ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

7 december 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Richtlijn 2000/60/EG — Kader voor maatregelen van de Europese Unie betreffende het waterbeleid — Kostenterugwinning voor waterdiensten — Berekening van het door de verbruiker verschuldigde bedrag — Variabel gedeelte dat verband houdt met het werkelijke verbruik en vast gedeelte dat losstaat van dat verbruik”

In zaak C-686/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Općinski sud u Velikoj Gorici (rechter voor de gemeente Velika Gorica, Kroatië) bij beslissing van 10 december 2015, ingekomen bij het Hof op 18 december 2015, in de procedure

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

tegen

Željka Klafurić,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), waarnemend voor de kamerpresident, A. Arabadjiev en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., vertegenwoordigd door D. Crnković, advocaat,

— de Kroatische regering, vertegenwoordigd door A. Metelko-Zgombić als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Varrone, avvocato dello Stato,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Manhaeve en M. Mataija als gemachtigden,

* Procestaal: Kroatisch.

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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 2000, L 327, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. en Željka Klafurić over de weigering van deze laatste om het vaste gedeelte in de prijs van haar waterverbruik te betalen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 1, 11, 19 en 38 van richtlijn 2000/60 luiden als volgt:

„(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.

[...]

(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.

[...]

(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.

[...]"

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

„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, opstuwing, 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, onder b);

[...]”

5 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.”

6 Bijlage III bij richtlijn 2000/60, met als opschrift „Economische analyse", bepaalt het volgende:

„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."

Kroatisch recht

ZOV

7 Artikel 197, lid 5, van de Zakon o vodama (waterwet) (*Narodne novine*, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 en 14/14; hierna: „ZOV") luidt als volgt:

„De prijzen van de waterdiensten worden bepaald in overeenstemming met het beginsel van integrale kostenterugwinning zoals bepaald in de wet op de financiering van het waterbeheer, met het beginsel van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de waterprijs en met het beginsel van de bescherming tegen monopolies.

[...]"

8 Artikel 205, leden 1 en 2, ZOV bepaalt het volgende:

„De financiering van de werking van de openbare diensten van watervoorziening en waterzuivering wordt verzekerd door de prijs van de waterdiensten.

De bedragen die voor de waterdiensten worden betaald, vormen de inkomsten van de leverancier van de waterdiensten en de betalingsverplichting rust op de eigenaar of elke andere rechtmatige houder van de onroerende zaak waarin de dienst wordt gebruikt (gebruiker).

[...]"

9 Artikel 206, leden 1, 2 en 7, ZOV luidt:

„De prijs van de waterdiensten wordt vastgesteld door de leverancier van de waterdienst, in onderling overleg met het territoriale lichaam.

De prijs van de waterdiensten mag niet lager zijn dan de prijs die voortvloeit uit de toepassing van de in lid 7 van het onderhavige artikel vermelde criteria.

[...]

De regering van de Republiek Kroatië stelt, op voorstel van de raad van de waterdiensten, bij besluit de criteria vast voor de berekening van de minimumbasisprijs van de waterdiensten en de types kosten die door de prijs van die diensten worden gedekt. De minimaal geleverde hoeveelheid water die noodzakelijk is om te voorzien in de basisbehoeften van het gezin wordt ook bij besluit vastgesteld.

[...]"

Besluit betreffende de minimumbasisprijs van de waterdiensten en de types kosten die door de prijs van die diensten worden gedekt

10 Artikel 6 van het Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (besluit betreffende de minimumbasisprijs van de waterdiensten en de types kosten die door de prijs van die diensten worden gedekt), van 16 september 2010 (*Narodne novine*, br. 112/10), bepaalt dat de minimumbasisprijs van de waterdiensten bestaat uit een variabel gedeelte en een vast gedeelte, dat verband houdt met de aansluiting van gebouwen op het gemeentelijke watervoorzieningsnetwerk en de kosten omvat in verband met de opneming van de meters, de verwerking van de opgenomen gegevens, de ijking en het onderhoud van de meters, het lopend onderhoud en het langetermijnonderhoud van de aansluiting van gebouwen op dat gemeentelijke netwerk, de regelmatige controle van de goede werking van dat gemeentelijke netwerk en de analyse en instandhouding van de drinkwaterhygiëne.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Vodoopskrba i odvodnja is de leverancier van gemeentelijke watervoorzieningsdiensten op het grondgebied van een aantal Kroatische steden, waaronder Zagreb.

12 Zij heeft voor de verwijzende rechter een procedure wegens wanbetaling ingesteld tegen Ž. Klafurić, die een deel van het bedrag van de waterfacturen voor de periode tussen december 2013 en juni 2014 betwist.

13 Klafurić betwist dat zij het vaste gedeelte van de prijs van de waterdiensten dient te betalen, dat los van het werkelijke waterverbruik wordt berekend.

14 Volgens de verwijzende rechter moet de verbruiker enkel betalen voor zijn waterverbruik op basis van hetgeen op zijn meter wordt uitgelezen en overeenkomt met het variabele gedeelte van zijn factuur. Volgens hem is de toepasselijke nationale wetgeving „niet in overeenstemming gebracht" met richtlijn 2000/60 wat de vaststelling van de prijs en de wijze van betaling van het water betreft.

15 In die omstandigheden heeft de Općinski sud u Velikoj Gorici (rechter voor de gemeente Velika Gorica, Kroatië) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Hoe wordt volgens het Unierecht de prijs berekend voor watervoorziening die wordt gefactureerd per appartement in een woongebouw of per gezinswoning?

2) Betreffen de door de burgers van de Unie te betalen facturen voor het waterverbruik enkel het werkelijke van de watermeter afgelezen verbruik of dienen zij ook andere posten of lasten te betalen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

16 In herinnering moet worden gebracht dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, aan het Hof staat om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen. Daartoe dient het Hof de hem voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren. In dat verband kan het Hof uit alle door die rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van Unierecht putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie met name arrest van 14 april 2016, Cervati en Malvi, C-131/14, EU:C:2016:255, punt 26).

17 In casu wenst de verwijzende rechter, gelet op de motivering van zijn beslissing, met zijn twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, in wezen te vernemen of richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling die bepaalt dat de aan de verbruiker in rekening gebrachte prijs van waterdiensten niet alleen een variabel gedeelte omvat, dat wordt berekend op basis van de door de betrokkene werkelijk verbruikte hoeveelheid water, maar ook een vast gedeelte, dat overeenkomt met de lasten voor de aansluiting van gebouwen op het watervoorzieningsnetwerk en met de lasten die samengaan met het onderhoud daarvan, de meteropneming, de verwerking van de opgenomen gegevens, de ijking en het onderhoud van de meters, en de analyse en instandhouding van de drinkwaterhygiëne.

18 Zoals reeds door het Hof in herinnering is gebracht, is richtlijn 2000/60 een kaderrichtlijn die op de grondslag van artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192 VWEU) is vastgesteld. De richtlijn stelt gemeenschappelijke beginselen en een algemeen actiekader voor waterbescherming vast en zorgt voor de coördinatie, de integratie en – op langere termijn – de ontwikkeling van de algemene beginselen en structuren voor de bescherming en het ecologisch duurzame gebruik van water in de Europese Unie. De in deze richtlijn vastgestelde gemeenschappelijke beginselen en het globale actiekader moeten later verder worden ontwikkeld door de lidstaten, die een aantal bijzondere maatregelen dienen te nemen binnen de in de richtlijn gestelde termijnen. De richtlijn beoogt evenwel geen volledige harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake water (zie met name arresten van 30 november 2006, Commissie/Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punt 41, en 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 50).

19 Blijkens overweging 19 van richtlijn 2000/60 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.

20 In dat verband bepaalt 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 bij die richtlijn 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.

21 De middelen voor het bereiken van het gestelde doel dat ervoor wordt gezorgd dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, worden aldus aan het oordeel van de lidstaten overgelaten. In die context kan niet worden betwist dat de vaststelling van de prijs van waterdiensten op basis van het werkelijke waterverbruik een van de middelen vormt die gebruikers ertoe kunnen aanzetten de watervoorraden efficiënt te benutten.

22 Om te voldoen aan de door het Unierecht opgelegde verplichting van kostenterugwinning voor waterdiensten beschikken de lidstaten evenwel over de mogelijkheid om voor de vaststelling van de waterprijs andere regels vast te stellen, die het met name mogelijk maken de kosten te verhalen die de watervoorzieningsdiensten dragen om aan de gebruikers water in toereikende hoeveelheden en van toereikende kwaliteit ter beschikking te stellen, ongeacht hun werkelijke verbruik van dat water.

23 Voor zover zij de in punt 20 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting nakomen om de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, terug te winnen, mogen de lidstaten immers – in het kader van de beoordelingsvrijheid die hun door richtlijn 2000/60, die niet voorziet in een specifiek tariferingssysteem, wordt gelaten – tussen verschillende tariferingssystemen die kiezen welke het best aan hun eigen situatie zijn aangepast.

24 Dienaangaande blijkt noch uit artikel 9 van richtlijn 2000/60 noch uit enige andere bepaling van deze richtlijn dat de Uniewetgever heeft willen uitsluiten dat de lidstaten een waterprijsbeleid vaststellen dat gebaseerd is op een aan de gebruikers berekende waterprijs die een variabel gedeelte omvat dat verband houdt met de werkelijk verbruikte hoeveelheid water en een vast gedeelte dat daarvan losstaat.

25 Overigens blijkt uit het onderzoek van de verschillende nationale wetgevingen dat, zoals de Commissie opmerkt, die in dat verband verwijst naar haar mededeling aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité van 26 juli 2000, met als titel „Prijsstelling als beleidsinstrument voor een duurzamere benutting van de waterreserves” [COM(2000) 477 definitief], en naar het technisch verslag van het Europees Milieuagentschap (EEA 16/2013) met als titel „Assessment of cost recovery through water pricing”, het in de lidstaten gebruikelijk is dat de prijs van de waterdiensten bestaat uit een vast gedeelte en een variabel gedeelte.

26 Dienaangaande blijkt uit de relevante bepalingen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling dat bedoelde regeling rekening houdt met het beginsel van integrale terugwinning van de kosten in verband met de beschikbaarheid en de bescherming van het water en met de bouw, het beheer en het onderhoud van watervoorzieningssytemen. Zij bepalen in het bijzonder dat het vaste gedeelte van de prijs van de waterdiensten met name beoogt de kosten te dekken in verband met het onderhoud van het gemeentelijke watervoorzieningsnetwerk, en met de analyse en de instandhouding van de drinkwaterhygiëne.

27 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regeling als in het hoofdgeding, die bepaalt dat de aan de verbruiker in rekening gebrachte prijs van waterdiensten niet alleen een variabel gedeelte omvat, dat wordt berekend op basis van de door de betrokkene werkelijk verbruikte hoeveelheid water, maar ook een vast gedeelte, dat losstaat van die hoeveelheid.

Kosten

28 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

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 moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regeling als in het hoofdgeding, die bepaalt dat de aan de verbruiker in rekening gebrachte prijs van waterdiensten

niet alleen een variabel gedeelte omvat, dat wordt berekend op basis van de door de betrokkene werkelijk verbruikte hoeveelheid water, maar ook een vast gedeelte, dat losstaat van die hoeveelheid.

ondertekeningen