



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 22 maja 2014 r.¹

Sprawa C-525/12

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Federalnej Niemiec

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej — Artykuł 2 pkt 38 — Usługi wodne — Artykuł 2 pkt 39 — Korzystanie z wód — Artykuł 9 — Zwrot kosztów za usługi wodne — Uregulowania krajowe wykluczające niektóre usługi wodne z zakresu obowiązku zwrotu kosztów — Pobór wody do celów irygacyjnych i przemysłowych oraz dla własnego użytku — Piętrzenie wody do celów produkcji energii elektrycznej, żeglugi oraz ochrony przeciwpowodziowej — Magazynowanie wody — Uzdatnianie i dystrybucja wody do celów przemysłowych i rolniczych

I – Wprowadzenie

1. W 2000 r. Unia Europejska podjęła bardzo innowacyjne działanie, przyjmując dyrektywę 2000/60/WE² (ramową dyrektywę wodną, zwaną dalej „RDW”). Po raz pierwszy akt prawa Unii określa ramy dla zarządzania i wspólnej ochrony wód, oparte nie na granicach lub politykach krajowych, lecz na formacjach hydrologicznych, to znaczy według dorzeczy, w perspektywie zrównoważonego rozwoju. Co więcej, RDW wprowadziła również innowację, włączając względy ekonomiczne do polityki w sprawie wody, które wyrażają się nie tylko przez zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, lecz także przez obowiązek analizy ekonomicznej pewnych kosztów lub sposobów korzystania z wód³, jak też przez odwołanie się do takich instrumentów jak polityka pobierania opłat za wodę.

2. Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że „Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy RDW, a w szczególności na mocy jej art. 2 pkt 38⁴ oraz art. 9⁵, wykluczając pewne usługi (na przykład piętrzenie do celów produkcji energii, żeglugi i ochrony przeciwpowodziowej, pobór wody w celu nawadniania i w celach przemysłowych,

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327, s. 1).

3 — Zobacz art. 4 ust. 3 i 5 załącznika III do RDW.

4 — Zgodnie z art. 2 pkt 38 RDW wyrażenie „usługi wodne” oznacza „wszystkie usługi, które gospodarstwu domowemu, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej umożliwiają: a) pobór, piętrzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych, b) odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych”.

5 — Zgodnie z ust. 1 art. 9 RDW, zatytułowanego „Zwrot kosztów za usługi wodne”, „państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«”.

jak też do własnego użytku) z zakresu pojęcia usług wodnych”⁶. Według stwierdzenia samej Komisji jej skarga „dotyczy głównie wykładni pojęcia »usługi wodne« sformułowanego w art. 2 pkt 38 RDW”. Zdaniem Komisji interpretacja tego pojęcia ma „zasadnicze konsekwencje dla kwestii zakresu zastosowania art. 9 RDW”⁷.

3. Zauważę na wstępie, że niniejsza sprawa ma istotną doniosłość z wielu względów. Najpierw dlatego, że Trybunał został po raz pierwszy wezwany do sprecyzowania znaczenia zasady pobierania opłat za usługi wodne w ramach RDW. Stanowi to zaś ważny element dla wprowadzenia w życie RDW w jej całości. Ponadto, jak potwierdziła Komisja na rozprawie, niniejsza sprawa stanowi „sprawę pilotażową”, w tym sensie że duża liczba skarg mogłaby zostać wniesiona przez Komisję, zależnie od wykładni dokonanej przez Trybunał w niniejszym przypadku⁸.

4. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, popieranej w tym względzie przez liczne państwa członkowskie, RDW ustanawia globalny system zarządzania wodami, w którym cele środowiskowe powinny być osiągnięte przede wszystkim poprzez programy środków działania i plany gospodarowania przewidziane w RDW. Tak więc obowiązek zwrotu kosztów usług wodnych nie stanowi instrumentu centralnego i rozstrzygającego dla rozwiązania problemów, które powstają w Europie w dziedzinie zasobów wody, lecz raczej środek szczególny, który należy stosować w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odbierania i oczyszczania ścieków.

5. Przyznając, że skarga Komisji ma poważne braki w płaszczyźnie proceduralnej, zamierzam bronić w niniejszej opinii wykładni, wedle której ustawodawca Unii przewidział w RDW pobieranie opłat z tytułu dwóch zasadniczych typów działalności. Z jednej strony chodzi o zaopatrzenie w wodę, tak jak określa to art. 2 pkt 38 lit. a) RDW, którego brzmienie odzwierciedla wolę wskazania wszystkich poszczególnych etapów, które powinny być uwzględnione w cenie płaconej przez końcowego użytkownika. Z drugiej strony chodzi o odbiór i oczyszczanie ścieków w rozumieniu art. 2 pkt 38 lit. b) RDW. Usługa wodna powinna bowiem być oferowana przez dostawcę konsumentowi lub innemu użytkownikowi, prywatnemu lub publicznemu, reprezentującemu określoną branżę przemysłu lub rolnictwa. Taką wykładnię, która wydaje mi się jedynym rozsądnym podejściem, potwierdza zarówno brzmienie i systematyka RDW, jak też jej geneza, podstawa prawna oraz zasadniczy cel, jakim jest ochrona wody jako wspólnego dobra.

II – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

6. W sierpniu 2006 r. do Komisji skierowano skargę, zgodnie z którą Republika Federalna Niemiec interpretuje pojęcie „usług wodnych” zawarte w art. 2 pkt 38 RDW w ten sposób, że usługi te ograniczają się do zaopatrzenia w wodę i do odbioru, oczyszczania i eliminacji ścieków, ograniczając w ten sposób zakres zastosowania art. 9 RDW.

7. W dniu 7 listopada 2007 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że uregulowania niemieckie nie są zgodne z wieloma przepisami RDW i że to państwo członkowskie nie stosuje prawidłowo pojęcia „usług wodnych”.

8. Republika Federalna Niemiec udzieliła odpowiedzi na to wezwanie do usunięcia uchybienia pismami z dnia 6 marca 2008 r. i 24 września 2009 r.

6 — Pełny cytat z petitum skargi Komisji.

7 — Skarga Komisji, pkt 1.

8 — Zobacz również komunikat prasowy IP/12/536 z dnia 31 maja 2012 r., jak również komunikat prasowy IP/11/1264 z dnia 27 października 2011 r.

9. W dniu 30 września 2010 r. Komisja skierowała uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, na które Republika Federalna Niemiec odpowiedziała w dniu 18 listopada 2010 r. W dniu 27 lipca 2011 r. wymienione państwo członkowskie przekazało do wiadomości Komisji rozporządzenie dotyczące ochrony wód powierzchniowych z dnia 20 lipca 2011 r., transponujące art. 5 RDW.

10. W dniu 30 września 2011 r. Komisja przekazała Republice Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię. Republika Federalna Niemiec odpowiedziała na uzasadnioną opinię w dniu 31 stycznia 2012 r., to jest w wyznaczonym terminie, który został przedłużony na jej prośbę. W lipcu 2012 r. poinformowała ona Komisję o transpozycji art. 2 pkt 38 i 39 oraz art. 9 RDW.

11. Pomimo transpozycji przepisów, o które chodzi, Komisja uznała, że problem odmienniej wykładni definicji usług wodnych, a zatem niepełnego jej zdaniem stosowania art. 9 RDW, utrzymuje się. W dniu 11 listopada 2012 r. wniosła ona więc skargę w niniejszej sprawie.

12. Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 2, 5, 8, 11 i 15 kwietnia 2013 r. odpowiednio Republika Austrii, Królestwo Szwecji, Republika Finlandii, Republika Węgierska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak też Królestwo Danii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Federalnej Niemiec.

13. Republika Federalna Niemiec, Węgry, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji, jak też Komisja przedstawiły stanowiska podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 5 marca 2014 r.

III – W przedmiocie dopuszczalności skargi

14. W skardze Komisja twierdzi w istocie, że interpretując w sposób zawężający, a więc jej zdaniem błędny, pojęcie „usług wodnych” zawarte w art. 2 pkt 38 RDW, Republika Federalna Niemiec nie wypełnia wymagań art. 9 RDW. Republika Federalna Niemiec kwestionuje dopuszczalność skargi, która zmierza jej zdaniem do wyjaśnienia kwestii czysto teoretycznych, jest nieprecyzyjna i nie pokrywa się z przedmiotem uzasadnionej opinii. Rządy fiński i szwedzki opowiadają się również za niedopuszczalnością skargi.

15. Na płaszczyźnie proceduralnej trudność wywołana niniejszą skargą dotyczy więc, najpierw, jasnego określenia przedmiotu i charakteru zarzucanego uchybienia, jako że skardze Komisji brak zasadniczo spójności w tym względzie. Warunkuje to zaś możliwość badania skargi przez Trybunał. Dopuszczenie skargi dotyczącej tylko błędnej wykładni dyrektywy, bez obowiązku wskazania przez Komisję, na czym polega zarzucana wadliwość, równałoby się bowiem z upoważnieniem Komisji do wniesienia skargi na uchybienie „w zakresie wykładni”, której celem byłoby uzyskanie potwierdzenia przez Trybunał konkretnej interpretacji prawa Unii. Nie jest to jednak zgodne z systematyką i zadaniem procedury określonej w art. 258 TFUE, której celem jest stwierdzenie uchybienia przez państwo członkowskie jego zobowiązaniom. Stwierdzenie takiego uchybienia obliguje dane państwo członkowskie, w myśl art. 260 ust. 1 TFUE, do podjęcia środków w celu wykonania wyroku Trybunału⁹.

16. W tym względzie zauważę, że w pkt 1 skargi¹⁰ Komisja wskazuje, iż skarga ta „dotyczy głównie wykładni pojęcia »usługi wodne« sformułowanego w art. 2 pkt 38 RDW”. Tym niemniej Komisja przyznaje, że w czasie trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi przepisy art. 2 pkt 38 oraz art. 9 RDW zostały transponowane za pomocą projektu rządowego z dnia 18 lipca 2012 r., przewidującego ich transpozycję literalną. Komisja uważa jednak, że interpretacja „strony pozwanej nie

9 — Zobacz w szczególności wyrok Komisja/Portugalia (C-292/11 P, EU:C:2014:3, pkt 37).

10 — W związku z trudnościami proceduralnymi w ramach niniejszej sprawy wydaje mi się niezbędne wskazanie szczegółowych odniesień do skargi, ze świadomością, że pisma procesowe nie są dostępne publicznie.

jest zgodna ze ścisłym brzmieniem normy”¹¹. To co w konsekwencji pozostaje, zdaniem Komisji, to problem odmiennej interpretacji definicji usług wodnych, a zatem „niepełne stosowanie art. 9 RDW”. Dlatego Komisja zdecydowała „ograniczyć skargę do niewłaściwej transpozycji art. 2 pkt 38 i art. 9 RDW”¹².

17. W replice Komisja broni dopuszczalności skargi, powołując się na to, że „sedno wykroczenia dotyczy interpretacji przez stronę pozwaną art. 2 pkt 38 dyrektywy”. Zdaniem Komisji stosowanie niejednolite i błędne art. 9 RDW na terytorium Niemiec jest sprzeczne z motywami 14 i 18 RDW¹³. Wreszcie w petitum skargi Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy RDW, „wykluczając niektóre usługi [...] z zastosowania pojęcia usług wodnych”¹⁴.

18. W konsekwencji nie jest jasne, czy Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec:

- *nieprawidłową transpozycję ustawodawczą na poziomie federalnym lub na poziomie krajów związkowych,*
- *nieprawidłowe zastosowanie RDW o charakterze punktowym zilustrowane na konkretnych przykładach czy też*
- *utrwaloną i upowszechnioną praktykę sprzeczną z RDW, przyznając zgodność z dyrektywą krajowych ram ustawodawczych.*

19. Jest bezsporne, że każda skarga wszczynająca postępowanie powinna wskazywać przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie zarzutów, a informacja ta powinna być wystarczająco jasna i precyzyjna, aby pozwolić stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na przeprowadzenie kontroli. Z powyższego wynika, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z treści samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem jednego z zarzutów¹⁵.

20. Po pierwsze, w kwestii czy Komisja ma na myśli nieprawidłową transpozycję RDW czy jej nieprawidłowe stosowanie, zwracam uwagę, że Komisja uznała za istotne przedstawianie i analizę licznych przykładów usług, które uznaje za usługi wodne, mimo że nie wskazuje powiązania z zastosowaniem RDW na terytorium pozwanego państwa członkowskiego. Dopiero w końcowych punktach skargi uchybienie zostaje sprecyzowane przez zarzut dotyczący tego, że ustawodawstwo niektórych krajów związkowych¹⁶ ma nie przewidywać opłat za pobór wody, a w innych krajach związkowych taka opłata miała być wprowadzona dopiero niedawno¹⁷. Komisja zarzuca również odstępstwa w dziedzinie poboru wody i podnosi problematykę poboru wody na potrzeby górnictwa głębinowego i odkrywkowego, która z pewnością może być zaskarżona w świetle RDW¹⁸. Replika nie wyjaśnia wiele więcej.

11 — Zobacz pkt 15 skargi.

12 — Punkt 14 skargi.

13 — Według motywu 14 RDW „[s]ukces niniejszej dyrektywy jest uzależniony od ścisłej współpracy i spójnych działań na poziomie wspólnotowym, państw członkowskich oraz lokalnym, jak również od informacji, konsultacji i zaangażowania opinii publicznej, w tym użytkowników”. Zgodnie z jej motywem 18 „[w]spólnotowa polityka wodna wymaga przejrzystych, efektywnych i spójnych ram legislacyjnych. Wspólnota powinna określić wspólne zasady oraz ogólne ramy dla działań. Niniejsza dyrektywa powinna stanowić takie ramy i koordynować oraz integrować i, w dłuższej perspektywie, dalej rozwijać ogólne zasady i struktury dla ochrony i zrównoważonego korzystania z wody na terenie Wspólnoty zgodnie z zasad[ą] pomocniczości”.

14 — Zobacz petitum skargi cytowane w pkt 2 niniejszej opinii.

15 — Wyrok Komisja/Polska (C-281/11, EU:C:2013:855, pkt 122 i 123).

16 — Kraje związkowe Bawaria, Hesja i Turyngia.

17 — W Nadrenii-Palatynacie ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r., w Brandenburgii od dnia 1 stycznia 2012 r. i w Nadrenii-Północnej Westfalii od dnia 1 stycznia 2011 r.

18 — Zobacz w tej kwestii art. 4 ust. 1 lit. b) RDW.

21. Taka struktura skargi mogłaby prowadzić do uznania, że Komisja ma na uwadze przede wszystkim nieprawidłowości dotyczące stosowania norm krajowych przyjętych w celu transpozycji przepisów art. 9 RDW w związku z jej art. 2 pkt 38. Jednakże przykłady takiego nieprawidłowego zastosowania dotyczą ustawodawstwa pewnej liczby krajów związkowych, co wspiera tezę o uchybieniu wynikającym z nieprawidłowej transpozycji. Skądinąd Komisja ogranicza się do wyliczenia krajów związkowych, o które chodzi, odsyłając do stron internetowych pozwalających dotrzeć, przynajmniej częściowo, do spornych aktów, nie precyzując ich treści¹⁹.

22. Zgodnie z orzecznictwem ze skargi Komisji powinno jednak jasno wynikać, czy skarga ta odnosi się do sposobu, w jaki dyrektywa została transponowana do krajowego porządku prawnego, czy chodzi raczej o krytykę konkretnego rezultatu zastosowania regulacji transponującej. Jak stwierdził Trybunał, tylko w pierwszym przypadku dla wykazania, że transpozycja dyrektywy jest niewystarczająca lub nieadekwatna, nie jest konieczne przedstawienie realnych skutków krajowych uregulowań stanowiących transpozycję dyrektywy. Wystarczy bowiem porównać same przepisy, aby stwierdzić niewystarczający lub wadliwy charakter transpozycji²⁰.

23. Prawdą jest, że w pewnych przypadkach transformacja wymaga od państw członkowskich nie tylko przyjęcia kompletnych ram prawnych, lecz również wprowadzenia w życie środków konkretnych i specyficznych, pozwalających osiągnąć założony rezultat. Tak jest na przykład w przypadku dyrektywy 92/43/EWG²¹, zwanej siedliskową, w ramach której stworzenie ścisłego systemu ochrony wymaga zastosowania środków spójnych i skoordynowanych, o charakterze prewencyjnym, pozwalających uniknąć uszkodzenia lub zniszczenia siedlisk reprodukcyjnych lub stref wypoczynku gatunków zwierząt²². W takim przypadku Komisja jest jednak zobowiązana przedłożyć dowód uchybienia w postaci konkretnych przykładów potwierdzających brak skutecznego systemu ochrony²³. Natomiast z przyczyn wcześniej przedstawionych nie ma to miejsca w niniejszej sprawie.

24. W każdym razie, jeśli skargę w niniejszej sprawie uznać za dotyczącą nieprawidłowej transpozycji, nie wydaje mi się, aby Trybunał był w stanie ustalić brzmienie aktów prawa krajów związkowych wymienionych przez Komisję w dniu 30 stycznia 2012 r., to jest w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii²⁴. Jest zaś bezsporne, że uzasadniona opinia i skarga powinny przedstawiać zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby pozwolić Trybunałowi właściwie zrozumieć zakres zarzucanego naruszenia prawa Unii, co jest konieczne do ustalenia przez Trybunał istnienia zarzucanego uchybienia²⁵.

25. W tym względzie należy zwrócić uwagę, że w celu zobrazowania ustawodawstwa obowiązującego w krajach związkowych Bawarii, Hesji i Turyngii Komisja odsyła w skardze w sposób nieprecyzyjny do uzasadnienia projektu ustawy rządu Nadrenii-Palatynatu, jak też do artykułu naukowego²⁶. Co więcej, zauważam, że ustawa Nadrenii-Palatynatu dotycząca opłaty za pobór wody, cytowana w jednym

19 — Zobacz przykład krajów związkowych Bawarii, Hesji i Turyngii w pkt 105 skargi.

20 — Wyrok Komisja/Belgia (C-435/09, EU:C:2011:176, pkt 59). Zobacz również, podobnie, wyroki Komisja/Irlandia (C-392/96, EU:C:1999:431, pkt 59 i 60), a także Komisja/Irlandia (C-66/06, EU:C:2008:637, pkt 59).

21 — Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 s. 7).

22 — Zobacz wyrok Komisja/Francja (C-383/09, EU:C:2011:369).

23 — Wyrok Komisja/Francja (EU:C:2011:369). W odniesieniu również do obowiązku opracowania planów zagospodarowania odpadów zobacz wyroki: Komisja/Grecja (C-45/91, EU:C:1992:164) i Komisja/Włochy (C-297/08, EU:C:2010:115).

24 — Komisja przedłużyła termin tylko raz, przeciwnie do tego co daje do zrozumienia pkt 14 skargi, w którym mowa o „dwukrotnej prolongacji”.

25 — Zobacz podobnie wyroki: Komisja/Słowenia (C-365/10, EU:C:2011:183, pkt 19); Komisja/Portugalia (C-34/11, EU:C:2012:712, pkt 43), a także Komisja/Polska (EU:C:2013:855, pkt 122).

26 — Zobacz pkt 105 skargi.

z przypisów skargi²⁷, została uchwalona w dniu 3 lipca 2012 r. Komisja powinna więc była wyjaśnić, czy ewentualny projekt wspomnianej ustawy stanowił przedmiot postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Tylko bowiem ustawodawstwo Nadrenii-Północnej Westfalii²⁸ jak też ustawodawstwo Brandenburgii²⁹ figurują w uzasadnionej opinii.

26. Po drugie, biorąc pod uwagę brzmienie skargi, odnotowuję, że Komisja nie wnosi do Trybunału o stwierdzenie jednego lub wielu uchybień punktowych, które wydaje się ona zarzucać pewnym krajom związkowym, podczas gdy miała prawo zarzucać takie uchybienia „indywidualne”, dotyczące konkretnego przypadku³⁰, jako że reguła de minimis nie stosuje się w ramach art. 258 TFUE³¹. Zamiast wskazać konkretne naruszenia wynikające z ustawodawstwa federalnego lub ustawodawstwa krajów związkowych, Komisja ogranicza się bowiem w petitum skargi do odnotowania w sposób ogólny wyłączenia pewnych usług wodnych w rozumieniu RDW.

27. Po trzecie, gdy chodzi o hipotezę uchybienia strukturalnego, jest bezsporne, że praktyka administracyjna może być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia, jeżeli wykazuje ona pewien stopień trwałości i ogólności³². Wymaga to ze strony Komisji wykazania horyzontalnego charakteru uchybienia. Trybunał zaakceptował dopuszczalność skarg Komisji opartych na precyzyjnym powołaniu się na strukturalne i rozpowszechnione naruszenie przez państwo członkowskie przepisów prawa ochrony środowiska³³. Orzecznictwo dopuszcza, aby w skardze Komisja oparła się w tym celu na „podejściu globalnym”³⁴.

28. Jeśli bowiem skarga dotyczy konkretnego zastosowania przepisu krajowego, wykazanie uchybienia państwa członkowskiego wymaga dostarczenia dowodów szczególnych w porównaniu z tymi, które mają zazwyczaj znaczenie w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia dotyczącej wyłącznie treści przepisu krajowego. Gdy przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia dotyczy zastosowania przepisu krajowego, uchybienie może być ustalone tylko dzięki wystarczająco udokumentowanemu i szczegółowemu wykazaniu praktyki zarzucanej i dającej się przypisać pozwanemu państwu członkowskiemu³⁵. W niniejszym przypadku zaś skarga nie odpowiada tym wymaganiom.

29. W każdym razie wykluczam, aby Komisja uchybiła wymogom orzecznictwa dotyczącego zakresu sporu³⁶. Jako że przedmiot rozpatrywanego uchybienia jest niepewny, hipoteza jego rozszerzenia nawet się nie pojawia.

30. Biorąc pod uwagę całokształt dotychczasowych rozważań, jestem zdania, że wobec tego, iż niniejsza skarga jawnie nie odpowiada wymaganiom precyzji i spójności w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, nie wydaje się możliwe określenie jej przedmiotu. Proponuję więc w pierwszej kolejności uznać ją za niedopuszczalną. Analiza meritum skargi zostanie więc przedstawiona jedynie pomocniczo.

27 — Zobacz przypis 19 w pkt 105 skargi.

28 — Punkt 113 uzasadnionej opinii, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG z dnia 27 stycznia 2007 r.).

29 — Punkt 117 uzasadnionej opinii dot. Wassergesetz Brandenburg. W skardze Komisja cytuje ustawę Brandenburgii o wodzie w jej wersji przekazanej w dniu 2 marca 2012 r.

30 — Zobacz w szczególności wyroki: Komisja/Niemcy (C-20/01 i C-28/01, EU:C:2003:220); Komisja/Hiszpania (C-157/03, EU:C:2005:225); Komisja/Hiszpania (C-503/03, EU:C:2006:74); Komisja/Niemcy (C-441/02, EU:C:2006:253) i ostatnio Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237).

31 — Opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Włochy (C-45/95, EU:C:1996:479, pkt 31).

32 — Zobacz na przykład wyroki: Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo), jak też Komisja/Finlandia (C-299/00, EU:C:2003:334, pkt 53).

33 — Wyroki: Komisja/Grecja (C-502/03, EU:C:2005:592), Komisja/Francja (C-423/05, EU:C:2007:198) i Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444).

34 — Wyrok Komisja/Grecja (C-416/07, EU:C:2009:528, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również opinię rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2004:546).

35 — Zobacz opinię rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Komisja/Belgia (C-287/03, EU:C:2005:149, pkt 41–43).

36 — Po pierwsze, uzasadniona opinia Komisji i skarga powinny być oparte na identycznych zarzutach (zob. wyroki: Komisja/Finlandia, EU:C:2003:334, pkt 44 i 46; Komisja/Niemcy, C-433/03, EU:C:2005:462, pkt 28, a także Komisja/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, pkt 18). Następnie Komisja może precyzować początkowe zarzuty w skardze, pod warunkiem jednak że nie modyfikuje przedmiotu sporu (zob. wyrok Komisja/Niderlandy, C-576/10, EU:C:2013:510, pkt 34 i 35).

IV – Co do istoty

A – Argumenty stron

31. Zdaniem Komisji art. 2 pkt 38 RDW należy interpretować w ten sposób, że każda z usług wodnych, których on dotyczy, powinna podlegać zasadzie zwrotu kosztów oraz środkom zachęcającym do efektywnego wykorzystywania zasobów, jak wymaga tego art. 9 RDW. Komisja podnosi, że w ramach stosowania RDW w Niemczech w odniesieniu do pewnych usług wodnych nie wymaga się zwrotu kosztów, podczas gdy mają one ważne znaczenie dla części wód, co stanowi naruszenie art. 9 RDW. Komisja wskazuje na raport Europejskiej Agencji Środowiska³⁷, z którego wynika, że przy zastosowaniu spornej interpretacji tylko 21% poboru wody w Europie byłoby uznawane za usługę wodną, w związku z czym około 80% ogółu poboru wody w Europie wymykałoby się w ten sposób zastosowaniu art. 9 RDW, co stanowiłoby poważne osłabienie skuteczności RDW. Podkreślając, że państwa członkowskie korzystają z zakresu uznania, aby wykluczyć niektóre usługi wodne z zasady zwrotu kosztów na mocy wspomnianego art. 9, Komisja jest zdania, że wykluczenie szerokiej gamy usług wodnych, jak też praktyka strony pozwanej przekracza to, na co pozwala wspomniany zakres uznania.

32. W celu wyjaśnienia definicji pojęcia „usługi” Komisja proponuje odwołać się do dyrektywy 2004/35/WE³⁸ i podnosi, że usługi w prawie środowiska nie zakładają ani udziału człowieka jako usługodawcy lub usługobiorcy, ani istnienia stosunku umownego, jak to jest w przypadku „usług ekosystemowych”³⁹. Z tego względu pobór wody na własny użytek powinien również być uznawany za usługę wodną.

33. W odpowiedzi na skargę Republika Federalna Niemiec podnosi, że pobieranie opłat za korzystanie z wód nie jest zgodnie z RDW jedynym środkiem pobudzania większej oszczędności i rozważliwego gospodarowania wodą. Komisja nie wzięła pod uwagę różnych instrumentów zarządzania, które ustawodawca przewidział zarówno ze względów subsydiarności, jak i skuteczności.

34. Ponadto wspomniane państwo członkowskie powołuje się na strukturę definicji usług wodnych zawartej w art. 2 pkt 38 lit. a) RDW. Wymienia ona działalności powiązane spójnikiem „i”, co implikuje, że wszystkie etapy zaopatrzenia w wodę brane są pod uwagę w kalkulowaniu kosztów. Pojęcie usługi wodnej obejmuje zatem zaopatrzenie w wodę w całości, a nie tylko określoną liczbę działalności, gdyż inaczej musiałoby prowadzić do bezprawnego rozszerzenia definicji.

35. Ponadto, aby zdefiniować pojęcie „usług” w rozumieniu art. 2 pkt 38 RDW, Republika Federalna Niemiec proponuje odwołać się do art. 57 TFUE i uznać, że wymaga ono stosunku dwustronnego, którego brak na przykład w przypadku korzystania z wód do celów żeglugi lub środków ochrony przeciwpowodziowej, lecz który jest obecny w działaniach z zakresu zaopatrzenia w wodę lub oczyszczania ścieków. Pozwane państwo członkowskie kwestionuje miarodajność dyrektywy 2004/35 i odwołanie się do pojęcia „usług ekosystemowych”.

36. W uwagach interwenientów rządy duński, węgierski, austriacki, fiński, szwedzki oraz rząd Zjednoczonego Królestwa popierają w głównych zarysach rozumienie art. 2 pkt 38 RDW prezentowane przez Republikę Federalną Niemiec.

37 — Sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska zatytułowane „Środowisko w Europie: stan i perspektywy” (*State and Outlook of the European Environment Report – SOER*, 2010), przytoczone na s. 39 skargi.

38 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56).

39 — Komisja odwołuje się tutaj do wyrażenia „ecosystem services” tak jak zdefiniowane ono zostało w ramach „Millennium Ecosystem Assessment” Narodów Zjednoczonych, gdzie mowa o usługach na rzecz ludzi, jak zaopatrzenie w wodę słodką i drogi wodne żeglowne.

37. Rząd duński dodaje, że w odróżnieniu od dystrybucji wody oraz oczyszczania ścieków, instrumenty finansowe nie mają tego samego skutku regulacyjnego dla konsekwencji takich działań jak rozwój dróg wodnych dla żeglugi oraz ochrona przeciwpowodziowa. Rząd węgierski podnosi ze swej strony, że interpretacja przyjęta przez Komisję zaciera linię podziału między pojęciami „korzystanie z wód” i „usługi wodne”. Przypomina on, że podczas prac legislacyjnych, które doprowadziły do przyjęcia RDW, stanowisko Komisji, zgodnie z którym zasada zwrotu kosztów rozciąga się na całokształt działań dotyczących wody, zostało wyraźnie odrzucone. Rząd austriacki podkreśla ze swej strony, że kluczowe instrumenty dla osiągnięcia celów RDW stanowią programy środków działania i plany gospodarowania. Cel w postaci zachęcania przez politykę pobierania opłat za wodę do jej oszczędnego wykorzystywania miałby sens tylko dla dostarczania wody konsumentom, a nie na przykład dla energii wodnej, ponieważ prowadziłaby ona do podrożenia kosztu energii odnawialnej z tego źródła.

38. Rząd fiński kwestionuje prezentowaną przez Komisję zbyt szeroką interpretację pojęcia usług wodnych. Narusza ona jego zdaniem równowagę między instrumentami RDW dotyczącymi gospodarowania zasobami wodnymi, podczas gdy dyrektywa ta stanowi tylko regulację „ramową”, pozostawiającą szeroki zakres uznania ustawodawcy krajowemu w wyborze środków wprowadzania w życie⁴⁰. Zdaniem rządu szwedzkiego jest jasne, że definicja proponowana przez Komisję nie bierze w żadnym stopniu pod uwagę szczególnych warunków przyrodniczych i geograficznych różnych państw członkowskich. Zjednoczone Królestwo również kwestionuje tezę Komisji.

B – Uwagi ogólne na temat zadań polityki wodnej

39. W dziedzinie polityki wodnej prawodawstwo wspólnotowe dotyczyło najpierw, w okresie lat 70., korzystania z wód (woda do picia, do kąpieli, hodowla ryb, hodowla skorupiaków), następnie ograniczenia zanieczyszczeń (ścieki, azotany pochodzenia rolniczego)⁴¹. Prawodawstwo europejskie zawierało więc liczne dyrektywy sektorowe odnoszące się do wody. To fragmentaryczne podejście uznano za przestarzałe, niespójne i trudne w dostosowaniu do postępu wynikającego z badań naukowych.

40. Określana jako rewolucja kopernikańska w dziedzinie polityki wodnej⁴², RDW stworzyła wspólne ramy w celu skoordynowania i częściowo zastąpienia mozaiki obowiązujących aktów ustawodawczych wspólnotowych i krajowych⁴³.

41. RDW stanowi decydujący etap w ewolucji polityki wodnej, jako że reguluje ona zarządzanie jakością wody, a kwestii zarządzania ilościowego dotyczy ona tylko pomocniczo⁴⁴. Odzwierciedla to zresztą podstawę prawną RDW, która została przyjęta na podstawie art. 175 WE (obecnie art. 192 TFUE), dotyczącego dawnej procedury współdecydowania. Należy natomiast zauważyć w tym względzie, iż z art. 175 ust. 2 WE wynika, że *zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów* wymagałaby jednomyślności podczas procedury legislacyjnej.

40 — Powołuje się na wyrok Komisja/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, pkt 41).

41 — Zobacz odnośnie do kontekstu historycznego dyrektywy wymienione w propozycji Komisji COM(97) 49 wersja ostateczna, zatytułowanej „Propozycja dyrektywy Rady ustanawiającej ramy działania wspólnotowego w dziedzinie wody” z dnia 26 lutego 1997 r., s. 3.

42 — E. Morgera, *Water Management and Protection in the EU*, w: *Environmental protection in multi-layered systems*, 2012, s. 265–287, zwłaszcza s. 266.

43 — Propozycja COM(97) 49 wersja ostateczna, s. 77.

44 — Zobacz D. Aubin, F. Varone, *The Evolution of European Water Policy*, w: Kissling and Kuks (wyd.), *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer 2004, s. 49–86.

42. RDW ma bowiem na celu utrzymanie i poprawę stanu środowiska w Unii. Jakość wód ma zaś bezpośredni związek z tym celem, podczas gdy zarządzanie ilościowe stanowi tylko element uzupełniający o charakterze sprzyjającym dobrej jakości wody. To dlatego RDW zawiera również środki dotyczące ilości, podporządkowane celowi dobrej jakości⁴⁵.

43. Należy zauważyć, że trudność niniejszej sprawy polega na tym, iż jako istotny element działalności człowieka, polityka wodna, która dotyczy w dodatku dobra wspólnego, stanowi przedmiot regulacji na różnych poziomach w prawie Unii, co nakazuje podejście pojednawcze. W ten sposób z jednej strony należy podkreślić związek między RDW a serią dyrektyw uzupełniających takich jak dyrektywa w sprawie wód podziemnych⁴⁶, dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków⁴⁷ czy azotanów⁴⁸, dyrektywa ustanawiająca normy jakości środowiskowej w dziedzinie wody⁴⁹, dotycząca powodzi⁵⁰ oraz dyrektywa w sprawie specyfikacji technicznych w zakresie analizy chemicznej i kontroli wód⁵¹.

44. Z drugiej strony nie należy tracić z oczu perspektywy międzysektorowej w kontekście trwałego zarządzania zasobami wody, biorąc należycie pod uwagę w szczególności instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, instrumenty polityki regionalnej, akty przyjęte w dziedzinie odnawialnych źródeł energii lub jeszcze przewozów drogą wodną, jak też reguł dotyczących zagospodarowania gruntów, nie zapominając o koniecznej adaptacji do zmian klimatu⁵².

45. Ponadto, podczas gdy wody powierzchniowe i wody podziemne są naturalnymi zasobami odnawialnymi⁵³, nierówne rozmieszczenie zasobów wody w Unii utrudnia przyjęcie i stosowanie ram legislacyjnych w sprawie ochrony wody⁵⁴. Zasoby wody słodkiej na mieszkańca są dwadzieścia razy większe w krajach Europy północnej niż w krajach Europy południowej⁵⁵. Z tego powodu plany zarządzania obszarem dorzecza są głównymi narzędziami realizacji RDW⁵⁶. W motywie 13 RDW podkreślono mianowicie, że „różne warunki i potrzeby istniejące we Wspólnocie wymagają specyficznych rozwiązań. Zróżnicowanie to powinno być uwzględniane podczas planowania i realizacji działań celem zapewnienia ochrony i zrównoważonego korzystania z wód w ramach dorzecza. Decyzje

45 — Motyw 19 RDW. Zobacz również motyw 20 w sprawie poziomu ilościowego wód podziemnych.

46 — Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz.U. L 372, s. 19).

47 — Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135, s. 40) oraz rozporządzenie (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 Traktatu WE (Dz.U. L 284, s. 1), a także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1137/2008 z dnia 22 października 2008 r. dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze ustanowionej w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Część pierwsza (Dz.U. L 311, s. 1).

48 — Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 roku dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375, s. 1).

49 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 348, s. 84).

50 — Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.U. L 288, s. 27).

51 — Dyrektywa Komisji 2009/90/WE z dnia 31 lipca 2009 r. ustanawiająca, na mocy dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, specyfikacje techniczne w zakresie analizy i monitorowania stanu chemicznego wód (Dz.U. L 201, s. 36).

52 — Tytułem przykładu ta mnogość celów została uwzględniona przez Komisję w dziedzinie energii wodnej, która stanowi w Unii najważniejsze źródło energii odnawialnej i stanowi istotny instrument walki ze zmianą klimatu. Zobacz na ten temat zapytanie pisemne Norberta Glante'a na temat sprzeczności między ramową dyrektywą wodną i dyrektywą o energii odnawialnej, dostępne pod adresem: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-2277+0+DOC+XML+V0//FR> oraz odpowiedź Komisji: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-2277&language=FR>.

53 — Zobacz motyw 28 RDW.

54 — Broszura Komisji zatytułowana „Woda to życie – w jaki sposób ramowa dyrektywa wodna chroni zasoby wodne Europy”, s. 8. http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/wfd_brochure_fr.pdf.

55 — [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_\(1\)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_(1)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245).

56 — Zobacz sprawozdanie Komisji dostępne pod następującym adresem internetowym: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_\(1\)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_(1)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245).

powinny być podejmowane jak najbliżej miejsca, w którym woda jest narażona na negatywne oddziaływanie lub korzystanie. *Priorytetem powinny być działania w ramach odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich poprzez opracowywanie programów działań dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych*” (podkreślenie moje).

46. Wreszcie należy podkreślić, że złożoność charakteryzująca RDW skłoniła Komisję do przyjęcia mnóstwa dokumentów objaśniających i sprawozdań dotyczących wdrożenia RDW⁵⁷ oraz dała asumpt do opracowania Planu ochrony zasobów wodnych Europy⁵⁸.

47. W świetle tych uwag ogólnych należy analizować sporne przepisy.

C – W przedmiocie zasady zwrotu kosztów w RDW

1. W przedmiocie treści art. 2 pkt 38 i art. 9 RDW

48. Jak podnosi Komisja, „sedno niniejszego sporu” odnosi się do interpretacji art. 2 pkt 38 RDW. Aby zaś określić znaczenie przepisu prawa Unii, należy brać pod uwagę zarazem jego brzmienie, kontekst i cel⁵⁹. Geneza przepisu prawa Unii może również zawierać elementy istotne dla jego wykładni⁶⁰.

49. Zwracam na wstępie uwagę, że zasada pobierania opłat za usługi wodne, która wynika z art. 9 RDW, stanowi instrument innowacyjny, zmierzający do zapewnienia lepszego stosowania reguły „zanieczyszczający płaci” w dziedzinie korzystania z wód⁶¹. RDW jest więc jedną z inicjatyw, które zmierzają do wzmocnienia roli instrumentów ekonomicznych w polityce środowiskowej.

50. W konsekwencji art. 9 RDW przewiduje, że państwa członkowskie biorą pod uwagę zasadę zwrotu kosztów usług wodnych. Ściślej, państwa członkowskie zapewniają, aby polityka pobierania opłat za wodę skłaniała użytkowników do używania zasobów w sposób efektywny i przyczyniała się w ten sposób do realizacji celów środowiskowych RDW. Różne sektory gospodarki, wśród których RDW rozróżnia sektor przemysłowy, sektor gospodarstw domowych i sektor rolniczy, przyczyniają się w odpowiedni sposób do zwrotu kosztów usług wodnych na podstawie analizy ekonomicznej dokonanej zgodnie z załącznikiem III do RDW i z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”.

51. Zgodnie z art. 2 pkt 38 RDW usługi wodne oznaczają z jednej strony „pobór, piętrzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych”, a z drugiej strony „odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych”.

52. Można więc uznać, że ustawodawca Unii określił usługi wodne w perspektywie dwóch zasadniczych rodzajów działalności niezbędnych do korzystania z wód, a mianowicie na pierwszym etapie zaopatrzenia w wodę, a na drugim etapie oczyszczania ścieków.

57 — Zobacz, ex multis, sprawozdania Komisji w sprawie wdrożenia RDW, w szczególności komunikat Komisji z 22 marca 2007 r. zatytułowany „W sprawie zrównoważonej gospodarki wodnej na terenie Unii Europejskiej – Pierwszy etap wdrażania ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE”, COM(2007) 128 wersja ostateczna, sprawozdanie o wdrożeniu dyrektywy RDW (COM(2012) 670 final); sprawozdanie „The Fitness Check of EU Freshwater Policy”, http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/SWD-2012-393.pdf; oraz sprawozdanie z przeglądu europejskiej polityki w dziedzinie niedoboru wody i susz (COM(2012) 672 final).

58 — COM(2012) 673 final. Zobacz: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/COM-2012-673final_EN_ACT-cov.pdf.

59 — Zobacz wyroki: NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo), jak też Komisja/Irlandia (C-85/11, EU:C:2013:217, pkt 35).

60 — Zobacz podobnie wyrok Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135).

61 — Zobacz COM(97) 49 wersja ostateczna, s. 20, gdzie Komisja przyznaje, że ta zasada nie figurowała w jej komunikacie z 1996 r. leżącym u podstaw jej pierwotnej propozycji legislacyjnej, ale że została wyłoniona w toku konsultacji poprzedzających zgłoszenie tej propozycji.

53. Definicja przywołana wyżej zakłada bezwzględnie istnienie usługodawcy. Ponadto wynika z niej również, że dane rodzaje działalności są uznawane za świadczenie usług wodnych tylko w zakresie, w jakim mają miejsce w ramach zaopatrzenia w wodę lub oczyszczania ścieków. Poza tym działania wymienione w art. 2 pkt 38 lit. a) RDW zostały wskazane wyłącznie w celu wzięcia ich pod uwagę w procesie poboru opłat. Jak podkreślił na rozprawie przedstawiciel rządu fińskiego, ustawodawca uznał bowiem za konieczne zapewnić, by wszystkie podmioty biorące udział w dystrybucji wody zostały wzięte pod uwagę w kalkulacji kosztów, o których mowa w art. 9 RDW. Jeśli pkt 38 zawierałby tylko termin „zaopatrzenie”, możliwe byłoby interpretowanie tego przepisu jako dotyczącego wyłącznie ostatniego ogniwa, a mianowicie dostarczenia wody końcowemu użytkownikowi.

54. Podzielam więc stanowisko Republiki Federalnej Niemiec, według którego celem art. 2 pkt 38 RDW jest objęcie zaopatrzenia w wodę we wszystkich jego aspektach i doprowadzenie do poboru opłaty umożliwiającej zwrot kosztów za pośrednictwem art. 9 RDW⁶². Moim zdaniem wymieniona zasada powinna mieć zastosowanie niezależnie od poszczególnych ogniw łańcucha zaopatrzenia. Inaczej mówiąc, koszt płacony przez konsumenta lub każdego innego użytkownika wody pitnej powinien obejmować wszystkie usługi niezależnie od liczby zaangażowanych usługodawców.

55. Taką interpretację art. 2 pkt 38 RDW potwierdza zwykłe znaczenie użytych w tym przepisie pojęć, jak też jego geneza, systematyka RDW oraz wykładnia celowościowa tego przepisu.

2. Wykładnia literalna

56. Jest bezsporne, że art. 2 RDW zawiera definicje do celów stosowania tej dyrektywy. W konsekwencji jej wykładnia powinna być oparta przede wszystkim na wspólnym mianowniku dla wszystkich państw członkowskich, jakim jest zwykłe znaczenie użytych w niej pojęć. Wydaje mi się to tym bardziej niezbędne, że RDW jest dyrektywą ramową.

57. Z tego względu przypominam, że Trybunał oddalił już rozumowanie Komisji przedstawione w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia w dziedzinie podatków, w której zarzucała ona państwu członkowskiemu, że nie przyjęło wykładni oznaczającej poprawienie przepisu danej dyrektywy, mimo literalnego powtórzenia jego treści w krajowym porządku prawnym. Wydaje mi się, że Komisja powtarza analogiczne podejście w niniejszej sprawie w odniesieniu do cytowanego wyżej rozporządzenia dotyczącego ochrony wód powierzchniowych. W swoim wyroku Trybunał odwołał się do zasady pewności prawa, która wymaga, aby regulacja unijna pozwalała zainteresowanym dokładnie poznać zakres zobowiązań, które ona na nich nakłada⁶³. Ponadto Trybunał przypomniał, że w przypadku jasnego i niepozostawiającego wątpliwości sformułowania przepisów, wzmocnionego przez ich systematykę, nie można interpretować pojęć w nich zawartych w sposób zmierzający do rozszerzenia wynikających z tych przepisów obowiązków państw członkowskich⁶⁴.

58. Mając na względzie szeroki zakres dyskusji poprzedzających przyjęcie RDW oraz jej całkiem nowatorski charakter pod kątem ochrony środowiska ujmowanej zależnie od naturalnych formacji geograficznych i hydrologicznych, a nie granic politycznych, uważam, że jest co najmniej mało użyteczne, by poszukiwać wyjaśnień dotyczących terminów RDW w innych aktach prawa wtórnego, takich jak dyrektywa usługowa lub dyrektywa w sprawie odpowiedzialności środowiskowej, jak to

62 — Zobacz pkt 42 odpowiedzi na skargę.

63 — Wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-582/08, EU:C:2010:429, pkt 49–52).

64 — Ibidem, pkt 51.

proponują Komisja oraz Republika Federalna Niemiec. Ponadto zwracam uwagę, że RDW zawiera takie wyraźne odwołania, w sytuacjach gdy ustawodawca uznał to za wskazane, zwłaszcza w odniesieniu do definicji wyrażenia „woda przeznaczona do spożycia przez ludzi” zawartego w art. 2 pkt 37 RDW, która odsyła do definicji z dyrektywy 80/778/EWG⁶⁵.

59. Zgodnie, po pierwsze, ze zwykłym znaczeniem terminu „usługa” powinien on być rozumiany jako dotyczący działalności oferowanej przez dostawcę wszelkiego typu usługobiorcom, czy to gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym, podmiotom z sektora rolnego czy przemysłowego. Natomiast uznanie samozaopatrzenia za usługę nie jest zgodne ze zwykłym znaczeniem tego terminu. O ile istnieją przypadki, w których specyficzny przepis przewiduje, że z prawnego punktu widzenia uznaje się, iż podmiot świadczy usługę sam sobie, to jednak przyjęcie takiego znaczenia nie odpowiada zwykłemu rozumieniu tego terminu i powinno jasno wynikać ze sformułowania odnośnego przepisu⁶⁶.

60. Co prawda różne wersje językowe art. 2 pkt 38 RDW nie są ze sobą zgodne. Mianowicie we francuskiej wersji dyrektywy figuruje termin usługi, które obejmują działania („couvrent”) wymienione we wspomnianym pkt 38 lit. a) i lit. b), co nie odsyła bezpośrednio do świadczenia realizowanego na korzyść odbiorcy.

61. Tym niemniej przypominam, że konieczność jednolitego stosowania i w związku z tym jednolitej interpretacji przepisów prawa Unii wyklucza, aby w razie wątpliwości brzmienie przepisu było rozpatrywane oddzielnie w jednej ze swych wersji, lecz przeciwnie, wymaga, aby był on interpretowany i stosowany w świetle wersji sporządzonych w innych językach urzędowych. W przypadku niezgodności między różnymi wersjami językowymi aktu Unii, przepis powinien być interpretowany zależnie od ogólnej systematyki oraz celu regulacji, której jest on elementem⁶⁷.

62. W większości innych wersji językowych akcent został zaś położony na fakt oferowania lub świadczenia na rzecz korzystającego z działalności wymienionych w art. 2 pkt 38 lit. a) i lit. b) RDW⁶⁸. Przemawia to na korzyść tezy, według której zamiarem ustawodawcy było ustanowienie jasnego wymogu istnienia dwustronnego stosunku przewidującego dokonanie świadczenia przez jedną stronę na rzecz drugiej strony.

63. Natomiast nie wydaje mi się użyteczne przywiązywanie wagi do analizy struktury spornego przepisu, a w szczególności użytych spójników i przecinków. Jeżeli bowiem przepis prawa Unii umożliwia liczne interpretacje, należy wybrać tę, która pozwala zapewnić jego skuteczność⁶⁹. Ze wskazanych zaś poniżej powodów wykładnia art. 2 pkt 38 RDW zaproponowana przez Komisję prowadzi do zatarcia różnic między pojęciem usług wodnych z jednej strony a pojęciem korzystania z wód z drugiej, i w efekcie do zachwiania zamierzonej przez ustawodawcę w celu zapewnienia skuteczności RDW relacji między poszczególnymi instrumentami.

64. Wreszcie kwestia, czy chodzi o usługę odpłatną, nie wydaje mi się w tym względzie szczególnie istotna, jako że przepisy RDW dotyczące opłat mają właśnie za przedmiot wymaganie, aby każda usługa wodna wiązała się z wystawieniem rachunku do uregulowania przez użytkownika⁷⁰.

65 — Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 229, s. 11), zmieniona dyrektywą Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. (Dz.U. L 330, s. 32).

66 — Zobacz art. 26 dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347, s. 1).

67 — Wyrok Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 — Zobacz następujące wersje językowe: po hiszpańsku „en beneficio de”, po niemiecku „zur Verfügung stellen”, po angielsku „provide”, po włosku „che forniscono”, po litewsku „teikiamos”, po polsku „umożliwiają”, po fińsku „tarjoavat” i po szwedzku „tillhandahåller”.

69 — Zobacz w szczególności wyrok: Land de Sarre i in. (187/87, EU:C:1988:439, pkt 19); Komisja/Francja (C-434/97, EU:C:2000:98, pkt 21); a także Sturgeon i in. (C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, pkt 47).

70 — Połączone przepisy art. 9 ust. 1 akapit trzeci i ust. 4 RDW nie wykluczają jednak pewnej elastyczności w stosowaniu tych wymogów.

3. Wykładnia historyczna

65. W przeciwieństwie do Komisji jestem przekonany, że geneza aktu prawnego stanowi źródło wiarygodne i szczególnie bogate, pozwalające odtworzyć przebieg debaty towarzyszącej przyjęciu aktu, jak też w pewnej mierze intencję ustawodawcy. Jest tak moim zdaniem tym bardziej w dziedzinie wrażliwej, takiej jak polityka w dziedzinie wody, która jest rozpatrywana jako dobro wymagające szczególnej ochrony.

66. W propozycji dyrektywy Komisja podkreśliła, że RDW zmierza do ustanowienia ram wspólnotowych dla ochrony wód według podejścia wspólnego, dla realizacji wspólnych celów, na podstawie wspólnych zasad i działań⁷¹.

67. We wspomnianej propozycji broniła ona podejścia opartego na całkowitym zwrocie kosztów, w tym sensie, że wszystkie koszty wszystkich usług wodnych powinny być w pełni zwracane, biorąc pod uwagę ogół użytkowników w każdym sektorze gospodarczym⁷².

68. Natomiast Rada Unii Europejskiej, całkiem odrzucając takie podejście we wspólnym stanowisku, podkreśliła, że do państwa członkowskiego należy określenie na podstawie analizy ekonomicznej środków, jakie mają być przyjęte w zastosowaniu zasady zwrotu kosztów⁷³.

69. RDW promuje więc zwrot kosztów, jednakże zasada całkowitego zwrotu nie jest obligatoryjna, z wyjątkiem usług wodnych rozumianych jako usługi obejmujące zaopatrzenie w wodę oraz oczyszczanie ścieków. Ta interpretacja została potwierdzona również w sprawozdaniu komitetu pojednawczego w sprawie wspólnej propozycji, z którego wynika, że właśnie pobieranie opłaty z tytułu tych dwóch form korzystania z wód znajdowało się w centrum negocjacji⁷⁴.

70. Co więcej, jak wynika z analizy dokumentów z prac legislacyjnych, jeden z zasadniczych punktów spornych między państwami członkowskimi dotyczył różnicy między podejściem skoncentrowanym na jakości wody w przeciwieństwie do ilości. W świetle ostatecznego tekstu RDW można stwierdzić, że problematyka zarządzania ilościowego, jako taka, została wykluczona z jej zakresu zastosowania, co jest zresztą zgodne z przyjętą podstawą prawną⁷⁵, nawet jeśli pewne aspekty ilościowe zostały w sposób uboczny uwzględnione.

71. W rzeczywistości wydaje mi się, że w niniejszej sprawie Komisja zmierza do ustalenia wykładni rozszerzającej obowiązek pobierania opłat z tytułu korzystania z wód, co może spowodować rozszerzenie obszaru zastosowania RDW, aby włączyć do niego regulację zarządzania ilościowego wody lub przynajmniej „w sposób pośredni lub bezpośredni [wpłynąć na] dostępność” zasobów wodnych. Analiza ekonomiczna przewidziana w załączniku III do RDW powinna zaś obejmować między innymi oszacowanie dotyczące wielkości, cen i kosztów związanych z usługami wodnymi, co potwierdza, że w systematyce RDW pobieranie opłat dotyczy aspektu ilościowy i z tego tytułu jest subsydiarne względem zarządzania wodami. W konsekwencji podejście broniące przez Komisję mogłoby być niezgodne z podstawą prawną RDW, jako że zmierza ono do obejścia wymogu wynikającego z dawnego art. 175 ust. 2 WE.

71 — Propozycja dyrektywy Rady COM(97) 49 wersja ostateczna.

72 — COM(97) 49 wersja ostateczna, s. 21.

73 — Wspólne stanowisko (WE) nr 41/1999, z 22 października 1999, przyjęte przez Radę, działającą zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady stanowiącej ramy polityki wspólnotowej w dziedzinie wody (Dz.U. C 343, s. 1).

74 — Sprawozdanie w sprawie wspólnej propozycji, przyjęte przez komitet pojednawczy, dyrektywy Rady ustanawiającej ramy dla działalności wspólnotowej w dziedzinie wody – delegacja Parlamentu w Komitecie Pojednawczym (A5–0214/2000). Zobacz uwagi interwenienta przedstawione przez Zjednoczone Królestwo, pkt 15. Ustawodawca zamierzał mianowicie narzucić zasadę zwrotu kosztów poboru wody i oczyszczania ścieków wysoko subwencjonowanych w niektórych państwach, w pełni pozwalając Irlandii zachować praktykę polegającą na finansowaniu wymienionych usług bezpośrednio z budżetu państwa.

75 — D. Aubin, F. Varone, *European Water Policy, A path towards an integrated resource management*, Louvain-la-Neuve, 29 marca 2002 r.

4. Wykładnia systemowa

72. Należy przypomnieć, że najważniejszymi zasadami RDW są: zarządzanie na poziomie dorzecza; ustalanie celów dla „części wód”; planowanie i programowanie ze specyficznymi metodami pracy i terminarzem; analiza ekonomiczna sposobów wprowadzenia opłat za wodę oraz uwzględnienie kosztów ochrony środowiska, jak też konsultacje publiczne w celu wzmocnienia przejrzystości polityki wodnej.

73. RDW określa również metodę pracy, wspólną dla państw członkowskich, która opiera się na czterech podstawowych dokumentach, a mianowicie na opisie stanu wyjściowego, który pozwala zidentyfikować problemy do rozpatrzenia, planie gospodarowania ustalającym cele dotyczące środowiska, programie środków działania określającym środki, które pozwolą osiągnąć cele, oraz programie monitorowania zapewniającym analizę osiągnięcia ustalonych celów. Opis stanu wyjściowego, plan gospodarowania i program środków działania są odnawiane co 6 lat.

74. W tym świetle art. 9 RDW, który ustanawia zasadę zwrotu kosztów, nie może być analizowany w oderwaniu od innych przepisów. W rzeczywistości stanowi on przepis nierozdzielnie związany z art. 11 RDW, dotyczącym ciążącego na państwach członkowskich obowiązku wypracowania programu środków działania stanowiącego jeden z głównych instrumentów zarządzania jakością wody. W myśl art. 11 ust. 3 lit. b) wśród podstawowych wymagań każdego programu figurują środki uznawane za adekwatne do celów wspomnianego art. 9. Tak więc środki dotyczące zwrotu kosztów usług wodnych stanowią integralną część programu środków działania. Pod tym kątem Komisja powinna zatem badać, czy państwo członkowskie wypełnia swe zobowiązania wynikające z RDW.

75. Artykuł 9 RDW powinien być również interpretowany w związku z jej art. 4, jako że polityka pobierania opłat za wodę może skłaniać użytkowników do korzystania z zasobów w sposób efektywny i przyczyniający się do realizacji celów środowiskowych określonych w art. 4 RDW.

76. W konsekwencji wydaje mi się, że pobieranie opłat nie stanowi instrumentu autonomicznego RDW, lecz powinno być stosowane w ścisłym związku z szeregiem innych instrumentów przewidzianych w tej dyrektywie.

77. Ponadto zwracam uwagę, że art. 2 RDW rozróżnia między „usługami wodnymi”, o których mowa w jego pkt 38, a „korzystaniem z wód” wymienionym w jego pkt 39. W myśl tego ostatniego punktu „korzystanie z wód” obejmuje usługi wodne wraz z jakąkolwiek inną działalnością, mającą znaczny wpływ na stan wód. Jest więc niepodważalne, że definicja korzystania z wód obejmuje swym zakresem zastosowania kategorię usług określoną w art. 2 pkt 38 RDW. Zostało to zresztą potwierdzone przez samą Komisję w dokumencie dotyczącym transpozycji RDW przez państwa członkowskie⁷⁶.

78. Korzystanie z wód stanowi działanie mające znaczący wpływ na stan wód. Rozumie się zresztą samo przez się, że usługi wodne mają również taki wpływ. Za to przykłady korzystania z wód wzmiankowane przez Komisję, takie jak kąpielisko lub rybołówstwo sportowe, można z trudem uznać za wywierające znaczny wpływ na stan wód. Gdyby tak było, interpretacja proponowana przez Komisję czyniłaby bezprzedmiotowym art. 2 pkt 39 RDW.

79. W świetle tych rozważań należy stwierdzić, że Komisja negatywnie ocenia w skardze szereg praktyk, które mogą wydawać się sporne z ekologicznego punktu widzenia, jak też pod kątem zrównoważonego gospodarowania wodą, w szczególności w sektorze górniczym, a które stanowią korzystanie z wód. Tym niemniej wydaje mi się, że Komisja pomija w ten sposób instrumenty, którymi dysponują państwa członkowskie w relacji z pojęciem części wód, które stanowi jednostkę oceny i pilotażu RDW.

⁷⁶ — Zobacz *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, pod następującym adresem internetowym: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf> (s. 74).

80. Mianowicie ponieważ stan części wód jest monitorowany, w każdym dorzeczu został wprowadzony program monitorowania, aby oceniać stan części wód i upewnić się o realizacji celów. Wydaje mi się więc, że Komisja powinna przyjąć takie podejście, aby dowieść uchybienia.

81. W tej kwestii zauważę, że art. 4 ust. 3 RDW pozwala państwom członkowskim, tytułem wyjątku, wskazać część wód jako silnie zmienioną. Taka kwalifikacja przewidziana przez RDW stosuje się do części wód, na których odbywają się jedna lub kilka działalności zwanych specyficznymi, które zmieniają zasadniczo początkową charakterystykę hydromorfologiczną części wód w taki sposób, że byłoby niemożliwe osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego bez znaczącego negatywnego wpływu na daną działalność. Aby części wód mogły być wskazane jako silnie zmienione lub sztuczne, powinny odpowiadać pewnej liczbie kryteriów wymienionych w RDW. Wskazanie to musi być wyraźne w planie gospodarowania wodami [zob. art. 4 ust. 3 lit. b) RDW].

82. Ponadto wydaje mi się, że niektóre zarzuty Komisji mają w rzeczywistości związek z dyrektywą 2006/118 w sprawie ochrony wód podziemnych. Dyrektywa ta przewiduje bowiem kryteria oceny stanu chemicznego wód, kryteria dla identyfikacji i odwrócenia znaczących i trwałych tendencji do podwyższania koncentracji zanieczyszczeń, jak też środki zapobiegania i ograniczania zrzutu zanieczyszczeń do wód podziemnych.

83. Interpretacja zasady pobierania opłat za wodę jako instrumentu w dyspozycji państw członkowskich pojawia się również w pewnej liczbie dokumentów publikowanych przez Komisję w przedmiocie RDW. W pierwszym komunikacie na temat stosowania RDW⁷⁷ Komisja sprecyzowała, że brak internalizacji kosztów środowiskowych może stanowić dodatkowy powód, dla którego woda nie była dotychczas wykorzystywana w sposób zrównoważony. RDW przewiduje mechanizm, według którego koszty dla środowiska i dla zasobów powinny być wzięte pod uwagę, aby określić udział różnych sposobów korzystania z wód w zwrocie kosztów usług wodnych⁷⁸. Jasno wskazuje to na komplementarny charakter pobierania opłat.

84. Dodam, że w systemach krajowych istnieją również inne środki internalizacji kosztów środowiskowych korzystania z wód. Na przykład istotne wykorzystywanie części wód może podlegać obowiązkowi kompensacji wszelkich szkód z tego wynikających, szczególnie dla dotkniętych tym grup ludności, innych użytkowników wód oraz zainteresowanych stron. Co więcej, konkluzje Rady do spraw środowiska z 2012 r. wskazały inne instrumenty i narzędzia niż te natury ekonomicznej, mogące poprawić efektywność korzystania z wód, takie jak edukacja i uwrażliwienie⁷⁹.

85. W związku z powyższym wykładnia, której broni Komisja, jest nie do przyjęcia.

5. Wykładnia celowościowa

86. Jest bezsporne, że RDW zmierza do realizacji licznych celów, takich jak zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń, promowanie zrównoważonego korzystania z wód, ochrona środowiska, ulepszanie stanu ekosystemów wodnych, złagodzenie skutków powodzi i suszy. RDW określa cele dla zachowania i odnawiania stanu wód powierzchniowych (wody słodkie i wody przybrzeżne) oraz dla wód podziemnych. Celem generalnym jest osiągnięcie od dziś do 2015 r. „dobrego stanu” ekologicznego i chemicznego wszystkich wód na terytorium europejskim.

77 — Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zrównoważonej gospodarki wodnej na terenie Unii Europejskiej – pierwszy etap wdrażania ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE, COM(2007) 128 wersja ostateczna. W tym sprawozdaniu Komisja wyraża zaniepokojenie zwłaszcza z tego względu, że liczne państwa członkowskie mogą nie być w stanie osiągnąć celów RDW w szczególności z powodu degradacji materialnej ekosystemów wodnych, zwłaszcza przez nadmierną eksploatację zasobów wody oraz wysoki stopień zanieczyszczenia pochodzącego z rozproszonych źródeł.

78 — COM(2007) 128 wersja ostateczna, s. 6.

79 — Plan działania dla ochrony źródeł wody w Europie – Konkluzje Rady, zob. http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/Conclusions%20du%20conseil%20du%2017%20dec%202012%20adoption.pdf

87. Polityka wodna, ucieleśniona w RDW, stanowi przejrzyste, efektywne i spójne ramy legislacyjne, które określają zasady wspólne i ramy ogólne oraz zapewniają koordynację, integrację oraz, w dłuższej perspektywie, rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na ochronę i zrównoważone korzystanie z wód w Unii, przy poszanowaniu zasady pomocniczości⁸⁰.

88. Trybunał nie miał jeszcze okazji interpretować RDW w jej całokształcie, wypowiadał się natomiast w sprawie pewnych jej aspektów istotnych dla niniejszej sprawy. Tak więc Trybunał orzekł, że RDW jest dyrektywą ramową, która ustala zasady wspólne i ramy ogólne działania dla ochrony wód i zapewnia koordynację, integrację, jak też w dłuższej perspektywie, rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na zrównoważone korzystanie z wód we Wspólnocie. Wspólne zasady i ogólne ramy działania, które ustanawia dyrektywa, mają być opracowane w następnej kolejności przez państwa członkowskie, które wydają zespół przepisów szczególnych w terminie przewidzianym w dyrektywie. Dyrektywa ta nie zmierza jednak do całkowitej harmonizacji uregulowań państw członkowskich w dziedzinie wód⁸¹.

89. RDW należy więc do tego typu aktów, które nakazują, aby państwa członkowskie podjęły środki niezbędne dla zapewnienia, aby pewne cele sformułowane w sposób ogólny, a nie w liczbowo, zostały osiągnięte, pozostawiając państwom członkowskim pewien margines uznaniowości gdy chodzi o charakter środków do podjęcia⁸².

90. W świetle rozważań zawartych w pkt 86 do 89, jak też cech RDW przedstawionych w pkt 39 do 50 i 72 do 74 niniejszej opinii, wydaje mi się więc oczywiste, że realizując cele RDW, państwa członkowskie powinny podejmować działania właściwe przede wszystkim z punktu widzenia ich skuteczności w kontekście ich systemu krajowego i brać w związku z tym pod uwagę szczególne warunki regionalne, socjalne, środowiskowe i ekonomiczne. Korzystają więc one z szerokiego marginesu uznania, które nie może być ujednolicane w celach stosowania podejścia ekonomicznego, takiego jak bronione przez Komisję, która zresztą wydaje się wychodzić z błędnego założenia, że zasoby wodne należą zawsze i we wszystkich państwach członkowskich od domeny publicznej, co upoważniałoby państwo do narzucania cen za takie korzystanie z wód jak pobór na własny użytek lub dla celów produkcji energii wodnej.

91. Ponadto badania specjalistyczne wskazują, że zasadniczy problem wydaje się dotyczyć struktury opłat, a nie tylko ich wprowadzenia⁸³. Zwracam również uwagę, że system uprzednich zezwoleń dla działań mogących mieć wpływ na masy wody lub warstwy wód podziemnych, takich jak pobór wody lub piętrzenie, albo w pewnych wypadkach ich całkowity zakaz, stanowią często lepszy instrument zapewnienia dobrego stanu wód lub zrównoważonego korzystania z nich.

80 — Zobacz motyw 18 RDW.

81 — Wyrok Komisja/Luksemburg (EU:C:2006:749, pkt 41).

82 — Zobacz w odniesieniu do większości przepisów RDW wyroki: Komisja/Włochy, zwany „San Rocco” (C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 67 i 68); a także Komisja/Francja, (C-60/01, EU:C:2002:383, pkt 27), oba przywołane w wyroku Komisja/Luksemburg (EU:C:2006:749, pkt 39, 43).

83 — Sprawozdanie nr 1/2012 Europejskiej Agencji Środowiska „Towards efficient use of water resources in Europe”, <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water>, s. 30 do 35 – koncepcja znakowania wody (water footprint) – stosowana zwłaszcza w Hiszpanii.

92. W każdym razie powszechne zastosowanie zasady pobierania opłat oparte niesłusznie na rozszerzającej wykładni definicji usług wodnych w znaczeniu art. 2 pkt 38 RDW jest nie do przyjęcia, biorąc pod uwagę nie tylko poważne różnice istniejące między państwami członkowskimi w materii zaopatrzenia w wodę, z powodu warunków geograficznych i klimatycznych, lecz również istnienia wielu modeli gospodarowania wodą w państwach członkowskich⁸⁴.

93. Wskazuję ponadto, że interpretacja proponowana przez Komisję może, jak słusznie podnoszą to rządy niemiecki i austriacki, tworzyć zachęty ekonomiczne, które nie są do obrony z punktu widzenia ekologicznego. Tak więc powszechny obowiązek pobierania opłat za wodę może zniechęcać do produkcji odnawialnej energii wodnej, żeglugi rzecznej oraz ochrony przeciwpowodziowej. W rzeczywistości taki obowiązek skłaniałby państwa członkowskie do kreowania pobudek ekonomicznych na korzyść elektrowni wodnych w celu faworyzowania zalewów powyżej zapór i niedostatek wody poniżej.

94. Mówiąc ogólnie, istnieją wprawdzie we wszystkich państwach członkowskich nadrzędne względy ekologiczne uzasadniające zachęcanie do oszczędnego używania wody słodkiej w ramach zaopatrzenia, niemniej takie podejście czysto ilościowe jest nieuzasadnione w państwach członkowskich dysponujących znacznymi zasobami wodnymi, jeśli chodzi o takie sposoby korzystania jak produkcja energii lub ochrona przeciwpowodziowa. W takich państwach celem podstawowym jest ochrona jakości wody i zapewnienie zrównoważonego zarządzania roczną cyrkulacją hydrologiczną, aby uniknąć dużych fluktuacji poziomu wody w masach wody stanowiących zintegrowany system hydrologiczny. Ten ostatni aspekt może być pierwszorzędny dla żywotności ekologicznej określonych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków. To właśnie z tej racji RDW przyjmuje podejście holistyczne zarządzania wodami, co wyklucza, aby instrument taki jak opłaty za wodę był uniwersalnie stosowany we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od ich specyfiki ekologicznej i hydrologicznej.

95. Ze względu na całokształt przedstawionych względów proponuję oddalić skargę Komisji jako bezzasadną.

D – Analiza dotycząca ciężaru dowodu

96. Jeśli mimo wskazanych niedostatków z punktu widzenia określenia przedmiotu i zakresu sporu, jak też charakteru zarzucanego uchybienia, Trybunał uznałby jednak skargę w niniejszej sprawie za dopuszczalną i podzielił interpretację proponowaną przez Komisję, szczupłość przedstawionych dowodów wydaje się jednak oczywista. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że to Komisji przypada obowiązek wykazania istnienia uchybienia. Tak więc to ona powinna przedłożyć Trybunałowi informacje niezbędne do weryfikacji przez niego istnienia uchybienia, przy czym nie może opierać się na jakichkolwiek domniemaniach⁸⁵.

97. Jak zaś już stwierdziłem w pkt 20 i następnych niniejszej opinii, Komisja skoncentrowała swoją skargę na wykładni, jaką według niej należy nadać jednemu z przepisów RDW, bez dostarczenia Trybunałowi równocześnie elementów dowodowych pozwalających ustalić zarzucane uchybienie. Co więcej, jedyne przykłady dostarczone przez Komisję w przedmiocie niejednolitego stosowania pojęcia

84 — Na przykład w Finlandii i Szwecji masy wody stanowią kategorię własności ziemskiej, która niegdyś była regulowana przez kompletne akty legislacyjne, które obejmowały zarówno stosunki prawa prywatnego jak i prawa publicznego z nią związane z punktu widzenia jakościowego i ilościowego. W tych państwach członkowskich każde znaczące korzystanie z wód w różnych celach, takich jak pobór wody, produkcja energii wodnej lub żegluga, podlega procedurze zezwolenia wydawanego przez sądy lub właściwe władze. Ponadto system przewiduje absolutne zakazy jak też wyważenie różnych interesów ogólnych i jednostkowych związanych z konkretną masą wody. Poza tym należy rozróżniać między modelem federalnym stosowanym w Niemczech a modelem regionalnym, który przeważa w Hiszpanii, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie. Wreszcie, istnieje także model unitarny reprezentowany przez Republikę Francuską i Rzeczpospolitą Polską. Zobacz M. Alberton, *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, Leiden 2012.

85 — Zobacz w szczególności wyroki: Komisja/Niderlandy (C-408/97, EU:C:2000:427, pkt 15); Komisja/Finlandia (C-246/08, EU:C:2009:671, pkt 52); a także Komisja/Niderlandy (C-79/09, EU:C:2010:171).

usług wodnych przez pozwane państwo członkowskie gubią się w rozważaniach ogólnych dotyczących interpretacji RDW. W celu zilustrowania ryzyka dla stanu wód Komisja odwołuje się wielokrotnie do przykładów, których trafność może budzić wątpliwości (jak wzmianka o jeziorze Genewskim lub twierdzenie, według którego 44% wód pobieranych w Unii jest używane do produkcji energii), co nie pozwala jednak wykazać uchybienia po stronie Republiki Federalnej Niemiec.

98. W konsekwencji skarga wydaje mi się bezpodstawna również z braku dowodu.

V – Wnioski

99. Proponuję zatem, aby Trybunał:

- odrzucił skargę Komisji Europejskiej jako niedopuszczalną, a w każdym razie oddalił ją jako bezzasadną, i
- obciążył Komisję Europejską kosztami postępowania.