



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. JÄÄSKINEN
представено на 22 май 2014 година¹

Дело C-525/12

**Европейска комисия
срещу**

Федерална република Германия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2000/60/ЕО за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите — Член 2, точка 38 — Водни услуги — Член 2, точка 39 — Водоползване — Член 9 — Възвръщаемост на разходите за водни услуги — Национална правна уредба, която изключва някои водни услуги от приложното поле на задължението за възвръщаемост на разходите за водни услуги — Водочерпене за напояване, за промишлени цели и за собствено потребление — Събиране в резервоари за целите на производството на електроенергия във водоелектрически централи, на навигацията и на предпазването от наводнения — Складиране на вода — Обработка и разпространение на вода за промишлени и селскостопански дейности“

I – Увод

1. През 2000 г. Европейският съюз прие новаторска радикална мярка, като одобри Директива 2000/60/ЕО (наричана по-нататък „РДВ“)². За първи път акт на правото на Съюза определя рамка за общо управление и опазване на водите, основана не на национални или политически граници, а на хидроложки образувания, тоест на речния басейн, в перспективата на устойчиво развитие. Наред с това РДВ е новаторска и защото включва икономически съображения в политиката за водите, които се проявяват не само в прилагането на принципа „замърсителят плаща“, но и в задължението за икономическа оценка на някои разходи или начини на използване на водата³, както и в използването на такива инструменти като водните ценови стратегии.

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

² — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193).

³ — Вж. член 4, параграфи 3 и 5 от приложение III към РДВ.

2. С исковата си молба Европейската комисия моли Съда да установи, че „Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по РДВ, и в частност тези по член 2, точка 38⁴ и по член 9⁵, като е изключила определени услуги (например събирането в резервоари за производството на електроенергия във водноелектрически централи, за навигацията и за предпазването от наводнения, водочерпенето за напояване и за промишлени цели, както и за собствено потребление от обхвата на понятието „водни услуги“⁶. Както признава самата Комисия, настоящият иск „се отнася главно до тълкуването на понятието „водни услуги“, посочено в член 2, точка 38 от РДВ“. Според Комисията тълкуването на това понятие има „съществени последици по въпроса за приложното поле на член 9 от РДВ“⁷.

3. В самото начало отбелязвам, че значението на настоящото дело е в няколко насоки. Най-напред Съдът за пръв път трябва да уточни обхвата на принципа за налагане на такси за водните услуги в рамките на РДВ. Това обаче е голямо предизвикателство към прилагането на РДВ в нейната цялост. Впрочем, както Комисията потвърди в съдебното заседание, настоящото дело представлява „пилотно дело“ в смисъл, че в зависимост от тълкуването, което Съдът ще даде в настоящия случай, Комисията може да предяви множество искове⁸.

4. Според Федерална република Германия, подкрепяна в това отношение от няколко държави членки, РДВ установява общ режим на управление на водите, при който екологичните цели трябва да бъдат постигнати преди всичко чрез програмите от мерки и планове за управление, посочени от РДВ. По този начин задължението за възвръщаемост на разходите за водни услуги представлявало не централният и определящ инструмент за разрешаване на проблемите, които се поставят в Европа в областта на водните ресурси, а по-скоро особена мярка, която следва да се прилага при водоснабдяване и събиране и преработване на отпадъчни води.

5. Като си давам сметка, че исковата молба на Комисията съдържа сериозни процесуални недостатъци, в настоящото заключение възнамерявам да защита тълкуването, според което в РДВ законодателят на Съюза е предвидил налагане на такса за две основни дейности. От една страна, става въпрос за водоснабдяването, съгласно определението в член 2, точка 38, буква а) от РДВ, чийто текст е израз на волята да се установят всички отделни етапи, които трябва да се включат в заплащаната от крайния потребител цена. От друга страна, става въпрос за събирането и преработването на отпадъчни води по смисъла на член 2, точка 38, буква б) от РДВ. Всъщност водната услуга трябва да се предлага от доставчик на потребител или на друг ползвател, частен или публичен, който представлява определен клон от промишлеността или селското стопанство. Това тълкуване, което ми изглежда единственият разумен подход, се потвърждава както от текста и от общата структура на РДВ, така и от законодателната ѝ история, правното ѝ основание и главната ѝ цел, а именно опазването на водите като едно общо наследство.

4 — Съгласно член 2, точка 38 от РДВ изразът „водни услуги“ включва „всички услуги, предлагани за домакинствата, обществените институции или промишлеността“, от една страна, „водочерпене, събиране в резервоари, складиране, обработка и разпространение на повърхностни или подземни води“ и от друга страна, „събиране на отпадъчни води и съответни преработвателни съоръжения, съответно зауствани в повърхностните води“.

5 — Съгласно член 9, параграф 1 от РДВ, озаглавен „Възвръщаемост на разходите за водни услуги“, „[д]ържавите членки се съобразяват с принципа за възвръщаемост на разходите за водни услуги, включително екологичните и суровинни разходи, като се вземе предвид икономическият анализ, проведен съгласно приложение III, и особено в съответствие с принципа „замърсителят плаща“.

6 — Пълен цитат на петитума на исковата молба на Комисията.

7 — Точка 1 от исковата молба на Комисията.

8 — Вж. също така прессъобщение IP/12/536 от 31 май 2012 г., както и прессъобщение IP/11/1264 от 27 октомври 2011 г.

II – Досъдебна процедура и производство пред Съда

6. През август 2006 г. Комисията е сезирана с жалба, според която Федерална република Германия тълкува определението за „водни услуги“ по член 2, точка 38 от РДВ в смисъл, че въпросните услуги се свеждат до водоснабдяване и събиране, преработване и отстраняване на отпадъчни води, като по такъв начин се ограничава приложното поле на член 9 от РДВ.

7. На 7 ноември 2007 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия официално уведомително писмо, в което твърди, че германската правна уредба не съответства на редица разпоредби на РДВ и че тази държава членка не прилага правилно понятието „водни услуги“.

8. Федерална република Германия отговаря на официалното уведомително писмо с писма от 6 март 2008 г. и 24 септември 2009 г.

9. На 30 септември 2010 г. Комисията изпраща допълнително официално уведомително писмо, на което Федерална република Германия отговаря с писмо от 18 ноември 2010 г. На 27 юли 2011 г. тази държава членка изпраща на Комисията Правилника за опазване на повърхностните води от 20 юли 2011 г., който транспонира член 5 от РДВ.

10. На 30 септември 2011 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия мотивирано становище. Федерална република Германия отговаря на 31 януари 2012 г. на мотивираното становище, тоест в определения срок, който е продължен по нейна молба. През юли 2012 г. тя информира Комисията за транспонирането на член 2, точки 38 и 39 и на член 9 от РДВ.

11. Въпреки транспонирането на разглежданите разпоредби Комисията счита, че проблемът за различното тълкуване на определението за водни услуги, а следователно за прилагането, според нея непълно, на член 9 от РДВ продължава. Ето защо на 11 ноември 2012 г. тя предявява настоящия иск.

12. С определения на председателя на Съда съответно от 2, 5, 8, 11 и 15 април 2013 г. Република Австрия, Кралство Швеция, Република Финландия, Унгария, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Кралство Дания са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Федерална република Германия.

13. Федерална република Германия, Унгария, Република Финландия, Кралство Швеция, както и Комисията са изслушани в съдебно заседание, състояло се на 5 март 2014 г.

III – По допустимостта на иска

14. В исковата си молба Комисията изтъква по същество, че като тълкува стеснително и затова, според нея, неправилно понятието за „водни услуги“ по член 2, точка 38 от РДВ, Федерална република Германия не изпълнила изискванията на член 9 от РДВ. Федерална република Германия оспорва допустимостта на иска, който според нея по-скоро изяснява чисто теоретични въпроси, не е достатъчно точен и не съответства на предмета на мотивираното становище. Финландското и шведското правителства също считат, че искът е недопустим.

15. Следователно в процесуално отношение трудността на настоящия иск се състои преди всичко в ясното определяне на предмета и естеството на твърдяното нарушение, тъй като в иска на Комисията по начало такова съответствие липсва. Това определяне обаче обуславя разглеждането на исковата молба от Съда. Действително, ако се приеме за възможно искът да се отнася само до неправилно тълкуване на определена директива, без Комисията да е длъжна да посочи в какво се състои твърдяното неизпълнение, това би означавало да ѝ се разреши да предяви иск за неизпълнение на задължения „за тълкуване“ с цел да получи потвърждение от

Съда за тълкуване на правото на Съюза. Това обаче не съответства на общата структура и на целта на производството по член 258 ДФЕС, която е да се установи неизпълнение на задължения от държава членка. Установяването на такова неизпълнение задължава съответната държава членка, съгласно член 260, параграф 1 ДФЕС, да предприеме необходимите мерки, за да изпълни решението на Съда⁹.

16. В това отношение отбелязвам, че в точка 1 от исковата молба¹⁰ Комисията отбелязва, че искът ѝ „се отнася главно до тълкуването на понятието „водни услуги“, посочено в член 2, точка 38 от РДВ“. Комисията признава обаче, че по време на досъдебната процедура разпоредбите на член 2, точка 38 и на член 9 от РДВ са транспонирани чрез правителствен проект от 18 юли 2012 г., който предвижда тяхното буквално транспониране. Комисията все пак счита, че тълкуването „на ответната страна не отговаря на точното съдържание на нормата“¹¹. Следователно според нея проблемът за различното тълкуване на определението за водни услуги продължава да е налице, а затова и „непълното прилагане на член 9 от РДВ“. Ето защо тя решава да „ограничи иска си до неправилното транспониране на член 2, точка 38 и на член 9 от РДВ“¹².

17. В репликата си Комисията защитава допустимостта на своя иск като изтъква, че „в основата на нарушението е тълкуването от ответника на член 2, точка 38 от Директивата“. Според Комисията нееднаквото и неправилно прилагане на член 9 от РДВ на германската територия противоречи на съображения 14 и 18 от РДВ¹³. Накрая, в петитума на исковата молба Комисията иска от Съда да установи, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по РДВ, „като е изключила някои услуги [...] от прилагането на понятието за водни услуги“¹⁴.

18. Следователно не е ясно дали Комисията упреква Федерална република Германия в:

- неправилно законодателно транспониране на федерално равнище или на равнище провинции [Länder],
- неправилно прилагане на РДВ в отделни случаи, с посочване на конкретни примери, или
- постоянна и обща практика, противоречаща на РДВ, като признава съответствието на националната законодателна рамка.

19. Безспорно е обаче, че всяка искова молба или жалба трябва да посочва предмета на спора и кратко изложение на основанията и това посочване трябва да е достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни своя контрол. От това произтича, че съществениите фактически и правни обстоятелства, на които искът или жалбата се

9 — Вж. по-специално решение Комисия/Португалия (C-292/11 P, EU:C:2014:3, т. 37).

10 — Предвид процесуалните трудности по настоящия иск ми изглежда необходимо да се посочват подробни позовавания на исковата молба, въпреки че нейният текст не е достъпен за обществеността.

11 — Вж. точка 15 от исковата молба.

12 — Точка 14 от исковата молба.

13 — Съгласно съображение 14 от ДРВ „[у]спехът на настоящата директива зависи от близкото сътрудничество и съвместните действия на общностно ниво, на ниво държави членки и на местно ниво, както и от информацията, консултациите и участието на обществеността, включително ползвателите“. Съгласно съображение 18 „[п]олитиката на Общността в областта на водите изисква прозрачна, ефективна и съдържателна законова рамка. Общността следва да осигури общите принципи и цялостната рамка за действия. Настоящата директива следва да осигури именно рамката, както и да координира и интегрира и, в дългосрочна перспектива, доразвие общите принципи и структури за опазване и устойчиво използване на водите на Общността в съответствие с принципите на субсидиарност“.

14 — Вж. петитума на исковата молба, посочен в точка 2 от настоящото заключение.

основават, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба и че исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът *ultra petita* или да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение¹⁵.

20. Първо, що се отнася до това дали Комисията има предвид неправилното транспониране на РДВ или неправилното ѝ прилагане, отбелязвам, че Комисията се стреми да изложи и анализира многобройни примери на услуги, които тя приема за водни, без обаче да прави връзка с прилагането на РДВ на територията на ответната държава членка. Неизпълнението на задълженията е уточнено едва в заключителните точки на исковата молба, което се извежда от твърдението, че законодателството на някои провинции¹⁶ не предвиждало такса за водочерпене, докато в други провинции такава такса била въведена едва неотдавна¹⁷. Комисията критикува също така дерогациите в областта на водочерпенето и поставя проблема с водочерпенето за нуждите на подземната и открита добивна промишленост, който без съмнение изглежда спорен от гледна точка на РДВ¹⁸. Репликата изобщо не е по-ясна.

21. Тази структура на иска навежда на мисълта, че Комисията има предвид преди всичко нарушенията при прилагане на националните норми, приети с цел транспониране на разпоредбите на член 9 във връзка с член 2, точка 38 от РДВ. Доколкото обаче примерите за такова неправилно прилагане са изведени от законодателството, прието от няколко провинции, това потвърждава тезата за неизпълнение на задълженията поради неправилно транспониране. Впрочем Комисията само изброява съответните провинции като препраща към Интернет линкове за достъп, макар и частичен, до спорните актове, без да се уточнява тяхното съдържание¹⁹.

22. Съгласно съдебната практика обаче от исковата молба на Комисията трябва да се вижда ясно дали тя се отнася до начина, по който директивата е транспонирана в националния правен ред, или по-скоро се критикува конкретният резултат от прилагането на правната уредба за транспониране. Както Съдът уточнява, само в първия случай не е необходимо да се установяват действителните резултати от националната правна уредба, с която тя е транспонирана, за да се докаже, че транспонирането на директивата е недостатъчно или неадекватно. Действително достатъчно е да се сравнят самите разпоредби, за да се установи недостатъчното или неправилно транспониране²⁰.

23. Вярно е, че в някои случаи транспонирането изисква от държавите членки не само приемането на цялостна законодателна рамка, а и прилагането на конкретни и специфични мерки за постигане на предписания резултат. Такъв е например случаят с Директива 92/43/ЕИО²¹, наречена „Местообитания“, съгласно която установяването на строга система за опазване предполага предприемането на последователни и съгласувани мерки с превантивен характер, които да позволят да се избегне всяко повреждане или унищожаване на места за

15 — Решение Комисия/Полша (C-281/11, EU:C:2013:855, т. 122 и 123).

16 — Провинциите Бавария, Хесен и Тюрингия.

17 — В Рейнланд-Пфалц влиза в сила от 1 януари 2013 г., в Бранденбург — от 1 януари 2012 г., и в Северен Рейн-Вестфалия — от 1 януари 2011 г.

18 — Вж. в това отношение член 4, параграф 1 буква б) от ДРВ.

19 — Вж. примера на провинциите Бавария, Хесен и Тюрингия в точка 105 от исковата молба.

20 — Решение Комисия/Белгия (C-435/09, EU:C:2011:176, т. 59). Вж. в този смисъл също така решения Комисия/Ирландия (C-392/96, EU:C:1999:431, т. 59 и 60) и Комисия/Ирландия (C-66/06, EU:C:2008:637, т. 59).

21 — Директива на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

размножаване или почивка на животински видове²². В този случай обаче Комисията трябва да представи доказателства за неизпълнението на задълженията с конкретни примери, които доказват липсата на ефикасна система на опазване²³. Поради изложените по-горе мотиви обаче при настоящия иск това не е така.

24. При всяко положение, дори да се приеме, че настоящият иск се отнася до неправилно транспониране, струва ми се, че Съдът не би могъл да определи какво е било състоянието на актовете, издадени от цитираните от Комисията провинции към датата, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище²⁴ — 30 януари 2012 г. Всъщност безспорно е, че мотивираното становище и искът трябва да излагат твърденията за нарушение последователно и точно, за да може Съдът да възприеме правилно обхвата на твърдяното нарушение на правото на Съюза — необходимо условие, за да може Съдът да провери съществуването на твърдяното неизпълнение на задължения²⁵.

25. В това отношение е важно да се отбележи, че за да изясни състоянието на законодателството в провинциите Бавария, Хесен и Тюрингия, в исковата си молба Комисията препраща неточно към изложението на мотивите на проектозакона на правителството на провинция Рейнланд-Пфалц, както и към една научна статия²⁶. Освен това отбелязвам, че законът на провинция Рейнланд-Пфалц относно таксата за водочерпене, посочен в бележка под линия от исковата молба²⁷, е приет на 3 юли 2012 г. Следователно Комисията е трябвало да обясни в каква степен евентуалният проект на този закон е бил обект на досъдебната процедура. В мотивираното становище обаче са посочени само законодателството на Северен Рейн-Вестфалия (Nordrhein-Westfalen)²⁸, както и това на провинция Бранденбург²⁹.

26. Второ, с оглед текста на иска отбелязвам, че Комисията не моли Съда да установи едно или няколко отделни неизпълнения на задължения, в които тя изглежда упреква няколко провинции, въпреки че би могла да критикува такива неизпълнения на „индивидуални“ задължения, отнасящо се до конкретен случай³⁰, доколкото правилото за *minimis* не се прилага в рамките на член 258 ДФЕС³¹. Всъщност вместо да посочи конкретни нарушения, произтичащи било от федералното законодателство, било от законодателството на провинциите, в петитума Комисията само споменава най-общо изключването на някои водни услуги по смисъла на РДВ.

22 — Вж. решение Комисия/Франция (C-383/09, EU:C:2011:369).

23 — Решение Комисия/Франция (EU:C:2011:369). Що се отнася също така до задълженията за изготвяне на планове за управление на отпадъци, вж. решения Комисия/Гърция (C-45/91, EU:C:1992:164) и Комисия/Италия (C-297/08, EU:C:2010:115).

24 — Комисията е продължила срока само веднъж, противно на посоченото в точка 14 от исковата молба, в която се изтъква „двукратно продължаване“.

25 — Вж. в този смисъл решения Комисия/Словения (C-365/10, EU:C:2011:183, т. 19), Комисия/Португалия (C-34/11, EU:C:2012:712, т. 43) и Комисия/Полша (EU:C:2013:855, т. 122).

26 — Вж. точка 105 от исковата молба.

27 — Вж. бележка под линия 19 в точка 105 от исковата молба.

28 — Точка 113 от мотивираното становище, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG от 27 януари 2007 г.).

29 — Точка 117 от мотивираното становище, която се отнася до Wassergesetz Brandenburg. В исковата молба Комисията цитира Закона за водите на провинция Бранденбург, в редакцията му от 2 март 2012 г.

30 — Вж. по-специално решения Комисия/Германия (C-20/01 и C-28/01, EU:C:2003:220), Комисия/Испания (C-157/03, EU:C:2005:225), Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74), Комисия/Германия (C-441/02, EU:C:2006:253) и от най-новата съдебна практика — Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237).

31 — Заключение на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Комисия/Италия (C-45/95, EU:C:1996:479, т. 31).

27. Трето, в хипотезата на структурно неизпълнение на задължения е безспорно, че дадена административна практика може да бъде обект на иск за неизпълнение на задължения, когато тя е постоянна и общоразпространена³². Това изисква от Комисията да установи хоризонталния характер на неизпълнението. Съдът е приел за допустим иск на Комисията, основан на точното посочване на структурно и общо нарушение на разпоредби от областта на правото на околната среда от държава членка³³. Съдебната практика допуска, че за тази цел Комисията основава иска си на един „общ подход“³⁴.

28. Всъщност, когато искът е за конкретно изпълнение на дадена национална разпоредба, доказването на неизпълнение на задължения от държава членка изисква представянето на специфични доказателства в сравнение с тези, които обичайно се представят в рамките на иск за неизпълнение на задължения само относно съдържанието на национална разпоредба. Когато предметът на иска за неизпълнение на задължения засяга прилагането на национална разпоредба, неизпълнението на задълженията може да бъде установено само след достатъчно документирано и обстойно доказване на укоримата практика, в която се обвинява съответната държава членка³⁵. В случая обаче исковата молба не отговаря на тези изисквания.

29. Във всички случаи изключвам възможността Комисията да не е съобщила изискванията на съдебната практика, свързана с обхвата на спора.³⁶ Действително, след като предметът на настоящото неизпълнение на задължения е неясен, хипотезата за неговото разширяване дори не стои.

30. С оглед предходните съображения считам, че след като настоящият иск явно не отговаря на изискванията за точност и последователност по смисъла на практиката на Съда, изглежда не е възможно да се очертае неговият предмет. Ето защо главното ми предложение е той да се приеме за недопустим. Следователно анализа на иска по същество представям при условията на евентуалност.

IV – По същество

A– Доводи на страните

31. Според Комисията член 2, точка 38 от РДВ следва да се тълкува в смисъл, че всяка от посочените в нея водни услуги трябва да бъде съобразена с принципа за възвръщаемост на разходите и с мерки за стимулиране на ефективното използване на ресурсите, както изисква член 9 от РДВ. Комисията изтъква, че при прилагането на РДВ в Германия за някои водни услуги, в нарушение на член 9 от РДВ, не е предвидена такава възвръщаемост, въпреки че те са от значение за водния басейн. Комисията посочва доклада на Европейската агенция по околна среда³⁷, от който е видно, че в резултат от спорното тълкуване само 21 % от водочерпенията в Европа се считат за водна услуга, като по такъв начин за около 80 % от всички водочерпения в

32 — Вж. например решения Комисия/Ирландия (C-494/01, EU:C:2005:250, т. 28 и цитираната съдебна практика) и Комисия/Финландия (C-229/00, EU:C:2003:334, т. 53).

33 — Решения Комисия/Гърция (C-502/03, EU:C:2005:592), Комисия/Франция (C-423/05, EU:C:2007:198) и Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444).

34 — Решение Комисия/Гърция (C-416/07, EU:C:2009:528, т. 23 и цитираната съдебна практика). Вж. също така заключение на генералния адвокат Geelhoed по дело Комисия/Ирландия (C-494/01, EU:C:2004:546).

35 — Вж. заключение на генералния адвокат Léger по дело Комисия/Белгия (C-287/03, EU:C:2005:149, т. 41743).

36 — Преди всичко мотивираното становище на Комисията и искът трябва да се основават на едни и същи твърдения за нарушения (вж. решения Комисия/Финландия (EU:C:2003:334, т. 44 и 46), Комисия/Германия (C-433/03, EU:C:2005:462, т. 28) и Комисия/Финландия (C-195/04, EU:C:2007:248, т. 18). Впоследствие Комисията може да уточни в исковата си молба тези първоначални твърдения за нарушения, при условие обаче че не изменя предмета на спора (вж. решение Комисия/Нидерландия (C-576/10, EU:C:2013:510, т. 34 и 35).

37 — Доклад на Европейската агенция по околна среда (ЕАОС), озаглавен „Околната среда в Европа: състояние и перспективи“ (State and Outlook of the European Environment Report — SOER, 2010), цитиран на страница 39 от исковата молба.

Европа не се прилага член 9 от РДВ, което засяга сериозно неговото полезно действие. Макар и да подчертава, че държавите членки имат свобода на преценка дали да изключат някои водни услуги от възвръщаемостта на разходите съгласно член 9, Комисията счита, че изключването на водни услуги, обхващащи широка гама от дейности, както и практиката на ответната страна, надхвърлят границите на тази свобода.

32. За да се изясни определението на понятието „услуги“, Комисията предлага позоваване на Директива 2004/35/ЕО³⁸ и изтъква, че услугите в правото на околната среда не предполагат нито участието на човека като доставчик или получател, нито съществуването на договорно отношение, както е при „екосистемните услуги“³⁹. Затова водочерпенето за собствено водоснабдяване трябва също трябва да се счита за водна услуга.

33. В писмената си защита Федерална република Германия изтъква, че налагането на такси за водоползване не е единствената мярка съгласно РДВ, която може да стимулира повече икономии и благоразумие при управлението на водите. Комисията не отчитала различните инструменти на управление, които законодателят предвидил както от съображения за субсидиарност, така и за ефикасност.

34. Освен това тази държава членка се позовава на структурата на определението за водни услуги в член 2, точка 38, буква а) от РДВ. Изброените в тази разпоредба дейности са свързани чрез съюза „и“, което означавало, че при изчисляване на разходите са взети предвид всички етапи на водоснабдяването. Така понятието за водни услуги включвало водоснабдяването като цяло, а не само определен брой дейности, освен ако не се прибегне до неправомерно разширяване на обхвата на това определение.

35. Освен това, за да се определи понятието „услуги“ по смисъла на член 2, точка 38 от РДВ, Федерална република Германия предлага да се извърши позоваване на член 57 ДФЕС и да се приеме, че се изисква двустранна връзка, която не би била налице например в случай на водоползване за навигация или на мерки за предпазване от наводнения, но се установява при дейности по водоснабдяване и преработване на отпадъчни води. Ответната държава членка оспорва относимостта на Директива 2004/35 и позоваването на понятието „екосистемни услуги“.

36. В изявленията си при встъпване датското, унгарското, австрийското, финландското и шведското правителство и правителството на Обединеното кралство по същество подкрепят тълкуването на член 2, точка 38 от РДВ, застъпвано от Федерална република Германия.

37. Датското правителство добавя, че за разлика от дейностите по водоразпространение и преработване на отпадъчни води финансовите инструменти нямат същия регулиращ ефект върху последиците от дейности като развитието на водни пътища за навигация и предпазването от наводнения. Унгарското правителство изтъква от своя страна, че придаваният от Комисията смисъл заличава границата между понятията „водоползване“ и „водни услуги“. То припомня, че в хода на законодателната дейност, довела до приемането на РДВ, позицията на Комисията, според която принципът за възвръщаемост на разходите обхваща всички водни дейности, е изрично изоставен. Австрийското правителство подчертава от своя страна, че програмите от мерки и планове за управление са ключовите инструменти за постигане на целите на РДВ.

38 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168).

39 — Тук Комисията се позовава на израза „екосистемни услуги“, определен в оценката на екосистемите за хилядолетието на Обединените нации, в която се посочват оказваните на човека услуги, каквито са водоснабдяването с прясна вода и плавателните пътища.

Целта чрез водните ценови стратегии да се стимулира икономичното използване на вода би имала смисъл само при доставка на вода за потребителите, а не например при енергия от водни източници, тъй като това би довело до увеличаване на разходите за електроенергията от възобновяеми източници, получавана от нея.

38. Финландското правителство оспорва прекалено широкото тълкуване, което Комисията застъпва относно понятието за водни услуги. Това тълкуване нарушавало баланса между инструментите на РДВ, свързани с управлението на водните ресурси, макар че тази Директива представлявала само „рамка“ на правната уредба, която оставя широко право на преценка на националния законодател при избора на средствата, които да приложи⁴⁰. За шведското правителство е ясно, че предложеното от Комисията определение изобщо не отчита особените естествени и географски условия на отделните държави членки. Обединеното кралство също оспорва тезата на Комисията.

Б– Общи съображения по въпросите на политиката в областта на водите

39. По отношение на политиката в областта на водите през 70-те години общностното законодателство първоначално е насочено към водоползване (питейна вода, къпане, рибовъдство, отглеждане на миди), а след това към намаляване на замърсяването (отпадъчни води, нитрати със земеделски произход)⁴¹. Поради това европейското законодателство включва няколко секторни директиви относно водите. Този частичен подход се счита за остарял, непоследователен и е трудно да се приспособи към научния прогрес, който е резултат на научния експертен опит.

40. Окачествена като Коперникова революция в политиката в областта на водите⁴², РДВ установява обща рамка, за да съгласува и отчасти замести мозайката от действащи общностни и национални законодателни текстове⁴³.

41. РДВ представлява решаващ етап в развитието на политиката в областта на водите, тъй като регламентира управлението на качеството на водите, като въпросите относно количественото управление директивата урежда само като допълнение⁴⁴. Наред с всичко останало това отразява правната основа на РДВ, приета на основание на член 175 ЕО (понастоящем член 192 ДФЕС), който се отнася до предишната процедура за съвместно вземане на решения. В това отношение следва да се отбележи обаче, че от член 175, параграф 2 ЕО произтича, че *проблематиката за количественото управление на водните ресурси или мерки, които се отнасят пряко или косвено до наличието на такива ресурси*, би изисквало единодушие в хода на законодателната процедура.

42. Всъщност РДВ цели поддържането и подобряването на състоянието на околната среда в Съюза. Качеството на водите обаче е пряко обвързано с тази цел, докато количественото управление е само допълнителен елемент, който може да допринесе за доброто качество на водите. Ето защо РДВ съдържа също така и мерки за количествата, обслужващи целите за добро качество.⁴⁵

40 — То се позовава на решение Комисия/Люксембург (C-32/05, EU:C:2006:749, т. 41).

41 — Вж. за историческия контекст директивите, изброени в предложението на Комисията COM(97) 49 окончателен, озаглавено „Предложение на Съвета за директива за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите“, от 26 февруари 1997 г., стр. 3.

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

43 — Предложение COM(97) 49 окончателен, стр. 77.

44 — Вж. *Aubin*, D. et *Varone*, F. *The Evolution of European Water Policy*. — In: *Kissling and Kuks* (ed.) *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004, p. 49—86.

45 — Съображение 19 от РДВ. Вж. също така съображение 20 от РДВ относно количественото равнище на подземните води.

43. В този контекст следва да се отбележи, че предизвикателството на настоящия иск е в това, че политиката в областта на водите — като основен елемент на човешката дейност, която засяга освен това и общо благо — е регулирана от правото на Съюза на няколко нива, а това налага компромисен подход. Така, от една страна, следва да се подчертае връзката между РДВ и поредица допълнителни директиви като Директивата относно подземните води⁴⁶, Директивата за пречистването на отпадъчни води⁴⁷, тази относно нитратите⁴⁸, Директивата за определяне на стандарти за качество на околната водна среда⁴⁹, тази относно наводненията⁵⁰ и Директивата относно техническите спецификации за химически анализ и мониторинг на състоянието на водите⁵¹.

44. От друга страна, в контекста на устойчивото управление на водните ресурси следва да се осъзнае значението на многосекторния подход при надлежно съобразяване по-специално с инструментите на Общата селскостопанска политика, с тези на регионалната политика, с приетите актове в областта на възобновяемите енергии или на водния транспорт, както и с правилата относно използване на земята, без да се пренебрегва необходимото адаптиране към климатичните промени⁵².

45. Освен това, докато повърхностните и подземните води са възстановим естествен ресурс⁵³, неравномерното разпределение на водите в рамките на Съюза прави приемането и прилагането на законодателна мярка за опазването на водите твърде сложно⁵⁴. Ресурсите от пресни води на глава от населението са 20 пъти по-високи в северните страни, отколкото в южноевропейските страни⁵⁵. Поради това планове за управление на речния басейн са главните инструменти за прилагане на РДВ⁵⁶. Всъщност съображение 13 от РДВ подчертава в това отношение, че „[в] Общността съществуват различни условия и нужди, които изискват съответните специфични решения. Тези различия следва да бъдат взети предвид при планирането и изпълнението на

46 — Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им (ОВ L 372, 27.12.2006 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18 стр. 209).

47 — Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води (ОВ L 135, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 43) и Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на разпоредбите относно комитетите, които подпомагат Комисията при упражняването на изпълнителните й правомощия, определени в актовете, които подлежат на процедурата, посочена в член 251 от Договора за ЕО (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213); както и Регламент (ЕО) № 1137/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на някои актове, за които се прилага процедурата, предвидена в член 251 от Договора, във връзка с процедурата по регулиране с контрол — Адаптиране към процедурата по регулиране с контрол — част първа (ОВ L 311, стр. 1).

48 — Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81).

49 — Директива 2008/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите, за изменение и последваща отмяна на директиви 82/176/ЕИО, 83/513/ЕИО, 84/156/ЕИО, 84/491/ЕИО, 86/280/ЕИО на Съвета и за изменение на Директива 2000/60/ЕО (ОВ L 348, стр. 84).

50 — Директива 2007/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно оценката и управлението на риска от наводнения (ОВ L 288, стр. 27).

51 — Директива 2009/90/ЕО на Комисията от 31 юли 2009 година за определяне, съгласно Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, на технически спецификации за химически анализ и мониторинг на състоянието на водите (ОВ L 201, стр. 36).

52 — Пример за това е фактът, че Комисията отчита тези различни цели в областта на водната енергия, която е най-важният източник на възобновяема енергия в Европейския съюз и представлява основен инструмент за борба с климатичните промени. Вж. по тази тема писмения въпрос, поставен от г-н Glante, относно противоречието между Рамковата директива за водите и Директивата относно енергията от възобновяеми източници, достъпен на следния интернет адрес: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-2277+0+DOC+XML+V0//FR> и отговора на Комисията: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-2277&language=FR>.

53 — Вж. съображение 28 от РДВ.

54 — Брошура на Комисията, озаглавена „Водата, източник на живот — Как Рамковата директива за водите допринася за опазването на ресурсите на Европа“, стр. 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 — Вж. доклада на Комисията, достъпен на следния уебсайт: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/fr.pdf>.

мерките, осигуряващи опазването и устойчивото използване на водите в рамките на речния басейн. Решенията следва да бъдат вземани съобразно условията, максимално близки до мястото на използването или засягането по някакъв начин на водите. *Посредством създаването на програми от мерки, съобразени с регионалните и местните условия, следва да се дава приоритет на действия, които са в задълженията на държавите членки чрез изготвяне на програми от мерки, съобразени с регионалните и местните условия*. (Курсивът е мой.)

46. Накрая е важно да се подчертае, че характерната за РДВ сложност принуждава Комисията да приеме множество обяснителни документи и доклади във връзка с нейното прилагане⁵⁷ и е причина за приемането на плана за опазване на водните ресурси на Европа⁵⁸.

47. Спорните разпоредби следва да се анализират в светлината на тези общи съображения.

В– *Относно принципа на възвръщаемост на разходите в РДВ*

1. Относно съдържанието на член 2, точка 38 и на член 9 от РДВ

48. Както изтъква Комисията, „същината на настоящия спор“ се отнася до тълкуването на член 2, точка 38 от РДВ. За да се определи обаче обхватът на разпоредба от правото на Съюза, следва да се вземат предвид едновременно текстът, контекстът и целите ѝ⁵⁹. Обстоятелствата около приемането на разпоредбата от правото на Съюза може също да включват елементи, които са от значение за нейното тълкуване⁶⁰.

49. Най-напред искам да отбележа, че принципът за налагане на такси относно разходите за водни услуги, произтичащ от член 9 от РДВ, представлява иновативен инструмент, който цели да осигури по-добро прилагане на правилото „замърсителят плаща“ в областта на водоползването⁶¹. Следователно РДВ е една от инициативите, която се стреми да засили ролята на икономическите инструменти в политиката за околната среда.

50. Така член 9 от РДВ предвижда, че държавите членки се съобразяват с принципа за възвръщаемост на разходите за водни услуги. По-точно държавите членки следят водните ценови стратегии да осигуряват адекватни мотивации за ефективното използване на водните ресурси от ползвателите, което да допринесе за екологичните цели на РДВ. Адекватен принос във възстановяването на разходите за водни услуги имат различните ползватели на вода, които РДВ разпределя на промишлени, домашни и селскостопански, основавайки се на икономическия анализ по приложение III и предвиждайки прилагането на принципа „замърсителят плаща“.

57 — Вж., ex multis, доклади на Комисията относно прилагането на РДВ, по-специално Съобщението на Комисията от 22 март 2007 г., озаглавено „Към устойчиво управление на водите в Европейския съюз — Първи етап от прилагането на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕО“ (COM(2007) 128 окончателен); Доклад за изпълнението на РДВ (COM(2012) 670 окончателен); Доклад „The Fitness Check of EU Freshwater Policy“, http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/SWD-2012-393.pdf и Доклад относно прегледа на европейската политика спрямо недостига на вода и сушиите (COM(2012) 672 окончателен).

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

59 — Вж. решения NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, т. 23 и цитираната съдебна практика) и Комисия/Ирландия (C-85/11, EU:C:2013:217, т. 35).

60 — Вж. в този смисъл решение Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, т. 135).

61 — Вж. COM(97) 49 окончателен, стр. 20, където Комисията признава, че този принцип не съществува в Известие от 1996 г., когато тя прави законодателното си предложение, но е бил изведен по време на консултациите, предшестващи това предложение.

51. Член 2, точка 38 от РДВ определя водните услуги като всички „предлагани“ услуги, от една страна, „водочерпене, събиране в резервоари, складиране, обработка и разпространение на повърхностни или подземни води“, а от друга страна, „събиране на отпадъчни води и съответни преработвателни съоръжения, съответно зауствани в повърхностните води“.

52. Следователно има основание да се смята, че законодателят на Съюза е определил водните услуги в контекста на двете главни дейности, които са особено необходими за водоползването, а по-специално нагоре по веригата, водоснабдяването, и надолу по веригата, преработването на отпадъчни води.

53. Припомненото по-горе определение по необходимост включва наличието на доставчик на услуги. Впрочем от това следва, че разглежданите дейности се считат за доставки на водни услуги само ако се извършват в рамките на водоснабдяването или на преработването на отпадъчни води. Освен това изброените в точка 38, буква а) на член 2 от РДВ дейности са уточнени само за да бъдат съобразени в процеса на налагане на такси. Действително, както представителят на финландското правителство подчерта в съдебното заседание, законодателят е счел за необходимо да гарантира, че всички участници в разпространението на вода ще бъдат взети предвид при изчисляване на разходите, посочени в член 9 от РДВ. Ако посочената точка 38 съдържа само термина „доставка“, би било възможно тази разпоредба да се тълкува в смисъл, че се отнася само за последния етап, тоест за водоразпространението за крайния ползвател.

54. Ето защо аз споделям позицията на Федерална република Германия, според която целта на член 2, точка 38 от РДВ е да включи водоснабдяването във всичките му аспекти и да доведе до налагане на такси, което посредством член 9 от РДВ позволява възстановяване на разходите⁶². По мое мнение този принцип следва да се прилага независимо какъв е съставът на веригата за доставки. С други думи, заплащаните от потребителя или всеки друг ползвател на питейна вода разходи трябва да включват всички услуги, независимо от броя на участващите доставчици на услуги.

55. Това тълкуване на член 2, точка 38 от РДВ се потвърждава от обичайното значение на неговия текст, от обстоятелствата около възникването му, от структурата на РДВ и от телеологичното тълкуване на посочената разпоредба.

2. Буквалното тълкуване

56. Безспорно е, че член 2 от РДВ съдържа определения за целите на прилагане на тази директива. Ето защо неговото тълкуване трябва да се основава главно на общо за всички държави членки разбиране на обичайното значение на нейния текст. Това ми се струва още по-наложително, тъй като РДВ е рамкова директива.

57. В това отношение припомням, че Съдът вече отхвърли доводите на Комисията, изложени в иск за неизпълнение на задължения в областта на данъците, с които тя упреква държава членка, че не е дала тълкуване, с което да поправи разпоредба от съответна директива, въпреки буквалното възпроизвеждане на нейното съдържание в националната правна уредба. Струва ми се обаче, че Комисията следва аналогичен подход в настоящия случай въз основа на посочения по-горе Правилник за опазване на повърхностните води. В решението си Съдът се позовава на принципа на правната сигурност, който изисква правната уредба на Съюза да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им

62 — Вж. точка 42 от писмената защита.

налага.⁶³ Освен това Съдът припомня, че когато текстът на разпоредбите е ясен и недвусмислен, което се потвърждава от тяхната структура, употребеното в тях понятие не би могло да се тълкува в смисъл, който разширява обхвата на задълженията на държавите членки, за които се отнася⁶⁴.

58. С оглед множеството дискусии, предхождащи приемането на РДВ, и нейния напълно новаторски характер от гледна точка на опазването на околната среда в зависимост от естествените географски и хидроложки образувания, а не от политическите граници, считам, че най-малкото е безполезно да се търси разясняване на понятия от РДВ в други актове от вторичното право като Директивата относно услугите или Директивата относно екологичната отговорност, както се предлага в анализа на Комисията и на Федерална република Германия. Впрочем отбелязвам, че когато законодателят е преценил за нужно, РДВ съдържа изрични позовавания, по-специално относно определението на израза „водите, предназначени за консумация от човека“, използван в член 2, точка 37 от РДВ, който препраща към определението на Директива 80/778/ЕИО⁶⁵.

59. Всъщност съгласно преди всичко обичайното си значение терминът „услуга“ трябва да се разбира като дейност, която определен доставчик предлага на всички видове получатели, независимо дали става дума за домакинства, за публични институции, за селското стопанство или за промишлеността. Да се приеме обаче собственото водоснабдяване като услуга не съответства на обичайното значение на този термин. Макар и да е вярно, че съществуват случаи, в които специфична разпоредба предвижда, че от правна гледна точка представителят е предоставил услуга сам на себе си, това не променя факта, че такова значение не отговаря на обичайната употреба и трябва да бъде ясно изразено в текста на съответната разпоредба⁶⁶.

60. Ясно е, че текстовете на различните езици на член 2, точка 38 от РДВ не съвпадат. Всъщност във френския текст на директивата е използван терминът услуги, които обхващат („couvrent“) дейностите, изброени в буква а) и буква б) на посочената точка 38, но не се препраща директно към доставка, извършена в полза на определен получател.

61. Припомням обаче, че необходимостта от еднакво прилагане, а следователно и тълкуване, на разпоредбите на правото на Съюза изключва възможността в случай на съмнение текстът на дадена разпоредба да се разглежда отделно в една от неговите редакции, а напротив, изисква да се тълкува и прилага в светлината на текстовете на тази разпоредба на останалите официални езици. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици на един текст на Съюза въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, част от която тя представлява⁶⁷.

62. В повечето от текстовете на други езици обаче ударението се поставя върху факта на предлагането или предоставянето на разположение на ползвателя на дейностите, изброени в точка 38, букви а) и б) на член 2 от РДВ⁶⁸. Това подкрепя тезата, че законодателят ясно изисква двустранно отношение, включващо действие, осъществено от едната страна в полза на другата.

63 — Решение Комисия/Обединено кралство (C-582/08, EU:C:2010:429, т. 49?52).

64 — Пак там (т. 51).

65 — Директива на Съвета от 15 юли 1980 година относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека (ОВ L 229, стр. 11), изменена с Директива 98/83/ЕО на Съвета от 3 ноември 1998 г. (ОВ L 330, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 4, стр. 255)

66 — Вж. член 26 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 3, стр. 3).

67 — Решение Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, т. 13 и цитираната съдебна практика).

68 — Вж. текстове на следните езици: на испански език „en beneficio de“, на немски „zur Verfügung stellen“, на английски „provide“, на италиански „che forniscono“, на литовски „teikiamos“, на полски „umożliwiają“, на финландски „tarjoavat“ и на шведски „tillhandahåller“.

63. Считам за ненужно обаче да се придържам към анализа на структурата на спорната разпоредба и по-специално към употребените съюзи и запетаи. Всъщност, когато една разпоредба от правото на Съюза подлежи на различни тълкувания, предимство трябва да се отдаде на това, което може да запази нейното полезно действие⁶⁹. Поради изложените по-нататък причини обаче резултатът от предложеното от Комисията тълкуване на член 2, точка 38 от РДВ е заличаване на границата между понятията за водни услуги, от една страна, и за водоползване, от друга страна, и в крайна сметка нарушаване на желаното от законодателя равновесие между редица инструменти, за да се запази полезното действие на РДВ.

64. Накрая, въпросът дали трябва да става въпрос за платена услуга, ми изглежда без особено значение в това отношение, доколкото разпоредбите на РДВ относно налагането на такси имат за цел именно да изискват всяка водна услуга да бъде заплащана от ползвателя⁷⁰.

3. Историческото тълкуване

65. За разлика от Комисията аз съм убеден, че обстоятелствата около приемането на даден правен акт са надежден и особено богат източник, който дава възможност да се проследят дискусиите във връзка с неговото приемане, както и в известна степен, намерението на законодателя. Според мен това има още по-голямо значение в една чувствителна област като политиката по отношение на водите, доколкото те се считат за наследство, изискващо особена закрила.

66. В законодателното предложение Комисията подчертава, че РДВ се стреми да установи общностна рамка за опазване на водите посредством общ подход, в името на общи цели, на базата на общи принципи и мерки⁷¹.

67. Така в това предложение тя защитава подход, основан на пълно възстановяване на разходите, в смисъл, че всички разходи за всички водни услуги би трябвало да бъдат възстановявани напълно, като се вземат предвид всички ползватели във всяка област на икономиката⁷².

68. Напротив, като отхвърля този подход в общата позиция, Съветът на Европейския съюз подчертава, че държавите членки следва да могат да определят, въз основа на икономически анализ, мерките, които да приемат, за да приложат принципа на възстановяване⁷³.

69. Следователно РДВ насърчава налагането на такси за разходите, без принципът на пълно възстановяване да е задължителен, с изключение на водните услуги в смисъл на услуги, включващи водоснабдяването и преработването на отпадъчните води. Това тълкуване се потвърждава и от доклада относно съвместния проект, одобрен от Помирителния комитет, от който е видно, че именно налагането на такси за тези две форми на водоползване е било в центъра на преговорите⁷⁴.

69 — Вж. по-специално решения *Land de Sarre* и др. (187/87, EU:C:1988:439, т. 19), *Комисия/Франция* (C-434/97, EU:C:2000:98, т. 21) и *Sturgeon* и др. (C-402/07 и C-432/07, EU:C:2009:716, т. 47).

70 — Разпоредбите на член 9, параграф 1, трета алинея във връзка с параграф 4 от РДВ не изключват обаче известна гъвкавост при прилагането на това изискване.

71 — Предложение за директива на Съвета, COM(97) 49 окончателен.

72 — COM(97) 49 окончателен, стр. 21.

73 — Обща позиция ЕО № 41/1999 на Съвета от 22 октомври 1999 г., приета от Съвета в съответствие с процедурата, посочена в член 251 от Договора за създаване на Европейската общност с оглед приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ С 343, стр. 1).

74 — Доклад относно съвместния проект, одобрен от Помирителния комитет, на Директива на Съвета за установяване на рамка за действията на Общността в областта на водите — Делегация на Парламента в Помирителния комитет (A5-0214/2000). Вж. изявлението при встъпване на Обединеното кралство, точка 15. Всъщност законодателят се е стремил да наложи принципа на възвръщаемост на разходите за водоснабдяване и за преработване на отпадъчни води, значително субсидирани в някои държави членки, като дава възможност на Ирландия да запази практиката си на финансиране на тези услуги пряко от държавния бюджет.

70. Освен това, както става ясно от анализа на законодателната работа, един от главните въпроси, по които липсва съгласие между държавите членки, се свежда до разликата в подхода, основан на качеството на водата в сравнение с този за количеството. В светлината на окончателния текст на РДВ следва да се констатира, че проблематиката на количественото управление като такова е изключена от нейното приложно поле, което всъщност е в съответствие с възприетото правно основание⁷⁵, въпреки че в незначителна степен са застъпени някои количествени аспекти.

71. Всъщност ми се струва, че чрез настоящия иск Комисията цели да въведе разширително тълкуване на задължението за налагане на такси за водоползване, което може да разшири приложното поле на РДВ, за да се включи в него уредбата на количествено водно управление или най-малко да се засегне „пряко или косвено [...] наличието“ на водните ресурси. Икономическият анализ, предвиден в приложение III от РДВ, обаче трябва да включва наред с другото изчисление на обемите, цените и разходите, свързани с водните услуги, което потвърждава, че в структурата на РДВ налагането на такси е свързано с количествен аспект и като такова допълва управлението на водите. Следователно подходът, който Комисията защитава, би могъл да се окаже в противоречие с правното основание на РДВ, доколкото се стреми да заобиколи изискването на предишния член 175, параграф 2 ЕО.

4. Систематичното тълкуване

72. Следва да се припомни, че важните принципи на РДВ са управление по речни басейни, установяване на цели по „водни обекти“, планиране и програмиране със специален метод на работа и с крайни срокове, икономически анализ на условията на водните ценови стратегии и включване на екологичните разходи, както и консултации с обществеността с цел да се засили прозрачността на политиката за водите.

73. РДВ определя също така метод на работа, общ за държавите членки, който се основава на четири главни документа, а именно описание на съществуващото положение, което дава възможност да се идентифицират подлежащите на разглеждане проблеми; план за управление, който набелязва екологичните цели; програма от мерки, определяща дейностите, които ще осигурят постигането на целите, и програма за мониторинг, чрез която се наблюдава достигането на набелязаните цели. Описанието на съществуващото положение, планът за управление и програмата от мерки се преразглеждат на всеки шест години.

74. В този контекст член 9 от РДВ, който провъзгласява принципа на възвръщаемост на разходите, не може да се анализира изолирано. Всъщност той е неразривно свързан с член 11 от РДВ механизъм, който се отнася до вмененото на държавите членки задължение да изготвят програма от мерки, която представлява един от главните инструменти за количественото управление на водите. По смисъла на член 11, параграф 3, буква б) сред основните изисквания за всяка програма са и мерките, считани за необходими за целите на член 9. По този начин мерките, свързани с възвръщаемостта на разходите за водни услуги, са неразделна част от програмите от мерки. Ето защо Комисията е следвало да провери от тази гледна точка дали държавата членка изпълнява задълженията си, произтичащи от РДВ.

75. Член 9 от РДВ трябва да се тълкува и във връзка с член 4, доколкото водните ценови стратегии могат да стимулират ползвателите да използват ресурсите по ефикасен начин и допринасят за осъществяването на екологичните цели, определени в член 4 от РДВ.

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

76. Ето защо ми се струва, че налагането на такси не представлява самостоятелен инструмент на РДВ, а следва да се прилага в тясна връзка с множество други инструменти, предвидени от същата директива.

77. Наред с това отбелязвам, че в член 2 от РДВ се прави разлика между, от една страна, „водни[те] услуги“, за които се отнася точка 38, и от друга страна, „водоползване[то]“, предвидено в точка 39. Съгласно последната точка „водоползване[то]“ включва водните услуги, както и всяка друга дейност, която може да окаже значителен ефект върху състоянието на водите. Следователно безспорно е, че определението за водоползване включва в приложното си поле категорията услуги, определена в член 2, точка 38 от РДВ. Това впрочем се потвърждава и от самата Комисия в референтен документ относно транспонирането на РДВ от държавите членки⁷⁶.

78. Водоползването включва дейности, които имат значително въздействие върху състоянието на водите. Впрочем от само себе си се разбира, че водните услуги също имат такова въздействие. Трудно би могло обаче да се приеме, че посочените от Комисията примери за водоползване, като къпането или спортния риболов, могат да имат значително въздействие върху състоянието на водите. Ако това беше така, предложеното от Комисията тълкуването би обезсмислило член 2, точка 39 от РДВ.

79. С оглед на тези съображения следва да се констатира, че в иска си Комисията критикува някои практики на водоползване, които изглежда могат да се оспорят от екологична гледна точка, както и от гледна точка на устойчивото управление на водите, по-специално в добивната промишленост. Въпреки това изглежда, че така Комисията пренебрегва инструментите на разположение на държавите членки във връзка с понятието за воден обект, който съгласно РДВ е единица за оценка и управление.

80. Всъщност, тъй като състоянието на водните обекти се наблюдава, във всеки басейн се прилага програма за мониторинг, за да се оцени състоянието на водните обекти и да се гарантира постигането на целите. Ето защо ми се струва, че Комисията е трябвало да следва такъв подход, за да докаже неизпълнение на задължения.

81. В това отношение отбелязвам, че член 4, параграф 3 от РДВ позволява на държавите членки по изключение да определят даден воден обект като силно модифициран. Тази предвидена от РДВ квалификация се прилага за водни обекти, в които се упражняват една или няколко дейности, наричани специални, които променят съществено първоначалните хидроморфологични характеристики на водния обект по такъв начин, че е невъзможно да се постигне добро екологично състояние без значителен отрицателен ефект върху съответната дейност. За да бъдат определени като силно модифицирани или изкуствени, водните обекти трябва да отговарят на някои изброени в РДВ критерии. Подобни случаи трябва да бъдат подробно описани в плана за управление (вж. член 4, параграф 3, буква б) от РДВ).

82. Освен това ми се струва, че някои от твърденията на Комисията всъщност са свързани с Директива 2006/118 за опазване на подземните води. Действително тази директива предвижда критерии за оценка на химичното състояние на водите, критерии за определяне и обръщане на значителните и устойчиви възходящи тенденции на замърсители, както и мерки за предотвратяване или ограничаване изхвърлянето на замърсители в подземните води.

76 — Вж. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), на следния интернет адрес: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf> (стр. 74).

83. Тълкуването на принципа на налагане на такси като механизъм, с който разполагат държавите членки, се появява и в някои документи, публикувани от Комисията по повод РДВ. В първото съобщение във връзка с прилагането на РДВ⁷⁷ Комисията уточнява, че досегашната липса на интернализиране на екологичните разходи може да е допълнителна причина за неустойчивото използване на водите досега. РДВ въвежда схема, която отчита екологичните и ресурсните разходи при определяне на приноса на различните видове употреба за възстановяване на разходите за водни услуги⁷⁸. Това ясно показва допълващия характер на налагането на такси.

84. Добавям, че в националните системи съществуват и други средства за интернализиране на екологичните разходи за водоползване. Например значителното използване на водните обекти може да бъде обусловено от задължение за компенсиране на всички произтичащи от това вреди, а по-специално на засегнатото население, на други водоползватели и на заинтересованите страни. Освен това заключението на Съвета „Околна среда“ от 2012 г. посочва и други инструменти и средства, наред с тези от икономическо естество, които могат да спомогнат за рационалното използване на водата, като възпитанието и осведомяването⁷⁹.

85. С оглед на гореизложеното, защитаването от Комисията тълкуване не би могло да се приеме.

5. Телеологичното тълкуване

86. Безспорно е, че РДВ се стреми да постигне няколко цели, каквито са предотвратяване и намаляване на замърсяването, насърчаване на устойчивото водоползване, опазване на околната среда, подобряване на състоянието на водните екосистеми и ограничаване на последиците от наводнения и засушавания. РДВ определя цели за опазване и възстановяване на състоянието на повърхностните води (пресни води и крайбрежни води) и на подпочвените води. Главната цел е до 2015 г. да се постигне екологично и химично „добро състояние“ на всички води на европейска територия.

87. Политиката в областта на водите, въплътена в РДВ, представлява прозрачна, ефективна и съдържателна законова и цялостна рамка за действия и осигурява координацията, интеграцията и в дългосрочна перспектива, развитието на общите принципи и структури за опазване и устойчиво използване на водите на Съюза в съответствие с принципа на субсидиарност⁸⁰.

88. Макар Съдът все още да не е имал повод да тълкува РДВ в нейната цялост, той се произнесъл по отделни аспекти с основно значение за настоящото производство. Така Съдът е постановил, че РДВ е рамкова директива, която установява общите принципи и цялостната рамка за действия по опазването на водите и осигурява координацията, интеграцията, както и в дългосрочна перспектива, развитието на общите принципи и структури за опазване и устойчиво

77 — Съобщение на Комисията от 22 март 2007 г., озаглавено „Към устойчиво управление на водите в Европейския съюз — Първи етап от прилагането на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕО“ (СОМ(2007) 128 окончателен). В този доклад Комисията изразява по-специално безпокойството си, че в няколко държави членки може да не се постигнат целите на РДВ в частност поради физическото разпадане на водните екосистеми именно чрез прекомерната експлоатация на води и високите нива на замърсяване от различни източници.

78 — СОМ(2007) 128 окончателен, стр. 6.

79 — План за действие за опазване на водните ресурси на Европа — Заключение на Съвета, вж. http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/Conclusions%20du%20conseil%20du%2017%20dec%202012%20adoptees.pdf.

80 — Вж. съображение 18 от РДВ.

използване на водите в Общността. Установените от нея общи принципи и цялостна рамка за действия трябва да се развиват по-нататък от държавите членки, които следва да приемат редица конкретни мерки в сроковете, предвидени в посочената директива. Тя обаче не цели пълна хармонизация на правната уредба на държавите членки в областта на водите⁸¹.

89. Следователно РДВ е от типа актове, които изискват от държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират постигането на определени цели — формулирани общо и неопределени в количествено отношение — като същевременно им предоставя известна свобода на преценка относно естеството на мерките, които трябва да вземат⁸².

90. Ето защо с оглед на изложените по-горе в точки 86—89 съображения, както и на характеристиките на РДВ, посочени в точки 39—50 и 72—74 от настоящото заключение, ми се струва ясно, че за да постигнат целите на РДВ, държавите членки би трябвало да вземат мерки най-вече от гледна точка на ефективност, що се отнася до тяхната национална система, и по този начин да отчетат регионалните, социалните, екологичните и икономическите особености. Следователно те разполагат с широка свобода на преценка, която не може да се стандартизира, за да се приложи защитаваният от Комисията икономически подход, който впрочем изглежда изхожда от неправилното предположение, че водните ресурси винаги и във всички държави членки се включват в публичния сектор, поради което държавата има право да въведе цена за ползване на вода например при собствено водоснабдяване или при водочерпене за производство на електроенергия във водноелектрически централи.

91. Впрочем специализираните проучвания показват, че основното предизвикателство изглежда се крие в структурата на таксите, а не само в тяхното въвеждане⁸³. Отбелязвам също така, че системата на предварително разрешаване на мерки, които могат да засегнат водните обекти или запасите от подземни води, например водочерпене или събиране в резервоари, или в определени случаи, тяхната пълна забрана, често представляват по-подходящ инструмент за осигуряване на доброто състояние на водите, както и за тяхното устойчиво използване.

92. Във всички случаи последователното прилагане на принципа на налагането на такси, основано неправилно на широкото тълкуване на определението за водни услуги по смисъла на член 2, точка 38 от РДВ, не може да бъде прието не само поради съществените различия между държавите членки в областта на водоснабдяването, дължащи се на географските и климатични условия, но и поради наличието на няколко модела на управление на водите в държавите членки⁸⁴.

93. Освен това отбелязвам, че предложеното от Комисията тълкуване, както правилно изтъкват германското и австрийското правителство, е в състояние да създаде икономически стимули, които не могат да бъдат защитени от екологична гледна точка. Така всеобщото задължение за налагане на такси може да обезкуражи производството на възобновяема водноелектрическа

81 — Решение Комисия/Люксембург (EU:C:2006:749, т. 41).

82 — Вж. относно повечето от разпоредбите на РДВ решения Комисия/Италия, наречено „San Rocco“ (C-365/97, EU:C:1999:544, т. 67 и 68) и Комисия/Франция (C-60/01, EU:C:2002:383, т. 27), и двете цитирани в Комисия/Люксембург (EU:C:2006:749, т. 39 и 43).

83 — Доклад № 1/2012 на Европейската агенция по околна среда „Towards efficient use of water resources in Europe“, <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water>, стр. 30?35 — концепция за водния отпечатък (water footprint)—прилаган по-специално в Испания.

84 — Така например във Финландия и в Швеция водните маси представляват категория недвижима собственост, която открай време е регламентирана от цялостни законодателни актове, обхващащи както частноправните, така и публичноправните отношения, свързани с тях, от гледна точка на качество и количество. В тези държави членки всяко значително водоползване за различни цели като водочерпене, производство на водна енергия или навигация се осъществява след производство по издаване на разрешение от съдилищата или от компетентните органи. Наред с това системата предвижда пълни забрани и претегляне на отделните обществени и частни интереси, свързани със съответния воден басейн. Освен това следва да се прави разлика между прилагания в Германия федерален модел и регионалния модел, който преобладава в Испания, в Италия и в Обединеното Кралство. Накрая, съществува и единен модел, пример за който са Френската република и Република Полша. Вж. *Alberton, M. Environmental Protection in Multi-Layered Systems*. Leiden, 2012.

енергия, речното корабоплаване и предпазването от наводнения. Действително такова задължение би принудило държавите членки да създадат икономически стимул в полза на водоелектрическите централи, за да благоприятстват събиране на вода над бента и недостиг на вода под него.

94. По-общо казано, вярно е, че във всички държави членки съществуват екологични причини с императивен характер, които обосновават насърчаването на пестеливия разход на прясна вода при водоснабдяване. Въпреки това такъв чисто количествен подход не е от значение за държавите членки, които разполагат със значителни водни ресурси, при употреба например за производство на енергия или за защита срещу наводнения. В тези държави по-важната цел е да се опази качеството на водите и да се осигури балансирано управление на годишния хидроложки цикъл, за да се избегнат прекомерните колебания в равнището на водата във водните басейни, които образуват интегрирана хидроложка система. Последният аспект може да бъде от решаващо значение за екологичната устойчивост на определени местообитания и застрашени видове. Именно по тази причина РДВ възприема цялостен подход за управление на водите, който изключва възможността определен инструмент като налагането на такси да е универсално приложим във всички държави членки, независимо от техните екологични и хидроложки особености.

95. Поради всички изложени мотиви предлагам искът на Комисията да се отхвърли като неоснователен.

Г – Анализ относно тежестта на доказване

96. Ако въпреки недостатъците, изтъкнати във връзка с определянето на предмета и обхвата на спора, както и на естеството на твърдяното неизпълнение на задължения, Съдът приеме настоящия иск за допустим и възприеме предложеното от Комисията тълкуване, все пак липсата на достатъчно представени доказателства изглежда очевидна. Всъщност съгласно установената съдебна практика Комисията трябва да докаже наличието на неизпълнение на задължения. Така именно тя, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, трябва да представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнение на задължения⁸⁵.

97. Както обаче вече установих в точка 20 и следващите от настоящото заключение, Комисията е насочила иска си към тълкуването, което според нея следва да се даде на разпоредба от РДВ, без същевременно да представи на Съда доказателства, които да установят твърдяното неизпълнение на задължения. Освен това единствените примери, които Комисията изтъква във връзка с твърдяното различно прилагане на понятието за водни услуги от ответната държава членка, се губят сред общите съображения, свързани с тълкуването на РДВ. Така, за да онагледя рисковете за състоянието на водите, Комисията се позовава многократно по-специално на примери, чиято относимост изглежда съмнителна (например посочването на Женевското езеро или твърдението, че 44 % от каптираните води в Съюза се използват за производство на енергия), без обаче това да може да докаже определено неизпълнение на задължения от страна на Федерална република Германия.

98. Вследствие на това искът ми се струва неоснователен и поради липса на доказателства.

⁸⁵ — Вж. по-специално решения Комисия/Нидерландия (C-408/97, EU:C:2000:427, т. 15), Комисия/Финландия (C-246/08, EU:C:2009:671, т. 52) и Комисия/Нидерландия (C-79/09, EU:C:2010:171).

V – Заключение

99. Поради това предлагам на Съда:

- да отхвърли иска на Европейската комисия като недопустим или във всички случаи като неоснователен и
- да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски.