



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

11 septembrie 2014\*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Mediu — Directiva 2000/60/CE —  
Cadru pentru o politică comunitară în domeniul apei — Recuperarea costurilor serviciilor legate de  
utilizarea apei — Noțiunea «servicii legate de utilizarea apei»”

În cauza C-525/12,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258  
TFUE, introdusă la 19 noiembrie 2012,

**Comisia Europeană**, reprezentată de E. Manhaeve și de G. Wilms, în calitate de agenți, cu domiciliul  
ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

**Republicii Federale Germania**, reprezentată de T. Henze și de J. Möller, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

**Regatul Danemarcei**, reprezentat de M. Wolff și de V. Pasternak Jørgensen, în calitate de agenți,

**Ungaria**, reprezentată de M. Z. Fehér și de K. Szíjjártó, în calitate de agenți,

**Republica Austria**, reprezentată de C. Pesendorfer, în calitate de agent,

**Republica Finlanda**, reprezentată de J. Heliskoski și de H. Leppo, în calitate de agenți,

**Regatul Suediei**, reprezentat de A. Falk, de C. Meyer-Seitz, de U. Persson și de S. Johannesson, în  
calitate de agenți,

**Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord**, reprezentat de S. Behzadi-Spencer și de J. Beeko,  
în calitate de agenți, asistată de G. Facenna, barrister,

interveniente,

\* Limba de procedură: germana.

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (raportor) și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 martie 2014,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 22 mai 2014,

pronunță prezenta

**Hotărâre**

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin excluderea anumitor servicii (în special îndiguirea în scopul producerii de energie hidroelectrică, al navigației, al protecției împotriva inundațiilor, captarea pentru lucrări de irigații și în scopuri industriale, precum și consumul individual) de la aplicarea noțiunii „servicii legate de utilizarea apei”, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2000/60/CE a 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) și în special în temeiul articolului 2 punctul 38 și al articolului 9 din această directivă.

**Cadrul juridic**

*Dreptul Uniunii*

*Directiva 2000/60*

- 2 Directiva 2000/60 conține printre altele următoarele considerente:

„(1) Apa nu este un bun comercial oarecare, ci un patrimoniu care trebuie protejat, apărat și tratat ca atare.

[...]

(11) În conformitate cu articolul 174 din tratat, politica comunitară referitoare la mediu trebuie să contribuie la îndeplinirea obiectivelor de conservare, protecție și îmbunătățire a calității mediului, precum și de utilizare prudentă și rațională a resurselor naturale și trebuie să fie bazată pe principiile precauției și prevenirii și pe principiul corectării, cu prioritate la sursă, a daunelor aduse mediului, precum și pe baza principiului «poluatorul plătește».

[...]

(13) Condițiile 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.

[...]

- (19) Prezenta directivă urmărește să asigure menținerea și îmbunătățirea mediului acvatic al Comunității. Acest obiectiv este în principal legat de calitatea apelor respective. Controlul cantității este un alt element suplimentar pentru asigurarea unei bune calități a apei, fiind, în consecință, necesară stabilirea de măsuri referitoare la cantitate care să servească și obiectivului asigurării unei bune calități.
- (20) Starea cantitativă a unui corp de apă subterană poate avea impact asupra calității ecologice a apelor de suprafață și a ecosistemelor terestre asociate cu respectivul corp de apă subterană.

[...]

- (33) Trebuie urmărit obiectivul realizării unei stări bune a apelor pentru fiecare bazin hidrografic, astfel încât măsurile luate cu privire la apele de suprafață și la apele subterane care aparțin aceluiași sistem ecologic, hidrologic și hidrogeologic să fie coordonate.

[...]

- (38) Utilizarea de instrumente economice de către statele membre se poate dovedi adecvată în cadrul unui program de măsuri. Este necesar ca principiul recuperării costurilor serviciilor de utilizare a apei, inclusiv costurile de mediu și cele legate de resurse asociate deteriorării sau impactului negativ asupra mediului acvatic, [să fie] luat în considerare, în special în conformitate cu principiul «poluatorul plătește». În acest scop, este necesară o analiză economică a serviciilor de gestionare a apelor, pe baza previziunilor pe termen lung cu privire la cererea și oferta de apă din districtul hidrografic.

[...]”

3 Potrivit articolului 2 din Directiva 2000/60, intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

38. «servicii legate de utilizarea apei» înseamnă totalitatea serviciilor care acoperă, în cazul gospodăriilor individuale, al instituțiilor publice sau al oricărei activități economice:
- (a) captarea, îndiguirea, depozitarea, tratarea și distribuția apei de suprafață sau a apei subterane;
  - (b) instalații de colectare și tratare a apelor uzate care urmează a fi evacuate în apele de suprafață;
39. «utilizarea apei» înseamnă serviciile legate de utilizarea apei și orice alte activități identificate în temeiul articolului 5 și al anexei II, care pot avea un impact semnificativ asupra stării apelor.

Acest concept se aplică în sensul articolului 1 și în vederea analizei economice efectuate în conformitate cu articolul 5 și cu anexa III litera (b).

[...]”

- 4 Articolul 9 din Directiva 2000/60, intitulat „Recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei”, prevede:

„(1) Statele 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».

Până în anul 2010, statele membre se asigură de faptul că:

- politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu incluse în prezenta directivă;
- diferitele tipuri de destinații finale ale apei, clasificate cel puțin în funcție de sectorul industrial, gospodării și agricultură, 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».

În acest sens, statele membre pot avea în vedere efectele sociale, ecologice și economice ale recuperării costurilor, precum și condițiile geografice și climatice existente în regiunea sau regiunile afectate.

(2) În planul de gestionare a districtului hidrografic, statele membre raportează cu privire la măsurile prevăzute pentru punerea în aplicare a alineatului (1), care vor contribui la realizarea obiectivelor de mediu prevăzute de prezenta directivă, precum și cu privire la contribuția diferitor tipuri de utilizări ale apei la recuperarea costurilor serviciilor legate de apă.

(3) Prezentul articol nu împiedică în niciun fel finanțarea anumitor măsuri de prevenire sau de remediere în vederea realizării obiectivelor prevăzute de prezenta directivă.

(4) Statele membre nu încalcă dispozițiile prezentei directive în cazul în care decid, pe baza practicilor stabilite, să nu aplice dispozițiile prevăzute la alineatul (1) a doua teză și, în acest sens, dispozițiile aplicabile prevăzute la alineatul (2) pentru o anumită activitate de utilizare a apei, dacă acest lucru nu repune în discuție scopurile prezentei directive și nu compromite realizarea acestor obiective. Statele membre includ în planurile de gestionare a districtului hidrografic motivele pentru care nu au aplicat în totalitate alineatul (1) a doua teză.”

- 5 Articolul 11 din Directiva 2000/60, intitulat „Programul de măsuri”, cuprinde printre altele următoarele alineate:

„(1) Pentru fiecare district hidrografic sau pentru acea parte a unui district hidrografic internațional situat pe teritoriul său, fiecare stat membru asigură întocmirea unui program de măsuri care să țină seama de rezultatele analizelor prevăzute la articolul 5, în vederea realizării obiectivelor stabilite la articolul 4. Aceste programe de măsuri se pot referi la măsurile care rezultă din legislația adoptată la nivel național și care acoperă întreg teritoriul unui stat membru. Dacă este necesar, un stat membru poate adopta măsuri aplicabile tuturor districtelor hidrografice și/sau acelor părți ale districtelor hidrografice internaționale care se află pe teritoriul său.

(2) Fiecare program de măsuri include măsurile «de bază» indicate la alineatul (3) și, dacă este necesar, măsuri «suplimentare».

(3) Măsurile «de bază» constituie cerințele minime care trebuie respectate și includ:

- (a) măsurile necesare pentru aplicarea legislației comunitare privind protecția apei, inclusiv măsurile necesare în cadrul legislației menționate la articolul 10 și în partea A din anexa VI;

(b) măsurile considerate adecvate în sensul articolului 9;

[...]"

6 Anexa III la Directiva 2000/60, intitulată „Analiza economică”, are următorul cuprins:

„Analiza economică trebuie să conțină informații suficiente și suficient de detaliate (luând în considerare costurile asociate colectării de date relevante) pentru:

(a) a face calculele relevante necesare pentru a lua în considerare, în temeiul articolului 9, principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, având în vedere prognozele pe termen lung referitoare la furnizarea și cererea de apă în districtele hidrografice și, acolo unde este cazul:

- estimarea volumului, prețurilor și costurilor asociate serviciilor legate de utilizarea apei și
- estimarea investițiilor relevante, inclusiv prevederea unor astfel de investiții;

(b) a identifica, pe baza costului potențial, cea mai eficientă combinație de măsuri privind utilizările apei care să fie inclusă în programul de măsuri stabilit în conformitate cu articolul 11.”

#### *Directiva 2006/123/CE*

7 Potrivit articolului 4 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50), intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «serviciu» înseamnă orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la articolul 50 din tratat;
2. «prestator» înseamnă orice persoană fizică resortisant al unui stat membru sau orice persoană juridică menționată la articolul 48 din tratat, stabilită într-un stat membru, care oferă sau prestează un serviciu;
3. «beneficiar» înseamnă orice persoană fizică resortisant a unui stat membru sau care beneficiază de drepturi care îi sunt conferite prin acte comunitare sau orice persoană juridică menționată la articolul 48 din tratat, stabilită într-un stat membru, care, în scopuri profesionale sau nonprofesionale utilizează sau dorește să utilizeze un serviciu; [...]"

#### *Directiva 2004/35/CE*

8 Potrivit articolului 2 punctul 13 din Directiva 2004/35/CE a 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), intitulat „Definiții”, în sensul acestei directive, „servicii” înseamnă funcțiile asigurate de o resursă naturală în beneficiul unei alte resurse naturale sau al publicului.

## Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

- 9 În luna august a anului 2006, Comisia a fost sesizată cu o plângere potrivit căreia Republica Federală Germania ar interpreta definiția „serviciilor legate de utilizarea apei” prevăzută la articolul 2 punctul 38 din Directiva 2000/60 în sensul că serviciile în discuție s-ar limita la aprovizionarea cu apă și la colectarea, tratarea și evacuarea apelor uzate, limitând astfel domeniul de aplicare al articolului 9 din această directivă, referitor la recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei.
- 10 În special, îndiguirile, printre altele în scopul producerii de energie electrică prin energia hidroelectrică, al navigației și al protecției împotriva inundațiilor, nu ar constitui, potrivit acestei interpretări, servicii legate de utilizarea apei și nu ar fi, așadar, luate în considerare pentru aplicarea principiului recuperării costurilor conform articolului 9 și literei (a) din anexa III la directiva menționată.
- 11 La 7 noiembrie 2007, Comisia a adresat Republicii Federale Germania o scrisoare de punere în întârziere în care a arătat că reglementarea acesteia nu era conformă cu mai multe dispoziții ale Directivei 2000/60 și că nu aplica în mod corect noțiunea „servicii legate de utilizarea apei”. Comisia a considerat astfel în esență că, în interesul protecției resurselor de apă, diferitele utilizări ale apei trebuiau să aibă un preț. De aici ar rezulta obligația statelor membre de a stabili prețul diferitor utilizări ale apei, chiar dacă acestea nu pot fi considerate ca fiind prestări de servicii în sensul clasic al termenului. Astfel, cu titlu de exemplu, simpla navigație ar trebui să fie supusă unei taxe.
- 12 Republica Federală Germania a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere la 6 martie 2008 și la 24 septembrie 2009.
- 13 La 30 septembrie 2010, Comisia a adresat o scrisoare de punere în întârziere suplimentară, la care Republica Federală Germania a răspuns la 18 noiembrie 2010. La 27 iulie 2011, acest stat membru a transmis Comisiei Regulamentul privind protecția apelor de suprafață (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer) din 20 iulie 2011, care transpune articolul 5 din Directiva 2000/60.
- 14 La 30 septembrie 2011, Comisia a transmis Republicii Federale Germania un aviz motivat.
- 15 După o dublă prelungire a termenului, Republica Federală Germania a răspuns la avizul respectiv la 31 ianuarie 2012, iar ulterior, în luna iulie a anului 2012, a informat Comisia cu privire la transpunerea în dreptul național a articolului 2 punctele 38 și 39 și a articolului 9 din Directiva 2000/60.
- 16 Deși dispozițiile în cauză au fost astfel transpuse, Comisia a considerat, cu toate acestea, că problema interpretării divergente a definiției „serviciilor legate de utilizarea apei” și, în consecință, aplicarea lacunară, în opinia sa, a articolului 9 din Directiva 2000/60 subzistau. Aceasta a decis, așadar, să formuleze prezenta acțiune.
- 17 Prin Ordonanțele președintelui Curții din 2, din 5, din 8, din 11 și, respectiv, 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, precum și de Regatul Danemarcei.

## Cu privire la acțiune

### *Cu privire la admisibilitate*

#### Argumentele părților

- 18 Republica Federală Germania susține că acțiunea formulată de Comisie este inadmisibilă întrucât se limitează să solicite Curții clarificarea unei chestiuni pur teoretice, fără a justifica în ce a constat în mod concret neîndeplinirea obligațiilor care rezultă din tratate și din Directiva 2000/60. Invocând faptul că Republica Federală Germania nu și-ar fi îndeplinit aceste obligații deoarece a exclus anumite servicii de la aplicarea noțiunii „servicii legate de utilizarea apei”, Comisia nu ar da dovadă de precizie, întrucât nu ar viza un comportament concret care ar trebui modificat.
- 19 Lista serviciilor menționate de Comisie în concluziile sale, care fac parte, cu titlu de exemplu, din sfera acestei noțiuni, nu ar remedia această imprecizie, întrucât, în cazul în care Curtea ar urma concluziile menționate, Republica Federală Germania nu ar fi în măsură să știe dacă alte servicii legate de utilizarea apei trebuie calificate astfel. De altfel, aceste exemple nu ar fi fost menționate în avizul motivat, al cărui dispozitiv era, așadar, diferit de cel al prezentei acțiuni.
- 20 Comisia arată că acțiunea sa este perfect clară, întrucât are ca obiect constatarea faptului că Republica Federală Germania aplică în mod cumulativ elementele enumerate la articolul 2 punctul 38 din Directiva 2000/60, astfel încât numeroase servicii legate de utilizarea apei sunt excluse din domeniul de aplicare al definiției date de această dispoziție. În consecință, pe teritoriul statului membru pârât, activitățile menționate în acțiune sunt excluse din oficiu de la stabilirea prețului.

#### Aprecierea Curții

- 21 Trebuie amintit cu titlu introductiv că, într-o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, procedura precontencioasă are ca scop să acorde statului membru vizat posibilitatea, pe de o parte, de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii și, pe de altă parte, de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie. Obiectul unei acțiuni introduse în aplicarea articolului 258 TFUE este, în consecință, circumscris de procedura precontencioasă prevăzută de această dispoziție. Regularitatea acestei proceduri constituie o garanție esențială prevăzută în Tratatul FUE nu numai pentru protejarea drepturilor statului membru în cauză, ci și pentru a asigura că eventuala procedură contencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit (a se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-508/10, EU:C:2012:243, punctele 33 și 34).
- 22 În temeiul articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și al articolului 120 litera (c) din Regulamentul de procedură al acesteia, în toate cererile depuse în temeiul articolului 258 TFUE, Comisia trebuie să indice motivele exacte cu privire la care Curtea este sesizată să se pronunțe, precum și, cel puțin pe scurt, elementele de drept și de fapt pe care se întemeiază aceste motive. În consecință, acțiunea formulată de Comisie trebuie să cuprindă o expunere coerentă și detaliată a rațiunilor care au determinat Comisia să ajungă la convingerea că statul membru în cauză nu și-a îndeplinit una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor (a se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Țările de Jos, EU:C:2012:243, punctele 35 și 36).
- 23 În cadrul prezentei acțiuni, trebuie să se constate că aceasta cuprinde o expunere coerentă a rațiunilor care au determinat Comisia să aprecieze că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 2 punctul 38 și al articolului 9 din Directiva 2000/60. Astfel, atât din procedura precontencioasă, în special din avizul motivat adresat de Comisie acestui stat membru, cât și din cererea introductivă cu care a fost sesizată Curtea rezultă că Comisia susține în esență că, din cauza interpretării pe care acest stat membru o dă noțiunii „servicii legate de utilizarea apei”,

unele dintre acestea rămân, în mod greșit, din oficiu în afara sferei obligației instituite prin directiva menționată de a le subordona principiului recuperării costurilor, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse.

- 24 Or, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor permite stabilirea conținutului exact al obligațiilor statelor membre în cazul unei divergențe de interpretare (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, C-196/07, EU:C:2008:146, punctul 28).
- 25 Pe de altă parte, trebuie arătat că, fără a aduce atingere obligației Comisiei de a îndeplini sarcina probei, care îi revine în cadrul procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE, nimic nu se opune ca, având în vedere o astfel de divergență de interpretare, Comisia să sesizeze Curtea în legătură cu o pretinsă neîndeplinire a obligațiilor de către statul membru în cauză invocând numeroasele situații care, în opinia sa, ar fi contrare dreptului Uniunii, chiar în condițiile în care nu ar identifica în mod exhaustiv toate aceste situații (a se vedea prin analogie printre altele Hotărârea Comisia/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, punctele 20-22).
- 26 În prezenta procedură, interpretarea pe care statul membru în cauză o dă unei dispoziții din dreptul Uniunii într-un sens care nu este cel reținut de Comisie se manifestă, pe teritoriul acestui stat membru, printr-o practică administrativă a cărei existență nu este contestată, chiar dacă aceasta nu ar fi generalizată. Prin urmare, împrejurarea că, în susținerea argumentației sale, Comisia a invocat doar câteva exemple ale acestei practici nu are ca efect privarea acțiunii sale de precizia necesară aprecierii obiectului acestei acțiuni.
- 27 În această privință, trebuie să se constate de asemenea că, deși în dispozitivul cererii sale introductive Comisia menționează, cu titlu de exemplu, situații care, în opinia sa, ilustrează neîndeplinirea obligațiilor reproșată Republicii Federale Germania, în condițiile în care asemenea exemple nu figurau în dispozitivul avizului motivat adresat acestui stat membru, o astfel de adăugare nu poate fi considerată ca fiind o extindere a obiectului acestei acțiuni, care rămâne limitat la constatarea neîndeplinirii obligațiilor care decurg din articolul 2 punctul 38 și din articolul 9 din Directiva 2000/60.
- 28 În consecință, acțiunea formulată de Comisie este admisibilă.

#### *Cu privire la fond*

#### Argumentele părților

- 29 Comisia susține că Republica Federală Germania, din cauza interpretării restrictive pe care o dă noțiunii „servicii legate de utilizarea apei” în sensul articolului 2 punctul 38 din Directiva 2000/60, nu aplică corect articolul 9 din această directivă, al cărui domeniu de aplicare cuprinde recuperarea costurilor acestor servicii, politica de stabilire a prețului apei și aplicarea principiului „poluatorul plătește” utilizatorilor apei.
- 30 Spre deosebire de cele arătate de acest stat membru, noțiunea „servicii legate de utilizarea apei” nu acoperă doar aprovizionarea cu apă și tratarea apelor uzate. Însuși modul de redactare a articolului 2 punctul 38 din Directiva 2000/60, contextul său și obiectivele urmărite prin această directivă conduc la a considera că definiția acestor servicii cuprinde alte activități, precum navigația, producerea de energie electrică prin energia hidrolică și protecția împotriva inundațiilor.
- 31 Prin faptul că menționează captarea, îndiguirea, depozitarea, tratarea și distribuția, articolul 2 punctul 38 din Directiva 2000/60 enumeră diverse activități dintre care una trebuie să fie prezentă în cadrul serviciului legat de utilizarea apei, fără ca recurgerea la virgule între acești termeni și folosirea



conjuncției „și” să aibă o altă semnificație. Un serviciu legat de utilizarea apei nu impune ca toate activitățile enumerate la articolul 2 punctul 38 litera (a) sau litera (b) din această directivă să fie prezente cumulativ.

- 32 Finalitatea acesteia este de a asigura o utilizare eficientă a resurselor de apă, asigurând o participare adecvată a diverselor utilizări ale apei la recuperarea costurilor serviciilor legate de această utilizare, ținând seama de principiul „poluatorul plătește”. Această finalitate nu ar fi atinsă dacă, astfel cum susține statul membru pârât, întreprinderile care practică captarea apei în afara activităților de aprovizionare cu apă sau de tratare a apelor uzate, precum, de exemplu, în anumite landuri întreprinderile de extracție minieră de suprafață, nu ar avea obligația să plătească costurile acestor captări.
- 33 Potrivit Comisiei, Directiva 2000/60 și Directiva 2004/35 au același temei juridic și ambele urmăresc obiective care vizează protecția mediului, ceea ce nu permite, contrar celor susținute de Republica Federală Germania, să se interpreteze diferit noțiunea „Funktion”, care figurează în versiunea în limba germană a acestei din urmă directive, și noțiunea „Dienstleitung”, prezentă în Directiva 2000/60, pentru a deduce de aici că aceasta din urmă vizează o activitate umană. În plus, în dreptul mediului, serviciile nu presupun o participare umană, astfel cum reiese din studiul de evaluare a serviciilor ecosistemice denumit „Millennium Ecosystem Assessment”, lansat de Organizația Națiunilor Unite în cursul anului 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 În opinia Comisiei, interpretarea largă pe care aceasta o dă noțiunii „servicii legate de utilizarea apei” nu face ca distincția operată prin articolul 2 punctul 39 din Directiva 2000/60 să fie superfluă atunci când în cadrul acestuia se recurge la noțiunea de utilizare a apei. Această din urmă noțiune înglobează nu doar serviciile legate de utilizarea apei, ci și, în mod mai larg, orice activitate care poate să influențeze în mod sensibil starea apelor, precum, spre exemplu, pescuitul sportiv, înbăierea sau navigația pe apele naturale care nu au putut fi îndiguite.
- 35 Comisia susține că, în aceste condiții, intră sub incidența noțiunii de servicii legate de utilizarea apei captarea pentru lucrări de irigații, care exercită o presiune importantă asupra stării corpului de apă, captarea în scopuri industriale, autoaprovizionarea, îndiguirea pentru exploatarea energiei hidraulice, pentru navigație și pentru protecția împotriva inundațiilor, precum și depozitarea, tratarea și distribuția apei. Or, există dovezi, printre altele, că unele landuri nu aplică nicio taxă de captare sau aplică derogări ample.
- 36 În opinia Republicii Federale Germania, acțiunea formulată de Comisie se întemeiază pe o abordare eronată a Directivei 2000/60 în ansamblu, în special a instrumentului pe care îl constituie stabilirea prețului pentru utilizările apei, care, deși constituie un mijloc important pentru a încuraja la mai multă economie și mai multă prudență în gestionarea resurselor de apă, nu este singura măsură pe care această directivă o are în vedere pentru atingerea unui astfel de obiectiv. Or, interpretările articolului 2 punctul 38 și articolului 9 din Directiva 2000/60 la care recurge Comisia fac abstracție de sistemul de gestionare din această directivă care are drept fir conductor ideea potrivit căreia cerințele de protecție a apelor în bazinele hidrografice trebuie să fie evaluate comparativ cu drepturile legitime de utilizare. Comisia abolește astfel echilibrul existent între diferitele instrumente de gestionare pe care această directivă le-a prevăzut atât pentru rațiuni de subsidiaritate, cât și pentru rațiuni de eficiență.
- 37 Însăși structura articolului 2 punctul 38 literele (a) și (b) din Directiva 2000/60 se întemeiază, în opinia Republicii Federale Germania, pe o repartizare clară între activitățile de aprovizionare cu apă și, respectiv, cele de epurare a apelor uzate. Primele activități constituie în mod obișnuit etapele necesare aprovizionării cu apă (achiziționare, tratare, depozitare, livrare, distribuție) și acestea sunt detaliate în cuprinsul articolului menționat deoarece trebuie precizat că este necesar ca toate aceste etape să fie luate în considerare în calculul costurilor.

- 38 În opinia Republicii Federale Germania, noțiunea „servicii legate de utilizarea apei” nu cuprinde diversele activități de aprovizionare cu apă, ci această aprovizionare în ansamblul său. Includerea respectivelor activități în această noțiune ar echivala cu a extinde în mod nelegal domeniul său de aplicare. Definiția menționată nu privează Directiva 2000/60 de efectul său util, care rezultă dintr-un echilibru între, pe de o parte, cerințele în materie de protecție a apei și, pe de altă parte, utilizările legitime ale apei. Din simplul fapt că articolul 9 din Directiva 2000/60 menționează principiul „poluatorul plătește” nu se poate deduce că instrumentul pe care îl constituie obligația de recuperare a costurilor trebuie să fie extins la toate utilizările și intervențiile care afectează apele, întrucât sunt prevăzute tocmai alte măsuri, precum cele care figurează în partea B din anexa VI la această directivă.
- 39 Pentru a defini noțiunea „servicii”, Republica Federală Germania consideră că trebuie să fie aplicată definiția care figurează la articolul 57 TFUE și care impune o relație bilaterală, care nu se regăsește, de exemplu, în utilizarea apei pentru navigație sau în măsurile de protecție împotriva inundațiilor, dar care este stabilită în activitățile de aprovizionare cu apă și de tratare a apelor uzate.
- 40 Această definiție a serviciilor nu poate să fie căutată în Directiva 2004/35, adoptată la patru ani după adoptarea Directivei 2000/60 și care nu conține în această privință nicio trimitere la cea din urmă directivă, subliniindu-se în plus că aceasta nu vizează ceea ce este calificat în versiunea germană drept „Dienstleistung”, ci ceea ce este calificat drept „Funktionen”, care nu presupune o activitate umană. În această privință, definiția nu poate să fie căutată nici în recurgerea la noțiunea „servicii ecosistemice”, apărută la mult timp după Directiva 2000/60.
- 41 Trebuie arătat de asemenea că interpretarea largă pe care o reține Comisia în privința noțiunii „servicii legate de utilizarea apei” conduce la negarea în practică a existenței altor utilizări ale apei precum cele menționate totuși la articolul 2 punctul 39 din Directiva 2000/60. Lucrările pregătitoare ale articolului 2 punctul 38 din această directivă, care permit interpretarea acestei din urmă dispoziții, arată printre altele că însăși Comisia susținuse că principiul recuperării costurilor trebuia să se aplice doar aprovizionării cu apă potabilă și tratării apelor uzate.
- 42 În memoriile lor în intervenție, Regatul Danemarcei, Ungaria, Republica Austria, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Regatul Unit au prezentat toate observații în susținerea concluziilor Republicii Federale Germania.

#### Aprecierea Curții

- 43 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, la interpretarea unei dispoziții din dreptul Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de termenii acesteia și de obiectivele pe care le urmărește, ci și de contextul său, precum și de ansamblul dispozițiilor dreptului Uniunii, întrucât geneza acestei dispoziții poate de asemenea să ofere elemente importante pentru interpretarea sa (a se vedea printre altele Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 50 și jurisprudența citată).
- 44 În speță, din modul de redactare a articolului 9 din Directiva 2000/60 rezultă că statele 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 la această directivă și în special cu principiul „poluatorul plătește”. Aceste state trebuie printre altele să se asigure de faptul că politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu stabilite prin Directiva 2000/60. În ceea ce privește articolul 2 punctul 38 din directiva menționată, acesta definește ca fiind „servicii legate de utilizarea apei” totalitatea serviciilor care acoperă, în cazul 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.

- 45 Aceste dispoziții, care nu definesc noțiunea „servicii”, nu sunt suficiente pentru a stabili de la bun început dacă legiuitorul Uniunii a intenționat să supună principiului recuperării costurilor, astfel cum susține în esență Comisia, orice serviciu care se raportează la fiecare dintre activitățile menționate la articolul 2 punctul 38 litera (a) din Directiva 2000/60, în afară de cele legate de tratarea apelor uzate menționate la punctul 38 litera (b), sau doar, astfel cum susține Republica Federală Germania, pe de o parte, serviciile legate de activitatea de aprovizionare cu apă impunând luarea în considerare a tuturor etapelor acestei activități astfel cum ar fi enumerate la punctul 38 litera (a) și, pe de altă parte, pe cele care sunt legate de activitatea de tratare a apelor uzate menționate la același punct litera (b).
- 46 În consecință, este necesar să se analizeze în primul rând contextul și economia generală a dispozițiilor în cauză pentru a verifica dacă, astfel cum susține în esență Comisia, stabilirea costurilor este impusă pentru toate activitățile de captare, de îndiguire, de depozitare, de tratare și de distribuție a apei de suprafață sau a apei subterane.
- 47 Mai întâi, din lucrările pregătitoare ale Directivei 2000/60, astfel cum au fost rezumate de avocatul general la punctele 68 și 69 din concluzii, rezultă că legiuitorul Uniunii a intenționat, pe de o parte, să încredințeze statelor membre sarcina de a stabili, pe baza unei analize economice, măsurile care trebuie adoptate în vederea aplicării principiului recuperării costurilor și, pe de altă parte, să promoveze stabilirea acestor costuri fără a o extinde la toate serviciile legate de utilizarea apei, având în vedere că în această privință existau practici foarte divergente în statele membre în special în ceea ce privește stabilirea prețului serviciilor de aprovizionare cu apă și tratarea apelor uzate.
- 48 În continuare, Directiva 2000/60, prin faptul că instituie, potrivit articolului 9, obligația statelor membre de a lua în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei și de a se asigura de faptul că politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu stabilite prin această directivă, nu impune, ca atare, o obligație generalizată de stabilire a prețurilor tuturor activităților legate de utilizarea apei.
- 49 Prin urmare, este necesar, în al doilea rând, să se aprecieze conținutul acestor dispoziții din perspectiva obiectivelor urmărite prin Directiva 2000/60.
- 50 În această privință, trebuie amintit că Directiva 2000/60 este o directivă-cadru adoptată în temeiul articolului 175 alineatul (1) CE (devenit articolul 192 TFUE). Aceasta 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 Uniunea Europeană. Este necesar ca principiile comune și cadrul global de acțiune stabilite de directivă să fie 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 apei (Hotărârea Comisia/Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punctul 41).
- 51 După cum reiese din considerentul (19) al Directivei 2000/60, aceasta urmărește să asigure menținerea și îmbunătățirea mediului acvatic al Uniunii. Acest obiectiv este în principal legat de calitatea apelor respective. Controlul cantității este un element suplimentar pentru asigurarea unei bune calități a apei, fiind, în consecință, necesară stabilirea de măsuri referitoare la cantitate care să servească și obiectivului asigurării unei bune calități.

- 52 Întrucât a constatat că, în această privință, condițiile și nevoile existente necesită soluții specifice, legiuitorul Uniunii a intenționat, astfel cum reiese printre altele din considerentul (13) al Directivei 2000/60, ca această diversitate de soluții să fie luată în considerare la planificarea și la punerea în aplicare a măsurilor care asigură protecția și utilizarea viabilă din punct de vedere ecologic a apelor în cadrul unui bazin hidrografic și ca deciziile să fie luate la un nivel cât mai apropiat posibil de locul în care apa este utilizată sau deteriorată. În consecință și fără a afecta importanța politicilor de stabilire a prețului apei și a principiului „poluatorul plătește”, astfel cum este reafirmată prin această directivă, prin elaborarea de programe de acțiune adaptate condițiilor locale și regionale, trebuie să se acorde prioritate acțiunilor care țin de responsabilitatea statelor membre.
- 53 Astfel cum a arătat avocatul general printre altele la punctul 72 din concluzii, Directiva 2000/60 se întemeiază în esență pe principiile unei gestionări la nivel de bazin hidrografic, stabilirii unor obiective la nivel de corp de apă, planificării și programării, analizei economice a modalităților de stabilire a prețului apei, luării în considerare a efectelor sociale, ecologice și economice ale recuperării costurilor, precum și a condițiilor geografice și climatice existente în regiunea sau regiunile afectate.
- 54 În această perspectivă, articolul 11 din Directiva 2000/60 prevede că, pentru fiecare district hidrografic sau pentru acea parte a unui district hidrografic situată pe teritoriul său, fiecare stat membru asigură întocmirea unui program de măsuri care să țină seama de rezultatele analizelor prevăzute la articolul 5 din această directivă, în vederea realizării obiectivelor stabilite la articolul 4 din aceasta. Potrivit alineatului (3) litera (b) al articolului 11, măsurile referitoare la recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, astfel cum sunt prevăzute la articolul 9 din Directiva 2000/60, se numără printre cerințele minime pe care trebuie să le conțină un astfel de program.
- 55 În consecință, rezultă că măsurile referitoare la recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apelor constituie unul dintre instrumentele aflate la dispoziția statelor membre în vederea gestionării calitative a apei destinate unei utilizări raționale a resursei.
- 56 Or, deși, astfel cum susține în mod întemeiat Comisia, diferitele activități enumerate la articolul 2 punctul 38 din Directiva 2000/60, precum captarea sau îndiguirea, pot avea efecte asupra stării corpurilor de apă și, în virtutea acestui fapt, pot să compromită realizarea obiectivelor urmărite prin directiva menționată, din aceasta nu se poate concluziona totuși că, în toate cazurile, lipsa stabilirii prețurilor unor astfel de activități ar fi în mod necesar prejudiciabilă realizării acestor obiective.
- 57 În această privință, articolul 9 alineatul (4) din Directiva 2000/60 prevede că statele membre sunt autorizate, în anumite condiții, să nu aplice recuperarea costurilor pentru o anumită activitate de utilizare a apei dacă acest lucru nu repune în discuție obiectivele urmărite prin prezenta directivă și nu compromite realizarea acestora din urmă.
- 58 Rezultă de aici că obiectivele urmărite prin Directiva 2000/60 nu implică în mod necesar ca dispozițiile articolului 2 punctul 38 litera (a) din aceasta să fie interpretate în sensul că subordonează toate activitățile pe care le menționează principiului recuperării costurilor, astfel cum susține, în esență, Comisia.
- 59 În aceste condiții, simpla împrejurare că Republica Federală Germania nu ar subordona anumite dintre aceste activități principiului menționat nu permite să se stabilească, în afara oricărui alt motiv, că acest stat membru nu și-a îndeplinit totuși obligațiile din cuprinsul articolului 2 punctul 38 și al articolului 9 din Directiva 2000/60.
- 60 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, acțiunea formulată de Comisie trebuie respinsă.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- <sup>61</sup> Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Federală Germania a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 140 alineatul (1) din același regulament, potrivit căruia statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, trebuie să se decidă că Regatul Danemarcei, Ungaria, Republica Austria, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Regatul Unit suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) **Regatul Danemarcei, Ungaria, Republica Austria, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături