

## ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

11 september 2014 (\*)

„Niet-nakoming – Milieu – Richtlijn 2000/60/EG – Kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid – Kostenterugwinning voor waterdiensten – Begrip „waterdiensten”

In zaak C-525/12,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 19 november 2012,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door E. Manhaeve en G. Wilms als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

**Koninkrijk Denemarken**, vertegenwoordigd door M. Wolff en V. Pasternak Jørgensen als gemachtigden,

**Hongarije**, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden,

**Republiek Oostenrijk**, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

**Republiek Finland**, vertegenwoordigd door J. Heliskoski en H. Leppo als gemachtigden,

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson en S. Johannesson als gemachtigden,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer en J. Beeko als gemachtigden, bijgestaan door G. Facenna, barrister,

intervenienten,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (rapporteur) en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 maart 2014,  
gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 mei 2014,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door aan het begrip „waterdiensten” een uitlegging te geven die bepaalde diensten (onder meer opstuwingen die worden uitgevoerd voor energieopwekking uit waterkracht, scheepvaart en bescherming tegen overstromingen, onttrekking voor irrigatie en industriële doeleinden, alsook het eigen verbruik) uitsluit van de toepassing daarvan, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327, blz. 1), met name krachtens de artikelen 2, punt 38, en 9 van deze richtlijn.

#### Toepasselijke bepalingen

##### *Richtlijn 2000/60*

- 2 De considerans van richtlijn 2000/60 omvat onder meer de volgende overwegingen:
  - „(1) Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.  
[...]
  - (11) Zoals in artikel 174 van het Verdrag wordt bepaald, draagt het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bij tot het nastreven van de doelstellingen van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu alsmede van een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.  
[...]
  - (13) In de Gemeenschap bestaan uiteenlopende situaties en behoeften die een verschillende aanpak vergen. Bij de planning en uitvoering van maatregelen met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in het stroomgebied moet rekening worden gehouden met deze diversiteit. Besluiten moeten worden genomen zo dicht mogelijk bij de plaats waar het water is aangetast of wordt gebruikt. Voorrang moet worden gegeven aan maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen, via de opstelling van aan de regionale en lokale omstandigheden aangepaste maatregelenprogramma's.  
[...]
  - (19) Met deze richtlijn wordt beoogd het aquatische milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren. Beheersing van de beschikbare hoeveelheid is een bijkomend element bij het garanderen van een goede waterkwaliteit en derhalve dienen ook maatregelen

betreffende de kwantitatieve aspecten te worden getroffen met het oog op de doelstelling om een goede waterkwaliteit te waarborgen.

- (20) De kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam kan van invloed zijn op de ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren en de bij dat grondwaterlichaam behorende terrestrische ecosystemen.

[...]

- (33) Het streven naar een goede watertoestand geldt voor elk stroomgebied, met als gevolg dat de maatregelen ten aanzien van oppervlakte- en grondwater dat tot hetzelfde ecologische, hydrologische en hydrogeologische systeem behoort, worden gecoördineerd.

[...]

- (38) Het gebruik van economische instrumenten door de lidstaten kan een goed onderdeel van een maatregelenprogramma zijn. Rekening moet worden gehouden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, met inbegrip van milieu- en bronkosten in verband met de aantasting van en de negatieve gevolgen voor het aquatische milieu, in overeenstemming met in het bijzonder het beginsel ‚de vervuiler betaalt‘. Daartoe is een economische analyse van de waterdiensten nodig, gebaseerd op langetermijnvooruitzichten inzake de vraag naar en het aanbod van water in het stroomgebiedsdistrict.

[...]”

3 Artikel 2 van richtlijn 2000/60, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„Voor de doeleinden van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

- 38) ‚waterdiensten‘: alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a) onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b) installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen;

- 39) ‚watergebruik‘: waterdiensten, alsmede elke andere overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geïdentificeerde activiteit met significante gevolgen voor de toestand van water.

Deze definitie geldt voor de doeleinden van artikel 1 en voor de economische analyse overeenkomstig artikel 5 en bijlage III, [sub b];

[...]”

4 Artikel 9 van richtlijn 2000/60, met als opschrift „Kostenterugwinning voor waterdiensten”, bepaalt:

„1. De lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor:

- dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn;
- dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De lidstaten kunnen daarbij de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.

2. De lidstaten rapporteren in de stroomgebiedsbeheersplannen over de voorgenomen stappen voor de uitvoering van lid 1 die ertoe bijdragen dat de milieudoelstellingen van deze richtlijn bereikt worden, en over het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten.

3. Geen enkele bepaling van dit artikel belet de financiering van bepaalde preventieve of herstelmaatregelen om de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken.

4. De lidstaten maken geen inbreuk op deze richtlijn wanneer zij in overeenstemming met gevestigde gebruiken beslissen de bepalingen van lid 1, tweede alinea, en ook de desbetreffende bepalingen van lid 2, voor een bepaalde vorm van watergebruik niet toe te passen, indien dit het doel van deze richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang brengt. De lidstaten motiveren in de stroomgebiedsbeheersplannen waarom zij lid 1, tweede alinea, niet onverkort toepassen.”

5. Artikel 11 van richtlijn 2000/60, met als opschrift „Maatregelenprogramma”, bevat onder meer de volgende leden:

„1. Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict, een maatregelenprogramma wordt opgesteld waarin rekening is gehouden met de resultaten van de krachtens artikel 5 voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. Deze maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Een lidstaat kan zo nodig maatregelen nemen die op alle stroomgebiedsdistricten en/of de op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebiedsdistricten van toepassing zijn.

2. Elk maatregelenprogramma omvat de in lid 3 genoemde ‚basismaatregelen’ en, waar nodig, ‚aanvullende maatregelen’.

3. ‚Basismaatregelen’ zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan en omvatten:

- a) de maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de in artikel 10 en deel A van bijlage VI genoemde wetgeving vereist zijn;
- b) maatregelen die voor de doeleinden van artikel 9 nodig worden geacht;

[...]”

6 Bijlage III bij richtlijn 2000/60, met als opschrift „Economische analyse”, preciseert:

„De economische analyse omvat voldoende informatie die voldoende gedetailleerd moet zijn (rekening houdend met de kosten voor het verzamelen van de relevante gegevens) voor:

- a) de relevante berekeningen die nodig zijn om overeenkomstig artikel 9 rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten, gelet op langetermijnvoorspellingen van aanbod en vraag naar water in het stroomgebiedsdistrict en, waar nodig:
  - ramingen van volume, prijzen en kosten voor waterdiensten en
  - ramingen van relevante investeringen, inclusief voorspellingen voor dergelijke investeringen;
- b) een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen op het gebied van watergebruik die moeten worden opgenomen in het programma van maatregelen overeenkomstig artikel 11, gebaseerd op ramingen van de potentiële kosten van dergelijke maatregelen.”

*Richtlijn 2006/123/EG*

7 Artikel 4 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36), met als opschrift „Definities”, luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) „dienst”: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag;
- 2) „dienstverrichter”: iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of iedere rechtspersoon in de zin van artikel 48 van het Verdrag, die in een lidstaat is gevestigd en een dienst aanbiedt of verricht;
- 3) „afnemer”: iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of die rechten heeft die hem door communautaire besluiten zijn verleend, of iedere rechtspersoon in de zin van artikel 48 van het Verdrag die in een lidstaat is gevestigd en, al dan niet voor beroepsdoeleinden, van een dienst gebruik maakt of wil maken; [...]”

*Richtlijn 2004/35/EG*

8 Volgens artikel 2, punt 13, van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143, blz. 56), met als opschrift „Definities”, wordt in deze richtlijn onder „functies” en „ecosysteemfuncties” verstaan de functies die natuurlijke rijkdommen vervullen ten behoeve van andere natuurlijke rijkdommen of het publiek.

**Precontentieuze procedure en procesverloop bij het Hof**

9 In augustus 2006 is bij de Commissie een klacht aanhangig gemaakt waarin werd gesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland de in artikel 2, punt 38, van richtlijn 2000/60 gegeven definitie van „waterdiensten” aldus uitlegde dat deze diensten beperkt waren tot watervoorziening en de verzameling, de behandeling en de verwijdering van afvalwater, wat een beperking inhield van de werkingssfeer van artikel 9 van deze richtlijn, betreffende de kostenterugwinning voor

waterdiensten.

- 10 Inzonderheid zouden volgens deze uitlegging de opstuwingen, die met name worden uitgevoerd voor energieopwekking uit waterkracht, de scheepvaart en de bescherming tegen overstromingen, geen waterdiensten vormen en dus niet in aanmerking worden genomen voor de toepassing van het beginsel van de kostenterugwinning voor waterdiensten overeenkomstig artikel 9 en bijlage III, sub a, van deze richtlijn.
- 11 Op 7 november 2007 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij uiteenzette dat de Duitse regeling niet overeenstemde met verschillende bepalingen van richtlijn 2000/60 en dat Duitsland het begrip „waterdiensten” niet correct toepaste. In wezen was de Commissie immers van mening dat voor elke vorm van watergebruik een prijs dient te worden bepaald, in het belang van de bescherming van de watervoorraden. Hieruit vloeit voor de lidstaten de verplichting voort om tot een prijszetting voor de verschillende vormen van watergebruik over te gaan, zelfs indien deze niet als dienstverrichtingen in de klassieke zin van het woord kunnen worden beschouwd. Aldus moet bijvoorbeeld ook voor de scheepvaart reeds een heffing worden toegepast.
- 12 De Bondsrepubliek Duitsland heeft de aanmaningsbrief beantwoord op 6 maart 2008 en 24 september 2009.
- 13 Op 30 september 2010 heeft de Commissie een aanvullende aanmaningsbrief gestuurd, waarop de Bondsrepubliek Duitsland heeft geantwoord bij schrijven van 18 november 2010. Op 27 juli 2011 heeft deze lidstaat de Commissie de regeling inzake de bescherming van oppervlaktewater (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer) van 20 juli 2011 meegedeeld, waarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 5 van richtlijn 2000/60.
- 14 Op 30 september 2011 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een met redenen omkleed advies doen toekomen.
- 15 Nadat de termijn tweemaal is verlengd, heeft de Bondsrepubliek Duitsland het met redenen omkleed advies beantwoord op 31 januari 2012. Vervolgens heeft zij de Commissie in juli 2012 ingelicht over de omzetting in haar nationaal recht van artikel 2, punten 38 en 39, en artikel 9 van richtlijn 2000/60.
- 16 Ondanks dat de betrokken bepalingen op die manier waren uitgevoerd, heeft de Commissie zich niettemin op het standpunt gesteld dat het probleem van de uiteenlopende uitlegging van de definitie van „waterdiensten” – en bijgevolg van de volgens haar onvolledige naleving van artikel 9 van richtlijn 2000/60 – bleef bestaan. Zij heeft dan ook besloten het onderhavige beroep in te stellen.
- 17 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 2, 5, 8, 11 en 15 april 2013 zijn de Republiek Oostenrijk, het Koninkrijk Zweden, de Republiek Finland, Hongarije, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, alsook het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland.

## **Beroep**

### *Ontvankelijkheid*

#### Argumenten van partijen

- 18 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is aangezien het enkel de opheldering beoogt van een zuiver theoretische vraag, zonder dat wordt

uiteengezet om welke concrete redenen de uit de Verdragen en richtlijn 2000/60 voortvloeiende verplichtingen niet zouden zijn nagekomen. Waar de Commissie aanvoert dat de Bondsrepubliek Duitsland deze verplichtingen niet is nagekomen doordat deze lidstaat bepaalde diensten van de toepassing van het begrip „waterdiensten” uitsluit, is zij onnauwkeurig, aangezien zij niet aangeeft welke specifieke gedraging moet worden gewijzigd.

- 19 De lijst van de diensten die de Commissie in haar conclusies als voorbeelden van onder dit begrip vallende diensten opsomt, kan deze onnauwkeurigheid niet verhelpen, aangezien de Bondsrepubliek Duitsland, ingeval het Hof deze conclusies toewijst, niet kan weten of ook andere waterdiensten aldus moeten worden gekwalificeerd. Deze voorbeelden zijn overigens niet in het met redenen omkleed advies aangehaald, waarvan het dispositief bijgevolg verschilde van dit in het onderhavige beroep.
- 20 De Commissie stelt dat haar beroep volkomen duidelijk is aangezien het ertoe strekt vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de in artikel 2, punt 38, van richtlijn 2000/60 opgenomen gegevens cumulatief toepast, zodat vele waterdiensten buiten de werkingssfeer van de in deze bepaling gegeven definitie vallen. Daardoor zijn de in het beroep aangehaalde activiteiten op het grondgebied van de lidstaat-verweerder automatisch uitgesloten van een prijszetting.

#### Beoordeling door het Hof

- 21 Vooraf zij eraan herinnerd dat de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure tot doel heeft, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde beschuldigingen. Het voorwerp van een beroep krachtens artikel 258 VWEU wordt derhalve afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze procedure. Het regelmatige verloop van deze procedure vormt een door het WEU-Verdrag gewilde wezenlijke waarborg, niet enkel ter bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure in rechte het voorwerp van het geding duidelijk is omschreven (zie onder meer arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punten 33 en 34).
- 22 Krachtens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is de Commissie verplicht in elk krachtens artikel 258 VWEU ingediend verzoekschrift de exacte grieven aan te geven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals – in elk geval summier – de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten. Hieruit volgt dat het beroep van de Commissie een coherente, gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (zie onder meer arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punten 35 en 36).
- 23 Betreffende het onderhavige beroep moet worden geconstateerd dat dit beroep een coherente uiteenzetting bevat van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 2, punt 38, en 9 van richtlijn 2000/60 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Uit zowel de precontentieuze procedure – meer bepaald uit het met redenen omkleed advies dat de Commissie aan deze lidstaat heeft doen toekomen – als het bij het Hof ingediende verzoekschrift blijkt immers dat de Commissie in hoofdzaak aanvoert dat een aantal waterdiensten wegens de uitlegging die deze lidstaat aan dit begrip geeft ten onrechte automatisch niet onder de bij deze richtlijn ingevoerde verplichting vallen om op die diensten het beginsel van terugwinning van de kosten toe te passen, daaronder begrepen de kosten voor het milieu en de natuurlijke bronnen.

- 24 In het kader van de procedure wegens niet-nakoming kan evenwel de precieze strekking van de verplichtingen van de lidstaten worden bepaald, ingeval onenigheid over de uitlegging daarvan bestaat (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, C-196/07, EU:C:2008:146, punt 28).
- 25 Bovendien moet worden benadrukt dat, onverminderd de verplichting van de Commissie om aan de in het kader van de procedure van artikel 258 VWEU op haar rustende bewijslast te voldoen, niets eraan in de weg staat dat de Commissie, gelet op een dergelijke verschillende uitlegging, bij het Hof beroep instelt wegens niet-nakoming door de betrokken lidstaat, en zich daarvoor beroept op de vele situaties die volgens haar in strijd met het Unierecht zijn, ook al geeft zij niet op uitputtende wijze al die situaties aan (zie, naar analogie, onder meer arrest Commissie/Italië, C-135/05, EU:C:2007:250, punten 20-22).
- 26 In de onderhavige procedure leidt de uitlegging die de betrokken lidstaat aan een bepaling van het Unierecht geeft en die verschilt van die van de Commissie, op het grondgebied van deze lidstaat tot een administratieve praktijk die niet wordt betwist, ook al gaat het niet om een algemene praktijk. Dat de Commissie ter ondersteuning van haar betoog slechts enkele voorbeelden van deze praktijk heeft aangevoerd, belet dan ook niet dat haar beroep voldoende nauwkeurig is om het voorwerp ervan te beoordelen.
- 27 In dit verband moet tevens worden vastgesteld dat de Commissie weliswaar in het dispositief van haar verzoekschrift voorbeelden geeft van situaties die volgens haar de niet-nakoming aantonen die de Bondsrepubliek Duitsland wordt verweten, terwijl van die voorbeelden geen melding werd gemaakt in het dispositief van het met redenen omkleed advies dat tot deze lidstaat is gericht, maar dat die toevoeging niet kan worden beschouwd als een uitbreiding van dit beroep, dat beperkt blijft tot het verzoek om vaststelling dat de uit de artikelen 2, punt 38, en 9 van richtlijn 2000/60 voortkomende verplichtingen niet zijn nagekomen.
- 28 Bijgevolg is het beroep van de Commissie ontvankelijk.

### *Ten gronde*

#### Argumenten van partijen

- 29 De Commissie stelt dat de Bondsrepubliek Duitsland door haar restrictieve uitlegging van het in artikel 2, punt 38, van richtlijn 2000/60 neergelegde begrip „waterdiensten” geen juiste toepassing geeft aan artikel 9 van deze richtlijn, waarvan de werkingssfeer zich uitstrekt tot de terugwinning van de kosten van deze diensten, de prijszetting voor water en de toepassing op de gebruikers van water van het beginsel dat de vervuiler betaalt.
- 30 Anders dan deze lidstaat betoogt, ziet het begrip „waterdiensten” volgens haar niet enkel op de watervoorziening en de behandeling van afvalwater. Alleen al uit de bewoordingen van artikel 2, punt 38, van richtlijn 2000/60, uit de context ervan en uit de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen moet worden afgeleid dat de definitie van deze diensten ook andere activiteiten omvat, zoals de scheepvaart, de op waterkracht gebaseerde elektriciteitsopwekking en de bescherming tegen overstromingen.
- 31 Door te gewagen van onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie, somt artikel 2, punt 38, van deze richtlijn 2000/60 diverse activiteiten op waarvan er één aanwezig dient te zijn bij de dienst die verband houdt met het watergebruik, zonder dat het gebruik van komma's tussen deze woorden en van het voegwoord „en” een andere betekenis inhouden. Opdat sprake is van een waterdienst hoeven niet alle in artikel 2, punt 38, sub a of b, van deze richtlijn vermelde activiteiten cumulatief aanwezig te zijn.
- 32 Deze richtlijn heeft tot doel, te verzekeren dat de watervoorraden efficiënt worden benut, door



ervoor te zorgen dat elk mogelijk gebruik van water een redelijke bijdrage levert aan de kostenterugwinning voor dit gebruik, rekening houdend met het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze doelstelling zou niet worden bereikt indien, zoals de lidstaat-verweerder stelt, de ondernemingen die water onttrekken, los van verrichtingen betreffende de watervoorziening of de behandeling van afvalwater, zoals bijvoorbeeld in sommige Länder de dagmijnbouwondernemingen doen, niet verplicht zouden zijn om de kosten van die onttrekkingen te betalen.

- 33 Volgens de Commissie hebben richtlijn 2000/60 en richtlijn 2004/35 dezelfde rechtsgrondslag en beogen beide richtlijnen het milieu te beschermen, zodat het begrip „Funktion” dat in de Duitse taalversie van laatstgenoemde richtlijn wordt gebruikt, in tegenstelling tot hetgeen de Bondsrepubliek Duitsland beweert, niet anders dan het in richtlijn 2000/60 gehanteerde begrip „Dienstleistung” kan worden uitgelegd, teneinde uit die verschillende uitlegging af te leiden dat laatstgenoemde richtlijn menselijke activiteiten betreft. In het milieurecht impliceren diensten bovendien geen inmenging van de mens, zoals blijkt uit de studie ter beoordeling van de ecosysteemdiensten, getiteld „Millennium Ecosystem Assessment”, die de Verenigde Naties in 2001 heeft uitgebracht (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Volgens de Commissie maakt de door haar toegepaste ruime uitlegging van het begrip „waterdiensten” het door artikel 2, punt 39, van richtlijn 2000/60 gemaakte onderscheid niet overbodig waar deze bepaling het begrip „watergebruik” hanteert. Dit laatste begrip omvat niet enkel het begrip „waterdiensten”, maar ook – ruimer bezien – elke activiteit met significante gevolgen voor de toestand van het water, bijvoorbeeld sportvisserij, zwemmen en varen op niet opstuwbare natuurlijke wateren.
- 35 De Commissie voert aan dat in die context ook onder het begrip „waterdiensten” vallen, de onttrekking van water voor irrigatiedoeleinden, die een grote impact op de toestand van de waterlichamen heeft, de onttrekking voor industriële doeleinden, de zelfvoorziening, de opstuwning voor de productie van hydro-energie, voor de scheepvaart en ter bescherming tegen overstromingen, alsook de opslag, de behandeling en de distributie van water. Zo blijkt met name dat sommige Länder geen enkele heffing op onttrekking van water toepassen, of in ruime uitzonderingen voorzien.
- 36 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland is het beroep van de Commissie gebaseerd op een onjuiste benadering van richtlijn 2000/60 in zijn geheel, inzonderheid van het instrument van de prijszetting van watergebruik, dat weliswaar een belangrijk middel vormt om tot meer zuinigheid en voorzichtigheid inzake het beheer van de watervoorraden aan te zetten, maar dat niet de enige maatregel is waarin deze richtlijn voorziet om dat doel te bereiken. De door de Commissie aan de artikelen 2, punt 38, en 9 van richtlijn 2000/60 gegeven uitlegging gaat voorbij aan het beheersysteem van deze richtlijn, die als leidraad de idee hanteert dat de vereisten van de bescherming van het water in de stroomgebieden moeten worden afgewogen tegen de legitieme gebruiksrechten. De Commissie doorbreekt aldus het bestaande evenwicht tussen de verschillende beheersinstrumenten die in deze richtlijn – zowel vanuit het oogpunt van subsidiariteit als om doeltreffendheidsredenen – zijn vastgesteld.
- 37 De indeling als zodanig van artikel 2, punt 38, sub a en b, van richtlijn 2000/60 berust volgens de Bondsrepubliek Duitsland op een duidelijk onderscheid tussen de activiteiten die verband houden met de watervoorziening enerzijds en de activiteiten die verband houden met de waterzuivering anderzijds. Tot eerstgenoemde activiteiten behoren in de regel de stappen die noodzakelijk zijn voor de watervoorziening (verkrijging, behandeling, opslag, vervoer, distributie). Deze stappen worden aldaar gespecificeerd omdat alle fasen die voor de berekening van de kosten in aanmerking moeten worden genomen, dienen te worden gepreciseerd.
- 38 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland ziet het begrip „waterdiensten” niet op de verschillende verrichtingen voor de watervoorziening, maar op deze watervoorziening in haar geheel. Indien

alle voornoemde activiteiten onder dit begrip worden ingedeeld, wordt de werkingssfeer daarvan onrechtmatig uitgebreid. Deze benadering ontnemt richtlijn 2000/60 geenszins zijn nuttig effect, dat voortvloeit uit het evenwicht tussen de vereisten op het gebied van de bescherming van het water enerzijds en de rechtmatige vormen van watergebruik anderzijds. Uit de enkele omstandigheid dat artikel 9 van richtlijn 2000/60 gewag maakt van het beginsel dat de vervuiler betaalt, kan niet worden afgeleid dat de maatregel van verplichte terugwinning van de kosten moet worden uitgebreid tot elk gebruik en tot alle interventies die het water kunnen aantasten, aangezien daarvoor nu juist andere maatregelen zijn vastgesteld, zoals die welke in bijlage VI, deel B, bij deze richtlijn zijn opgenomen.

- 39 Om het begrip „diensten” te definiëren moet volgens de Bondsrepubliek Duitsland de definitie van artikel 57 VWEU worden toegepast, die vereist dat sprake is van een bilaterale betrekking, die er bijvoorbeeld niet is bij watergebruik voor de scheepvaart of bij maatregelen betreffende de bescherming tegen overstromingen, maar wel bij de activiteiten inzake watervoorziening en de behandeling van afvalwater.
- 40 Deze definitie van dienstverrichtingen kan niet worden afgeleid uit richtlijn 2004/35, die vier jaar na richtlijn 2000/60 is vastgesteld en die dienaangaande niet naar deze laatste richtlijn verwijst, waarbij bovendien zij aangetekend dat eerstgenoemde richtlijn betrekking heeft op hetgeen in de Duitse taalversie niet als „Dienstleistung” maar als „Funktionen” wordt aangemerkt, waarvoor geen menselijke activiteit is vereist. Voor deze definitie kan in dit verband evenmin het begrip „ecosysteemdiensten” worden gebruikt, dat pas lang na richtlijn 2000/60 is ingevoerd.
- 41 Verder moet er volgens deze lidstaat ook op worden gewezen dat de door de Commissie gehanteerde ruime uitlegging van het begrip „waterdiensten” er in de praktijk toe leidt dat het bestaan wordt ontkend van andere vormen van watergebruik, zoals die waarvan nochtans sprake is in artikel 2, punt 39, van richtlijn 2000/60. Uit de stukken houdende de voorbereidende werkzaamheden van artikel 2, punt 38, aan de hand waarvan deze bepaling kan worden uitgelegd, blijkt met name dat de Commissie zelf had verklaard dat het beginsel van de terugwinning van de kosten enkel op de drinkwatervoorziening en op de behandeling van afvalwater diende te worden toegepast.
- 42 In hun memories in interventie hebben het Koninkrijk Denemarken, Hongarije, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk opmerkingen ingediend ter ondersteuning van de conclusies van de Bondsrepubliek Duitsland.

#### Beoordeling door het Hof

- 43 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen en de doelstellingen ervan, maar ook met de context ervan en met het Unierecht in zijn geheel, aangezien de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling ook relevante gegevens voor de uitlegging ervan kan bevatten (zie met name arrest Inuit Tapirrit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 In casu volgt uit de bewoordingen van artikel 9 van richtlijn 2000/60 dat de lidstaten rekening houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt. De lidstaten dienen er onder meer voor te zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van richtlijn 2000/60. Artikel 2, punt 38, van deze richtlijn

definieert het begrip „waterdiensten” als alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in, enerzijds, onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater en, anderzijds, installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater die daarna in oppervlaktewater lozen.

- 45 Op basis van deze bepalingen alleen, die het begrip „diensten” niet definiëren, kan niet meteen worden vastgesteld of de Uniewetgever, zoals de Commissie in wezen stelt, beoogde het beginsel van de kostenterugwinning voor waterdiensten toe te passen op alle diensten die een in artikel 2, punt 38, sub a, van richtlijn 2000/60 genoemde activiteit betreffen, naast de in punt 38, sub b, vermelde behandeling van afvalwater, dan wel enkel, zoals de Bondsrepubliek Duitsland aanvoert, enerzijds op de diensten die verband houden met de watervoorziening, waarbij alle fasen van deze activiteit zoals die in het betrokken punt 38, sub a, zijn opgesomd, in aanmerking moeten worden genomen en, anderzijds, op de diensten die verband houden met de activiteiten voor waterzuivering in de zin van ditzelfde punt, sub b.
- 46 In de eerste plaats moeten derhalve de context en de algemene opzet van de betrokken bepalingen worden onderzocht teneinde na te gaan of, zoals de Commissie in wezen stelt, een prijszetting van de kosten moet worden vastgesteld voor alle activiteiten van onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater.
- 47 Uit de ontwerp teksten van richtlijn 2000/60, zoals deze door de advocaat-generaal in de punten 68 en 69 van zijn conclusie zijn samengevat, blijkt allereerst dat de Uniewetgever het enerzijds aan de lidstaten heeft overgelaten om op basis van een economische analyse de maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van de kostenterugwinning te bepalen, en hij anderzijds de prijszetting van de kosten voorstond zonder deze verplicht te stellen voor alle diensten die verband houden met het gebruik van water, aangezien er dienaangaande zeer verschillende praktijken tussen de lidstaten bestonden, met name wat de prijszetting voor watervoorziening en de behandeling van het afvalwater betreft.
- 48 Voorts legt richtlijn 2000/60, door in artikel 9 te verlangen dat de lidstaten rekening houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten en zij ervoor zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn, als zodanig geen algemene verplichting op van een prijszetting voor alle diensten die verband houden met het gebruik van water.
- 49 In de tweede plaats dient bijgevolg de draagwijdte van deze bepalingen te worden beoordeeld tegen de achtergrond van de door richtlijn 2000/60 nagestreefde doelstellingen.
- 50 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 2000/60 een kaderrichtlijn is die op de grondslag van artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192 VWEU) is vastgesteld. Deze richtlijn voorziet in gemeenschappelijke beginselen en in een algemeen actiekader voor de bescherming van de wateren en zorgt voor het coördineren, integreren en op langere termijn verder ontwikkelen van de algemene beginselen en structuren met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in de Europese Unie. De erin vastgestelde gemeenschappelijke beginselen en het globale actiekader dienen later te worden ontwikkeld door de lidstaten, die een aantal bijzondere maatregelen moeten vaststellen binnen de in de richtlijn gestelde termijnen. De richtlijn beoogt evenwel geen volledige harmonisering van de regelingen van de lidstaten op het gebied van water (arrest Commissie/Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punt 41).
- 51 Zoals uit punt 19 van de considerans van richtlijn 2000/60 blijkt, beoogt deze richtlijn het aquatische milieu in de Unie in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling betreft in de

eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren. Beheersing van de beschikbare hoeveelheid is een bijkomend element bij het garanderen van een goede waterkwaliteit en derhalve dienen ook maatregelen betreffende de kwantitatieve aspecten te worden getroffen met het oog op de doelstelling om een goede waterkwaliteit te waarborgen.

- 52 Gelet op de vaststelling dat in de Unie dienaangaande uiteenlopende situaties en behoeften bestaan die een verschillende aanpak vergen, heeft de Uniewetgever, zoals met name uit punt 13 van de considerans van richtlijn 2000/60 blijkt, verlangd dat bij de planning en de uitvoering van maatregelen met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in het stroomgebied rekening wordt gehouden met deze diversiteit en dat besluiten worden genomen zo dicht mogelijk bij de plaats waar het water is aangetast of wordt gebruikt. Onverminderd het belang van het waterprijsbeleid en van het beginsel dat de vervuiler betaalt, zoals deze door deze richtlijn opnieuw zijn bevestigd, moet dan ook voorrang worden gegeven aan maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen, via de opstelling van aan de regionale en lokale omstandigheden aangepaste maatregelenprogramma's.
- 53 Zoals de advocaat-generaal met name in punt 72 van zijn conclusie heeft aangegeven, is richtlijn 2000/60 in hoofdzaak gebaseerd op de beginselen van een beheer per stroomgebied, het bepalen van doelstellingen per „waterlichaam”, het opstellen van een planning en programmatie en een economische analyse van de regelingen voor de prijszetting van het water, alsook de verplichting om rekening te houden met de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de kostenterugwinning alsmede om de geografische en de klimatologische omstandigheden van het betrokken gebied of de betrokken gebieden in acht te nemen.
- 54 In die context bepaalt artikel 11 van richtlijn 2000/60 dat elke lidstaat er zorg voor draagt dat voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict, een maatregelenprogramma wordt opgesteld waarin rekening wordt gehouden met de resultaten van de krachtens artikel 5 van deze richtlijn voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. Volgens lid 3, sub b, van artikel 11 behoren de maatregelen betreffende de kostenterugwinning voor waterdiensten tot de minimumvereisten die een dergelijk programma moet bevatten.
- 55 Bijgevolg vormen de maatregelen betreffende de kostenterugwinning voor waterdiensten één van de instrumenten waarover de lidstaten beschikken voor een kwalitatief hoogstaand waterbeheer met het oog op een efficiënt gebruik van de watervoorraden.
- 56 Het is juist dat de verschillende in artikel 2, punt 38, van richtlijn 2000/60 opgesomde activiteiten, onder meer onttrekking en opstuwning, effecten kunnen sorteren voor de toestand van de waterlichamen en daardoor de verwezenlijking van de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen mogelijkserwijs in gevaar kunnen brengen, zoals de Commissie terecht aanvoert, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat het ontbreken van een prijszetting voor die activiteiten de verwezenlijking van deze doelstellingen in alle gevallen noodzakelijkerwijs schaadt.
- 57 Artikel 9, lid 4, van richtlijn 2000/60 bepaalt in dit verband dat het de lidstaten onder bepaalde voorwaarden is toegestaan om de kostenterugwinning voor een bepaalde vorm van watergebruik niet toe te passen, indien dit het doel van deze richtlijn en het bereiken daarvan niet in gevaar brengt.
- 58 Hieruit volgt dat de door richtlijn 2000/60 nagestreefde doelstellingen niet noodzakelijkerwijs impliceren dat de bepalingen van artikel 2, punt 38, sub a, van deze richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat het beginsel van kostenterugwinning voor alle daarin genoemde activiteiten geldt, zoals de Commissie in wezen stelt.

- 59 In die omstandigheden kan op basis van het eventuele feit dat de Bondsrepubliek Duitsland een aantal van deze activiteiten niet aan dit beginsel onderwerpt, op zich – los van elk ander verwijt – niet worden vastgesteld dat deze lidstaat de krachtens de artikelen 2, punt 38, en 9 van richtlijn 2000/60 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 60 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient het beroep van de Commissie te worden verworpen.

### **Kosten**

- 61 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Bondsrepubliek Duitsland worden verwezen in de kosten. Volgens artikel 140, lid 1, van dit Reglement, dat bepaalt dat de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, dient te worden beslist dat het Koninkrijk Denemarken, Hongarije, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk hun eigen kosten zullen dragen.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **Het Koninkrijk Denemarken, Hongarije, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Duits.