Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 7 december 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Direktiv 2000/60/EG — Ram för Europeiska unionens åtgärder på vattenpolitikens område — Kostnadstäckning för vattentjänster — Beräkning av det belopp som förbrukaren är skyldig att betala — Rörlig del baserad på faktisk förbrukning och fast del som saknar samband med denna förbrukning”

I mål C-686/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Općinski sud u Velikoj Gorici (Velika Goricas domstol, Kroatien) genom beslut av den 10 december 2015, som inkom till domstolen den 18 december 2015, i målet

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

mot

Željka Klafurić

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. C. Bonichot (referent) samt domarna A. Arabadjiev och C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., genom D. Crnković, avocat,

— Kroatiens regering, genom A. Metelko-Zgombić, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Varrone, avvocato dello Stato,

— Europeiska kommissionen, genom E. Manhaeve och M. Mataija, båda i egenskap av ombud,

* * Rättegångsspråk: kroatiska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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, 2000, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. och Željka Klafurić, rörande hennes vägran att betala den fasta delen av priset för hennes vattenförbrukning.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 1, 11, 19 och 38 i direktiv 2000/60 har följande lydelse:

”(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.

…

(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.

…

(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.

…”

4 I artikel 2 i direktiv 2000/60, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv tillämpas 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.

…”

5 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.”

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.”

Kroatisk rätt

ZOV

7 I artikel 197.5 i vattenlagen (Zakon o vodama) (*Narodne novine*, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 och 14/14) (nedan kallad ZOV) föreskrivs följande:

”Priserna för vattentjänster fastställs i enlighet med principen om full kostnadstäckning såsom den definieras i lagen om finansiering av vattenförvaltningen, principen om ett pris på vatten som är acceptabelt för medborgarna och principen om skydd mot monopol.

…”

8 I artikel 205.1 och 205.2 ZOV föreskrivs följande:

”De medel som allmännyttan behöver för vattenförsörjning och vattenrening säkerställs genom priset för vattentjänster.

För tillhandahållaren av vattentjänster utgör priset för vattentjänster inkomst och ägaren eller den lagliga innehavaren av den fastighet på vilken tjänsten används (användaren) är betalningsskyldig.

…”

9 I artikel 206.1, 206.2 och 206.7 ZOV föreskrivs följande:

”Tillhandahållaren av vattentjänster fastställer priset för tjänsten genom beslut i överenskommelse med den regionala myndigheten.

Priset för vattentjänster får inte vara lägre än det pris som fastställs med tillämpning av de kriterier som anges i artikel 206.7.

…

På förslag av rådet för vattentjänster ska Republiken Kroatiens regering i förordning fastställa kriterierna för att beräkna ett lägsta grundpris för vattentjänster och vilka typer av kostnader som täcks av priset för dessa tjänster. Den minsta mängd levererat vatten som är nödvändig för att tillgodose hushållens grundläggande behov ska också fastställas i förordning.

…”

Förordningen om det lägsta grundpriset för vattentjänster och de typer av kostnader som täcks av priset för dessa tjänster

10 I artikel 6 i förordningen om det lägsta grundpriset för vattentjänster och de typer av kostnader som täcks av priset för dessa tjänster (Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva), av den 16 september 2010 (*Narodne novine*, br. 112/10), föreskrivs att det lägsta grundpriset för vattentjänster består av en rörlig del och en fast del för anslutning av fastigheter till kommunala vattenverk. Den fasta delen täcker kostnader för att avläsa vattenmätare, behandla avlästa uppgifter, kalibrering och underhåll av vattenmätare, löpande och långsiktigt underhåll av anslutningen av fastigheter till de kommunala vattenverken, regelbunden övervakning av nämnda verks verksamhet samt kontroll och upprätthållande av dricksvattnets säkerhet.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Vodoopskrba i odvodnja ansvarar för den kommunala vattenförsörjningen i flera städer i Kroatien, bland annat i Zagreb.

12 Nämnda myndighet har väckt talan vid den hänskjutande domstolen med anledning av utebliven betalning från Željka Klafurić, som bestrider en del av beloppet i vattenräkningar avseende perioden december 2013–juni 2014.

13 Željka Klafurić anser inte att hon är skyldig att betala den fasta delen av priset för vattentjänster, vilken inte baseras på faktisk förbrukning.

14 Enligt den hänskjutande domstolen är förbrukaren endast skyldig att betala för faktisk förbrukning enligt vattenmätaren, vilket motsvarar den rörliga delen av räkningen. Enligt nämnda domstol har den nationella lagstiftningen ”inte harmoniserats” med direktiv 2000/60 såvitt avser prissättning och betalningssätt för vatten.

15 Mot denna bakgrund beslutade Općinski sud u Velikoj Gorici (Velika Goricas domstol, Kroatien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Hur ska priset för levererat vatten som faktureras per lägenhet i ett bostadshus eller per enfamiljshus beräknas enligt unionsrätten?

2) Omfattar unionsmedborgarnas räkningar för vattenförbrukning enbart den förbrukning som faktiskt framgår av vattenmätaren eller ingår även andra poster eller avgifter?”

Prövning av tolkningsfrågorna

16 Det ska erinras om att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. Domstolen kan härvid, av samtliga uppgifter som den nationella domstolen har tillhandahållit, särskilt

skälen för beslutet om hänskjutande, utläsa vilka unionsrättsliga frågor som med hänsyn till saken i målet föranleder tolkning (se bland annat dom av den 14 april 2016, Cervati och Malvi C-131/14, EU:C:2016:255, punkt 26).

17 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens skäl för sina båda frågor, vilka ska prövas tillsammans, att den önskar få klarhet i huruvida direktiv 2000/60 ska tolkas på så sätt att det utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken det pris för vattentjänster som faktureras förbrukaren inte bara inbegriper en rörlig del baserad på faktisk förbrukning, utan även en fast del motsvarande kostnaderna för att ansluta fastigheter till vattenverk och bland annat kostnaderna för att underhålla dessa verk, avläsa vattenmätare, behandla avlästa uppgifter, kalibrering och underhåll av vattenmätare samt för kontroll och upprätthållande av dricksvattnets säkerhet.

18 Såsom domstolen redan har erinrat om utgör direktiv 2000/60 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 (se, bland annat, dom av den 30 november 2006, kommissionen/Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punkt 41, och dom av den 11 september 2014, kommissionen/Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 50).

19 Såsom framgår av skäl 19 i direktiv 2000/60 syftar detta direktiv till att bevara och förbättra vattenmiljön i unionen. 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 I detta avseende föreskrivs i artikel 9 i direktiv 2000/60 att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III till detta direktiv och i enlighet, framför allt, med principen om att förorenaren betalar. Medlemsstaterna ska bland annat se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna incitament till effektiv användning av vattenresurserna och därigenom bidrar till att miljömålen i direktiv 2000/60 uppnås.

21 Det är sålunda medlemsstaterna som avgör vilka medel som ska användas för att prispolitiken för vatten ska ge vattenförbrukarna incitament till effektiv användning av vattenresurserna. Det råder i detta avseende ingen tvekan om att fastställande av priset för vattentjänster efter faktisk förbrukning utgör ett medel genom vilket vattenförbrukarna ges incitament till effektiv användning av vattenresurserna.

22 Medlemsstaterna kan emellertid iaktta principen om kostnadstäckning för vattentjänster, vilken föreskrivs i unionsrätten, genom att prissätta vatten på andra sätt, vilka bland annat innebär att vattenverkens kostnader för att ställa vatten, i tillräcklig mängd och av tillräckligt god kvalitet, till användarnas förfogande täcks, oberoende av konsumenternas faktiska förbrukning.

23 Så länge som principen om kostnadstäckning för vattentjänster, inberäknat miljö- och resurskostnader, vilken det erinras om i punkt 20 ovan, iakttas kan medlemsstaterna välja mellan de prissättningsmetoder som är bäst lämpade för situationen i den egna medlemsstaten, inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges i direktiv 2000/60. I detta direktiv föreskrivs nämligen inte någon specifik prissättningsmetod.

24 I detta avseende följer det varken av artikel 9 i direktiv 2000/60 eller av några andra bestämmelser i detta direktiv att unionslagstiftaren motsätter sig att medlemsstaterna tillämpar en prissättningspolitik för vatten som grundar sig på att det pris på vatten som tas ut av förbrukarna består av en rörlig del baserad på faktisk förbrukning och en fast del som inte är kopplad till denna förbrukning.

25 En undersökning av medlemsstaternas nationella bestämmelser visar enligt kommissionen för övrigt att det är vanligt förekommande i medlemsstaterna att priser för vattentjänster består av en fast del och en rörlig del. Kommissionen har i detta avseende hänvisat till sitt meddelande till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén av den 26 juli 2000 med rubriken ”En prispolitik som främjar en hållbar användning av vattenresurserna (KOM(2000) 477 slutlig)” och en teknisk rapport från Europeiska miljöbyrån (16/2013) med rubriken ”Assessment of cost recovery through water pricing”.

26 Av de relevanta bestämmelserna i den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet följer även att denna lagstiftning beaktar principen om full täckning av kostnaderna för tillgång till och skydd av vatten, samt för uppförande, förvaltning och underhåll av vattenförsörjningssystem. I nämnda bestämmelser föreskrivs särskilt att den fasta delen av priset för vattentjänster bland annat ska täcka kostnaderna för underhåll av kommunala vattenverk samt för kontroll och upprätthållande av dricksvattnets säkerhet.

27 Med beaktande av vad som anförts ovan ska de ställda frågorna besvaras enligt följande. Direktiv 2000/60 ska tolkas på så sätt att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken det pris för vattentjänster som faktureras förbrukaren inte bara inbegriper en rörlig del baserad på faktisk förbrukning, utan även en fast del som saknar samband med den faktiska förbrukningen.

Rättegångskostnader

28 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område ska tolkas på så sätt att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken det pris för vattentjänster som faktureras förbrukaren inte bara inbegriper en rörlig del baserad på faktisk förbrukning, utan även en fast del som inte har samband med den faktiska förbrukningen.

Underskrifter