



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

11 септември 2014 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Околна среда — Директива 2000/60/ЕО — Рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите — Възвръщаемост на разходите за водни услуги — Понятие за водни услуги“

По дело C-525/12

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 19 ноември 2012 г.,

Европейска комисия, за която се явяват E. Manhaeve и G. Wilms, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, за която се явяват T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Кралство Дания, за което се явяват M. Wolff и V. Pasternak Jørgensen, в качеството на представители,

Унгария, за която се явяват M. Z. Fehér и K. Szíjjártó, в качеството на представители,

Република Австрия, за която се явява C. Pesendorfer, в качеството на представител,

Република Финландия, за която се явяват J. Heliskoski и H. Leppo, в качеството на представители,

Кралство Швеция, за което се явяват A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson и S. Johannesson, в качеството на представители,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват S. Behzadi-Spencer и J. Beeko, в качеството на представители, подпомагани от G. Facenna, barrister

встъпили страни,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състав, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (докладчик) и Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: N. Jääskinen,

секретар: C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 март 2014 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 май 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като е изключила определени услуги (например събирането на вода в резервоари за производството на електроенергия във водоелектрически централи, навигацията и предпазването от наводнения, водочерпенето за напояване и за промишлени цели, както и собственото потребление) от обхвата на понятието „водни услуги“, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на 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), и по-специално по член 2, точка 38 и член 9 от тази директива.

Правна уредба

Директива 2000/60

- 2 Директива 2000/60 съдържа по-специално следните съображения:

„1) Водата не е просто търговски продукт, а по-скоро наследство, което следва да бъде опазено, защитено и третирано като такова.

[...]

(11) Съгласно член 174 от Договора политиката на Общността за околната среда трябва да допринася за постигане целите на предпазване, опазване и подобряване качеството на околната среда посредством внимателното и рационално използване на природните ресурси, както и следва да се основава на принципите на предпазни и превантивни мерки, на принципа на приоритетно коригиране на екологичните щети при източника както и на принципа „замърсителят плаща“.

[...]

(13) В Общността съществуват различни условия и нужди, които изискват съответните специфични решения. Тези различия следва да бъдат взети предвид при планирането и изпълнението на 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. [С]ледва 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.

[...]

(19) Настоящата директива цели поддържането и подобряването на състоянието на водната среда в Общността. Тази цел е [основно] обвързана с качеството на разглежданите води. Контролът на количеството е допълнителен елемент в осигуряването на добро качество на водите и поради това следва да бъдат установени мерки за количествата, обслужващи целите за добро качество.

(20) Количественото състояние на подземните води може да окаже въздействие върху екологичното качество на повърхностните води и земните екосистеми, свързани с подземния воден обект.

[...]

(33) За всеки речен басейн следва да се преследват целите за достигане на добро състояние, и то така, че да се координират мерките, касаещи повърхностни и подземни водни обекти, принадлежащи на една и съща екологична, хидроложка или хидрогеоложка система.

[...]

(38) Използването на икономически инструменти от държавите членки като част от програмите от мерки е подходящо. Принципът за възстановяване разходите за [водни услуги], включително разходите за околната среда и източниците, свързани с увреждането или отрицателното въздействие върху водната среда, следва да се има предвид, и особено в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. За тази цел ще е необходимо изготвянето на икономически анализ на услугите в областта на водите, основаващ се на дългосрочни прогнози за търсенето и предлагането на вода в района на речния басейн.

[...]“.

3 Съгласно член 2 от Директива 2000/60, озаглавен „Определения“:

„За целите на настоящата директива:

[...]

38) „Водни услуги“ означава всички услуги, предлагани за домакинствата, обществените институции или промишлеността:

- а) водочерпене, събиране в резервоари, складиране, обработка и разпространение на повърхностни или подземни води;
- б) събиране на отпадъчни води и съответни преработвателни съоръжения, съответно зауствани в повърхностните води;

39) „Водоползване“ означава водните услуги заедно с всяка друга дейност, определена съгласно член 5 и приложение II, имащи значителен ефект върху състоянието на водите.

Тази концепция се прилага за целите на член 1 и икономическия анализ, изготвен съгласно член 5 и приложение III, буква б).

[...]“.

4 Член 9 от Директива 2000/60, озаглавен „Възвръщаемост на разходите за водни услуги“, гласи:

„1. Държавите 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“.

До 2010 г. държавите членки осигуряват:

- водните ценови стратегии да осигуряват адекватни мотивации за ефективното използване на водните ресурси от ползвателите, което да допринесе за екологичните цели на настоящата директива,
- адекватен принос във възстановяването на разходите за водни услуги на различните ползватели на вода, разпределени най-малко на промишлени, домашни и селскостопански, основаващ се на икономическия анализ по приложение III и предвиждащ прилагането на принципа „замърсителят плаща“.

При гореспоменатите дейности, държавите членки могат да вземат предвид социалните, екологични и икономически последици от възвръщаемостта, както и географските и климатични условия на засегнатите области или област.

2. В плановете за управление на речните басейни, държавите членки трябва да докладват за планираните стъпки за прилагане на параграф 1, които ще допринесат за постигане екологичните цели на настоящата директива, както и за приноса на различните водоползватели във възвръщаемостта на разходите за водни услуги.

3. Нито една разпоредба на този член не трябва да пречи на финансирането на определени превантивни или отстраняващи мерки за постигане целите на настоящата директива.

4. Държавите членки не са в нарушение на разпоредбите на настоящата директива, ако решат да не прилагат разпоредбите на второто изречение на параграф 1 в съответствие с вече установената практика, както и, съответно, разпоредбите на параграф 2 за определена водоползвателна дейност, ако това не е в противоречие с основната идея и постигането на целите на настоящата директива. Причините за непълното прилагане на второто изречение от параграф 1, трябва да бъдат докладвани от държавите членки в плана за управление на речния басейн“.

5 Член 11 от Директива 2000/60, озаглавен „Програма от мерки“, съдържа по-специално следните параграфи:

„1. За всеки район на речен басейн или част от международен такъв на нейна територия, всяка държава членка разработва и установява програма от мерки, като взема предвид резултатите от анализите, изискуеми по член 5, с цел постигане на целите, установени в член 4. Тези програми от мерки могат да препращат към мерките следващи от законодателството, прието на национално ниво и покриващи цялата територия на държавата членка. Когато това е подходящо, държавата членка може да приеме мерки, приложими за всички райони на речни басейни и/или части от международни райони на речни басейни, попадащи на нейна територия.

2. Всяка програма от мерки включва „основни“ мерки, определени в параграф 3 и, където е необходимо, „допълнителни“ мерки.
3. „Основните мерки“ са минималните изисквания за съответствие и се състоят от:
- а) мерките изискуеми за прилагане на законодателството на Общността в областта на опазване на водите, включително мерките, изискуеми по законодателството съгласно член 10 и част А на приложение VI;
 - б) мерките, считани за необходими за целите на член 9;
- [...]“.
- 6 Приложение III от Директива 2000/60, озаглавено „Икономически анализ“, гласи следното:
- „Икономическият анализ съдържа достатъчно информация в необходимите детайли (вземайки предвид разходите, свързани със събирането на съответната информация), за да:
- а) бъдат направени съответните пресмятания, необходими за възприемането на принципа за възстановяване разходите за водни услуги по член 9, както и за дългосрочните прогнози за търсене и предлагане на вода в района на речния басейн и, когато е необходимо:
 - пресмятане на обема, цените и разходите, свързани с водните услуги, и
 - пресмятане на съответните инвестиции, включително прогнози за такива инвестиции;
 - б) бъдат направени преценки за най-ефективната комбинация от мерки за водоползване, които да се включат в програмите от мерки по член 11, основаващи се на изчислението на потенциалните разходи за такива мерки“.

Директива 2006/123/ЕО

- 7 Съгласно член 4 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50), озаглавен „Определения“:
- „За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:
- 1) „услуга“ означава всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член 50 от Договора;
 - 2) „доставчик“ означава всяко физическо лице, което е гражданин на държава членка или всяко юридическо лице, както е посочено в член 48 от Договора и установено в държава членка, което предлага или предоставя услуга;
 - 3) „получател“ означава всяко физическо лице, което е гражданин на държава членка или което се ползва от права, предоставени от актове на Общността, или всяко юридическо лице, както е посочено в член 48 от Договора и установено в държава членка, което използва или желае да ползва услуга; [...]“.

Директива 2004/35/ЕО

- 8 Съгласно член 2, точка 13 от Директива 2004/35/ЕО 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), озаглавен „Определения“, за целите на тази директива „услуги“ означава функциите, осъществявани от природен източник в полза на друг природен източник или на обществото.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 9 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 Директива 2000/60 в смисъл, че въпросните услуги се свеждат до водоснабдяване и до събиране, преработване и отстраняване на отпадъчни води, като по този начин се ограничава приложното поле на член 9 от тази директива, свързан с възвръщаемостта на разходите за водни услуги.
- 10 В частност според това тълкуване събирането в резервоари, по-специално с цел производство на електричество от водна енергия, навигацията или предпазването от наводнения не представлявали водни услуги и поради това не се вземали предвид при прилагането на принципа за възвръщаемост на разходите съгласно член 9 и приложение III, буква а) от тази директива.
- 11 На 7 ноември 2007 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия официално уведомително писмо, в което казва, че нейната правна уредба не съответства на редица разпоредби на Директива 2000/60 и че тя не прилага правилно понятието „водни услуги“. Всъщност по същество Комисията счита, че в интерес на опазването на водните ресурси за различните видове водоползване трябва да се плаща. Оттук следвало задължението на държавите членки да предвидят таксуване на различните видове потребление на вода дори ако те не могат да бъдат разглеждани като предоставяне на услуги в класическия смисъл на този термин. Така например за обикновената навигация също би трябвало да се наложи такса.
- 12 Федерална република Германия отговаря на официалното уведомително писмо на 6 март 2008 г. и на 24 септември 2009 г.
- 13 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 (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer) от 20 юли 2011 г., който транспонира член 5 от Директива 2000/60.
- 14 На 30 септември 2011 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия мотивирано становище.
- 15 След двукратно удължаване на срока Федерална република Германия отговаря на това становище на 31 януари 2012 г., а след това през юли 2012 г. уведомява Комисията за транспонирането в националното право на член 2, точки 38 и 39 и на член 9 от Директива 2000/60.
- 16 Въпреки това транспониране на разглежданите разпоредби Комисията счита, че проблемът за различното тълкуване на определението за водни услуги, а следователно за непълното, според нея, прилагане на член 9 от РДВ, продължава да е налице. Ето защо тя решава да предяви настоящия иск.

- 17 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.

По иска

По допустимостта

Доводи на страните

- 18 Федерална република Германия счита, че искът на Комисията е недопустим, тъй като последната моли Съда да изясни само чисто теоретичен въпрос, без да обосновава конкретно неизпълнение на задълженията по Договорите и по Директива 2000/60. Твърдението на Комисията, че Федерална република Германия не е изпълнила тези задължения, понеже изключила определени услуги от прилагането на понятието „водни услуги“, не било точно, тъй като Комисията не посочвала конкретно поведение, което би трябвало да бъде променено.
- 19 Списъкът с услуги, посочени от Комисията в нейните искания, като пример за това кои услуги попадат в обхвата на понятието, не отстранявал тази неточност, тъй като, ако Съдът се съгласи с тези искания, Федерална република Германия няма да е наясно дали следва да квалифицира по този начин и други водни услуги. Тези примери впрочем не били посочени в мотивираното становище, чиято разпоредителна част при това положение се различавала от петитума на настоящия иск.
- 20 Комисията твърди, че искът ѝ е съвсем ясен, тъй като цели да се установи, че според Федерална република Германия елементите, изброени в член 2, точка 38 от Директива 2000/60, трябва да са налице кумулативно, в резултат на което множество водни услуги оставали извън приложното поле на даденото от тази разпоредба определение. Така на територията на държавата членка ответник за посочените в иска дейности поначало не се налагали такси.

Съображения на Съда

- 21 В началото следва да се припомни, че при иск за установяване на неизпълнение на задължения целта на досъдебната процедура е да предостави възможност на засегнатата държава членка, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, а от друга — надлежно да изтъкне доводите си в защита срещу повдигнатите от Комисията твърдения за нарушение. Следователно предметът на иска по член 258 ДФЕС се очертава от досъдебната процедура, предвидена в тази разпоредба. Редовният ход на тази процедура съставлява основополагаща, нарочна гаранция, съдържаща се в Договора за функционирането на ЕС, не само за защита на правата на съответната държава членка, но и за осигуряване на ясно определен предмет на спора в евентуалното съдебно производство (вж. по-специално решение Комисия/Нидерландия, C-508/10, EU:C:2012:243, т. 33 и 34).
- 22 По силата на член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 120, буква в) от Процедурния правилник на този съд Комисията трябва във всяка подадена на основание член 258 ДФЕС искова молба да посочи точните твърдения за нарушения, по които Съдът следва да се произнесе, както и да изложи поне накратко правните и фактическите обстоятелства, на които основава тези твърдения за нарушения. От това следва, че исковата молба на Комисията трябва да съдържа последователно и подробно изложение на

съображенията, които са я довели до убеждението, че съответната държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договорите (вж. по-специално решение Комисия/Нидерландия, EU:C:2012:243, т. 35 и 36).

- 23 Относно настоящия иск се налага изводът, че той съдържа последователно изложение на съображенията, поради които Комисията счита, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 2, точка 38 и член 9 от Директива 2000/60. Всъщност както от досъдебната процедура, и по-специално от изпратеното от Комисията на тази държава членка мотивирано становище, така и от иска, с който е сезиран Съдът, следва основната теза на Комисията, че поради тълкуването, което тази държава членка прави на понятието „водни услуги“, някои от тях неправилно остават поначало извън обхвата на въведеното от тази директива задължение за тези услуги да се приложи принципът на възвръщаемост на разходите, в това число екологичните и суровинните разходи.
- 24 Производството за установяване на нарушения обаче позволява да се определи точният обхват на задълженията на държавите членки в случай на различно тълкуване (вж. в този смисъл решение Комисия/Испания, C-196/07, EU:C:2008:146, т. 28).
- 25 Освен това следва да се отбележи, че без да се отменя задължението за доказване, което е в нейна тежест в рамките на предвиденото в член 258 ДФЕС производство, няма пречка, когато е налице такова различно тълкуване, Комисията да сезира Съда с твърдение за неизпълнение от съответната държава членка, като изтъкне множеството случаи, които според Комисията противоречат на правото на Съюза, дори да не посочи изчерпателно всички тези случаи (вж. по аналогия по-специално решение Комисия/Италия, C-135/05, EU:C:2007:250, т. 20—22)
- 26 В настоящото производство тълкуването от засегнатата държава членка на разпоредба на правото на Съюза, различно от възприетото от Комисията, на територията на тази държава членка води до, макар и не общо разпространена, административна практика, чието съществуване не е оспорено. При това положение обстоятелството, че в подкрепа на доводите си Комисията е посочила само няколко примера за тази практика, не може да лиши този иск от точността, необходима за преценката на неговия предмет.
- 27 В това отношение трябва да се констатира още, че макар в петитума на исковата си молба Комисията да посочва като пример случаи, които според нея илюстрират вмененото на Федерална република Германия неизпълнение, които не фигурират в разпоредителната част на изпратеното на тази държава членка мотивирано становище, подобно допълнение не може да се разглежда като разширяване на предмета на този иск, който продължава да се свежда до констатацията за неизпълнение на задълженията, произтичащи от член 2, точка 38 и член 9 от Директива 2000/60.
- 28 Следователно искът на Комисията е допустим.

По съществуването на спора

Доводи на страните

- 29 Според Комисията поради ограничителното тълкуване, което дава на понятието „водни услуги“ по смисъла на член 2, точка 38 от Директива 2000/60, Федерална република Германия не прилага правилно член 9 от тази директива, чието приложно поле се отнася до възвръщаемостта на разходите за тези услуги, до водните ценови стратегии и до прилагането на принципа „замърсителят плаща“ към потребителите на вода.

- 30 Обратно на твърдяното от тази държава членка, понятието „водни услуги“ не включва само водоснабдяването и преработването на отпадъчни води. Самият текст на член 2, точка 38 от Директива 2000/60, неговият контекст и целите, преследвани от тази директива, водят до извода, че определението на тези услуги обхваща и други дейности като например навигацията, производството на електричество от водна енергия и предпазването от наводнения.
- 31 Като посочва водочерпенето, събирането в резервоари, складирането, обработката и разпространението, член 2, точка 38 от Директива 2000/60 изброява различни дейности, една от които трябва да представлява част от водната услуга, без запетайте между тези термини и използването на съюза „и“ да придават друго значение. Водната услуга не изисква всички елементи, изброени в член 2, точка 38, буква а) или б) от тази директива да са налице кумулативно.
- 32 Нейната цел е да гарантира ефективното използване на водните ресурси, като осигури съответно участие на различните видове водоползване във възвръщаемостта на разходите, свързани с това ползване, предвид принципа „замърсителят плаща“. Тази цел не може да бъде постигната, ако, както твърди държавата членка ответник, предприятията, които извършват водочерпене извън дейностите по водоснабдяване или преработване на отпадъчни води — като например в някои провинции предприятията, които експлоатират открити мини — не са задължени да заплащат разходите за това водочерпене.
- 33 Според Комисията Директива 2000/60 и Директива 2004/35 имат едно и също правно основание и двете преследват едни и същи цели, насочени към опазването на околната среда, което, обратно на твърдението на Федерална република Германия, не позволява понятието „Funktion“, съдържащо се в текста на немски език на последната директива, и понятието „Dienstleitung“ в Директива 2000/60, да се тълкуват по различен начин, за да се стигне до извода, че последното понятие има предвид човешка дейност. Освен това в правото в областта на околната среда услугите не предполагат участието на човешко същество, както е видно от оценката на проучването на екосистемните услуги, наречена „Millennium Ecosystem Assessment“, започната от Обединените нации през 2001 г. (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 За Комисията възприетото от нея широко тълкуване на понятието „водни услуги“ не обезсмисля проведената от член 2, точка 39 от Директива 2000/60 разлика, която употребява понятието за водоползване. Последното включва не само водните услуги, но и в по-широк контекст всяка друга дейност, която може да има значителен ефект върху състоянието на водите, като например спортния риболов, къпането или навигацията в естествени води, когато не е било възможно събирането им в резервоари.
- 35 Комисията счита, че при това положение в обхвата на понятието за водни услуги попадат водочерпенето за напояване, което оказва сериозен натиск върху водния обект, водочерпенето за промишлени цели, собственото снабдяване, събирането в резервоари за експлоатация на водната енергия, за навигация и за предпазване от наводнения, както и складирането, обработката и разпространението на вода. Оказва се по-специално, че някои провинции не предвиждат никаква такса за водочерпене, или прилагат множество дерогации.
- 36 Според Федерална република Германия искът на Комисията се основава на неправилен подход към цялата Директива 2000/60, в частност към инструмента, състоящ се в налагането на такси за водоползване, който, макар да представлява важно средство за насърчаване на по-икономично и предпазливо управление на водните ресурси, не е единствената мярка, предвидена от тази директива за постигането на посочената цел. Тълкуването на член 2, точка 38 и на член 9 от Директива 2000/60 обаче, до което прибегва Комисията, не взема предвид системата за управление по тази директива, в чиято основа е идеята, че изискванията за опазване на водите в речните басейни трябва да бъдат съобразени с легитимните права на ползване. Така

Комисията заличава равновесието, съществуващо между различните управленски инструменти, които тази директива е предвидила както по съображения, свързани със субсидиарността, така и от съображения за ефикасност.

- 37 Според Федерална република Германия самата структура на член 2, точка 38, букви а) и б) на Директива 2000/60 се основава на ясно разпределение съответно между дейностите по водоснабдяване и тези по пречистване на отпадъчни води. Първите дейности обикновено представляват необходимите етапи на водоснабдяването (отнемане, обработка, складиране, отвеждане, разпространение) и ако те са подробно изброени в нея, това е защото трябва да бъде уточнено, че всички тези етапи следва да бъдат взети предвид при изчисляването на разходите.
- 38 Според Федерална република Германия понятието „водни услуги“ обхваща не отделните дейности по водоснабдяване, а това снабдяване в неговата цялост. Ако тези дейности бъдат включени в посоченото понятие, това би означавало да се разшири неправомерно неговото приложно поле. Това определение не лишава Директива 2000/60 от нейното полезно действие, което е резултат от баланса между, от една страна, изискванията за опазване на водите и от друга страна, легитимното водоползване. Не може само от факта, че член 9 от Директива 2000/60 споменава принципа „замърсителят плаща“, да се заключи, че инструментът, който се състои в задължението за възстановяване на разходите, трябва да обхваща всяко водоползване или всички въздействия, които засягат водите, тъй като в приложение VI, част Б от тази директива са предвидени именно други мерки.
- 39 Според Федерална република Германия, за да се дефинира понятието „услуги“, следва да се приложи определението по член 57 ДФЕС, което изисква двустранно отношение, каквото липсва например при водоползването при навигация или при мерките за предпазване от наводнения, но което е налице при дейностите по водоснабдяване и преработване на отпадъчни води.
- 40 Това определение за услуги не може да се търси в Директива 2004/35, приета четири години след Директива 2000/60 и която в това отношение изобщо не се позовава на последната, като освен това се има предвид, че в нея се посочва термин, който в текста на немски език е квалифициран не като „Dienstleistung“, а като „Funktionen“, което не предполага човешка дейност. В това отношение определението не може да се търси и в понятието „екосистемни услуги“, появило се доста след Директива 2000/60.
- 41 Следва още да се отбележи, че възприетото от Комисията широко тълкуване на понятието „водни услуги“ на практика води до отричане на факта, че съществуват други видове водоползване, като посочените в член 2, точка 39 от Директива 2000/60. Подготвителните работи по член 2, точка 38 от тази директива, които дават възможност за тълкуване на разпоредбата, показват по-специално, че според самата Комисия принципът за възвръщаемост на разходите трябва да се прилага само към доставката на питейна вода и преработването на отпадъчни води.
- 42 В изявленията си при встъпване Кралство Дания, Унгария, Република Австрия, Република Финландия, Кралство Швеция и Обединеното кралство представиха становища в подкрепа на исканията на Федерална република Германия.

Съображения на Съда

- 43 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза следва да се взема предвид не само нейният текст и преследваните от нея цели, но също и нейният контекст, както и всички разпоредби на

правото на Съюза, а генезисът на тази разпоредба също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ (вж. по-специално решение *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 50, както и цитираната съдебна практика).

- 44 В случая от текста на член 9 от Директива 2000/60 следва, че държавите членки се съобразяват с принципа за възвръщаемост на разходите за водни услуги, включително екологичните и суровинни разходи, като вземат предвид икономическия анализ, проведен съгласно приложение III към тази директива, и особено в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. Тези държави трябва по-специално да следят водните ценови стратегии да осигуряват адекватни мотивации за ефективното използване на водните ресурси от ползвателите, което по този начин да допринесе за екологичните цели, определени от Директива 2000/60. Съгласно член 2, точка 38 от тази директива „водни услуги“ означава всички услуги, предлагани за домакинствата, обществените институции или промишлеността, от една страна, водочерпенето, събирането в резервоари, складирането, обработката и разпространението на повърхностни или подземни води, а от друга страна, събирането на отпадъчни води и съответните преработвателни съоръжения, съответно зауствани в повърхностните води.
- 45 Тези разпоредби, които не дефинират понятието „услуги“, не са достатъчни, за да се реши веднага дали законодателят на Съюза е имал намерение да приложи принципа за възвръщаемост на разходите, както твърди по същество Комисията, за всяка услуга, свързана с всяка една от дейностите, посочени в член 2, точка 38, буква а) от Директива 2000/60, както и свързаните с преработването на отпадъчни води, посочени в точка 38, буква б), или само, както твърди Федерална република Германия, от една страна, за услугите, свързани с дейността по водоснабдяване — с изискването да бъдат взети предвид всички етапи на тази дейност, както са изброени в посочената точка 38, буква а) — и от друга страна, свързаните с дейността по преработване на отпадъчни води, посочена в същата точка, буква б).
- 46 При това положение следва да се анализира първо контекстът и общата структура на разглежданите разпоредби, за да се провери дали, както твърди по същество Комисията, налагането на такси за разходи се изисква за всички дейности по водочерпене, събиране в резервоари, складиране, обработка и разпространение на повърхностни или подземни води.
- 47 Първо, от подготвителните работи по Директива 2000/60, обобщени от генералния адвокат в точки 68 и 69 от неговото заключение, следва, че законодателят на Съюза е искал, от една страна, да възложи на държавите членки задачата да определят, въз основа на икономически анализ, мерките, които трябва да приемат, за да приложат принципа на възстановяване на разходите, и от друга страна, да насърчи налагането на такси за тези разходи, без това да включва всички услуги, свързани с потреблението на вода, тъй като в това отношение съществуват практики, които се различават много в отделните държави членки, по-специално що се отнася до налагането на такси за услугите по водоснабдяване и преработването на отпадъчни води.
- 48 След това, макар съгласно член 9 Директива 2000/60 да изисква държавите членки да се съобразяват с принципа за възвръщаемост на разходите за водни услуги и да следят водните ценови стратегии да осигуряват адекватни мотивации за ефективното използване на водните ресурси от ползвателите, което да допринесе за екологичните цели на тази директива, сама по себе си последната не въвежда общо задължение за налагане на такси за всички дейности, свързани с водоползването.
- 49 При това положение, на второ място, следва да се прецени обхватът на тези разпоредби предвид целите, преследвани от Директива 2000/60.

- 50 В това отношение следва да се напомни, че Директива 2000/60 е рамкова директива, приета на основание член 175, параграф 1 ЕО (понастоящем член 192 ДФЕС). Тя 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 използване на водите в Европейския съюз. Установените от нея общи принципи и цялостната 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 водите (решение Комисия/Люксембург, C-32/05, EU:C:2006:749, т. 41).
- 51 Както следва от съображение 19 от Директива 2000/60, тя цели поддържането и подобряването на състоянието на водната среда в Съюза. Тази цел е основно обвързана с качеството на разглежданите води. Контролът на количеството е допълнителен елемент в осигуряването на добро качество на водите и поради това следва да бъдат установени мерки за количествата, обслужващи целите за добро качество.
- 52 След като констатира, че съществуващите условия и нужди изискват съответните специфични решения, законодателят на Съюза иска, както следва по-специално от съображение 13 от Директива 2000/60, тези различни решения да бъдат взети предвид при планирането и изпълнението на мерките, осигуряващи опазването и устойчивото използване на водите в рамките на речния басейн, и тези решения да бъдат вземани съобразно условията, максимално близки до мястото на използването или засягането по някакъв начин на водите. Следователно, и без да се засяга значението на водните ценови стратегии и на принципа „замърсителят плаща“, потвърден отново с тази директива, приоритет следва да се дава на действия, които са в задълженията на държавите членки чрез изготвяне на програми от мерки, съобразени с регионалните и местните условия.
- 53 Ето защо, както отбелязва генералният адвокат по-специално в точка 72 от своето заключение, Директива 2000/60 се основава главно на принципи като управление по речни басейни, установяване на цели по водни обекти, планиране и програмиране, икономически анализ на условията на водните ценови стратегии, отчитане на социалните, екологичните и икономическите последици от възвръщаемостта на разходите, както и на географските и климатични условия в съответния регион или съответните региони.
- 54 В това отношение член 11 от Директива 2000/60 предвижда, че за всеки район на речен басейн или част от такъв басейн на нейна територия, всяка държава членка разработва и установява програма от мерки, като взема предвид резултатите от анализите, изискуеми по член 5 от тази директива, с цел постигане на целите, установени в член 4 от същата. Съгласно параграф 3, буква б) на същия член 11 мерките, свързани с възвръщаемостта на разходите, като предвидените в член 9 на Директива 2000/60, са сред минималните изисквания, които тази програма трябва да съдържа.
- 55 Ето защо при това положение мерките, свързани с възвръщаемостта на разходите за водни услуги, представляват един от инструментите, с които разполагат държавите членки, за качествено управление на водите, чиято цел е рационалното използване на този ресурс.
- 56 Както правилно отбелязва обаче Комисията, въпреки че е възможно различните дейности, изброени в член 2, точка 38 от Директива 2000/60, като например водочерпенето или събирането в резервоари, да се отразят на състоянието на водните обекти и поради това могат да застрашат осъществяването на преследваните с тази директива цели, оттук не може да се стигне до извода, че във всички случаи липсата на такси за такива дейности непременно ще осуети постигането на тези цели.

- 57 В това отношение член 9, параграф 4 от Директива 2000/60 предвижда, че при определени условия държавите членки могат да не прилагат възвръщаемост на разходите за определена водоползвателна дейност, ако това не е в противоречие с преследваните от тази директива цели и не застрашава постигането им.
- 58 Ето защо преследваните от Директива 2000/60 цели не предполагат непременно, че разпоредбите на член 2, точка 38, буква а) трябва да бъдат тълкувани в смисъл, че за всички посочени в тях дейности се прилага принципът на възвръщаемост на разходите, както по същество твърди Комисията.
- 59 При това положение, при липса на друго твърдение за нарушение, само по себе си обстоятелството, че Федерална република Германия не прилага за някои от тези дейности посочения принцип, не дава възможност да се установи, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 2, точка 38 и член 9 от Директива 2000/60.
- 60 С оглед на всички изложени по-горе съображения искът на Комисията следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 61 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Федерална република Германия е направила искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, тя следва да се осъди да заплати разноските. Съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник, според който държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски, Кралство Дания, Унгария, Република Австрия, Република Финландия, Кралство Швеция и Обединеното кралство понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) **Отхвърля иска.**
- 2) **Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.**
- 3) **Кралство Дания, Унгария, Република Австрия, Република Финландия, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи