



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

11. září 2014 *

„Nesplnění povinnosti státem — Životní prostředí — Směrnice 2000/60/ES — Rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky — Návratnost nákladů na vodohospodářské služby — Pojem „vodohospodářské služby““

Ve věci C-525/12,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 19. listopadu 2012,

Evropská komise, zastoupená E. Manhaevem a G. Wilmsem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Spolkové republice Německo, zastoupené T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Dánským královstvím, zastoupeným M. Wolff a V. Pasternak Jørgensen, jako zmocněnkyněmi,

Maďarskem, zastoupeným M. Z. Fehérem a K. Szíjjártó, jako zmocněnci,

Rakouskou republikou, zastoupenou C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,

Finskou republikou, zastoupenou J. Heliskoskim a H. Leppo, jako zmocněnci,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson a S. Johannesson, jako zmocněnkyněmi,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným S. Behzadi-Spencer a J. Beeko, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s G. Facennou, barrister,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (zpravodaj) a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. března 2014,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 22. května 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se v rámci své žaloby domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že vyloučila určité služby (mimo jiné vzdouvání pro účely hydroelektrické produkce, plavbu a protipovodňovou ochranu, odběr pro účely zavlažování, pro potřeby průmyslu, jakož i vlastní spotřebu) z pojmu „vodohospodářské služby“, nesplnila povinnosti, které má na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275), a sice jejího článku 2 bod 38 a článku 9.

Právní rámec

Směrnice 2000/60

- 2 Směrnice 2000/60 obsahuje mimo jiné následující body odůvodnění:

„(1) Voda není běžný obchodní produkt, ale spíše dědictví, které je třeba chránit, střežit a podle toho s ním nakládat.

[...]

- (11) Podle článku 174 Smlouvy má politika Společenství pro životní prostředí přispět k prosazování cílů zachování, ochrany a zvýšení kvality životního prostředí, při uvážlivém a rozumném využívání přírodních zdrojů a má být založena na zásadě předběžné opatrnosti, přijímání preventivních opatření, a především na zásadě nápravy škod na životním prostředí u zdroje a na zásadě, že znečišťovatel má platit.

[...]

- (13) Ve Společenství existují rozdílné podmínky a potřeby, které vyžadují různá specifická řešení. Tato rozdílnost má být zohledněna při plánování a provádění opatření k zajištění ochrany a udržitelného užívání vod v rámci povodí. Rozhodnutí mají být přijímána na úrovni, která má nejbližší k místům, kde je voda ovlivňována nebo užívána. Přednost má být dávana působnosti členských států v rámci jejich pravomocí prostřednictvím návrhů programů opatření přizpůsobených regionálním a místním podmínkám.

[...]

(19) Tato směrnice usiluje o udržení a zlepšení vodního prostředí ve Společenství. Tento účel se v první řadě týká jakosti příslušných vod. Řízení množství je podpůrným prvkem při dosahování dobré jakosti vod, a proto mají být rovněž přijata opatření týkající se množství, která podporují cíl spočívající v zajištění dobré jakosti.

(20) Kvantitativní stav útvaru podzemní vody může mít vliv na ekologickou kvalitu povrchových vod a suchozemských ekosystémů spojených s takovým útvarem podzemní vody.

[...]

(33) Cíl dosažení dobrého stavu vod má být uplatňován pro každé povodí, aby tak mohla být koordinována opatření ve vztahu k povrchovým a podzemním vodám náležejícím ke stejnému ekologickému, hydrologickému a hydrogeologickému systému.

[...]

(38) Využití ekonomických nástrojů může být vhodné jako součást programu opatření. Přitom má být vzata v úvahu zásada návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně nákladů na životní prostředí a vodní zdroje spojených s poškozením nebo nepříznivým dopadem na vodní prostředí, a to zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí. Pro tento účel bude nezbytná ekonomická analýza vodohospodářských služeb založená na dlouhodobé předpovědi nabídky a poptávky po vodě v oblasti povodí.

[...]“

3 Článek 2 směrnice 2000/60, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[...]

38) ‚vodohospodářskými službami‘ rozumějí veškeré činnosti, které pro domácnosti, veřejné instituce nebo pro jakoukoli hospodářskou činnost zajišťují:

- a) odběr, vzdouvání, jímání, úpravu a rozvod povrchových nebo podzemních vod;
- b) odvádění a čištění odpadních vod s následným vypouštěním do povrchových vod;

39) ‚využíváním vod‘ rozumějí vodohospodářské služby spolu s jakoukoli další činností podle článku 5 a podle přílohy II, s významným vlivem na stav vod.

Toto pojetí se vztahuje k účelům článku 1 a k ekonomické analýze zpracované podle článku 5 a podle přílohy III písm. b);

[...]“

4 Článek 9 směrnice 2000/60 nazvaný „Návratnost nákladů na vodohospodářské služby“ stanoví:

„1. Členské státy vezmou v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, s ohledem na ekonomickou analýzu provedenou podle přílohy III, a zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí.

Do roku 2010 členské státy zajistí,

- aby politika poplatků v oblasti vody vytvořila uživatelům dostatečné podněty k tomu, aby užívali vodní zdroje efektivně, a tím přispěli k dosažení environmentálních cílů této směrnice,
- aby různá hospodářská odvětví, rozčleněná přinejmenším na průmysl, domácnosti a zemědělství, přiměřeně přispívala k úhradě nákladů na vodohospodářské služby, a to na základě ekonomické analýzy provedené v souladu s přílohou III a v duchu zásady, že znečišťovatel platí.

Členské státy přitom mohou přihlídnout k sociálním, environmentálním a ekonomickým důsledkům úhrady, jakož i ke geografickým a klimatickým podmínkám dotčené oblasti či oblastí.

2. Členské státy podají v plánech povodí informaci o plánovaných krocích směřujících k provedení odstavce 1, které přispějí k dosažení environmentálních cílů této směrnice, a o výnosech z různých způsobů využívání vody k úhradení nákladů na vodohospodářské služby.

3. Tento článek nijak nebrání financování konkrétních preventivních nebo nápravných opatření směřujících k dosažení cílů této směrnice.

4. Členské státy neporuší tuto směrnici, pokud se rozhodnou v souladu se zavedenou praxí neuplatňovat ustanovení druhé věty odstavce 1 a s tím souvisejících ustanovení odstavce 2 pro dané využívání vod tam, kde to nenaruší účely a dosažení cílů této směrnice. Členské státy uvedou důvody pro neúplné uplatnění druhé věty odstavce 1 v plánech povodí.“

- 5 Článek 11 směrnice 2000/60 nazvaný „Program opatření“ obsahuje mimo jiné následující odstavce:

„1. Každý členský stát vzhledem k výsledkům analýz požadovaných podle článku 5 a k dosažení cílů stanovených podle článku 4 zajistí, aby byl pro každou oblast povodí nebo část mezinárodní oblasti povodí ležící na jeho území vypracován program opatření. Tyto programy mohou odkazovat na opatření, která vyplývají z právních předpisů přijatých na vnitrostátní úrovni a pokrývají celé území členského státu. Členský stát může případně přijmout opatření uplatňovaná pro všechny oblasti povodí nebo pro všechny části mezinárodních oblastí povodí ležící na jeho území.

2. Každý program opatření musí zahrnovat ‚základní‘ opatření uvedená dále v odstavci 3, a je-li to nutné, i ‚doplňující‘ opatření.

3. ‚Základní opatření‘ představují minimální požadavky, které [se] mají respektovat a zahrnovat:

- a) opatření vyžadovaná k provádění právních předpisů Společenství pro ochranu vod, včetně opatření požadovaných podle právních předpisů v článku 10 a v části A přílohy VI;
- b) opatření považovaná za odpovídající účelům článku 9;

[...]

- 6 Příloha III směrnice 2000/60 nazvaná „Ekonomická analýza“ zní takto:

„Ekonomická analýza musí obsahovat dostatečně podrobné informace (se zřetelem k nákladům souvisejícím se získáváním potřebných údajů) s cílem:

- a) provést odpovídající výpočty nezbytné k uplatnění zásady návratnosti nákladů za vodohospodářské služby podle článku 9 se zřetelem k dlouhodobé prognóze nabídky a poptávky ve vztahu k užívání vody v oblasti povodí a tam, kde je to nezbytné na:
 - odhady objemu, cen a nákladů souvisejících s vodohospodářskými službami a

— odhady souvisejících investic, včetně prognózy těchto investic;

- b) provést posouzení ohledně nákladově nejefektivnější kombinace opatření týkajících se užívání vody, která mají být začleněna do programu opatření ve smyslu článku 11, na základě odhadů potenciálních nákladů na tato opatření.“

Směrnice 2006/123/ES

- 7 Článek 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36) nazvaný „Definice“ stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) ‚službou‘ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 50 Smlouvy;
- 2) ‚poskytovatelem‘ jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu, nebo jakákoli právnická osoba podle článku 48 Smlouvy, usazená v některém členském státě a nabízející nebo poskytující službu;
- 3) ‚příjemcem‘ jakákoli fyzická osoba, která je státním příslušníkem členského státu nebo která požívá práv, jež jí přiznávají právní předpisy Společenství, nebo jakákoli právnická osoba podle článku 48 Smlouvy, usazená v některém členském státě, jež pro profesní nebo neprofesní účely využívá nebo si přeje využívat službu; [...]“

Směrnice 2004/35/ES

- 8 Podle článku 2 bodu 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, s. 56) nazvaného „Definice“ se pro účely této směrnice rozumí „funkcemi“ funkce zajišťované přírodním zdrojem ve prospěch jiného přírodního zdroje nebo veřejnosti.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 9 Komisi byla v srpnu 2006 předložena stížnost, podle níž Spolková republika Německo vykládala definici „vodohospodářské služby“ v článku 2 bod 38 směrnice 2000/60 tak, že se předmětné služby omezují na zásobování vodou a na odvod, čištění a vypouštění odpadních vod, čímž zúžila působnost článku 9 této směrnice upravujícího návratnost nákladů na vodohospodářské služby.
- 10 Konkrétně vzdouvání, zejména pak pro účely výroby vodní elektřiny, plavby a protipovodňové ochrany, podle tohoto výkladu údajně nejsou vodohospodářskými službami, a nelze k nim tedy přihlížet pro účely uplatnění zásady návratnosti nákladů ve smyslu článku 9 a přílohy III písm. a) uvedené směrnice.
- 11 Dne 7. listopadu 2007 Komise zaslala Spolkové republice Německo výzvu dopisem, v níž uvedla, že právní úprava tohoto státu není v souladu s několika ustanoveními směrnice 2000/60 a že používá nesprávně pojem „vodohospodářské služby“. Komise totiž byla toho názoru, že v zájmu ochrany vodních zdrojů má být pro jednotlivé způsoby využívání vody stanovena cena. Z toho podle ní vyplývá povinnost pro členské státy stanovit poplatky za jednotlivé způsoby využívání vody, byť je nelze považovat za poskytování služeb v klasickém slova smyslu. Zpoplatněna by tak měla být například již i plavba.

- 12 Spolková republika Německo odpověděla na tuto výzvu dopisem dne 6. března 2008 a 24. září 2009.
- 13 Dne 30. září 2010 Komise zaslala tomuto členskému státu dodatečnou výzvu dopisem, na kterou Spolková republika Německo odpověděla dne 18. listopadu 2010. Dne 27. července 2011 zaslal tento členský stát Komisi nařízení o ochraně povrchových vod (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer) ze dne 20. července 2011, kterým se provádí článek 5 směrnice 2000/60.
- 14 Dopisem ze dne 30. září 2011 zaslala Komise Spolkové republice Německo odůvodněné stanovisko.
- 15 Po dvojím prodloužení lhůty odpověděla Spolková republika Německo na uvedené stanovisko dne 31. ledna 2012 a poté v červenci 2012 informovala Komisi o tom, že do vnitrostátního práva provedla článek 2 body 38 a 39 a článek 9 směrnice 2000/60.
- 16 Navzdory tomu, že byla dotyčná ustanovení provedena, dospěla Komise k závěru, že problém rozdílného výkladu definice „vodohospodářských služeb“, a podle jejího názoru tedy i mezerovité aplikace článku 9 směrnice 2000/60, nadále přetrvává. Komise se proto rozhodla podat projednávanou žalobu.
- 17 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 2., 5., 8., 11. a 15. dubna 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství Rakouské republiky, Švédského království, Finské republiky, Maďarské republiky, Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Dánského království na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo.

K žalobě

K přípustnosti

Argumentace účastníků řízení

- 18 Spolková republika Německo tvrdí, že je žaloba Komise nepřipustná, jelikož se jí pouze domáhá, aby Soudní dvůr objasnil čistě teoretickou otázku, a neodůvodňuje, jak konkrétně došlo k nesplnění povinností vyplývajících ze smluv a ze směrnice 2000/60. Tvrzení Komise, že Spolková republika Německo nesplnila takové povinnosti, když vyloučila některé služby z pojmu „vodohospodářské služby“, je podle ní nepřesné, jelikož neoznačuje konkrétní jednání, jež by mělo být změněno.
- 19 Seznam služeb, které lze například podřadit pod tento pojem, uváděný Komisí v návrhových žádáních, podle tohoto státu nevede k odstranění uvedené nepřesnosti, jelikož v případě, že by Soudní dvůr uvedeným návrhovým žádáním vyhověl, Spolková republika Německo by nevěděla, zda tak mají být takto kvalifikovány i jiné vodohospodářské služby. Tyto příklady ostatně podle ní nebyly uvedeny v odůvodněném stanovisku, jehož předmět se tedy lišil od předmětu projednávané žaloby.
- 20 Komise tvrdí, že její žaloba je naprosto jasná, neboť zní na určení toho, že Spolková republika Německo chápé výrazy uvedené v článku 2 bod 38 směrnice 2000/60 kumulativně, takže jsou z působnosti definice uvedené v tomto ustanovení vyloučeny mnohé vodohospodářské služby. Činnosti uváděné v žalobě jsou tedy na území žalovaného členského státu automaticky vyloučeny ze zpoplatnění.

Závěry Soudního dvora

- 21 Na úvod je třeba připomenout, že postup před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti má za cíl dát dotčenému členskému státu zaprvé příležitost, aby splnil povinnosti, které pro něj plynou z unijního práva, a zadruhé příležitost, aby se proti výtkám formulovaným Komisí mohl účinně bránit.

Předmět žaloby podané na základě článku 258 SFEU je tedy vymezen postupem před zahájením soudního řízení upraveným v tomto ustanovení. Zachování pravidel tohoto postupu je podstatnou zárukou, kterou Smlouva o FEU zamýšlela nejen za účelem ochrany práv předmětných členských států, ale rovněž pro zajištění toho, aby předmětem případného soudního řízení byl jasně vymezený spor (viz zejména rozsudek Komise v. Nizozemsko, C-508/10, EU:C:2012:243, body 33 a 34).

- 22 Podle článku 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora a článku 120 písm. c) jeho jednacího řádu musí Komise v každé žalobě podané podle článku 258 SFEU uvést přesné žalobní důvody, o nichž má Soudní dvůr rozhodnout, a alespoň stručně uvést právní a skutkové okolnosti, na kterých se tyto žalobní důvody zakládají. Z toho vyplývá, že žaloba Komise musí obsahovat souvislý a podrobný výklad důvodů, které ji vedly k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smluv (viz zejména rozsudek Komise v. Nizozemsko, EU:C:2012:243, body 35 a 36).
- 23 V rámci projednávání žaloby je nutné konstatovat, že jsou v této žalobě koherentně uvedeny důvody, které Komisi vedly k závěru, že Spolková republika Německo nesplnila povinnosti, které má na základě článku 2 bodu 38 a článku 9 směrnice 2000/60. Jak podle postupu před zahájením soudního řízení – konkrétně podle odůvodněného stanoviska zaslaného Komisí tomuto členskému státu – tak podle žaloby předložené Soudnímu dvoru totiž Komise v zásadě tvrdí, že způsob, kterým tento členský stát vykládá pojem „vodohospodářské služby“, vede automaticky k nesprávnému vyloučení některých z těchto služeb z povinnosti podřídít je zásadě návratnosti nákladů včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, kterou zakotvuje uvedená směrnice.
- 24 Řízení o nesplnění povinnosti přitom umožňuje určit přesný rozsah povinností členských států v případě odlišného výkladu (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Španělsko, C-196/07, EU:C:2008:146, bod 28).
- 25 Dále je třeba uvést, že aniž je dotčena povinnost nést důkazní břemeno, kterou má Komise v rámci řízení podle článku 258 SFEU, nic nebrání tomu, aby se z důvodu takového odlišného výkladu obrátila na Soudní dvůr kvůli tomu, že dotčený členský stát údajně nesplnil povinnost, a uvedla četné situace, které jsou podle ní v rozporu s unijním právem, byť neuvede úplný výčet těchto situací (obdobně viz zejména rozsudek Komise v. Itálie, C-135/05, EU:C:2007:250, body 20 až 22).
- 26 V tomto řízení se výklad, který dotčený členský stát zastává v případě určitého ustanovení unijního práva, jenž se ubírá jiným směrem, než je význam, který mu dává Komise, projevuje na území tohoto členského státu správní praxí, která sice není všeobecně rozšířená, ale nesporně existuje. Okolnost, že Komise uvedla na podporu svého argumentu pouze několik příkladů této praxe, tedy neznamená, že její žaloba postrádá přesnost nezbytnou k posouzení předmětu této žaloby.
- 27 V tomto ohledu je třeba dále konstatovat, že Komise sice v petitu žaloby uvádí příklady situací, kterými ilustruje pochybení vytýkané Spolkové republice Německo, přičemž takové příklady neuvádí v závěru odůvodněného stanoviska zaslaného tomuto členskému státu, nicméně takové doplnění nelze chápat jako rozšíření předmětu této žaloby, který se nadále omezuje na určení o nesplnění povinnosti vyplývajících z článku 2 bod 38 a článku 9 směrnice 2000/60.
- 28 Žaloba Komise je tudíž přípustná.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 29 Komise tvrdí, že Spolková republika Německo vzhledem k restriktivnímu výkladu pojmu „vodohospodářské služby“ ve smyslu článku 2 bod 38 směrnice 2000/60 neuplatňuje správně článek 9 této směrnice, jehož působnost se vztahuje na návratnost nákladů na tyto služby, politiku stanovování poplatků za vodu a uplatňování zásady znečišťovatel platí na uživatele vody.
- 30 Na rozdíl od toho, co tvrdí tento členský stát, pojem „vodohospodářské služby“ nezahrnuje pouze zásobování vodou a čištění odpadních vod. Znění článku 2 bod 38 směrnice 2000/60, jeho kontext a cíle sledované touto směrnicí vedou k závěru, že definice těchto služeb zahrnuje i jiné činnosti jako plavbu, výrobu vodní elektřiny a protipovodňovou ochranu.
- 31 Tím, že článek 2 bod 38 směrnice 2000/60 uvádí odběr, vzdouvání, jímání, úpravu a rozvod povrchových nebo podzemních vod, vyjmenovává různé činnosti, přičemž jedna z nich musí být přítomna ve vodohospodářské službě; čárky mezi těmito výrazy a spojka „a“ nenaznačují žádný jiný význam. Vodohospodářská služba tedy nemusí kumulativně zahrnovat všechny činnosti uvedené v článku 2 bodě 38 písm. a) či b) této směrnice.
- 32 Směrnice má podle Komise zajistit efektivní využívání vodních zdrojů tím, že s ohledem na zásadu znečišťovatel platí, zajistí přiměřenou participaci jednotlivých způsobů využívání vody na návratnosti nákladů na služby související s tímto využíváním. Tohoto cíle by nebylo dosaženo, kdyby neměly podniky odebírající vodu mimo činnosti zásobování či čištění odpadních vod, např. v některých spolkových zemích podniky provozující povrchovou těžbu, povinnost platit náklady za tento odběr, jak tvrdí žalovaný členský stát.
- 33 Podle Komise mají směrnice 2000/60 a směrnice 2004/35 tentýž právní základ a obě sledují cíle spočívající v ochraně životního prostředí, což na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika Německo, neumožňuje vykládat pojem „Funktion“ v německém znění posledně uvedené směrnice odlišně od pojmu „Dienstleistung“ ve směrnici 2000/60 a dovozovat z toho, že se posledně jmenovaná směrnice týká lidské činnosti. V právu životního prostředí navíc služby nezahrnují nutně účast člověka, jak vyplývá i z hodnotící studie ekosystémových služeb nazvané „Millennium Ecosystem Assessment“ provedené Organizací spojených národů v roce 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Podle Komise nečiní její široký výklad pojmu „vodohospodářské služby“ zbytečným rozlišení zavedené v článku 2 bodě 39 směrnice 2000/60, který používá pojem užívání vod. Posledně uvedený pojem zahrnuje nejen vodohospodářské služby, ale v širším smyslu veškerou činnost, která může mít významný vliv na stav vody, např. sportovní rybářství, koupání či plavbu v přírodních vodách, které nelze vzdouvat.
- 35 Komise tvrdí, že pod pojem vodohospodářské služby spadá za těchto podmínek odběr pro účely zavlažování, který má značný dopad na stav vodních útvarů, odběr pro průmyslové účely, samozásobování, vzdouvání za účelem výroby vodní energie, plavby, protipovodňové ochrany, jakož i jímání, čištění a rozvod vody. Některé spolkové země však podle všeho zejména nestanoví za odběr žádné poplatky, anebo stanoví široké výjimky.
- 36 Podle Spolkové republiky Německo vychází žaloba Komise z nesprávného pochopení směrnice 2000/60 jako celku, a konkrétně nástroje ve formě zpoplatnění užívání vody, který sice je důležitým prostředkem, jenž má podněcovat k větší hospodárnosti a obezřetnosti při správě vodních zdrojů, avšak není jediným opatřením, které předvídá tato směrnice k dosažení takového cíle. Způsob, kterým Komise vykládá článek 2 bod 38 a článku 9 směrnice 2000/60, pomíjí systém správy podle této

směrnice, jejíž hlavní myšlenkou je vyvážení požadavku na ochranu vody v povodích a legitimních nároků na užívání vody. Komise tak narušuje rovnováhu mezi jednotlivými nástroji správy, které tato směrnice upravila s ohledem na subsidiaritu i efektivnost.

- 37 Samotná struktura článku 2 bod 38 písm. a) a b) směrnice 2000/60 podle Spolkové republiky Německo vychází z jasného oddělení činnosti zásobování vodou od čištění odpadních vod. Prvně uvedené činnosti sestávají z fází potřebných k zásobování vodou (odběr, úprava, jímání, vedení, distribuce) a jsou v něm rozepsány proto, že je třeba upřesnit, že všechny tyto fáze mají být zahrnuty do výpočtu nákladů.
- 38 Podle Spolkové republiky Německo se pojmem „vodohospodářská služba“ nerozumí jednotlivé činnosti v rámci zásobování vodou, ale toto zásobování jako celek. Pokud by byly uvedené činnosti zahrnuty pod tento pojem, byl by tím podle ní protiprávně rozšiřován jeho rozsah. Tato definice nezbavuje směrnici 2000/60 jejího užitečného účinku plynoucího z rovnováhy mezi požadavkem na ochranu vody na straně jedné a legitimním užíváním vody na straně druhé. Z toho, že článek 9 směrnice 2000/60 zmiňuje zásadu „znečišťovatel platí“, nelze dovodit, že se nástroj, kterým je povinnost návratnosti nákladů, vztahuje na veškerá užívání vody a zásahy ohrožující vodu, neboť k tomuto účelu stanoví tato směrnice jiná opatření jako konkrétně opatření v příloze VI části B.
- 39 Za účelem definice pojmu „služby“ Spolková republika Německo uvádí, že je třeba použít definici obsaženou v článku 57 SFEU vyžadující dvoustranný vztah, který například není dán při užívání vody pro účely plavby nebo u protipovodňových opatření, avšak je přítomen u činností zásobování vodou a čištění odpadních vod.
- 40 Tuto definici služeb podle něj nelze hledat ve směrnici 2004/35, která byla přijata čtyři roky po směrnici 2000/60 a která na ni v tomto ohledu neodkazuje, jelikož bylo mimo jiné uvedeno, že se tato směrnice v německém znění netýká „Dienstleistung“, nýbrž „Funktionen“ nezahrnujících činnost člověka. V tomto ohledu nelze definici hledat ani za pomoci pojmu „ekosystémové služby“, který je pozdějšího data než směrnice 2000/60.
- 41 Dále je třeba uvést, že široký výklad pojmu „vodohospodářské služby“ podáváný Komisí prakticky popírá existenci jiných způsobů užívání vody, jako jsou způsoby uvedené v článku 2 bod 39 směrnice 2000/60. Podle přípravných prací k článku 2 bodu 38 této směrnice, které mohou sloužit k výkladu posledně uvedeného ustanovení, sama Komise uváděla, že by se zásada návratnosti nákladů měla vztahovat pouze na zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod.
- 42 Dánské království, Maďarsko, Rakouská republika, Finská republika, Švédské království a Spojené království předložily ve spisech vedlejších účastníků vyjádření na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo.

Závěry Soudního dvora

- 43 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění a cíle, které sleduje, ale i jeho kontext a veškerá ustanovení unijního práva, přičemž při výkladu tohoto ustanovení mohou být relevantní i okolnosti jeho vzniku (viz zejména rozsudek Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 50 a citovaná judikatura).
- 44 V projednávaném případě ze znění článku 9 směrnice 2000/60 vyplývá, že členské státy vezmou v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, s ohledem na ekonomickou analýzu provedenou podle přílohy III této směrnice a zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí. Členské státy musí dbát na to, aby politika poplatků v oblasti vody vytvořila uživatelům dostatečné podněty k tomu, aby užívali vodní

zdroje efektivně a tím přispěli k dosažení environmentálních cílů směrnice 2000/60. Článek 2 bod 38 této směrnice vymezuje jakožto „vodohospodářské služby“ všechny činnosti, které pro domácnosti, veřejné instituce nebo pro jakoukoli hospodářskou činnost zajišťují na jedné straně odběr, vzdouvání, jímání, úpravu a rozvod povrchových nebo podzemních vod a na druhé straně odvádění a čištění odpadních vod s následným vypouštěním do povrchových vod.

- 45 Z těchto ustanovení, která pojem „služby“ nedefinují, zaprvé nelze zjistit, zda unijní zákonodárce hodlal podřídit zásadě návratnosti nákladů všechny služby vážící se k jednotlivým činnostem uvedeným v článku 2 bod 38 písm. a) směrnice 2000/60 vedle činností vážících se k čištění odpadních vod podle bodu 38 písm. b), což tvrdí Komise, nebo pouze služby vážící se k zásobování vodou s tím, že jsou zahrnuty všechny fáze této činnosti uvedené v uvedeném bodě 38 písm. a), a zadruhé služby vážící se k čištění odpadních vod podle téhož bodu písm. b), což tvrdí Spolková republika Německo.
- 46 Za účelem ověření toho, zda je zpoplatnění nákladů vyžadováno pro všechny činnosti odběru, vzdouvání, jímání, úpravy a rozvod povrchových nebo podzemních vod, jak tvrdí Komise, je tedy nejprve třeba analyzovat kontext a obecnou systematiku dotčených ustanovení.
- 47 Z přípravných prací ke směrnici 2000/60, které generální advokát shrnul v bodech 68 a 69 svého stanoviska, vyplývá, že úmyslem unijního zákonodárce bylo ponechat na členských státech, aby na základě ekonomické analýzy vymezily opatření, která mají být přijata pro účely uplatnění zásady návratnosti nákladů, a také podpořit hrazení těchto nákladů, avšak tuto povinnost nevztáhl na všechny služby spojené s užíváním vody, jelikož v tomto ohledu panují mezi členskými státy velké rozdíly, zejména pokud jde o zpoplatnění služeb zásobování vodou a čištění odpadních vod.
- 48 Směrnice 2000/60 dále podle článku 9 vyžaduje, aby členské státy braly v úvahu zásadu návratnosti nákladů za vodohospodářské služby a zajistily, že bude politika poplatků v oblasti vody uživatele podněcovat k tomu, aby užívali vodní zdroje efektivně, a tím přispěli k dosažení environmentálních cílů této směrnice, avšak nestanoví obecnou povinnost zpoplatnění veškerých činností spojených s užíváním vody.
- 49 Za druhé je tedy třeba posoudit rozsah těchto ustanovení z hlediska cílů sledovaných směrnicí 2000/60.
- 50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že směrnice 2000/60 je rámcovou směrnicí přijatou na základě článku 175 odst. 1 ES (nyní 192 SFEU). Stanoví obecné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření k ochraně vodních zdrojů a zajišťuje koordinaci, integraci a v delší perspektivě další rozvoj obecných zásad a struktur pro ochranu a udržitelné užívání vod v rámci Evropské unie. Společné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření upravené směrnicí musí být následně rozvíjeny členskými státy, jež musí přijmout řadu zvláštních opatření v souladu se lhůtami stanovenými touto směrnicí. Tato směrnice však nemá za cíl úplnou harmonizaci právní úpravy členských států v oblasti vodní politiky (rozsudek Komise v. Lucembursko, C-32/05, EU:C:2006:749, bod 41).
- 51 Jak vyplývá z bodu 19 odůvodnění směrnice 2000/60, jejím cílem je zachování a zlepšení vodního prostředí Unie. Tento účel se v první řadě týká jakosti příslušných vod. Řízení množství je podpůrným prvkem při dosahování dobré jakosti vod, a proto mají být rovněž přijata opatření týkající se množství, která podporují cíl spočívající v zajištění dobré jakosti.
- 52 Unijní zákonodárce konstatoval, že stávající podmínky a potřeby si v tomto ohledu žádají specifická řešení, čímž měl na mysli, jak konkrétně vyplývá z bodu 13 odůvodnění směrnice 2000/60, zohledňování těchto rozdílů v řešení při plánování a provádění opatření na ochranu a ekologicky udržitelné užívání vod v rámci povodí, a přijímání rozhodnutí na úrovni co nejbližší místu užívání či zhoršování stavu vod. Aniž je tedy dotčen význam politiky stanovení poplatků za vodu a zásady znečišťovatel platí, které tato směrnice potvrzuje, přednost mají řešení spadající do odpovědnosti členských států při vypracovávání akčních programů uzpůsobených místním a regionálním podmínkám.

- 53 Jak uvedl generální advokát v bodě 72 svého stanoviska, hlavními zásadami směrnice 2000/60 je zásada hospodaření na úrovni povodí, stanovení cílů na úrovni vodních útvarů, plánování a programy, ekonomická analýza způsobů zpoplatnění vody, zahrnutí společenských, environmentálních a hospodářských důsledků návratnosti nákladů, jakož i zeměpisných a klimatických podmínek v dotčeném regionu či regionech.
- 54 V tomto ohledu článek 11 směrnice 2000/60 stanoví, že členský stát zajistí, aby byl pro každou oblast povodí nebo část mezinárodní oblasti povodí ležící na jeho území vypracován program opatření, který zohlední výsledky analýzy ve smyslu článku 5 této směrnice k dosažení cílů stanovených podle článku 4 této směrnice. Podle odstavce 3 písm. b) uvedeného článku 11 jsou opatření týkající se návratnosti nákladů na vodohospodářské služby ve smyslu článku 9 směrnice 2000/60 minimálními požadavky, které musí takový program splňovat.
- 55 Opatření týkající se návratnosti nákladů na vodohospodářské služby jsou tedy podle všeho jedním z nástrojů, které mají členské státy k dispozici při řízení kvality vody sloužícím k racionálnímu využívání vodních zdrojů.
- 56 Ačkoli tedy mohou mít jednotlivé činnosti jako odběr či vzdouvání uvedené v článku 2 bod 38, směrnice 2000/60 vliv na stav vodních útvarů, a mohou proto ohrozit dosažení cílů sledovaných touto směrnicí, což oprávněně tvrdí Komise, nelze z toho dovozovat, že absence zpoplatnění takových činností nutně ve všech případech ohrožuje dosažení těchto cílů.
- 57 V tomto ohledu čl. 9 odst. 4 směrnice 2000/60 stanoví, že členské státy mohou za určitých podmínek rezignovat na uplatňování zásady návratnosti nákladů pro dané využívání vod v případech, kde to nenaruší účely a dosažení cílů této směrnice.
- 58 Z toho vyplývá, že cíle sledované směrnicí 2000/60 nutně neimplikují, že je třeba ustanovení jejího článku 2 bod 38 písm. a) vykládat v tom smyslu, že všechny činnosti, které uvádí, podléhají zásadě návratnosti nákladů, jak tvrdí Komise.
- 59 Okolnost, že Spolková republika Německo nepodřizuje některé tyto činnosti této zásadě, nemůže za těchto podmínek automaticky sama o sobě vést k závěru, že tento členský stát nesplnil povinnosti, které má na základě článku 2 bod 38 a článku 9 směrnice 2000/60.
- 60 Vzhledem k výše uvedenému je třeba žalobu Komise zamítnout.

K nákladům řízení

- 61 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Spolková republika Německo náhradu nákladů řízení od Komise požadovala a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, který stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Dánské království, Maďarsko, Rakouská republika, Finská republika, Švédské království a Spojené království ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**

- 3) Dánské království, Maďarsko, Rakouská republika, Finská republika, Švédské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.