



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

7 päivänä joulukuuta 2016* *

Ennakkoratkaisupyyntö — Ympäristö — Direktiivi 2000/60/EY — Euroopan unionin vesipolitiikan puitteet — Vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattaminen — Kuluttajan maksettavan määrän laskeminen — Vaihtuva osa, joka liittyy tosiasialliseen kulutukseen, ja kiinteä osa, joka ei riipu kyseisestä kulutuksesta

Asiassa C-686/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Općinski sud u Velikoj Gorici (Velika Gorican alioikeus, Kroatia) on esittänyt 10.12.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.12.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

vastaan

Željka Klafurić,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: J. C. Bonichot (esittelevä tuomari), joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Arabadžiev ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., edustajanaan D. Crnković, avocat,

— Kroatian hallitus, asiamiehenään A. Metelko-Zgombić,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan F. Varrone, avvocato dello Stato,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. Manhaeve ja M. Mataija,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: kroaatti.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY (EYVL 2000, L 327, s. 1) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. ja Željka Klafurić ja jossa on kyse siitä, että Klafurić on kieltäytynyt suorittamasta hänen vedenkulutuksensa hintaan sisältyvää kiinteää osaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2000/60 johdanto-osan 1, 11, 19 ja 38 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Vesi ei ole tavallinen kaupallinen tuote, vaan pikemminkin perintö, jota on sellaisena suojeltava, puolustettava ja kohdeltava.

--

(11) Perustamissopimuksen 174 artiklan mukaisesti yhteisön ympäristöpolitiikan on määrä edistää ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä, ja sen on määrä perustua ennalta varautumisen periaatteeseen sekä periaatteisiin, joiden mukaan olisi ryhdyttävä ennaltaehkäiseviin toimiin, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja pilaajan olisi maksettava.

--

(19) Tällä direktiivillä pyritään yhteisön vesiympäristön säilyttämiseen ja parantamiseen; tämä tavoite kohdistuu lähinnä veden laatuun. Määrän ennakovalvonta on veden hyvän laadun turvaamisen osatekijä, ja sen vuoksi olisi säädettävä myös määrää koskevista toimenpiteistä veden hyvän laadun turvaamiseksi.

--

(38) Jäsenvaltioiden käyttämät taloudelliset ohjauskeinot voivat soveltua osaksi toimenpideohjelmaa. Vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate, vesiympäristölle aiheutettuun vahinkoon tai haittavaikutukseen liittyvät ympäristö- ja luonnonvarakustannukset mukaan lukien, olisi otettava huomioon erityisesti pilaaja maksaa -periaatteen mukaisesti. Tätä varten tarvitaan vesipalvelujen taloudellista analyysiä, joka perustuu vesipiirin alueen vedenhankintaa ja -tarvetta koskeviin pitkän ajan ennusteisiin.

--”

- 4 Direktiivin 2000/60 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä

--

- 38) 'Vesipalveluilla' tarkoitetaan kaikkia palveluja, jotka tarjoavat kotitalouksille, julkisille laitoksille tai jotakin taloudellista toimintaa varten:
- a) pinta- tai pohjaveden ottoa, patoamista, varastointia, käsittelyä ja jakelua;
 - b) jätevesien keräämistä ja käsittelyä harjoittavia laitoksia, jotka johtavat vettä edelleen pintavesiin.
- 39) 'Vedenkäytöllä' tarkoitetaan vesipalveluja ja kaikkia 5 artiklan ja liitteen II mukaisesti määriteltyjä muita toimintoja, joilla voi olla merkittävä vaikutus vesien tilaan.

Tätä käsitettä sovelletaan 1 artiklaa sovellettaessa sekä 5 artiklan ja liitteessä III olevan b kohdan mukaisesti taloudellisiin analyyseihin.

--”

- 5 Direktiivin 2000/60 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset ja silloin on otettava huomioon liitteen III mukainen taloudellinen analyysi ja erityisesti pilaaja maksaa -periaate.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viimeistään vuonna 2010:

- veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen ja siten edistää tämän direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamista,
- veden käytön eri sektorit, jaoteltuina ainakin teollisuuteen, kotitalouksiin ja maatalouteen, osallistuvat riittävästi vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamiseen, käyttäen perusteena liitteen III mukaista taloudellista analyysiä ja ottaen huomioon pilaaja maksaa -periaatteen.

Jäsenvaltiot voivat näin tehdessään ottaa huomioon kustannusten kattamisen sosiaaliset, ympäristöön kohdistuvat ja taloudelliset vaikutukset samoin kuin kyseisen alueen tai alueiden maantieteelliset olot ja ilmasto-olot.

2. Jäsenvaltioiden on selostettava vesipiirin hoitosuunnitelmissa 1 kohdan täytäntöön panemiseksi suunnitellut toimenpiteet, jotka osaltaan vaikuttavat tämän direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, sekä veden käytön eri sektoreiden osallistuminen vesipalveluiden kustannusten kattamiseen.

3. Tämän artiklan säännökset eivät saa estää tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden rahoitusta.

4. Jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan direktiiviä, jos ne päättävät olla vakiintuneen käytännön mukaan soveltamatta tiettyyn veden käyttötoimintaan 1 kohdan toisen alakohdan säännöksiä ja tämän vuoksi myöskään 2 kohdan asianomaisia säännöksiä silloin, kun kyseinen päätös ei vaaranna tämän direktiivin tarkoitusta eikä sen tavoitteiden saavuttamista. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava vesipiirin hoitosuunnitelmissa perustelunsa siihen, miksi ne eivät sovelle 1 kohdan toista alakohtaa täysimääräisesti.”

6 Direktiivin 2000/60 liitteessä III, jonka otsikko on ”Taloudellinen analyysi”, todetaan seuraavaa:

”Taloudellisen analyysin sisältämän tiedon on oltava riittävää ja riittävän yksityiskohtaista (ottaen huomioon tarpeellisten tietojen keräämiseen liittyvät kustannukset), jotta voidaan:

- a) laatia tarpeelliset laskelmat vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaatteen huomioon ottamiseksi ottaen 9 artiklan mukaisesti huomioon vedenhankinnan ja tarpeen pitkän ajan ennusteet vesipiirissä sekä tarvittaessa:
 - arviot vesipalveluihin liittyvistä vesimääristä, hinnoista ja kustannuksista, ja
 - arviot tarpeellisista investoinneista sekä niitä koskevat ennusteet;
- b) arvioida toimien mahdollisten kustannusten perusteella kustannustehokkaimmat yhdistelmät niistä veden käyttöä koskevista toimenpiteistä, jotka sisällytetään 11 artiklan mukaisiin toimenpideohjelmiin.”

Kroatian oikeus

Vesilaki

7 Vesilain (Zakon o vodama) (Narodne novine, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 ja 14/14; jäljempänä vesilaki) 197 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vesipalvelujen hinnat määritetään vesihuollon rahoittamista sääntelevässä laissa määritellyn kustannusten täysimääräistä kattamista koskevan periaatteen, sosiaalisesti hyväksyttävän veden hinnan periaatteen ja monopolilta suojaamisen periaatteen mukaisesti.

– –”

8 Vesilain 205 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vedenjakelua koskevan julkisen palvelun ja jätevesihuoltoa koskevan julkisen palvelun toiminnan edellyttämät varat varmistetaan vesipalvelujen hinnoilla.

Vesipalvelujen hinnat ovat vesipalvelujen tarjoajan tuloja, ja maksuvelvollisuus kuuluu sen kiinteistön, jossa palvelua käytetään, omistajalle tai muulle lailliselle haltijalle (käyttäjä).

– –”

9 Vesilain 206 §:n 1, 2 ja 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vesipalvelujen hinnan suuruus vahvistetaan vesipalvelun tarjoajan päätöksellä alueellisen julkisyhteisön suostumuksella.

Vesipalvelujen hinta ei saa olla alempi kuin hinta, joka on määritetty tämän pykälän 7 momentissa tarkoitettujen kriteerien mukaisesti.

– –

Kroatian tasavallan hallitus vahvistaa vesipalveluista vastaavan lautakunnan ehdotuksesta asetuksella vesipalvelujen vähimmäisperushinnan laskentakriteerit ja vesipalvelujen hinnan kattamat kustannustyyppit. Myös toimitetun veden vähimmäismäärä, joka on tarpeen kotitalouden perustarpeiden täyttämiseksi, vahvistetaan asetuksella.

--”

Vesipalvelujen vähimmäisperushinnasta ja vesipalvelujen hinnan kattamista kustannustyypeistä annettu asetus

- 10 Vesipalvelujen vähimmäisperushinnasta ja vesipalvelujen hinnan kattamista kustannustyypeistä 16.9.2010 annetun asetuksen (Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva) (Narodne novine, br. 112/10) 6 §:ssä säädetään, että vesipalvelujen vähimmäisperushinta muodostuu vaihtuvasta osasta ja kiinteistöjen liittämistä kunnan vesihuoltorakenteisiin koskevasta kiinteästä osasta, joka kattaa kustannukset, jotka liittyvät mittarien lukemiseen, lukemien käsittelyyn, mittarien kalibrointiin ja huoltoon, kiinteistöjen ja näiden kunnan rakenteiden välisten liittymien jatkuvaan ja pitkän aikavälin huoltoon, mainittujen kunnan rakenteiden moitteettoman toiminnan säännölliseen seurantaan sekä juomaveden terveellisyden arviointiin ja ylläpitämiseen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 11 Vodoopskrba i odvodnja tarjoaa kunnallisia vedenjakelupalveluja useiden Kroatian kaupunkien alueella ja etenkin Zagrebissa.
- 12 Se pani ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireille maksun suorittamatta jättämiseen perustuvan menettelyn Klafurića vastaan, joka riitauttaa osan vesipalveluun liittyvien laskujen määrästä vuoden 2013 joulukuun ja vuoden 2014 kesäkuun välisen ajanjakson osalta.
- 13 Klafurić riitauttaa sen, että hänen olisi maksettava vesipalvelujen hinnan kiinteä osa, joka lasketaan todellisesta vedenkulutuksesta riippumatta.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kuluttajan on maksettava yksinomaan vedenkulutuksestaan hänen vesimittarinsa lukeman perusteella, mikä vastaa hänen laskunsa vaihtuvaa osaa. Sen mukaan sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä ”ei ole yhdenmukaistettu” direktiivin 2000/60 kanssa siltä osin kuin on kyse veden hinnan määrittämisestä ja sen maksamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.
- 15 Tässä tilanteessa Općinski sud u Velikoj Gorici (Velika Gorican alioikeus, Kroatia) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Kuinka unionin oikeuden mukaan on määritettävä vesimaksujen suuruus kerrostaloasunnoille ja omakotitaloille toimitetusta vedestä?
- 2) Maksavatko unionin kansalaiset vesilaskuissa ainoastaan vesimittarilla mitatusta tosiasiallisesta vedenkulutuksestaan vai maksavatko he lisäksi joitakin muita kustannuseriä tai maksuja?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 16 On muistutettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä

vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuin voi tältä osin poimia kaikista kyseisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. mm. tuomio 14.4.2016, Cervati ja Malvi C-131/14, EU:C:2016:255, 26 kohta).

- 17 Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätöksen perustelut, se tiedustele käsiteltävässä tapauksessa kahdella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, onko direktiiviä 2000/60 tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että kuluttajalta laskutettu vesipalvelujen hinta kattaa paitsi vaihtuvan osan, joka lasketaan asianomaisen todellisuudessa kuluttaman vesimäärän perusteella, myös kiinteän osan, joka vastaa kiinteistöjen ja vesihuoltorakenteiden välisistä liittymistä aiheutuvia kustannuksia ja kuluja, jotka liittyvät erottamattomasti muun muassa mittarien lukemiseen, lukemien käsittelyyn, mittarien kalibrointiin ja huoltoon sekä juomaveden terveellisyysarviointiin ja ylläpitämiseen.
- 18 Kuten unionin tuomioistuin on jo huomauttanut, direktiivi 2000/60 on puitedirektiivi, joka on annettu EY 175 artiklan (josta on tullut SEUT 192 artikla) 1 kohdan nojalla. Siinä vahvistetaan yhteiset periaatteet ja yleiset toimintapuitteet vesien suojelemiseksi ja varmistetaan yleisten periaatteiden ja rakenteiden, jotka mahdollistavat vesien suojelun ja ekologisesti kestävä käytön Euroopan unionissa, koordinointi ja yhdentäminen ja niiden kehittäminen pidemmällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden on kehitettävä myöhemmin siinä säädettyjä yhteisiä periaatteita ja yleisiä toimintapuitteita, ja niiden on toteutettava joukko erityisiä toimenpiteitä direktiivissä säädettyissä määräajoissa. Siinä ei kuitenkaan tarkoiteta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen täydellistä yhdenmukaistamista vesialalla (ks. mm. tuomio 30.11.2006, komissio v. Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, 41 kohta ja tuomio 11.9.2014, komissio v. Saksa, C-525/12, EU:C:2014:2202, 50 kohta).
- 19 Kuten direktiivin 2000/60 johdanto-osan 19 perustelukappaleesta ilmenee, direktiivillä pyritään unionin vesiympäristön säilyttämiseen ja parantamiseen. Tämä tavoite kohdistuu lähinnä veden laatuun. Määrän valvonta on veden hyvän laadun turvaamisen osatekijä, ja sen vuoksi olisi säädettävä myös määrää koskevista toimenpiteistä veden hyvän laadun turvaamiseksi.
- 20 Tältä kannalta katsoen direktiivin 2000/60 9 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset, ja silloin on otettava huomioon kyseisen direktiivin liitteen III mukainen taloudellinen analyysi ja erityisesti pilaaja maksaa -periaate. Jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen, ja ne edistävät siten direktiivin 2000/60 ympäristötavoitteiden saavuttamista.
- 21 Keinot, joilla voidaan saavuttaa asetettu tavoite eli sen varmistaminen, että veden hinnoittelupolitiikka tarjoaa käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen, on siis jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Tässä yhteydessä ei voida kiistää sitä, etteikö vesipalvelujen hinnan vahvistaminen todellisuudessa kulutetun veden määrän perusteella ole yksi niistä keinoista, joilla käyttäjille voidaan tarjota riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen.
- 22 Unionin oikeudessa asetetun vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamista koskevan velvollisuuden noudattamiseksi jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus ottaa käyttöön muita veden hinnoittelua koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden avulla voidaan muun muassa kattaa kustannukset, joista veden jakeluyksiköt vastaavat huolehtiessaan siitä, että käyttäjillä on käytössään riittävästi hyvälaatua vettä, riippumatta siitä, miten paljon ne todellisuudessa sitä kuluttavat.

- 23 Siltä osin kuin jäsenvaltiot noudattavat tämän tuomion 20 kohdassa mainittua vesipalveluista aiheutuvien kustannusten ja myös ympäristö- ja luonnonvarakustannusten kattamista koskevaa velvollisuutta, ne voivat näet valita niille direktiivissä 2000/60 annetun harkintavallan nojalla niistä erilaisista hinnoittelutavoista, jotka vastaavat parhaiten niiden omaa tilannetta, koska kyseisessä direktiivissä ei edellytetä, että niiden olisi noudatettava jotain tiettyä hinnoittelutapaa.
- 24 Tältä osin direktiivin 2000/60 9 artiklasta ja sen muista säännöksistä ei ilmene, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut estää se, että jäsenvaltiot omaksuvat veden hinnoittelupolitiikan, joka perustuu käyttäjiltä perittyyn veden hintaan, joka käsittää todellisuudessa kulutettuun veden määrään liittyvän vaihtuvan osan ja siihen liittymättömän kiinteän osan.
- 25 Eri kansallisten lainsäädäntöjen tutkinnasta seuraa lisäksi, että – kuten toteaa komissio, joka viittaa tältä osin neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle 26.7.2000 antamaansa tiedonantoon, jonka otsikko on ”Hinnoittelupolitiikan avulla kestävämpään vesivarojen käyttöön” (KOM(2000) 477 lopullinen), ja Euroopan ympäristökeskuksen tekniseen raporttiin (EEA 16/2013), jonka otsikko on ”Assessment of cost recovery through water pricing” – jäsenvaltioissa on yleisenä käytäntönä se, että vesipalvelujen hinta muodostuu kiinteästä osasta ja vaihtuvasta osasta.
- 26 Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten merkityksellisistä säännöksistä ilmenee tältä osin, että kyseisessä säännöstössä otetaan huomioon veden saatavuuteen ja suojeluun sekä vesihuoltojärjestelmien rakentamiseen, hallintoihin ja ylläpitoon liittyvien kustannusten täysimääräisen kattamisen periaate. Niissä säädetään erityisesti, että vesipalvelujen hinnan kiinteällä osalla on muun muassa tarkoitus kattaa kunnallisten vesihuoltorakenteiden huoltoon sekä juomaveden terveellisyden arviointiin ja ylläpitämiseen liittyvät kustannukset.
- 27 Edellä esitetyn perusteella kysymyksiin on vastattava, että direktiiviä 2000/60 on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että kuluttajalta laskutettu vesipalvelujen hinta kattaa paitsi vaihtuvan osan, joka lasketaan asianomaisen todellisuudessa kuluttaman vesimäärän perusteella, myös kiinteän osan, joka ei liity kyseiseen määrään.

Oikeudenkäyntikulut

- 28 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2000/60/EY on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että kuluttajalta laskutettu vesipalvelujen hinta kattaa paitsi vaihtuvan osan, joka lasketaan asianomaisen todellisuudessa kuluttaman vesimäärän perusteella, myös kiinteän osan, joka ei liity kyseiseen määrään.

Allekirjoitukset