



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

7. prosince 2016 \*

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Směrnice 2000/60/ES — Rámec pro činnost Evropské unie v oblasti vodní politiky — Návratnost nákladů na vodohospodářské služby — Výpočet částky, kterou hradí spotřebitel — Pohyblivá složka související se skutečnou spotřebou a pevná složka, která na této spotřebě nezávisí“

Ve věci C-686/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Općinski sud u Velikoj Gorici (městský soud ve Velike Goricy, Chorvatsko) ze dne 10. prosince 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 18. prosince 2015, v řízení

**Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.**

proti

**Željka Klafurić,**

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení J. C. Bonichot (zpravodaj), vykonávající funkci předsedy senátu, A. Arabadžev a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. D. Crnkovićem, advokátem,
- za chorvatskou vládu A. Metelko-Zgombić, jako zmocněnkyní,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Varrone, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi E. Manhaevem a M. Mataijou, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

\* Jednací jazyk: chorvatština.

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. a Željkom Klafurić ohledně toho, že posledně uvedená odmítla uhradit pevnou složku ceny za svoji spotřebu vody.

### **Právní rámec**

#### *Unijní právo*

- 3 Body 1, 11, 19 a 38 odůvodnění směrnice 2000/60 stanoví:
  - „(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.
  - [...]
  - (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 podpurným prvkem při dosahování dobré jakosti vod, a proto mají být rovněž přijata opatření týkající se množství, která podporují cíl spočívající v zajištění dobré jakosti.
  - [...]
  - (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.
  - [...]“
- 4 Článek 2 směrnice 2000/60, nadepsaný „Definice“, zní:
  - „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);

[...]“

- 5 Článek 9 směrnice 2000/60, nadepsaný ‚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 uhrazení 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 související [...] 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.“

- 6 Příloha III směrnice 2000/60, nadepsaná ‚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.“

### *Chorvatské právo*

#### ZOV

- 7 Podle článku 197 odst. 5 zákona o vodama (zákon o vodách) (*Narodne novine*, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 a 14/14, dále jen „ZOV“) platí:

„Cena za vodohospodářské služby se stanovuje v souladu se zásadou úplné návratnosti nákladů, kterou vymezuje zákon o financování vodního hospodářství, zásadou sociální přijatelnosti ceny vody a zásadou ochrany před monopoly.

[...]“

- 8 Článek 205 odst. 1 a 2 ZOV zní:

„Finanční prostředky nezbytné pro provoz veřejného vodovodu a veřejné kanalizace se získávají z úhrad ceny za vodohospodářské služby.

Úhrady ceny za vodohospodářské služby jsou příjmem poskytovatele vodohospodářských služeb, přičemž cenu musí hradit vlastník nebo jakýkoliv jiný oprávněný držitel nemovitosti, v níž je služba využívána (uživatel).

[...]“

- 9 V článku 206 odst. 1, 2 a 7 ZOV je uvedeno:

„Výše ceny za vodohospodářské služby se stanoví rozhodnutím poskytovatele vodohospodářských služeb se souhlasem územní samosprávy.

Cena za vodohospodářské služby nesmí být nižší než cena, která je stanovena na základě kritérií uvedených v odstavci 7 tohoto článku.

[...]

Na návrh Rady vodohospodářských služeb stanoví vláda Chorvatské republiky nařízením kritéria pro výpočet minimální základní ceny za vodohospodářské služby a druhy nákladů, které uhrazená cena pokrývá. Nařízením se stanoví i minimální množství dodávané vody, které je nezbytné k uspokojení základních potřeb domácnosti.

[...]“

Nařízení o minimální základní ceně za vodohospodářské služby a o druzích nákladů, které pokrývá uhrazená cena

- 10 Článek 6 Uredby o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (nařízení o minimální základní ceně za vodohospodářské služby a o druzích nákladů, které pokrývá uhrazená cena) ze dne 16. září 2010 (*Narodne novine*, br. 112/10), stanoví, že se minimální základní cena za vodohospodářské služby skládá z pohyblivé složky a pevné složky, která souvisí s přípojkami budov k obecním zásobárnám vody a zahrnuje náklady na odečítání vodoměrů, zpracování zjištěných údajů, kalibraci a servis vodoměrů, běžnou a dlouhodobou údržbu přípojek budov k těmto obecním zásobárnám, pravidelné sledování řádného chodu uvedených obecních zásobáren a testování a zachování nezávadnosti pitné vody.

### **Spor v původním řízení a předběžná otázka**

- 11 Vodoopskrba i odvodnja je poskytovatelem obecních služeb pro zásobování vodou na území několika měst v Chorvatsku, mimo jiné i v Záhřebu.
- 12 U předkládajícího soudu podala proti Ž. Klafurić, která zpochybňuje část faktur souvisejících s vodohospodářskými službami za období od prosince 2013 do června 2014, žalobu na zaplacení dluhu.
- 13 Ž. Klafurić zpochybňuje povinnost úhrady pevné složky ceny za vodohospodářské služby, která se počítá nezávisle na skutečné spotřebě vody.
- 14 Předkládající soud se domnívá, že spotřebitel musí zaplatit pouze za spotřebu vody podle údajů na svém vodoměru, která odpovídá pohyblivé složce fakturované ceny za vodohospodářské služby. Je toho názoru, že pokud jde o stanovení ceny a způsoby placení za vodu, relevantní vnitrostátní právní předpisy „nebyly harmonizovány“ se směrnicí 2000/60.
- 15 Za těchto podmínek se Općinski sud u Velikoj Gorici (městský soud ve Velike Goricy, Chorvatsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Jak se podle unijního práva počítá cena dodávané vody, která se fakturuje pro každý byt v bytovém domě nebo každý rodinný dům?
- 2) Platí občané Unie faktury za svoji spotřebu vody tak, že platí pouze za spotřebu skutečně zjištěnou na vodoměru, nebo platí navíc i další položky nebo poplatky?“

### **K předběžným otázkám**

- 16 Je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. V tomto ohledu může Soudní dvůr ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžit ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (viz zejména rozsudek ze dne 14. dubna 2016, Cervati a Malvi, C-131/14, EU:C:2016:255, bod 26).
- 17 V projednávaném případě je s ohledem na odůvodnění předkládacího rozhodnutí podstatou dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, to, zda musí být směrnice 2000/60 vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že cena za vodohospodářské služby fakturovaná spotřebiteli nezahrnuje pouze pohyblivou složku vypočtenou na

základě množství vody, které dotyčná osoba skutečně spotřebuje, ale i pevnou složku, která odpovídá výdajům na přípojky budov k zásobárnám vody a dále nákladům souvisejícím zejména s jejich údržbou, odečítáním vodoměrů, zpracováním zjištěných údajů, kalibrací a servisem vodoměrů a testováním a zachováním nezávadnosti pitné vody.

- 18 Jak již Soudní dvůr připomenul, směrnice 2000/60 je rámcovou směrnicí přijatou na základě čl. 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 ve lhůtách stanovených touto směrnicí přijmout řadu zvláštních opatření. Tato směrnice však nemá za cíl úplnou harmonizaci právní úpravy členských států v oblasti vodní politiky (viz zejména rozsudky ze dne 30. listopadu 2006, Komise v. Lucembursko, C-32/05, EU:C:2006:749, bod 41, a ze dne 11. září 2014, Komise v. Německo, C-525/12, EU:C:2014:2202, bod 50).
- 19 Jak vyplývá z bodu 19 odůvodnění směrnice 2000/60, tato směrnice usiluje o zachování a zlepšení vodního prostředí Unie. Tento účel se v první řadě týká jakosti 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 Článek 9 směrnice 2000/60 v této souvislosti stanoví, 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 mimo jiné zajistit, 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.
- 21 Způsoby, kterými lze dosáhnout sledovaného cíle spočívajícího v zajištění toho, aby politika poplatků v oblasti vody vytvořila uživatelům dostatečné podněty k tomu, aby užívali vodní zdroje efektivně, jsou tedy ponechány na uvážení členských států. V této souvislosti je nesporné, že stanovení ceny za vodohospodářské služby na základě množství skutečně spotřebované vody je jedním ze způsobů, které mohou uživatele podněcovat k tomu, aby efektivně užívali vodní zdroje.
- 22 Za účelem splnění povinnosti návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, kterou stanoví unijní právo, se však členské státy mohou rozhodnout i pro jiné způsoby zpoplatnění vody, které umožní zejména návratnost nákladů, jež vynaloží služby pro zásobování vodou k tomu, aby vodu poskytl uživatelům v dostatečném množství a dostatečné jakosti, a to nezávisle na jejich skutečné spotřebě.
- 23 Pokud totiž členské státy dodržují povinnost návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, která je připomenuta v bodě 20 tohoto rozsudku, mohou si v rámci posuzovací pravomoci, kterou jim směrnice 2000/60 ponechává, zvolit z různých způsobů zpoplatnění ty, které nejlépe odpovídají jejich situaci; uvedená směrnice přitom nestanoví žádný konkrétní způsob zpoplatnění.
- 24 Z článku 9 směrnice 2000/60 ani z žádného jiného jejího ustanovení v tomto ohledu nevyplývá, že by měl unijní normotvůrce v úmyslu členským státům bránit v zavedení politiky poplatků v oblasti vody, jež vychází z ceny vody účtované uživatelům, která zahrnuje pohyblivou složku související se skutečně spotřebovaným množstvím vody a pevnou složku, která s tímto množstvím nesouvisí.
- 25 Z výsledků analýzy různých vnitrostátních právních předpisů ostatně vyplývá, že – jak uvedla Komise, která v tomto ohledu poukazuje na své sdělení Radě, Evropskému parlamentu a Hospodářskému a sociálnímu výboru ze dne 26. července 2000 s názvem „Cenová politika a udržitelná správa vodních

zdrojů [COM (2000) 477 final]“ a na technickou zprávu Evropské agentury pro životní prostředí (EEA 16/2013) s názvem „Assessment of cost recovery through water pricing“ – v členských státech je běžnou praxí, že se cena za vodohospodářské služby skládá z pevné složky a pohyblivé složky.

- 26 Z relevantních ustanovení vnitrostátní právní úpravy, o kterou se jedná v původním řízení, v tomto ohledu vyplývá, že tato úprava má na zřeteli zásadu úplné návratnosti nákladů souvisejících s dostupností a ochranou vod, jakož i s výstavbou, správou a údržbou systémů pro zásobování vodou. Konkrétně stanoví, že cílem pevné složky ceny za vodohospodářské služby je zejména pokrýt náklady související s údržbou obecní zásobárny vody, jakož i s testováním a zachováním nezávadnosti pitné vody.
- 27 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět tak, že směrnice 2000/60 musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení, která stanoví, že cena za vodohospodářské služby fakturovaná spotřebiteli zahrnuje nejen pohyblivou složku vypočtenou na základě množství vody, které dotyčná osoba skutečně spotřebuje, ale i pevnou složku, která s tímto množstvím nesouvisí.

### **K nákladům řízení**

- 28 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení, která stanoví, že cena za vodohospodářské služby fakturovaná spotřebiteli zahrnuje nejen pohyblivou složku vypočtenou na základě množství vody, které dotyčná osoba skutečně spotřebuje, ale i pevnou složku, která s tímto množstvím nesouvisí.**

Podpisy.