aplicarea unui cadru legislativ în domeniul protecției apei⁵⁴. Resursele de apă dulce pe cap de locuitor sunt de 20 de ori mai ridicate în țările din nordul Europei decât în cele din sud⁵⁵. Pentru acest motiv, planurile de gestionare a districtului hidrografic sunt principalele instrumente de punere în aplicare a DCA⁵⁶. Considerentul (13) al DCA subliniază în acest sens că „[c]ondițiile și nevoile diverse existente în cadrul Comunității necesită soluții specifice. La planificarea și punerea în aplicare a măsurilor care asigură protecția și utilizarea viabilă din punct de vedere ecologic a apelor în cadrul bazinului hidrografic, trebuie să se țină seama și de această diversitate. Deciziile trebuie luate cât mai aproape posibil de locul în care apa este utilizată sau deteriorată. *Prin elaborarea de programe de acțiune adaptate condițiilor locale și regionale, trebuie să se acorde prioritate acțiunilor care țin de responsabilitatea statelor membre*” (sublinierea noastră).

46. În sfârșit, este important de subliniat faptul că nivelul de complexitate al DCA a determinat Comisia să adopte numeroase documente explicative și rapoarte privind punerea în aplicare a DCA⁵⁷ și a inspirat un plan de acțiune pentru salvagardarea resurselor de apă ale Europei⁵⁸.

47. Dispozițiile în litigiu ar trebui analizate în lumina prezentelor observații generale.

C – Principiul recuperării costurilor în DCA

1. Conținutul articolului 2 punctul 38 și al articolului 9 din DCA

48. Astfel cum susține Comisia, „punctul central al prezentului litigiu” privește interpretarea articolului 2 punctul 38 din DCA. Or, pentru a stabili domeniul de aplicare al unei dispoziții de drept al Uniunii, este necesar să se țină seama atât de termenii săi, cât și de contextul și de obiectivele sale⁵⁹. Pentru interpretarea unei dispoziții legislative a Uniunii, și geneza acesteia poate să prezinte elemente relevante⁶⁰.

49. Observăm de la început că principiul stabilirii costurilor serviciilor legate de utilizarea apei care decurge din articolul 9 din DCA constituie un instrument inovator care urmărește asigurarea unei aplicări mai bune a normei „poluatorul plătește” în sectorul utilizării apei⁶¹. DCA este, așadar, una dintre inițiativele menite să consolideze rolul instrumentelor economice în politicile de mediu.

53 — A se vedea considerentul (28) al DCA.

54 — Broșura Comisiei intitulată „L'eau, une ressource pour la vie – Comment la directive-cadre sur l'eau contribue à protéger les ressources de l'Europe”, p. 8 (disponibilă la adresa web http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/wfd_brochure_fr.pdf).

55 — [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_\(1\)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_(1)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245)

56 — A se vedea raportul Comisiei disponibil la următoarea adresă web: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/fr.pdf>

57 — A se vedea, *ex multis*, rapoartele Comisiei privind punerea în aplicare a DCA, în special Comunicarea Comisiei din 22 martie 2007 intitulată: „Către o gestionare durabilă a apei în Uniunea Europeană – Prima etapă a punerii în aplicare a directivei-cadru 2000/60/CE privind apa” [COM(2007) 128 final], raportul privind punerea în aplicare a DCA [COM(2012) 670 final], raportul „The Fitness Check of EU Freshwater Policy” (disponibil la adresa web http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCA/2012/retour_commission/SWD-2012-393.pdf) și raportul privind reexaminarea politicii europene privind raritatea resurselor de apă și seceta [COM(2012) 672 final].

58 — COM(2012) 673 final. A se vedea: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/COM-2012-673final_EN_ACT-cov.pdf

59 — A se vedea Hotărârile NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, punctul 23 și jurisprudența citată) și Comisia/Irlanda (C-85/11, EU:C:2013:217, punctul 35).

60 — A se vedea în acest sens Hotărârea Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 135).

61 — A se vedea COM(97) 49 final, p. 20, unde Comisia admite că acest principiu nu figura în comunicarea sa din 1996 aflată la originea propunerii sale legislative, ci că principiul în cauză a rezultat în urma consultărilor preliminare propunerii.

50. Prin urmare, articolul 9 din DCA prevede că statele membre țin cont de principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei. Mai exact, statele membre se asigură ca politica de stabilire a prețului apei să stimuleze utilizatorii să folosească resursele în mod eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu ale DCA. Diferitele sectoare economice, dintre care DCA distinge sectorul industrial, gospodăriile și agricultura, contribuie în mod adecvat la recuperarea costurilor serviciilor de alimentare cu apă, pe baza analizei economice realizate în conformitate cu anexa III și luând în considerare principiul „poluatorul plătește”.

51. Articolul 2 punctul 38 din DCA definește serviciile legate de utilizarea apei ca fiind toate serviciile care „acoperă”, [...] pe de o parte, „captarea, îndiguirea, depozitarea, tratarea și distribuția apei de suprafață sau a apei subterane” și, pe de altă parte, „instalații de colectare și tratare a apelor uzate care urmează a fi evacuate în apele de suprafață”.

52. Prin urmare, este justificat să considerăm că legiuitorul Uniunii a definit serviciile legate de utilizarea apei din perspectiva a două activități principale, indispensabile pentru utilizarea apei, și anume aprovizionarea cu apă și, în aval, tratarea apelor uzate.

53. Definiția menționată anterior implică în mod necesar existența unui prestator de servicii. Pe de altă parte, din definiție reiese de asemenea că activitățile în cauză nu sunt considerate prestare de servicii legate de utilizarea apei decât dacă intervin în cadrul aprovizionării cu apă sau în cadrul tratării apelor uzate. De altfel, activitățile enumerate la articolul 2 punctul 38 litera (a) din DCA sunt precizate exclusiv în scopul luării lor în considerare în cadrul procesului de stabilire a prețului apei. Astfel cum a subliniat reprezentantul guvernului finlandez în ședință, legiuitorul a considerat necesar să se asigure că, la calcularea costurilor prevăzute la articolul 9 din DCA, sunt luate în considerare toate părțile implicate în distribuția apei. Dacă punctul 38 ar fi conținut doar termenul „aprovizionare”, s-ar putea interpreta că dispoziția se referă doar la ultima verigă, și anume la distribuția apei către utilizatorul final.

54. Împărtășim, așadar, opinia Republicii Federale Germania potrivit căreia obiectivul articolului 2 punctul 38 din DCA este de a încorpora aprovizionarea cu apă în toate aspectele acesteia și de a conduce la o stabilire a prețului apei care să permită recuperarea costurilor prin aplicarea articolului 9 din DCA⁶². În opinia noastră, acest principiu trebuie să se aplice indiferent de componența lanțului de aprovizionare. Altfel spus, costul plătit de consumator sau de orice alt utilizator de apă potabilă trebuie să includă toate serviciile, indiferent de numărul de prestatori de servicii implicați.

55. Această interpretare a articolului 2 punctul 38 din DCA este confirmată de sensul obișnuit al termenilor săi, precum și de geneza sa juridică, de economia DCA și de o interpretare teleologică a dispoziției în cauză.

2. Interpretarea literală

56. Este cert că articolul 2 din DCA conține definiții în vederea aplicării directivei în cauză. Prin urmare, interpretarea sa trebuie să se întemeieze în principal pe sensul obișnuit al termenilor, care reprezintă numitorul comun pentru toate statele membre. Acest aspect ni se pare cu atât mai indispensabil cu cât DCA este o directivă-cadru.

57. În această privință, reamintim că Curtea a respins deja un raționament prezentat de Comisie în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în domeniul fiscal, prin care Comisia critica un stat membru că nu adoptase o interpretare care să vizeze corectarea unei dispoziții din directiva relevantă, deși conținutul dispoziției în cauză fusese preluat în mod literal în legislația națională. Considerăm că în prezenta cauză Comisia urmează o abordare similară, pe baza

62 — A se vedea punctul 42 din memoriul în apărare.

regulamentului privind protecția apelor de suprafață menționat anterior. În hotărârea sa, Curtea a făcut referire la principiul securității juridice, care impune ca o reglementare a Uniunii să permită persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor pe care le instituie în sarcina acestora⁶³. În plus, Curtea a amintit că, în ipoteza unui mod de redactare a dispozițiilor clar și lipsit de ambiguitate, astfel cum rezultă din economia acestora, noțiunea prevăzută de dispozițiile în cauză nu ar putea fi interpretată într-un sens care să extindă obligațiile aferente ale statelor membre⁶⁴.

58. Având în vedere numeroasele dezbateri care au precedat adoptarea DCA și caracterul său complet inovator din perspectiva unei protecții a mediului concepute în funcție de formațiunile geografice și hidrologice naturale și nu de frontierele politice, considerăm că prezintă cel puțin o utilitate redusă să căutăm clarificări ale termenilor din DCA în alte acte de drept derivat precum directiva privind responsabilitatea guvernamentală, după modelul analizei propuse de Comisie și de Republica Federală Germania. Pe de altă parte, remarcăm că DCA conține astfel de trimiteri în cazurile în care legiuitorul a considerat acest lucru util, mai ales în ceea ce privește definirea expresiei „apă destinată consumului uman” prevăzută la articolul 2 punctul 37, care face trimitere la Directiva 80/778/CEE⁶⁵.

59. Într-adevăr, în primul rând, în conformitate cu sensul său obișnuit, termenul „serviciu” trebuie înțeles ca desemnând o activitate oferită de un prestator oricărui tip de destinatari ai prestării, fie că este vorba despre gospodării, instituții publice, agricultură sau industrie. În schimb, a considera aprovizionarea pentru consumul propriu un serviciu nu respectă sensul obișnuit al termenului. Deși este adevărat că în anumite cazuri există o dispoziție specifică în care se prevede că, din punct de vedere juridic, se consideră că agentul a prestat serviciul în folosul propriu, este la fel de adevărat că o astfel de accepțiune nu corespunde sensului obișnuit al termenului și că ar trebui să reiasă clar din modul de redactare a dispoziției în cauză⁶⁶.

60. În mod cert, diferitele versiuni lingvistice ale articolului 2 punctul 38 din DCA nu concordă. În versiunea în limba franceză a acestei directive figurează termenul servicii care „acoperă” (în limba franceză „couvrent”) activitățile enumerate la punctul 38 literele (a) și (b), ceea ce nu constituie o referire directă la o prestare de servicii efectuată în beneficiul unui destinatar.

61. Cu toate acestea, amintim că necesitatea aplicării și deci a interpretării uniforme a dreptului Uniunii exclude posibilitatea ca, în caz de îndoială, textul unei dispoziții să fie privit în mod izolat, prin raportare doar la una dintre versiunile sale, impunând, dimpotrivă, ca acesta să fie interpretat și aplicat în lumina versiunilor existente în celelalte limbi oficiale. În caz de neconcordanță între diferitele versiuni lingvistice ale unui text al Uniunii, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte⁶⁷.

62. Or, în majoritatea celorlalte versiuni lingvistice, accentul se pune pe faptul de a oferi sau de a pune la dispoziția unui utilizator activitățile enumerate la articolul 2 punctul 38 literele (a) și (b) din DCA⁶⁸. Acest fapt confirmă teza potrivit căreia legiuitorul a avut în vedere necesitatea unui raport bilateral care include o activitate efectuată de o parte în beneficiul celeilalte.

63 — Hotărârea Comisia/Regatul Unit (C-582/08, EU:C:2010:429, punctele 49-52).

64 — *Ibidem*, punctul 51.

65 — Directiva Consiliului din 15 iulie 1980 privind calitatea apei destinate consumului uman (JO L 299, p. 11), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/83/CE a Consiliului din 3 noiembrie 1998 (JO L 330, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 4, p. 255).

66 — A se vedea articolul 26 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 120).

67 — Hotărârea Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, punctul 13 și jurisprudența citată).

68 — A se vedea următoarele versiuni lingvistice: în limba spaniolă, „en beneficio de”, în limba germană, „zur Verfügung stellen”, în limba engleză, „provide”, în limba italiană, „che forniscono”, în limba lituaniană, „teikiamos”, în limba poloneză, „umożliwiają”, în limba finlandeză, „tarjoavat”, și în limba suedeză, „tillhandahåller”.

63. În schimb, ni se pare inutil să procedăm la analiza structurii dispoziției aflate în litigiu, mai ales la examinarea conjuncțiilor și a virgulelor utilizate. De asemenea, în cazul în care o prevedere din dreptul Uniunii poate primi mai multe interpretări, trebuie să se acorde prioritate celei care este de natură să îi păstreze efectul util⁶⁹. Or, din motivele enumerate în continuare, o interpretare a articolului 2 punctul 38 din DCA în conformitate cu cea propusă de Comisie are drept efect eliminarea diferenței dintre, pe de o parte, noțiunea de servicii legate de utilizarea apei și, pe de altă parte, cea de utilizare a apei, conducând în cele din urmă la dezechilibrarea raportului dintre mai multe instrumente, urmărit de legiuitor în scopul păstrării efectului util al DCA.

64. În sfârșit, problema de a ști dacă trebuie să fie implicat un serviciu remunerat nu ni se pare deosebit de relevantă în această privință, întrucât dispozițiile DCA privind stabilirea prețului apei au drept obiect chiar obligația ca în cadrul oricărui serviciu legat de utilizarea apei să se elibereze facturi care urmează să fie plătite de utilizator⁷⁰.

3. Interpretare istorică

65. Contrar opiniei Comisiei, avem convingerea că geneza unui act juridic constituie o sursă fiabilă și deosebit de bogată, făcând posibilă trasabilitatea dezbaterilor ocazionate de adoptarea actului, precum și, într-o anumită măsură, a intenției legiuitorului. În opinia noastră, acest aspect este cu atât mai valabil într-o sferă atât de sensibilă cum este politica în domeniul apei, resursă considerată un patrimoniu care necesită o protecție specială.

66. În propunerea legislativă, Comisia a subliniat că DCA urmărește să instituie un cadru comunitar de protecție a apei printr-o abordare comună, vizând obiective comune, pe baza unor principii și măsuri comune⁷¹.

67. Astfel, Comisia a promovat în respectiva propunere o abordare bazată pe recuperarea totală a costurilor, în sensul că toate costurile, pentru toate serviciile legate de utilizarea apei, trebuie să fie recuperate pe deplin, luându-se în considerare toți utilizatorii din fiecare sector economic⁷².

68. În schimb, deși a respins o astfel de abordare în poziția comună, Consiliul Uniunii Europene a subliniat că statelor membre le revine să stabilească, pe baza unei analize economice, măsurile care trebuie adoptate în vederea aplicării principiului recuperării⁷³.

69. DCA promovează, așadar, stabilirea costurilor fără ca principiul recuperării totale să fie obligatoriu, cu excepția serviciilor legate de utilizarea apei înțelese ca servicii incluzând aprovizionarea cu apă și tratarea apelor uzate. Această interpretare este confirmată și de raportul privind proiectul comun al comitetului de conciliere, din care reiese că tocmai stabilirea prețului pentru cele două forme de utilizare a apei s-a aflat în centrul negocierilor⁷⁴.

69 — A se vedea în special Hotărârile Land de Sarre și alții (187/87, EU:C:1988:439, punctul 19), Comisia/Franța (C-434/97, EU:C:2000:98, punctul 21), precum și Sturgeon și alții (C-402/07 și C-432/07, EU:C:2009:716, punctul 47).

70 — Dispozițiile coroborate ale articolului 9 alineatul (1) al treilea paragraf și alineatul (4) din DCA nu exclud totuși o anumită flexibilitate în aplicarea respectivei cerințe.

71 — Propunere de Directivă a Consiliului, COM(97) 49 final.

72 — COM(97) 49 final, p. 21.

73 — Poziția comună (CE) nr. 41/1999 din 22 octombrie 1999 adoptată de Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, în vederea adoptării unei directive a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui cadru pentru o politică comunitară în domeniul apei (JO C 343, p. 1).

74 — Raportul – aprobat de comitetul de conciliere – privind proiectul comun de directivă a Consiliului privind instituirea unui cadru pentru acțiunea comunitară în domeniul apei – Delegația Parlamentului la comitetul de conciliere (A5-0214/2000). A se vedea punctul 15 din memoriul în intervenție prezentat de Regatul Unit. Într-adevăr, legiuitorul a urmărit să impună principiul recuperării costurilor de aprovizionare cu apă și de tratare a apelor uzate, servicii care beneficiază de subvenții consistente în anumite state membre, permițând în același timp Irlandei să își mențină practica de a finanța respectivele servicii direct din bugetul de stat.

70. În plus, după cum reiese din analiza lucrărilor legislative, unul dintre punctele principale de divergență dintre statele membre ar ține de diferența dintre abordarea concentrată pe calitatea apei și abordarea concentrată pe cantitate. În lumina textului final al DCA, se poate constata că problematica gestionării cantitative ca atare a fost exclusă din domeniul de aplicare al directivei, care rămâne în rest conform cu temeiul juridic reținut⁷⁵, în vreme ce anumite aspecte cantitative sunt abordate în mod incidental.

71. În opinia noastră, în prezenta cauză, Comisia urmărește de fapt să instituie o interpretare extinsă a obligației de stabilire a prețului pentru utilizările apei, interpretare în măsură să extindă domeniul de aplicare al DCA astfel încât să încorporeze în acesta reglementarea gestionării cantitative a apei sau cel puțin să atingă „în mod direct sau în mod indirect disponibilitatea” resurselor de apă. Or, analiza economică prevăzută în anexa III la DCA trebuie să conțină, printre altele, o estimare a volumelor, a prețurilor și a costurilor aferente serviciilor legate de utilizarea apei, ceea ce confirmă că, în economia DCA, stabilirea prețului este legată de un aspect cantitativ și, prin urmare, subsidiar față de gestionarea apei. În consecință, abordarea susținută de Comisie ar putea contrazice temeiul juridic al DCA, întrucât urmărește să eludeze cerința care decurge din fostul articol 175 alineatul (2) CE.

4. Interpretare sistemică

72. Este oportun să amintim principiile centrale ale DCA: o gestionare la nivel de bazin hidrografic, stabilirea de obiective la nivel de „corp de apă”, o planificare și o programare incluzând o anumită metodologie de lucru și termene limită, o analiză economică a modalităților de stabilire a prețului apei și o integrare a costurilor legate de mediu, precum și o consultare publică în scopul consolidării transparenței politicii în domeniul apei.

73. DCA definește de asemenea o metodologie de lucru comună statelor membre care se bazează pe patru documente esențiale: analiza care permite identificarea problematicilor care trebuie tratate, planul de gestionare care stabilește obiectivele de mediu, programul de măsuri care definește acțiunile ce vor permite atingerea obiectivelor și programul de monitorizare care asigură urmărirea atingerii obiectivelor stabilite. Analiza, planul de gestionare și programul de măsuri trebuie reînnoite din șase în șase ani.

74. Din această perspectivă, articolul 9 din DCA, care consacră principiul recuperării costurilor, nu trebuie analizat izolat. Articolul în cauză reprezintă de fapt o dispoziție intrinsec legată de articolul 11 din DCA privind obligația care le revine statelor membre de a elabora un program de măsuri, acesta din urmă constituind unul dintre principalele instrumente de gestionare calitativă a apei. Potrivit articolului 11 alineatul (3) litera (b), printre cerințele de bază ale fiecărui program se numără măsurile considerate adecvate în sensul articolului 9. Astfel, măsurile vizând recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei fac parte integrantă din programele de măsuri. Prin urmare, acesta este unghiul din care Comisia ar fi trebuit să cerceteze dacă un stat membru își respectă obligațiile ce decurg din DCA.

75. De asemenea, articolul 9 din DCA trebuie interpretat prin coroborare cu articolul 4 din aceasta, întrucât politica de stabilire a prețului apei este susceptibilă să stimuleze utilizatorii să folosească resursele mai eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu definite la articolul 4 din DCA.

76. Prin urmare, considerăm determinat faptul că stabilirea prețului apei nu constituie un instrument autonom al DCA, ci că trebuie aplicată în strânsă legătură cu numeroase alte instrumente prevăzute de aceeași directivă.

⁷⁵ — Aubin, D., și Varone, F., *European Water Policy, A path towards an integrated resource management*, Louvain-la-Neuve, 29 martie 2002.

77. În plus, observăm că articolul 2 din DCA face distincția între – pe de o parte – „serviciile legate de utilizarea apei” menționate la punctul 38 și, pe de altă parte, „utilizarea apei” menționată la punctul 39. În sensul acestui din urmă punct, „utilizarea apei” acoperă serviciile legate de utilizarea apei, precum și orice altă activitate susceptibilă să aibă un impact considerabil asupra stării apei. Prin urmare, este incontestabil că definiția utilizării apei include în domeniul său de aplicare categoria de servicii definită la articolul 2 punctul 38 din DCA. Acest aspect este de altfel confirmat chiar de Comisie, într-un document de referință privind transpunerea DCA în statele membre⁷⁶.

78. Utilizările apei constituie activități cu impact considerabil asupra stării apei. Pe de altă parte, este de la sine înțeles că serviciile legate de utilizarea apei au și ele același impact. Dimpotrivă, exemplele de utilizare a apei menționate de Comisie – cum sunt scăldatul sau pescuitul sportiv – pot fi cu greu considerate susceptibile să aibă un impact considerabil asupra stării apei. Dacă ar fi așa, interpretarea propusă de Comisie ar lipsi de sens articolul 2 punctul 39 din DCA.

79. Ținând seama de aceste considerații, se impune constatarea că, în acțiunea sa, Comisia critică un anumit număr de practici, care pot părea contestabile din punct de vedere ecologic, precum și din perspectiva gestionării durabile a apei, în special în domeniul minier, și care constituie utilizări ale apei. Considerăm totuși că, procedând astfel, Comisia nu recunoaște instrumentele de care dispun statele membre în ceea ce privește noțiunea de corp de apă, acesta din urmă reprezentând unitatea de evaluare și de coordonare a DCA.

80. Din momentul în care starea corpurilor de apă face obiectul unei monitorizări, în fiecare bazin se pune în aplicare un program de monitorizare cu scopul de a evalua starea corpurilor de apă și de a asigura realizarea obiectivelor. În opinia noastră, Comisia ar fi trebuit, așadar, să urmeze o astfel de abordare pentru a demonstra neîndeplinirea obligațiilor.

81. În acest sens, observăm că articolul 4 alineatul (3) din DCA permite cu titlu excepțional statelor membre să desemneze un corp de apă ca fiind puternic modificat. Acest calificativ prevăzut de DCA se aplică în cazul corpurilor de apă asupra cărora se exercită una sau mai multe dintre activitățile specificate, care modifică semnificativ caracteristicile hidromorfologice inițiale ale corpului de apă în asemenea măsură încât ar fi imposibil să se obțină o bună stare ecologică fără efecte negative considerabile asupra activității în cauză. Pentru a fi desemnate drept corpuri de apă puternic modificate sau corpuri de apă artificiale, corpurile de apă trebuie să corespundă unei serii de criterii enumerate în DCA. Desemnarea în cauză trebuie să fie menționată explicit în planul de gestionare [a se vedea articolul 4 alineatul (3) litera (b) din DCA].

82. Pe de altă parte, apreciem că anumite obiecții ale Comisiei au legătură, de fapt, cu Directiva 2006/118 privind protecția apelor subterane. Într-adevăr, directiva respectivă prevede criterii pentru evaluarea stării chimice a apei, criterii pentru identificarea și pentru contracararea tendințelor semnificative și durabile de creștere a concentrației de poluanți, precum și măsuri de prevenire și de limitare a deversării de poluanți în apele subterane.

83. Interpretarea principiului stabilirii prețului apei ca prevedere aflată la dispoziția statelor membre este de asemenea prezentă într-un anumit număr de documente referitoare la DCA publicate de Comisie. În prima comunicare privind aplicarea⁷⁷, Comisia a precizat că lipsa internalizării costurilor de mediu poate constitui un motiv suplimentar pentru care apa nu a fost utilizată în mod durabil

76 — A se vedea Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) la următoarea adresă internet: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf>

77 — Comunicarea Comisiei din 22 martie 2007, intitulată: „Către o gestionare durabilă a apei în Uniunea Europeană – Prima etapă de punere în aplicare a Directivei-cadru 2000/60/CE privind apa” COM(2007) 128 final. În acest raport, Comisia se arată îngrijorată în mod deosebit de posibilitatea ca mai multe state membre să nu reușească să atingă obiectivele DCA, în special din cauza deteriorării materiale a ecosistemelor acvatice, și mai ales din cauza supraexploatării resurselor de apă și a nivelurilor ridicate de poluare provenită din surse difuze.

până în prezent. DCA introduce un sistem în care trebuie să se ia în considerare costurile de mediu și cele ale resurselor atunci când se stabilește contribuția diferitelor utilizări ale apei la recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei⁷⁸. Acest aspect pune în evidență cu claritate caracterul complementar al stabilirii prețului apei.

84. Dorim să adăugăm că în sistemele naționale există și alte mijloace de internalizare a costurilor de mediu aferente utilizărilor apei. De exemplu, utilizările semnificative ale corpurilor de apă pot face obiectul unei obligații de compensare a oricărui prejudiciu rezultat, mai ales dacă afectează populația implicată, alți utilizatori ai apelor și părțile interesate. Mai mult, concluziile Consiliului „Mediu” din 2012 au menționat și alte instrumente și mijloace susceptibile să îmbunătățească utilizarea rațională a apei decât cele de natură economică, de exemplu, educația și sensibilizarea⁷⁹.

85. În lumina tuturor considerațiilor de mai sus, interpretarea susținută de Comisie nu poate fi admisă.

5. Interpretarea teleologică

86. Este cert că DCA urmărește mai multe obiective, printre care prevenirea și reducerea poluării, promovarea unei utilizări durabile a apei, protecția mediului, îmbunătățirea stării ecosistemelor acvatice și atenuarea efectelor inundațiilor și ale secetelor. DCA stabilește obiective pentru conservarea și refacerea stării apelor de suprafață (ape dulci și ape de coastă) și pentru apele subterane. Obiectivul general este ca până în anul 2015 să se ajungă la o „stare bună” ecologică și chimică a tuturor apelor de pe teritoriul european.

87. Politica în domeniul apei prevăzută de DCA constituie un cadru legislativ transparent, eficient și coerent, care definește principii comune și un cadru global de acțiune și asigură coordonarea, integrarea și, pe termen lung, dezvoltarea principiilor generale și a structurilor care să permită protecția și utilizarea viabilă din punct de vedere ecologic a apei în Uniune, cu respectarea principiului subsidiarității⁸⁰.

88. Deși Curtea nu a avut încă ocazia să interpreteze DCA în ansamblu, s-a pronunțat în legătură cu anumite aspecte esențiale pentru prezenta cauză. Astfel, Curtea a statuat că DCA este o directivă-cadru care definește principii comune și un cadru global de acțiune pentru protecția apelor și asigură coordonarea, integrarea și, pe termen lung, dezvoltarea principiilor generale și a structurilor care să permită protecția și utilizarea viabilă din punct de vedere ecologic a apei în Comunitatea Europeană. Principiile comune și cadrul global de acțiune stabilite de directivă trebuie dezvoltate ulterior de statele membre, care trebuie să adopte o serie de măsuri specifice în termenele prevăzute de directivă. Aceasta din urmă nu vizează totuși o armonizare completă a normelor statelor membre în domeniul apei⁸¹.

89. DCA face parte, așadar, din categoria actelor care prevăd că statele membre iau măsurile necesare pentru a garanta atingerea anumitor obiective formulate în mod general și necuantificabile, lăsând statelor membre o anumită putere de apreciere în privința naturii măsurilor care trebuie luate⁸².

78 — COM(2007) 128 final, p. 6.

79 — Plan de acțiune pentru salvagardarea resurselor de apă ale Europei – Concluziile Consiliului, a se vedea adresa web http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCA/2012/retour_commission/Conclusions%20du%20conseil%20du%2017%20dec%202012%20adoptees.pdf

80 — A se vedea considerentul (18) al DCA.

81 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (EU:C:2006:749, punctul 41).

82 — Pentru majoritatea dispozițiilor din DCA, a se vedea Hotărârile Comisia/Italia, denumită „Hotărârea San Rocco” (C-365/97, EU:C:1999:544, punctele 67 și 68), precum și Comisia/Franța (C-60/01, EU:C:2002:383, punctul 27), ambele citate în Hotărârea Comisia/Luxemburg (EU:C:2006:749, punctele 39 și 43).

90. În lumina considerațiilor precedente de la punctele 86-89, precum și a caracteristicilor DCA expuse la punctele 39-50 și 72-74 din prezentele concluzii, considerăm că reiese în mod clar că, în urmărirea obiectivelor DCA, statele membre ar trebui să adopte măsuri mai ales din perspectiva eficienței sistemului lor național și să țină astfel seama de specificul regional, social, de mediu și economic. Prin urmare, statele membre se bucură de o putere de apreciere considerabilă, care nu trebuie uniformizată în sensul aplicării unei abordări economice precum cea susținută de Comisie, care, de altfel, pornește de la ipoteza eronată că resursele acvatice țin de domeniul public în toate cazurile și în toate statele membre, ceea ce ar autoriza un stat să impună prețul pentru utilizări ale apei cum sunt aprovizionarea pentru consumul propriu sau captarea în vederea producerii de energie hidroelectrică.

91. Pe de altă parte, studiile specializate arată că principala dificultate pare să rezide în structura stabilirii prețului apei, nu doar în introducerea acesteia⁸³. Considerăm de asemenea că un sistem de autorizare prealabilă a activităților susceptibile să afecteze corpurile de apă sau apele subterane – precum captarea sau îndiguirea – ori, în anumite cazuri, interzicerea totală a acestora constituie adesea un instrument mai apt să asigure buna stare a apelor, precum și utilizarea lor viabilă din punct de vedere ecologic.

92. În orice caz, aplicarea omogenă a principiului stabilirii prețului apei bazată în mod greșit pe o interpretare extinsă a definiției serviciilor legate de utilizarea apei în sensul articolului 2 punctul 38 din DCA nu pare viabilă dacă luăm în considerare diferențele mari dintre statele membre în materie de aprovizionare cu apă sau în materie de condiții geografice și climatice, precum și existența mai multor modele de gestionare a apei în statele membre⁸⁴.

93. De asemenea, după cum afirmă pe bună dreptate guvernele german și austriac, considerăm că interpretarea propusă de Comisie este susceptibilă să creeze stimulente economice contestabile din punct de vedere ecologic. Astfel, o obligație universală de stabilire a prețului apei ar putea descuraja producerea de energie hidroelectrică regenerabilă, navigația fluvială și protecția împotriva inundațiilor. În realitate, o astfel de obligație ar forța statele membre să creeze stimulente economice în favoarea centralelor hidroelectrice cu scopul de a facilita inundații în amonte de baraj și penurie de apă în aval de acesta.

94. Într-o perspectivă mai generală, este adevărat că există în toate statele membre rațiuni ecologice imperative care justifică încurajarea utilizării moderate a apei în cadrul aprovizionării. Cu toate acestea, o astfel de abordare pur cantitativă nu ar fi deloc adecvată, în statele membre care dispun de resurse acvatice bogate, pentru utilizări precum producerea de energie sau protecția împotriva inundațiilor. În respectivele state, obiectivul primordial este protecția calității apei și garantarea unei gestionări echilibrate a ciclului hidrologic anual, cu scopul de a se evita fluctuații prea mari la nivelul apei în corpurile de apă care compun un sistem hidrologic integrat. Acest ultim aspect poate fi vital pentru viabilitatea ecologică a anumitor habitate și specii amenințate. Tocmai pentru acest motiv, DCA a utilizat o abordare holistică a gestionării apei, ceea ce exclude posibilitatea ca un instrument precum stabilirea prețului apei să fie universal aplicabil, în toate statele membre, indiferent de specificul lor ecologic și hidrologic.

83 — Raportul nr. 1/2012 al Agenției Europene de Mediu, intitulat „Towards efficient use of water resources in Europe” (disponibil la adresa web <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water>), p. 30-35 – conceptul de amprentă în apă (water footprint) – aplicat în special în Spania.

84 — De exemplu, în Finlanda și în Suedia, corpurile de apă constituie o categorie de proprietate funciară reglementată de mult timp prin acte legislative complete care acoperă atât raporturile de drept privat, cât și pe cele de drept public și care abordează atât aspectul calitativ, cât și pe cel cantitativ. În cele două state membre, orice utilizare semnificativă a apei în diverse scopuri – precum captarea, producerea de energie hidroelectrică sau navigația – face obiectul unei proceduri de autorizare de către instanțele sau autoritățile competente. În plus, sistemul prevede interdicții absolute, precum și asigurarea unui echilibru între diferite interese generale și particulare legate de un anumit corp de apă. Mai mult, trebuie făcută distincția între modelul federal aplicat în Germania și modelul regional predominant în Spania, în Italia și în Regatul Unit. În sfârșit, există de asemenea un model unitar ilustrat de Republica Franceză și de Republica Polonă. A se vedea Alberton, M., *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, Leyde, 2012.

95. Având în vedere aspectele prezentate anterior, propunem respingerea acțiunii Comisiei ca nefondată.

D – Analiză privind sarcina probei

96. În cazul în care, în pofida insuficiențelor constatate în ceea ce privește stabilirea obiectului și a întinderii litigiului, precum și a naturii neîndeplinirii obligațiilor imputate, Curtea ar considera totuși că prezenta cauză este admisibilă, acceptând interpretarea propusă de Comisie, insuficiența elementelor de probă prezentate ar părea totuși flagrantă. Potrivit unei jurisprudențe constante, Comisiei îi revine sarcina de a stabili existența unei neîndepliniri a obligațiilor. Așadar, aceasta trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru a verifica existența respectivei neîndepliniri a obligațiilor, fără să se poată întemeia pe nicio prezumție⁸⁵.

97. Or, după cum am constatat deja la punctul 20 și următoarele din prezentele concluzii, Comisia și-a întemeiat acțiunea pe interpretarea care trebuie dată, în opinia sa, unei dispoziții din DCA, fără să furnizeze totodată Curții elemente de probă care să permită stabilirea pretensei neîndepliniri a obligațiilor. Mai mult decât atât, singurele exemple furnizate de Comisie privind aplicarea pretins eterogenă a noțiunii de servicii legate de utilizarea apei în statul membru pârât se pierd printre considerații de ordin general referitoare la interpretarea DCA. Astfel, pentru a ilustra riscurile asupra stării apei, Comisia menționează în special, în mai multe rânduri, exemple a căror relevanță poate fi pusă la îndoială (bunăoară, menționarea lacului Lemman sau afirmația că 44 % din apa captată în Uniune ar fi utilizată pentru producția de energie), fără ca prin aceasta să se poată stabili totuși existența unei neîndepliniri a obligațiilor în sarcina Republicii Federale Germania.

98. Prin urmare, considerăm acțiunea ca fiind nefondată și din cauza lipsei probelor.

V – Concluzie

99. Propunem, așadar, Curții

- respingerea acțiunii Comisiei Europene ca inadmisibilă sau, în orice caz, ca nefondată și
- obligarea Comisiei Europene la plata cheltuielilor de judecată.

⁸⁵ — A se vedea în special Hotărârile Comisia/Țările de Jos (C-408/97, EU:C:2000:427, punctul 15), Comisia/Finlanda (C-246/08, EU:C:2009:671, punctul 52), precum și Comisia/Țările de Jos (C-79/09, EU:C:2010:171).