



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

7 декември 2016 година *

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2000/60/ЕО — Рамка за действията на Европейския съюз в областта на политиката за водите — Възстановяване на разходите за водни услуги — Изчисляване на размера на дължимата от потребителя сума — Променлива част, свързана с действителното потребление, и независима от това потребление непроменлива част“

По дело C-686/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Općinski sud u Velikoj Gorici (Общински съд Велика горица, Хърватия) с акт от 10 декември 2015 г., постъпил в Съда на 18 декември 2015 г., в рамките на производство по дело

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

срещу

Željka Klafurić,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: J. C. Bonichot (докладчик), изпълняващ функцията на председател на състава, Ал. Арабаджиев и С. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., от D. Crnković, адвокат,
- за хърватското правителство, от A. Metelko-Zgombić, в качеството на представител,
- за италианското правителство, от G. Palmieri в качеството на представител, подпомагана от F. Varrone, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, от E. Manhaeve и M. Mataija, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

* Език на производството: хърватски.

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193).
- 2 Запитването е отправено в рамките на правен спор между Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. и г-жа Željka Klafurić по повод отказа на последната да заплати постоянната част от цената на изразходената от нея вода.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображения 1, 11, 19 и 38 от Директива 2000/60 предвиждат следното:
 - „(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“.

[...]
 - (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.

[...]
 - (38) Използването на икономически инструменти от държавите членки като част от програмите от мерки е подходящо. Принципът за възстановяване [на] разходите за услугите, 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.

[...].“

4 Съгласно озаглавения „Определения“ член 2 от Директива 2000/60:

„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);

[...]“.

5 Член 9 от Директива 2000/60 е озаглавен „Възвръщаемост на разходите за водни услуги“ и 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 принос[а] на различните водоползватели във възвр[ъ]щаемостта 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“.

- 6 Приложение III към Директива 2000/60 е озаглавено „Икономически анализ“ и има следния текст:

„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 [на] 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“.

Хърватското право

ZOV

- 7 Съгласно член 197, параграф 5 от Zakon o vodama (Закон за водите) (Narodne novine, n^{os} 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 и 14/14, наричан по-нататък „ZOV“):

„Цените на водните услуги се определят в съответствие с принципа за пълното възстановяване на разходите, установен в закона, с който се уреждат финансирането и управлението на водите, принципа на социалната приемливост на цената на водата и принципа за защита срещу монопола.

[...]“.

- 8 Съгласно член 205, параграфи 1 и 2 от ZOV:

„Необходимите средства за функционирането на обществената услуга по разпределяне на водите и на обществената услуга по пречистване се осигуряват посредством цената на водните услуги.

Цените на водните услуги представляват приходите на доставчиците на водни услуги и носител на задължението за плащане е собственикът или всяко лице, което държи на законно основание имота, в който се ползва услугата (ползвател).

[...]“.

- 9 Член 206, параграфи 1, 2 и 7 ZOV гласи:

„Размерът на цената на водните услуги се определя с решение на доставчика на водните услуги в съгласие с органа на местна власт.

Цената на водните услуги не може да бъде по-ниска от определената посредством прилагането на критериите по параграф 7 от настоящия член.

[...]

Правителството на Република Хърватия по предложение на Съвета за водните услуги определя с правилник критериите за изчисляване на минималните основни цени на водните услуги и видовете разходи, покривани от цената на посочените услуги. С правилник се установява и минималното количество доставяна вода, необходимо за задоволяване на основните домакински нужди.

[...]“.

Правилник относно минималната основна цена на водните услуги и видовете разходи, покривани от цената на тези услуги

- 10 Член 6 от Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (Правилник относно минималната основна цена на водните услуги и видовете разходи, покривани от цената на тези услуги) от 16 септември 2010 г. (*Narodne novine*, br. 112/10), предвижда, че минималната основна цена на водните услуги се състои от променлива част и от постоянна част, която се отнася до свързването на сградите към комуналните водоснабдителни съоръжения, като тя включва разходите по отчитане на водомерите, по обработване на отчетените данни, по калибриране и поддръжка на водомерите, по текущата и дългосрочна поддръжка на свързването на сградите с посочените комунални съоръжения, по редовния контрол за правилното функциониране на въпросните комунални съоръжения, както и по анализа и поддръжането на безопасността на питейната вода.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 11 Vodoopskrba i odvodnja е доставчик на комунални услуги по водоснабдяване на територията на редица градове в Хърватия, и по-специално в Загреб.
- 12 Поради непогасени плащания то завежда пред запитващата юрисдикция дело срещу г-жа Klafurić, която оспорва част от сумите по фактурите за водните услуги за периода между декември 2013 г. и юни 2014 г.
- 13 Г-жа Klafurić оспорва обстоятелството, че дължи постоянната част от цената на водните услуги, която се изчислява независимо от действителното потребление на вода.
- 14 Запитващата юрисдикция счита, че потребителят трябва да плати само потреблението на вода в зависимост от данните, които са отчетени по неговия водомер и които отговарят на променливата част в неговата фактура. Според нея приложимото национално законодателство „не е хармонизирано“ с Директива 2000/60, що се отнася до ценообразуването и реда и условията на заплащането на водата.
- 15 При тези условия Općinski sud u Velikoj Gorici (Общински съд Велика Горица, Хърватия) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Как се изчислява съгласно правото на ЕС цената на доставяната вода, фактурирана за апартамент в жилищна сграда или за еднофамилна къща?

- 2) Как гражданите на Европейския съюз плащат фактурите за изразходваната от тях вода, тоест дали заплащат само действително отчетената от водомера изразходвана вода, или заплащат и други разходи и такси?“.

По преюдициалните въпроси

- 16 Следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, той трябва да даде на националната юрисдикция полезен отговор, който да ѝ позволи да реши спора, с който е сезирана. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. В това отношение Съдът може да извлече от предоставените от тази юрисдикция данни, и по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които е необходимо да се тълкуват предвид предмета на спора (вж. по-специално решение от 14 април 2016 г., *Servati и Malvi* C-131/14, EU:C:2016:255, т. 26).
- 17 В конкретния случай, като се вземат предвид мотивите на акта на запитващата юрисдикция, със своите два въпроса, които следва да се разгледат заедно, тя по същество иска да установи дали Директива 2000/60 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че фактурираната на потребителя цена на водните услуги включва не само променлива част, изчислена в зависимост от обема на действително изразходваната от заинтересованото лице вода, но и постоянна част, която съответства на таксите за свързване на сградите с водоснабдителните съоръжения и на разходите, които са неразделно свързани по-специално с тяхната поддръжка, отчитането на водомерите, обработването на отчетените данни, калибрирането и поддръжката на водомерите, както и на анализа и поддръжането на безопасността на питейната вода.
- 18 Както Съдът вече е припомнил, 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 (вж. по-специално решения от 30 ноември 2006 г., *Комисия/Люксембург*, C-32/05, EU:C:2006:749, т. 41 и от 11 септември 2014 г., *Комисия/Германия*, C-525/12, EU:C:2014:2202, т. 50).
- 19 Както следва от съображение 19 от Директива 2000/60, тя цели поддръжането 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, които служат на целите за добро качество.
- 20 В това отношение член 9 от Директива 2000/60 предвижда, че държавите членки се съобразяват с принципа за възвръщаемост на разходите за водни услуги, включително екологичните и суровинните разходи, като вземат предвид икономическия анализ, проведен съгласно приложение III към тази директива, и по-специално в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. Държавите членки трябва по-специално да следят водните ценови стратегии и да осигуряват подходящи стимули за ефективното използване на водните ресурси от ползвателите, като по този начин се допринесе за екологичните цели, определени от Директива 2000/60.

- 21 Така на държавите членки е оставено да преценят кои средства дават възможност да се постигне поставената цел, ценовите стратегии за водата да осигуряват подходящи стимули за ефективното използване на водните ресурси от ползвателите. В този контекст не може да се оспорва, че определянето на цената на водните услуги в зависимост от обема на действително изразходваната вода представлява едно от средствата за насърчаване на потребителите да използват ефективно ресурсите.
- 22 За да изпълнят обаче наложеното от правото на Съюза задължение за възвръщане на разходите за водните услуги, държавите членки разполагат с възможността да приемат други методи за ценообразуване на водата, които позволяват по-специално възвръщането на разходите, извършвани от водоразпределителните служби, за да предоставят на разположение на потребителите вода в достатъчно количество и с достатъчно качество, независимо от действителното им потребление.
- 23 Всъщност, при положение че спазват припомненото в точка 20 от настоящото решение задължение за възвръщаемост на разходите за водни услуги, включително екологичните и суровинните разходи, в рамките на предоставеното им от Директива 2000/60 право на преценка, държавите членки могат да избират различни начини на ценообразуване, които в най-голяма степен съответстват на конкретното им положение, тъй като Директивата не ги задължава да прилагат точно определен метод на ценообразуване.
- 24 В това отношение нито от член 9 от Директива 2000/60, нито от останалите ѝ разпоредби следва, че законодателят на Съюза е искал да не се допусне възможността държавите членки да възприемат ценова политика по отношение на водата, основана на събирана от ползвателите цена на водата, която включва променлива част, свързана с обема на действително изразходваната вода, и несвързана с него постоянна част.
- 25 Впрочем, както посочва Комисията, която в това отношение се позовава на своето съобщение до Съвета, Европейския парламент и Икономическия и социалния комитет от 26 юли 2000 г., озаглавено „Ценообразуване и устойчиво управление на водните ресурси [COM (2000) 477 окончателен]“ и на техническия доклад на Европейската агенция за околната среда (АЕЕ 16/2013), озаглавен „Assessment of cost recovery through water pricing“ — от анализа на различните национални законодателства е видно, че в държавите членки е широко разпространена практиката цената на водните услуги да включва постоянна и променлива част.
- 26 В това отношение от относимите разпоредби на разглежданото в главното производство национално законодателство е видно, че то зачита принципа на пълната възвръщаемост на разходите, свързани с наличието и опазването на водите, както и с изграждането, управлението и поддръжката на водоснабдителните системи. По-специално посочените разпоредби предвиждат, че постоянната част от цената на водните услуги има за цел именно покриването на разходите, свързани с поддръжката на комуналните водоснабдителни съоръжения, както и с анализа и поддържането на безопасността на питейната вода.
- 27 По изложените съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че Директива 2000/60 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че фактурираната на потребителя цена на водните услуги включва не само променлива част, изчислена в зависимост от обема на действително изразходваната от заинтересованото лице вода, но и постоянна част, която не е свързана с този обем.

По съдебните разноси

- 28 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

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 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че фактурираната на потребителя цена на водните услуги включва не само променлива част, изчислена в зависимост от обема на действително изразходваната от заинтересованото лице вода, но и постоянна част, която не е свързана с този обем.

Подписи