



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 11 september 2014*

”Fördragsbrott — Miljö — Direktiv 2000/60/EG — Ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område — Kostnadstäckning för vattentjänster — Begreppet vattentjänster”

I mål C-525/12,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 19 november 2012,

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Manhaeve och G. Wilms, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrädd av M. Wolff och V. Pasternak Jørgensen, båda i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

Republiken Finland, företrädd av J. Heliskoski och H. Leppo, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrädd av A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson och S. Johannesson, samtliga i egenskap av ombud,

Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av S. Behzadi-Spencer och J. Beeko, båda i egenskap av ombud, biträdda av G. Facenna, barrister,

intervenienter,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (referent) och A. Arabadjiev,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 mars 2014,

och efter att den 22 maj 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, s. 1), i synnerhet artiklarna 2.38 och 9 i detta direktiv, genom att undanta vissa tjänster (bland annat uppdämning för vattenkraftsproduktion, sjöfart och skydd mot översvämningar, vattenuttag för bevattning och för användning i industri, samt för egenkonsumtion) från tillämpningen av begreppet vattentjänster.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2000/60/EG

- 2 I direktiv 2000/60 återfinns bland annat följande skäl:

”(1) Vatten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant.

...

- (11) Gemenskapens miljöpolitik skall, på det sätt som anges i artikel 174 i fördraget, bidra till att uppnå de mål som består i att bevara, skydda och förbättra miljön och i att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala.

...

- (13) Olika omständigheter och behov inom gemenskapen kräver särskilda lösningar. Dessa olikheter bör beaktas vid planering och genomförande av åtgärder som syftar till att säkerställa skydd för och en hållbar användning av vatten inom avrinningsområdets ram. Beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden.

...

(19) Detta direktiv syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i gemenskapen. Detta mål avser först och främst kvaliteten hos det berörda vattnet. Kvantitetsreglering är en extra åtgärd för att garantera god vattenkvalitet och därför bör åtgärder med avseende på kvantiteten som främjar målet att säkerställa en god kvalitet också fastställas.

(20) Den kvantitativa statusen hos en grundvattenförekomst kan påverka den ekologiska kvaliteten hos ytvatten och terrestra ekosystem som är förbundna med den grundvattenförekomsten.

...

(33) Målet att uppnå god vattenstatus bör eftersträvas för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.

...

(38) Användning av ekonomiska styrmedel från medlemsstaternas sida kan vara en lämplig del av ett åtgärdsprogram. Principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader i samband med skada och negativa konsekvenser för vattenmiljön bör beaktas, i synnerhet i enlighet med principen att förorenaren betalar. För detta ändamål krävs en ekonomisk analys av vattentjänsterna som grundar sig på långsiktiga prognoser beträffande tillgång och efterfrågan på vatten i avrinningsdistriktet.

...”

3 I artikel 2 i direktiv 2000/60, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

38) *vattentjänster*: alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet

- a) uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten,
- b) insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten.

39) *vattenanvändning*: vattentjänster samt all annan verksamhet som enligt artikel 5 och bilaga II anges ha en väsentlig effekt på vattenstatusen.

Detta begrepp gäller för artikel 1 och för den ekonomiska analys som utförs enligt artikel 5 och bilaga III.b.

...”

4 Artikel 9 i direktiv 2000/60, med rubriken ”Täckning av kostnaderna för vattentjänster”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III och i enlighet framför allt med principen att förorenaren betalar.

Medlemsstaterna skall senast 2010 se till att:

- prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till miljömålen i detta direktiv,
- de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med utgångspunkt i den ekonomiska analys som utförts enligt bilaga III och med beaktande av principen om att förorenaren betalar.

Medlemsstaterna kan härvid beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas.

2. Medlemsstaterna skall i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten rapportera om de planerade praktiska åtgärder för att genomföra punkt 1, vilka kommer att bidra till att miljömålen i detta direktiv uppnås samt om de olika vattenanvändningsverksamheternas bidrag till en kostnadstäckning för vattentjänster.

3. Inget i denna artikel hindrar finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå detta direktivs mål.

4. Medlemsstaterna skall inte anses ha överträtt detta direktiv om de i enlighet med fastslagen praxis beslutar att inte tillämpa bestämmelserna i punkt 1 andra stycket och i samma syfte de relevanta bestämmelserna i punkt 2 för en viss vattenanvändningsverksamhet, såvida detta inte äventyrar syftena och möjligheten att uppnå målen för detta direktiv. Medlemsstaterna skall rapportera skälen till varför de inte fullt ut tillämpar punkt 1 andra stycket i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.”

5. Artikel 11 i direktiv 2000/60, med rubriken ”Åtgärdsprogram”, innehåller bland annat följande punkter:

”1. Varje medlemsstat skall för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser som krävs enligt artikel 5 för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4. Sådana åtgärdsprogram kan hänvisa till åtgärder till följd av lagstiftning som antagits på nationell nivå och som omfattar hela medlemsstatens territorium. När det är lämpligt kan en medlemsstat besluta om åtgärder för alla avrinningsdistrikt och/eller de delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium.

2. Varje åtgärdsprogram skall inbegripa de ’grundläggande’ åtgärder som anges i punkt 3, samt vid behov ”kompletterande” åtgärder.

3. Med ’grundläggande’ åtgärder avses de minimikrav som skall uppfyllas och de skall bestå av följande:

- a) De åtgärder som krävs för att genomföra gemenskapslagstiftningen för skydd av vatten, inklusive de åtgärder som krävs enligt den lagstiftning som anges i artikel 10 och i bilaga VI, del A.
- b) Åtgärder som anses lämpliga för de syften som anges i artikel 9.

...”

6. Bilaga III till direktiv 2000/60, med rubriken ”Ekonomisk analys”, har följande lydelse:

”Den ekonomiska analysen skall innehålla tillräcklig och tillräckligt detaljerad information (med beaktande av kostnaden för att samla in de relevanta uppgifterna) för att det skall vara möjligt att göra

- a) de relevanta beräkningarna för att i enlighet med artikel 9 beakta principen om täckning av kostnaderna för vattentjänster med hänsyn till långsiktiga försörjnings- och behovsprognoser avseende vattnet i avrinningsdistriktet och, om nödvändigt
- uppskattningar av de volymer, priser och kostnader som är förenade med vattentjänster, och
 - uppskattningar av relevanta investeringar, däri inbegripet prognoser för sådana investeringar,
- b) bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som skall ingå i det åtgärdsprogram som avses i artikel 11, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder.”

Direktiv 2006/123/EG

- 7 Artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36), med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande definitioner:

1. *tjänst*: all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 50 i fördraget.
2. *tjänsteleverantör*: en fysisk person som är medborgare i en medlemsstat eller en juridisk person enligt artikel 48 i fördraget och som är etablerad i en medlemsstat och som erbjuder eller tillhandahåller en tjänst.
3. *tjänstemottagare*: en fysisk person som är medborgare i en medlemsstat eller som har rättigheter i kraft av gemenskapsrättsakter eller en juridisk person enligt artikel 48 i fördraget som är etablerad i en medlemsstat och av yrkesskäl eller andra skäl använder eller vill använda sig av en tjänst. ...”

Direktiv 2004/35/EG

- 8 Det följer av artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, s. 56), med rubriken ”Definitioner”, att med begreppet ”funktioner” avses i direktivets mening de funktioner en naturresurs har till förmån för en annan naturresurs och/eller allmänheten.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 9 Kommissionen tog i augusti 2006 emot ett klagomål om att Förbundsrepubliken Tyskland hade tolkat begreppet ”vattentjänster” i artikel 2.38 i direktiv 2000/60 på så sätt att dessa tjänster enbart avsåg vattenförsörjning och insamling, rening och eliminering av avloppsvatten, vilket innebär att tillämpningsområdet för artikel 9 i direktivet, avseende kostnadstäckning för vattentjänster, begränsades.
- 10 Enligt denna tolkning utgör bland annat uppdämning (för till exempel vattenkraftproduktion), sjöfart och skydd mot översvämningar inte vattentjänster och ska alltså inte beaktas vid tillämpningen av kostnadstäckningsprincipen i artikel 9 och bilaga III a i nämnda direktiv.
- 11 Den 7 november 2007 skickade kommissionen en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland, i vilken den anförde att den tyska lagstiftningen inte överensstämmer med ett flertal bestämmelser i direktiv 2000/60 och att medlemsstaten inte tillämpat begreppet ”vattentjänster” på ett

korrekt sätt. Kommissionen fann nämligen bland annat att vissa användningar av vatten, med hänsyn till intresset att skydda vattenresurserna, enbart borde få ske mot betalning. Medlemsstaterna ska följaktligen införa bestämmelser om prissättning av olika vattenanvändningar, även om dessa användningar inte skulle betraktas som vattentjänster i klassisk mening. Vanlig sjöfart borde till exempel avgiftbeläggas.

- 12 Förbundsrepubliken Tyskland svarade på den formella underrättelsen den 6 mars 2008 och den 24 september 2009.
- 13 Den 30 september 2010 skickade kommissionen en kompletterande formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland, som svarade den 18 november 2010. Den 27 juli 2011 översände Förbundsrepubliken Tyskland till kommissionen lagstiftningen avseende skydd för ytvatten (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer) av den 20 juli 2011, genom vilken artikel 5 i direktiv 2000/60 hade införlivats.
- 14 Genom skrivelse av den 30 september 2011 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland.
- 15 Den 31 januari 2012, efter att tidsfristen förlängts två gånger, svarade Förbundsrepubliken Tyskland på nämnda motiverade yttrande, varefter den, i juli 2012, underrättade kommissionen om att artiklarna 2.38, 2.39 och 9 i direktiv 2000/60 införlivats med den nationella lagstiftningen.
- 16 Trots att de aktuella bestämmelserna hade införlivats fann kommissionen att problemet med den avvikande tolkningen av definitionen av "vattentjänster", och följaktligen en bristfällig tillämpning av artikel 9 i direktiv 2000/60, kvarstod. Kommissionen väckte därför förevarande talan.
- 17 Genom beslut av domstolens ordförande av den 2, 5, 8, 11 och 15 april 2013 tilläts Republiken Österrike, Konungariket Sverige, Republiken Finland, Ungern, Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland samt Konungariket Danmark att intervensera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden.

Prövning av talan

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

- 18 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den enbart syftar till att domstolen ska klargöra en rent teoretisk fråga, utan att det anges på vilket sätt skyldigheterna enligt fördragen och direktiv 2000/60 har åsidosatts. Kommissionens påstående att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sådana skyldigheter genom att undanta vissa tjänster från att omfattas av begreppet "vattentjänster" är oprecist, eftersom kommissionen inte har påvisat ett konkret beteende som måste ändras.
- 19 Den lista över tjänster som ska omfattas av det aktuella begreppet som kommissionen angett som exempel i sina yrkanden avhjälpas inte nämnda brist på precision, eftersom Förbundsrepubliken Tyskland, för det fall att domstolen bifaller kommissionens yrkanden, inte skulle kunna veta om även andra vattentjänster ska klassificeras på samma sätt. Exempelen på tjänster nämndes för övrigt inte i det motiverade yttrandet, vars slutsats alltså skiljer sig från de yrkanden som framställts i förevarande talan.

- 20 Kommissionen har gjort gällande att dess talan är fullständigt klar genom att den avser få fastställt att Förbundsrepubliken Tyskland har tillämpat kriterierna i artikel 2.38 i direktiv 2000/60 kumulativt, vilket innebär att flera vattentjänster faller utanför tillämpningsområdet för den definition som ges i nämnda bestämmelse. Härav följer att de verksamheter som avses med kommissionens talan per automatik varit undantagna från prissättning i Förbundsrepubliken Tyskland.

Domstolens bedömning

- 21 Domstolen erinrar inledningsvis om att syftet med det administrativa förfarandet i samband med en talan om fördragsbrott är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels på ett ändamålsenligt sätt bemöta de anmärkningar som framställts av kommissionen. Föremålet för en talan som väcks med stöd av artikel 258 FEUF avgränsas alltså genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Ett korrekt genomförande av detta förfarande utgör en väsentlig garanti som krävs enligt EUF-fördraget, inte bara för att skydda den berörda medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att föremålet för ett eventuellt domstolsförfarande blir klart avgränsat (se, bland annat, dom, kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243,, punkterna 33 och 34).
- 22 Enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i domstolens rättegångsregler ska kommissionen, i varje ansökan som inges enligt artikel 258 FEUF, ange de exakta invändningar som domstolen ska pröva samt, åtminstone kortfattat, de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa invändningar grundas på. Kommissionens talan ska således innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördragen (dom kommissionen/Nederländerna, EU:C:2012 :243, punkterna 35 och 36).
- 23 Det kan konstateras att förevarande talan innehåller en konsekvent redogörelse för skälen till att kommissionen anser att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.38 och 9 i direktiv 2000/60. Det följer nämligen såväl av det administrativa förfarandet, och särskilt av kommissionens motiverade yttrande till nämnda medlemsstat, som av den talan som anhängiggjorts vid domstolen, att kommissionen i huvudsak har gjort gällande att medlemsstaten, på grund av dess tolkning av begreppet vattentjänster, felaktigt och per automatik undantagit vissa av dessa tjänster från de skyldigheter avseende kostnadstäckning som föreskrivs i nämnda direktiv, inberäknat miljö- och resurskostnader.
- 24 Fördragsbrottsförfarandet gör det möjligt att fastställa den exakta omfattningen av medlemsstaternas skyldigheter i fall där det förekommer olika tolkningar (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, C-196/07, EU:C:2008:146, punkt 28).
- 25 Domstolen konstaterar dessutom att kommissionen i fall där det förekommer olika tolkningar, utan att det påverkar skyldigheten att uppfylla bevisbördan som åvilar den vid förfaranden enligt artikel 258 FEUF, kan väcka fördragsbrottsstalan vid domstolen mot den berörda medlemsstaten och därvid ange flera situationer som den anser strider mot unionsrätten, även om den inte på ett uttömmande sätt anger samtliga dessa situationer (se, analogt, dom kommissionen/Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, punkterna 20–22)
- 26 I förevarande förfarande har den tolkning som den berörda medlemsstaten har gett en unionsrättslig bestämmelse, och som skiljer sig från kommissionens tolkning, gett upphov till en nationell förvaltningspraxis vars förekomst inte bestrids trots att den inte är utbredd. Den omständigheten att kommissionen, som stöd för sina argument, enbart har angett några exempel på denna praxis innebär inte att dess talan saknar tillräcklig precision för att föremålet för talan ska kunna prövas.

- 27 I detta avseende konstaterar domstolen att den omständigheten att kommissionen i sin ansökan gett exempel på situationer som den anser visar Förbundsrepubliken Tyskland påstådda åsidosättande, trots att dessa exempel inte angetts i det motiverade yttrandet till denna medlemsstat, inte ska betraktas som en utvidgning av föremålet för talan, vilket är avgränsat till att få fastställt att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 2.38 och 9 i direktiv 2000/60.
- 28 Kommissionens talan kan följaktligen tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

Parternas argument

- 29 Kommissionen har gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland, på grund av dess restriktiva tolkning av begreppet "vattentjänster", i den mening som avses i artikel 2.38 i direktivet, inte på ett korrekt sätt har tillämpat artikel 9 i detta direktiv, vars tillämpningsområde avser täckning av kostnaderna för dessa tjänster, prispolitiken för vatten samt tillämpningen, på vattenanvändarna, av principen om att förorenaren ska betala.
- 30 I motsats till vad Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande omfattar begreppet vattentjänster inte enbart vattenförsörjning och rening av avloppsvatten. Med hänsyn till själva lydelsen i artikel 2.38 i direktiv 2000/60, dess sammanhang och de mål som eftersträvas i detta direktiv, ska definitionen av dessa tjänster anses inbegripa även andra verksamheter såsom sjöfart, elproduktion genom vattenkraft och skydd mot översvämningar.
- 31 Genom att ange uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution, räknar artikel 2.38 i direktiv 2000/60 upp olika verksamheter varav en måste ingå som en beståndsdel i vattentjänsten. Användandet av kommatecken mellan dessa begrepp och av konjunktionen "och" ska inte tolkas på något annat sätt. För att det ska vara fråga om en vattentjänst krävs inte att samtliga verksamheter i artikel 2.38 a eller b i direktiv 2000/60 föreligger kumulativt.
- 32 Målet med direktivet är att främja en effektiv användning av vattenresurserna genom att garantera lämpliga bidrag från olika vattenanvändningar för att täcka kostnaderna för vattentjänsterna mot bakgrund av principen om att förorenaren ska betala. Såsom Förbundsrepubliken Tyskland har anfört skulle detta mål inte kunna uppnås om företag vars vattenuttag inte görs i samband med vattenförsörjning eller rening av avloppsvatten, såsom, till exempel i vissa delstater, företag som idkar gruvbrytning ovan jord, inte var skyldiga att betala kostnaden för dessa uttag.
- 33 Enligt kommissionen har direktiven 2000/60 och 2004/35 samma rättsliga grund och eftersträvar båda samma miljöskyddsmål. Detta innebär emellertid inte, tvärtemot vad Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande, att det är möjligt att tolka begreppet "Funktion", i den tyska versionen av direktiv 2004/35, och begreppet "Dienstleistung", i direktiv 2000/60, på olika sätt och därav dra slutsatsen att det sistnämnda begreppet avser en mänsklig verksamhet. Inom miljörätten förutsätter tjänster dessutom inte något mänskligt deltagande, såsom framgår av utvärderingsrapporten av ekosystemtjänster "Millennium Ecosystem Assessment", utförd av Förenta Nationerna under år 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Enligt kommissionen innebär inte dess vida tolkning av begreppet vattentjänster att den åtskillnad som görs i artikel 2.39 i direktiv 2000/60 blir överflödigt i förhållande till begreppet "vattenanvändning". Det sistnämnda begreppet omfattar inte enbart vattentjänster utan även, i vidare mening, alla verksamheter som på ett märkbart sätt kan påverka vattenstatusen, såsom till exempel sportfiske, bad eller sjöfart på naturliga vatten som inte har kunnat dämras upp.

- 35 Kommissionen har gjort gällande att begreppet vattentjänster under sådana omständigheter omfattar vattenuttag för bevattning, som utgör en betydande belastning för vattenförekomstens status, uttag för industriellt bruk, självförsörjning, uppdämning för produktion av vattenkraft, för sjöfart och som skydd mot översvämning, samt lagring, rening och distribution av vatten. Det har dock bland annat visat sig att vissa delstater inte föreskriver några avgifter för vattenuttag eller tillämpar omfattande undantag.
- 36 Förbundsrepubliken Tyskland anser att kommissionens talan grundar sig på en felaktig tolkning av hela direktiv 2000/60, särskilt av styrmedlet prissättning på vattenanvändning som, trots att detta styrmedel är ett viktigt verktyg för att stimulera hushållning och försiktighet i förvaltningen av vattenresurserna, inte är den enda åtgärden som direktivet anger för att uppnå ett sådant mål. Genom sin tolkning av artiklarna 2.38 och 9 i direktiv 2000/60 bortser kommissionen från det förvaltningssystem som föreskrivs i direktivet, vars vägledande princip är att kraven på skydd för vattnet i avrinningsområden ska vägas mot de legitima rättigheterna att använda vattnet. Kommissionen frångår därigenom den befintliga balansen mellan de olika förvaltningssystem som, av både subsidiaritets- och effektivitetsskäl, föreskrivs i direktivet.
- 37 Själva strukturen i artikel 2.38 a och b i direktiv 2000/60 grundar sig enligt Förbundsrepubliken Tyskland på en tydlig fördelning mellan verksamheter avseende vattenförsörjning och verksamheter avseende rening av avloppsvatten. De förstnämnda verksamheterna utgör i regel nödvändiga led för vattenförsörjningen (förvärv, rening, lagring, transport och distribution), och anledningen till att de anges så detaljerat är att varje led måste beaktas vid beräkningen av kostnaderna.
- 38 Förbundsrepubliken Tyskland tolkar begreppet vattentjänster så, att det inte omfattar de olika verksamheterna avseende vattenförsörjning, utan vattenförsörjningen som helhet. Om dessa verksamheter ansågs ingå i begreppet vattenförsörjning, skulle begreppets tillämpningsområde utvidgas på ett rättsstridigt sätt. Denna definition fråntar inte direktiv 2000/60 dess ändamålsenliga verkan, som uppkommer genom en balans mellan å ena sidan vattenskyddskraven och å andra sidan den legitima vattenanvändningen. Det går inte att enbart av den omständigheten att artikel 9 i direktiv 2000/60 nämner principen att förorenaren ska betala dra den slutsatsen att det styrmedel som består av skyldigheten till kostnadstäckning ska utsträckas till att avse all vattenanvändning och alla ingrepp som skadar vatten, eftersom det föreskrivs andra åtgärder, såsom de i bilaga VI B i detta direktiv.
- 39 Enligt Förbundsrepubliken Tyskland ska begreppet vattentjänster definieras med stöd av den definition som ges i artikel 57 FEUF, där det krävs ett bilateralt förhållande, vilket är något som inte förekommer vid till exempel användning av vatten för sjöfart eller vid åtgärder för skydd mot översvämningar, men som däremot förekommer vid verksamheter avseende vattenförsörjning och rening av avloppsvatten.
- 40 Denna definition av tjänster kan inte härledas ur direktiv 2004/35, som antogs fyra år efter direktiv 2000/60 och som i detta avseende inte innehåller någon hänvisning till det äldre direktivet, eftersom det, såsom nämnts ovan, avser något som i den tyska versionen inte klassificeras som "Dienstleistung", utan som "Funktion", vilket inte förutsätter någon mänsklig verksamhet. Begreppet "ekosystemtjänster", som uppkom långt efter direktiv 2000/60, kan inte heller användas vid nämnda definition.
- 41 Förbundsrepubliken Tyskland har vidare anfört att kommissionens vida tolkning av begreppet vattentjänster i praktiken leder till att förekomsten av andra vattenanvändningar, såsom de i artikel 2.39 i direktiv 2000/60, förnekas. Av förarbetena till artikel 2.38 i detta direktiv, som utgör en hjälp vid tolkningen av denna bestämmelse, framgår bland annat att kommissionen själv medgett att kostnadstäckningsprincipen enbart borde tillämpas vid dricksvattenförsörjning och vid rening av avloppsvatten.

- 42 I sina respektive interventionsinlagor har Konungariket Danmark, Ungern, Konungariket Österrike, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samtliga yttrat sig till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden.

Domstolens bedömning

- 43 Det ska inledningsvis konstateras att vid tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse ska enligt fast rättspraxis inte endast bestämmelsens lydelse och de mål som eftersträvas med den beaktas, utan även sammanhanget och bestämmelserna i unionsrätten som helhet eftersom bestämmelsens tillkomsthistora även kan innehålla uppgifter som är relevanta för tolkningen av den (se, bland annat, dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./Parlamentet och rådet, C-583/11 P, EÜ:C:2013:625, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 44 I förevarande fall framgår det av lydelsen i artikel 9 i direktiv 2000/60 att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med hänsyn till den ekonomiska analys som utförs i enlighet med bilaga III till detta direktiv och särskilt i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Medlemsstaterna ska bland annat se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till miljömålen i direktiv 2000/60. I artikel 2.38 definieras vattentjänster som alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet dels uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten, dels insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten.
- 45 Det går inte att med hjälp av dessa bestämmelser, i vilket det inte ges någon definition av begreppet tjänster, direkt avgöra huruvida unionslagstiftaren haft för avsikt att låta kostnadstäckningsprincipen, som kommissionen i huvudsak har gjort gällande, omfatta alla tjänster som har samband med var och en av de verksamheter som anges i artikel 2.38 a i direktiv 2000/60, förutom de verksamheter som har samband med rening av avloppsvatten och som avses i artikel 2.38 b i samma direktiv, eller enbart, som Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande, tjänster som har samband med vattenförsörjning, genom att kräva att hänsyn ska tas till varje led av denna verksamhet såsom dessa räknas upp i nämnda artikel 2.38 a, och tjänster som har samband med verksamheten rening av avloppsvatten, vilka avses i samma punkt.
- 46 Domstolen ska därför för det första göra en bedömning av dessa bestämmelsers sammanhang och systematik för att avgöra huruvida, såsom kommissionen i huvudsak har gjort gällande, kostnadsprissättning krävs för alla verksamheter avseende uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten.
- 47 Först och främst framgår det av förarbetena till direktiv 2000/60, såsom dessa sammanfattas i punkterna 68 och 69 i generaladvokatens förslag till avgörande, att unionslagstiftaren haft för avsikt dels att överlåta till medlemsstaterna att på grundval av en ekonomisk bedömning avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för efterlevnaden av kostnadstäckningsprincipen, dels att främja prissättning av kostnaderna utan att denna utvidgas till att gälla samtliga tjänster som har samband med vattenanvändning, eftersom det fanns stora skillnader mellan medlemsstaternas praxis på detta område, bland annat vad gäller prissättning på tjänster som inbegriper vattenförsörjning och rening av avloppsvatten.
- 48 Vidare gäller att kravet i artikel 9 i direktiv 2000/60 att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader och se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna, och att den därigenom bidrar till miljömålen i detta direktiv, inte i sig utgör en allmän skyldighet att prissätta samtliga verksamheter som har samband med vattenanvändning.

- 49 Domstolen ska därför för det andra bedöma räckvidden av dessa bestämmelser mot bakgrund av de mål som eftersträvas i direktiv 2000/60.
- 50 I detta sammanhang erinrar domstolen om att direktiv 2000/60 utgör ett ramdirektiv som antagits med stöd av artikel 175.1 EG (numera artikel 192 FEUF). I direktivet fastställs gemensamma principer och en allmän ram för åtgärder för vattenskydd, och genom direktivet säkerställs samordning, integration samt, på längre sikt, en utveckling av de gemensamma principerna och strukturerna för skydd och ekologiskt hållbar användning av vattenresurserna i Europeiska unionen. Det är medlemsstaterna som successivt ska utveckla de gemensamma principer och den allmänna ram för åtgärderna som fastställs i direktivet. Medlemsstaterna ska även vidta ett antal specifika åtgärder i enlighet med de tidsfrister som anges i direktivet. Syftet med direktivet är emellertid inte att fullständigt harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om vatten (dom kommissionen/Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punkt 41).
- 51 Såsom framgår av skäl 19 i direktiv 2000/60 syftar direktivet till att bevara och förbättra vattenmiljön i unionen. Detta mål avser först och främst kvaliteten hos det berörda vattnet. Kvantitetsreglering är en kompletterande åtgärd för att garantera god vattenkvalitet och därför bör åtgärder med avseende på kvantiteten som främjar målet att säkerställa en god kvalitet också fastställas.
- 52 Eftersom de olika omständigheterna och de olika behoven i detta avseende kräver särskilda lösningar har unionslagstiftarens avsikt, såsom framgår av skäl 13 i direktiv 2000/60, varit att denna mångfald av lösningar ska beaktas vid planering och genomförande av åtgärder som syftar till att säkerställa skydd för och en hållbar användning av vatten inom avrinningsområdets ram och att beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Utan att det påverkar den i direktivet bekräftade betydelsen av vattenprissättningspolitiken och principen om att förorenaren betalar, ska åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden.
- 53 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 72 i sitt förslag till avgörande grundar sig direktiv 2000/60 i huvudsak på principerna om en förvaltning per avrinningsområde, fastställande av mål per vattenförekomst, planering och utarbetande av program, en ekonomisk analys av hur vattenprissättningen ska ske, samt beaktande av kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas.
- 54 I detta sammanhang föreskriver artikel 11 i direktiv 2000/60 att varje medlemsstat, för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium, ska se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser som krävs enligt artikel 5 för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4. Enligt artikel 11.3 b i detta direktiv omfattas kostnadstäckning för sådana vattentjänster som anges i artikel 9 i direktivet av de minimiåtgärder som ett åtgärdsprogram måste innehålla.
- 55 Det står således klart att åtgärderna avseende kostnadstäckning för vattentjänster utgör ett av de styrmedel som står till medlemsstaternas förfogande för att kvalitativt kunna förvalta vattenförekomsterna i syfte att uppnå ett rationellt resursutnyttjande.
- 56 Det är visserligen riktigt att de olika verksamheter som räknas upp i artikel 2.38 i direktiv 2000/60, såsom uttag och uppdamning, skulle kunna påverka vattenförekomsternas status och därmed äventyra uppnåendet av de mål som eftersträvas i direktivet. Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande, kan detta dock inte anses innebära att avsaknaden av prissättning av sådana verksamheter automatiskt skulle äventyra uppnåendet av dessa mål.

- 57 I detta avseende föreskrivs i artikel 9.4 i direktiv 2000/60 att medlemsstaterna under vissa förutsättningar får besluta att inte tillämpa systemet med att täcka kostnaderna för en viss vattenanvändningsverksamhet, såvida detta inte äventyrar syftena och möjligheten att uppnå målen för detta direktiv.
- 58 Av detta följer att de mål som eftersträvas i direktiv 2000/60 inte nödvändigtvis innebär att artikel 2.38 b i direktivet ska tolkas så, att samtliga i artikeln angivna verksamheter ska omfattas av kostnadstäckningsprincipen, såsom kommissionen i huvudsak har gjort gällande.
- 59 Under dessa förhållanden kan inte enbart den omständigheten att Förbundsrepubliken Tyskland inte tillämpar denna princip på vissa verksamheter anses innebära – i avsaknad av andra invändningar – att denna medlemsstat har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 2.38 och 9 i direktiv 2000/60.
- 60 Mot bakgrund av det ovan anförda ska kommissionens talan ogillas.

Rättegångskostnader

- 61 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Förbundsrepubliken Tysklands yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Konungariket Danmark, Ungern, Republiken Österrike, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Konungariket Danmark, Ungern, Republiken Österrike, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter