



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 22. svibnja 2014.¹

Predmet C-525/12

**Europska komisija
protiv**

Savezne Republike Njemačke

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2000/60/EZ o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike – Članak 2. točka 38. – Vodne usluge – Članak 2. točka 39. – Korištenje vode – Članak 9. – Povrat troškova vodnih usluga – Nacionalni propis koji isključuje određene vodne usluge iz područja obveze povrata troškova – Zahvaćanje vode radi navodnjavanja, u industrijske svrhe i radi vlastite opskrbe – Akumuliranje u svrhu proizvodnje hidroelektrične energije, plovidbe i zaštite od poplava – Skladištenje vode – Pročišćavanje i distribucija vode u industrijske i poljoprivredne svrhe“

I – Uvod

1. Europska je unija 2000. godine donošenjem Direktive 2000/60/EZ² (u daljnjem tekstu: ODV) usvojila radikalno inovativnu mjeru. Prvi put jedan pravni akt Unije definira okvir za upravljanje i zajedničku zaštitu voda koji se ne temelji na nacionalnim granicama ili politikama, već na hidrološkim formacijama, to jest riječnom slivu, u kontekstu održivog razvoja. Usto, ODV je također bio inovativan zato što je uključio ekonomska razmatranja u vodnu politiku, koja se ne očituju samo u primjeni načela onečišćivač plaća, nego i u obvezi ekonomske procjene određenih troškova i načina korištenja vode³ kao i u pozivanju na instrumente kao što je politika cijena vode.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.)

3 — Vidjeti članak 4. stavke 3. i 5. Priloga III. ODV-u.

2. Europska komisija u svojoj tužbi zahtijeva od Suda da utvrdi da je „Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na osnovi ODV-a, a posebno članka 2. točke 38.⁴ i članka 9.⁵ isključujući određene usluge (na primjer akumuliranja u svrhu proizvodnje hidroelektrične energije, plovidbe i zaštite od poplava, zahvaćanja radi navodnjavanja i u industrijske svrhe te radi vlastite opskrbe) iz primjene pojma ‚vodne usluge‘“⁶. Sama Komisija priznaje da se ova tužba „u biti odnosi na tumačenje pojma ‚vodne usluge‘ iz članka 2. točke 38. ODV-a“. Prema mišljenju Komisije tumačenje navedenog pojma ima „bitne posljedice za pitanje područja primjene članka 9. ODV-a“⁷.

3. Uočavam prije svega da je ovaj predmet važan s više gledišta. Najprije, to je prvi put da je Sud naveden da pojašni doseg načela naplate za vodne usluge u okviru ODV-a. Doista, to predstavlja važan čimbenik u provedbi ODV-a u cijelosti. Osim toga, ovaj predmet je, kao što je to Komisija potvrdila na raspravi, „pilot predmet“, u smislu da bi Komisija mogla podnijeti brojne tužbe ovisno o tumačenju koje će Sud dati u ovom slučaju⁸.

4. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, koju je s tim u vezi podržalo više država članica, ODV uspostavlja opći sustav upravljanja vodama unutar kojeg se okolišni ciljevi trebaju prije svega postići putem programa mjera i planova upravljanja iz ODV-a. Slijedom tih navoda, obveza povrata troškova vodnih usluga ne bi predstavljala središnji i odlučujući instrument za rješavanje problema koji se javljaju u Europi u području vodnih resursa, već bi prije bila konkretna mjera koju valja primijeniti u području opskrbe vodom i prikupljanja i pročišćavanja otpadnih voda.

5. Priznajući da tužba Komisije ima ozbiljne manjkavosti na postupovnoj razini, u ovom mišljenju namjeravam zagovarati tumačenje prema kojem je zakonodavac Unije u ODV-u predvidio naplatu za dvije glavne vrste aktivnosti. S jedne strane radi se o opskrbi vodom kako je određeno u članku 2. točki 38. podtočki (a) ODV-a, čiji tekst odražava želju za identifikacijom svih pojedinačnih koraka koji moraju biti uključeni u cijenu koju plaća krajnji korisnik. S druge strane radi se o prikupljanju i pročišćavanju otpadnih voda u smislu članka 2. točke 38. podtočke (b) ODV-a. Naime, pružatelj usluga mora pružiti vodnu uslugu potrošaču ili drugom privatnom ili javnom korisniku, koji predstavlja neku industrijsku ili poljoprivrednu granu. To tumačenje, koje mi se čini jednim razumskim pristupom, potkrijepljeno je kako tekstem i strukturom ODV-a tako i njegovim zakonodavnim nastankom, njegovom pravnom osnovom i glavnom svrhom, to jest zaštitom vode kao zajedničke baštine.

II – Predsudski postupak i postupak pred Sudom

6. U kolovožu 2006. pred Komisijom je pokrenut postupak po pritužbi u kojoj se tvrdi da Savezna Republika Njemačka tumači definiciju „vodnih usluga“ iz članka 2. točke 38. ODV-a na način da se dotične usluge ograničavaju na opskrbu vodom te na prikupljanje, pročišćavanje i eliminaciju otpadnih voda, sužavajući područje primjene članka 9. ODV-a.

7. Komisija je 7. studenoga 2007. uputila Saveznoj Republici Njemačkoj pismo opomene u kojem je izložila da njemački propis nije u skladu s nekoliko odredbi ODV-a i da ta država članica nije ispravno primjenjivala pojam „vodnih usluga“.

4 — U skladu s člankom 2. točkom 38. ODV-a, izraz „vodne usluge“ znači „sve usluge koje za kućanstva, javne ustanove ili bilo koju gospodarsku aktivnost osiguravaju“, s jedne strane, „zahvaćanje, akumuliranje, skladištenje, pročišćavanje i distribuciju površinske ili podzemne vode“ i, s druge strane, „prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda koje se zatim ispuštaju u površinske vode“.

5 — U skladu s člankom 9. stavkom 1. ODV-a naslovljenim „Povrat troškova za vodne usluge [troškova vodnih usluga]“, „[d]ržave članice uzimaju u obzir načelo povrata troškova od vodnih usluga [troškova vodnih usluga], uključujući i okolišne troškove [troškove zaštite okoliša] i troškove [korištenja] resursa, imajući u vidu ekonomsku analizu provedenu sukladno Prilogu III., i posebno u skladu s načelom da onečišćivač plaća“.

6 — Potpuni citat iz tužbenog zahtjeva tužbe Komisije

7 — Točka 1. tužbe Komisije

8 — Vidjeti također priopćenje za medije IP/12/536 od 31. svibnja 2012. kao i priopćenje za medije IP/11/1264 od 27. listopada 2011.

8. Savezna Republika Njemačka odgovorila je na pismo opomene 6. ožujka 2008. i 24. rujna 2009.
9. Komisija je 30. rujna 2010. uputila dodatno pismo opomene, na koje je Savezna Republika Njemačka odgovorila 18. studenoga 2010. Ta je država članica 27. srpnja 2011. Komisiji dostavila Uredbu o zaštiti površinskih voda od 20. srpnja 2011., kojom se prenosi članak 5. ODV-a.
10. Komisija je 30. rujna 2011. Saveznoj Republici Njemačkoj poslala obrazloženo mišljenje. Savezna Republika Njemačka je na obrazloženo mišljenje odgovorila 31. siječnja 2012., znači u propisanom roku, koji je bio produžen na njezin zahtjev. U srpnju 2012. obavijestila je Komisiju o prijenosu članka 2. točaka 38. i 39. kao i članka 9. ODV-a.
11. Unatoč prijenosu predmetnih odredbi, Komisija je smatrala da i dalje postoji problem različitog tumačenja definicije „vodnih usluga“ pa stoga i, prema njezinom mišljenju, nepotpune primjene članka 9. ODV-a. Komisija je stoga 11. studenoga 2012. podnijela predmetnu tužbu.
12. Sud je rješenjima predsjednika Suda od 2., 5., 8., 11. i 15. travnja 2013. dopustio intervenciju Republike Austrije, Kraljevine Švedske, Republike Finske, Mađarske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske te Kraljevine Danske, a na strani Savezne Republike Njemačke.
13. Savezna Republika Njemačka, Mađarska, Republika Finska, Kraljevina Švedska kao i Komisija bile su saslušane tijekom rasprave koja se održala 5. ožujka 2014.

III – Dopuštenost tužbe

14. Komisija u biti svojom tužbom tvrdi da se, restriktivnim i dakle prema njezinom mišljenju pogrešnim tumačenjem pojma „vodnih usluga“ iz članka 2. točke 38. ODV-a, Savezna Republika Njemačka nije uskladila sa zahtjevima iz članka 9. ODV-a. Savezna Republika Njemačka osporava dopuštenost tužbe, koja je prema njezinom mišljenju usmjerena na razjašnjenje čisto teorijskih pitanja, nedostaje joj preciznosti i ne odgovara predmetu obrazloženog mišljenja. Finska i švedska vlada također zaključuju da je tužba nedopuštena.
15. Na postupovnom planu poteškoća koju je izazvala ova tužba odnosi se prvo na jasno određenje predmeta i naravi povrede obveze koja se stavlja na teret, s obzirom na to da je tužba Komisije u tom smislu temeljno nedosljedna. Međutim to je određivanje uvjet da Sud ispita tužbu. Naime dopustiti tužbu koja je usmjerena samo na pogrešno tumačenje direktive, a da Komisija nema obvezu pojašnjavati u čemu se sastoji nedostatak koji se stavlja na teret, dovelo bi do toga da se Komisiji dopušta da podnese tužbu zbog povrede obveze „u tumačenju“ čiji je predmet dobivanje potvrde Suda o tumačenju prava Unije. To međutim nije u skladu sa strukturom i ciljem postupka na temelju članka 258. UFEU-a, cilj kojega je utvrditi da je država članica povrijedila svoje obveze. Utvrđivanje takve povrede obveze obvezuje dotičnu državu članicu, prema članku 260. stavku 1. UFEU-a, da poduzme mjere kojima izvršava presudu Suda⁹.
16. U tom pogledu primjećujem da u točki 1. tužbe¹⁰ Komisija navodi da se njezina tužba „u osnovi tiče tumačenja pojma ‚vodne usluge‘ iz članka 2. točke 38. ODV-a“. Komisija ipak priznaje da su tijekom prethodnog postupka odredbe članka 2. točke 38. i članka 9. ODV-a prenesene kroz vladin prijedlog od 18. srpnja 2012., koji predviđa njihov doslovni prijenos. Komisija međutim smatra da

9 — Vidjeti osobito presudu Komisija/Portugal (C-292/11 P, EU:C:2014:3, t. 37.).

10 — S obzirom na postupovne poteškoće u okviru ove tužbe, čini mi se nužnim iznijeti detaljna pozivanja na tužbu, premda znam da ta pismena nisu dostupna javnosti.

tumačenje „tuženika nije u skladu s točnim sadržajem norme“¹¹. Prema mišljenju Komisije ono što posljedično ostaje jest problem različitog tumačenja definicije vodnih usluga pa stoga i „nepotpune primjene članka 9. ODV-a“. Zato je Komisija odlučila „ograničiti tužbu na nepravilan prijenos članka 2. točke 38. i članka 9. ODV-a“¹².

17. Komisija u replici brani dopuštenost svoje tužbe tvrdeći da se „srž povrede odnosi na tumačenje članka 2. točke 38. Direktive od strane tuženika“. Prema mišljenju Komisije neujednačena i pogrešna primjena članka 9. ODV-a na njemačkom državnom području protivna je uvodnim izjavama 14. i 18. ODV-a¹³. Napokon Komisija u tužbenom zahtjevu traži od Suda da utvrdi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obvezu koju ima na temelju ODV-a, „isključujući određene usluge [...] iz primjene pojma vodnih usluga“¹⁴.

18. Posljedično nije jasno pripisuje li Komisija Saveznoj Republici Njemačkoj:

- pogrešan zakonski prijenos na saveznoj razini ili na razini saveznih zemalja,
- jednokratnu pogrešnu primjenu ODV-a koja se ogleda u konkretnim primjerima ili
- stalnu i opću praksu u suprotnosti s ODV-om, pritom priznajući usklađenost s nacionalnim zakonskim okvirom.

19. Nesporno je da se u svakoj tužbi kojom se pokreće postupak treba naznačiti predmet spora kao i sažeti prikaz razloga za pokretanje postupka te ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se temelji tužba moraju biti vidljivi iz samog teksta tužbe na dosljedan i razumljiv način te da u tužbi istaknuti zahtjevi trebaju biti nedvosmisleno izraženi kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora¹⁵.

20. Kao prvo, što se tiče pitanja je li Komisija usmjerena na nepravilan prijenos ODV-a ili na njegovu pogrešnu primjenu, ističem da Komisija nastoji predstaviti i analizirati brojne primjere usluga koje smatra vodnim uslugama, ne povezujući ih s primjenom ODV-a na državnom području tužene države članice. Tek u zadnjim točkama tužbe povreda obveze je pojašnjena prigovorom da zakonodavstvo određenih saveznih zemalja¹⁶ ne predviđa naknadu za zahvaćanje, dok je u drugim savezним zemljama takva naknada tek nedavno uvedena¹⁷. Komisija također kritizira odstupanja u području zahvaćanja vode i otvara problematiku zahvaćanja vode u svrhu vađenja ruda, podzemno i na otvorenome, što se svakako čini spornim s gledišta ODV-a¹⁸. Ni replika nije mnogo jasnija.

11 — Vidjeti točku 15. tužbe.

12 — Vidjeti točku 14. tužbe.

13 — Prema uvodnoj izjavi 14. ODV-a „[u]spjeh ove Direktive oslanja se na blisku suradnju i usklađeno djelovanje u Zajednici, državama članicama i na lokalnoj razini, kao i na informiranju, konzultiranju i sudjelovanju javnosti, uključujući i korisnike“. Prema njezinoj uvodnoj izjavi 18. „[v]odna politika zahtijeva transparentan, učinkovit i usklađen zakonodavni okvir. Zajednica mora odrediti zajednička načela i opći okvir za djelovanje. Ova bi Direktiva trebala osigurati takav okvir, koordinirati i objedinjavati i, na dulji rok, dalje razvijati opća načela i strukture za zaštitu i održivo korištenje vode u Zajednici, u skladu s načelom supsidijarnosti“.

14 — Vidjeti tužbeni zahtjev naveden u točki 2. ovog mišljenja.

15 — Presuda Komisija/Poljska (C-281/11, EU:C:2013:855, t. 122. i 123.)

16 — Savezne zemlje Bavarska, Hessen i Tiringija

17 — U Falačkom Porajnju s učinkom od 1. siječnja 2013., u saveznoj zemlji Brandenburg od 1. siječnja 2012. i u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji od 1. siječnja 2011.

18 — Vidjeti u tom smislu članak 4. stavak 1. točku (b) ODV-a.

21. Takva struktura tužbe mogla bi dovesti do zaključka da je Komisija usmjerena prije svega na nedostatke koji se tiču primjene nacionalnih normi koje su usvojene u svrhu prijenosa odredbi članka 9. ODV-a u vezi s njegovim člankom 2. točkom 38. Međutim s obzirom na to da su primjeri takve manjkave primjene izvađeni iz zakonodavstva određenih saveznih zemalja, to potvrđuje tezu o povredi obveze zbog pogrešnog prijenosa. Osim toga, Komisija se ograničava na nabranje dotičnih saveznih zemalja, upućujući na internetske stranice da bi se barem djelomično pristupilo spornim aktima, a da njihov sadržaj pritom nije preciziran¹⁹.

22. Naime prema sudskoj praksi, iz tužbe Komisije mora jasno proizlaziti je li tužba usmjerena na način na koji je direktiva prenesena u nacionalni pravni sustav ili se više radi o kritikama konkretnog rezultata primjene prenesenih propisa. Kao što je Sud pojasnio, samo u prvom slučaju nije nužno utvrditi stvarne učinke nacionalnih propisa koji prenose tu direktivu da bi se pokazalo da je prijenos direktive nedovoljan ili neodgovarajući. Naime dovoljno je usporediti same odredbe da bi se utvrdilo nedovoljan ili manjkav karakter prijenosa²⁰.

23. Istina je da u određenim slučajevima prijenos državama članicama nalaže ne samo usvajanje cjelovitog zakonodavnog okvira već i realizaciju konkretnih i posebnih mjera koje će omogućiti dostizanje predviđenog rezultata. Takav je na primjer slučaj Direktive 92/43/EEZ²¹, zvane „Prirodna staništa“, u okviru koje uspostava sustava stroge zaštite pretpostavlja usvajanje sustavnih i usklađenih mjera preventivnoga karaktera koji omogućava sprečavanje oštećivanja ili uništavanja lokaliteta za razmnožavanje ili odmor životinjskih vrsta²². Međutim u tom slučaju Komisija mora konkretnim primjerima koji dokazuju nepostojanje sustava stroge zaštite²³ podnijeti dokaz o povredi obveze. Zbog prethodno izloženih razloga, to nije slučaj u ovoj tužbi.

24. U svakom slučaju, ako se smatra da je ova tužba usmjerena na pogrešan prijenos, čini mi se da Sud ne može utvrditi kakvo je bilo stanje akata koje su propisale savezne zemlje i koje je Komisija navela 30. siječnja 2012. kada je istekao rok naveden u obrazloženom mišljenju²⁴. Naime nesporno je da obrazloženo mišljenje i tužba trebaju iznijeti prigovore na dosljedan i precizan način kako bi se Sudu omogućilo da pravilno razumije doseg povrede prava Unije koja se stavlja na teret, što je nužno da bi Sud mogao provjeriti postojanje povrede obveze koja se stavlja na teret²⁵.

25. U tom smislu valja navesti da Komisija u svojoj tužbi, kako bi pojasnila stanje zakonodavstva saveznih zemalja Bavorske, Hessena i Tiringije, na neprecizan način upućuje na obrazloženje prijedloga zakona vlade savezne zemlje Falačko Porajne kao i na znanstveni članak²⁶. Štoviše primjećujem da je Zakon o naknadi za zahvaćanje savezne zemlje Falačko Porajne, naveden u bilješci tužbe²⁷, donesen 3. srpnja 2012. Komisija je stoga izričito trebala navesti u kojoj je mjeri eventualno obrazloženje navedenog zakona bilo predmet presudskog postupka. Međutim, u obrazloženom se mišljenju spominje samo zakonodavstvo savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije²⁸ kao i savezne zemlje Brandenburg²⁹.

19 — Vidjeti primjere saveznih zemalja Bavorske, Hessena i Tiringije u točki 105. tužbe.

20 — Presuda Komisija/Belgija (C-435/09, EU:C:2011:176, t. 59.). Vidjeti u tom smislu također presude Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 59. i 60.) kao i Komisija/Irska (C-66/06, EU:C:2008:637, t. 59.).

21 — Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)

22 — Vidjeti presudu Komisija/Francuska (C-383/09, EU:C:2011:369).

23 — Presuda Komisija/Francuska (EU:C:2011:369). Također, glede obveza izrade planova gospodarenja otpadom, vidjeti presude Komisija/Grčka (C-45/91, EU:C:1992:164) i Komisija/Italija (C-297/08, EU:C:2010:115).

24 — Komisija je produljila rok samo jednom, suprotno onome što se sugerira u točki 14. tužbe, koja spominje „dvostruko produljenje“.

25 — Vidjeti u tom smislu presude Komisija/Slovenija (C-365/10, EU:C:2011:183, t. 19.), Komisija/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, t. 43.) kao i Komisija/Poljska (EU:C:2013:855, t. 122.).

26 — Vidjeti točku 105. tužbe.

27 — Vidjeti bilješku 19. u točki 105. tužbe.

28 — Točka 113. obrazloženog mišljenja, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG od 27. siječnja 2007.)

29 — Točka 117. obrazloženog mišljenja koje se odnosi na Wassergesetz Brandenburg. Komisija u tužbi navodi Zakon savezne zemlje Brandenburg o vodi, u inačici objavljenoj 2. ožujka 2012.

26. Kao drugo, imajući u vidu tekst tužbe, napominjem da Komisija ne traži od Suda da ustanovi jednu ili više posebnih povreda obveza koje ona, čini se, stavlja na teret određenim saveznom zemljama, iako bi mogla kritizirati takve „pojedinačne“ povrede obveza koje se odnose na točno određeni slučaj³⁰ s obzirom na to da se pravilo *de minimis* ne primjenjuje u okviru članka 258. UFEU-a³¹. Naime, umjesto da je usmjerena na konkretna kršenja bilo saveznog zakonodavstva bilo onog savezne zemlje, Komisija se u tužbenom zahtjevu ograničava samo na općenito spominjanje isključenja određenih vodnih usluga u smislu ODV-a.

27. Kao treće, kada je riječ o mogućnosti strukturalne povrede obveze, nesporno je da upravna praksa može biti predmet tužbe zbog povrede obveze ako ima određeni stupanj dosljednosti i općenitosti³². To od Komisije zahtijeva da dokaže horizontalni karakter povrede obveze. Sud je dopustio tužbe Komisije utemeljene na preciznom pozivanju na strukturalnu i opću povredu odredaba prava okoliša³³ koju je počinila država članica. Sudska praksa dopušta da Komisija, u tu svrhu, temelji svoju tužbu na „općem pristupu“³⁴.

28. Naime ako je tužba usmjerena na konkretno izvršenje nacionalne odredbe, dokazivanje povrede obveze države zahtijeva iznošenje specifičnih dokaza u odnosu na one koji se obično uzimaju u obzir u okviru tužbe zbog povrede obveze koja je usmjerena samo na sadržaj nacionalne odredbe. Kada je predmet tužbe zbog povrede obveze usmjeren na primjenu nacionalne odredbe, povreda obveze može biti utvrđena samo zahvaljujući dovoljno dokumentiranom i obrazloženom dokazu o praksi koja se stavlja na teret državi članici u pitanju³⁵. U ovom slučaju međutim, tužba ne ispunjava te zahtjeve.

29. U svakom slučaju isključujem to da je Komisija propustila ispuniti zahtjeve iz sudske prakse u odnosu na opseg spora³⁶. Naime ako je predmet ove povrede obveze neodređen, pitanje o njezinom proširenju se niti ne postavlja.

30. S obzirom na sva prethodna razmatranja, uzevši u obzir da ova tužba očito ne ispunjava zahtjeve točnosti i dosljednosti u smislu sudske prakse Suda, čini se nemogućim omeđiti njezin predmet. Stoga primarno predlažem da se tužba smatra nedopuštenom. Analizu sadržaja tužbe stoga dajem podredno.

IV – Meritum

A – Argumenti stranaka

31. Prema mišljenju Komisije članak 2. točku 38. ODV-a treba tumačiti na način da svaka vodna usluga na koju upućuje treba biti podvrgnuta načelu povrata troškova i mjerama za poticanje učinkovitoga korištenja resursa, kako to zahtijeva članak 9. ODV-a. Komisija navodi da u okviru primjene ODV-a u Njemačkoj određene vodne usluge ne dovode do navedenog povrata, iako su važne za vodenu masu, što nije u skladu s člankom 9. ODV-a. Komisija navodi izvještaj Europske agencije za

30 — Vidjeti osobito presude Komisija/Njemačka (C-20/01 i C-28/01, EU:C:2003:220); Komisija/Španjolska (C-157/03, EU:C:2005:225); Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74); Komisija/Njemačka (C-441/02, EU:C:2006:253) i nedavno donesenu presudu Komisija/Madarska (C-288/12, EU:C:2014:237).

31 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jaraboa Colomera u predmetu Komisija/Italija (C-45/95, EU:C:1996:479, t. 31.)

32 — Vidjeti na primjer presude Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 28. i navedenu sudsku praksu) kao i Komisija/Finska (C-229/00, EU:C:2003:334, t. 53.).

33 — Presude Komisija/Grčka (C-502/03, EU:C:2005:592), Komisija/Francuska (C-423/05, EU:C:2007:198) i Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444)

34 — Presuda Komisija/Grčka (C-416/07, EU:C:2009:528, t. 23. i navedena sudska praksa). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Geelhoeda u predmetu Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2004:546).

35 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Légera u predmetu Komisija/Belgija (C-287/03, EU:C:2005:149, t. 41. do 43.).

36 — Najprije, obrazloženo mišljenje i tužba Komisije moraju biti utemeljeni na istovjetnim prigovorima (vidjeti presude Komisija/Finska, EU:C:2003:334, t. 44. i 46.; Komisija/Njemačka, C-433/03, EU:C:2005:462, t. 28. kao i Komisija/Finska, C-195/04, EU:C:2007:248, t. 18.). Nadalje, Komisija može u tužbi pojasniti svoje početne prigovore, međutim pod uvjetom da ne mijenja predmet spora (vidjeti presudu Komisija/Nizozemska, C-576/10, EU:C:2013:510, t. 34. i 35.).

okoliš³⁷ iz kojeg proizlazi da bi posljedica spornog tumačenja bila ta da bi se samo 21% zahvaćanja vode u Europi smatralo vodnom uslugom, tako da se na otprilike 80% ukupnog zahvaćanja vode u Europi ne bi primjenjivao članak 9. ODV-a, što bi ozbiljno ugrozilo koristan učinak ODV-a. Komisija, naglašavajući da države članice uživaju diskrecijsku ovlast da isključe određene vodne usluge iz povrata troškova na temelju navedenog članka 9., smatra da isključivanje vodnih usluga iz širokog spektra aktivnosti, kao što je to praksa tuženika, prekoračuje navedenu ovlast.

32. Radi pojašnjenja definicije pojma „usluge“, Komisija predlaže upućivanje na Direktivu 2004/35/EZ³⁸ i tvrdi da usluge u pravu okoliša ne pretpostavljaju sudjelovanje čovjeka ni kao pružatelja ni kao primatelja usluge niti postojanje ugovornog odnosa, kao što je to u slučaju „ekosistemskih usluga“³⁹. Stoga i zahvaćanje vode u vlastite svrhe treba smatrati vodnom uslugom.

33. Savezna Republika Njemačka u svojem odgovoru na tužbu tvrdi da naplata korištenja vode nije jedina mjera koja, na temelju ODV-a, može poticati više štednje i obzirnosti u upravljanju vodom. Komisija ne vodi računa o različitim instrumentima upravljanja koje je zakonodavac predvidio kako radi supsidijarnosti tako i radi učinkovitosti.

34. Osim toga navedena se država članica poziva na strukturu definicije vodnih usluga iz članka 2. točke 38. podtočke (a) ODV-a. U njoj se nalaze nabrojene aktivnosti povezane veznikom „i“, što podrazumijeva da su kod obračuna troškova uzeti u obzir svi stadiji opskrbe vodom. Pojam vodnih usluga bi tako podrazumijevao opskrbu vodom u cjelini, a ne samo određeni broj aktivnosti, osim ako bi se definicija nezakonito proširila.

35. Osim toga, kako bi se definirao pojam „usluga“ u smislu članka 2. točke 38. ODV-a, Savezna Republika Njemačka predlaže da se uputi na članak 57. UFEU-a i uzme u obzir da se njime zahtijeva dvostrani odnos kojeg nema primjerice u slučaju korištenja vode za plovidbu ili kod mjera za zaštitu od poplava, ali je ustanovljen kod aktivnosti opskrbe vodom i pročišćavanja otpadnih voda. Tužena država članica osporava relevantnost Direktive 2004/35 i upućivanje na pojam „ekosistemskih usluga“.

36. Danska, mađarska, austrijska, finska, švedska i vlada Ujedinjene Kraljevine u podnescima koje su podnijele kao intervenijenti podupiru u biti čitanje članka 2. točke 38. ODV-a koje zagovara Savezna Republika Njemačka.

37. Danska vlada dodaje da, za razliku od aktivnosti distribucije vode i pročišćavanja otpadnih voda, financijski instrumenti nemaju isti regulatorni učinak na posljedice aktivnosti kao što su razvoj vodnih putova za plovidbu i zaštita od poplava. Mađarska vlada sa svoje strane navodi da smisao koji je prihvatila Komisija briše liniju koja dijeli pojmove „korištenje vode“ i „vodne usluge“. Podsjeća da je tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do usvajanja ODV-a stajalište Komisije prema kojem bi načelo povrata troškova obuhvaćalo sve vodne aktivnosti izričito odbačeno. Austrijska vlada ističe sa svoje strane da su programi mjera i planovi upravljanja ključni instrumenti za postizanje ciljeva ODV-a. Cilj poticanja, putem politike cijena vode, štedljivoga korištenja vode imao bi smisla samo za isporuku vode potrošačima, a ne primjerice za energiju vode, jer bi takva politika dovela do povećanja troškova obnovljive električne energije iz tog izvora.

37 — Izvješće Europske agencije za okoliš (EEA) naslovljeno „Europsko izvješće o okolišu: stanje i izgledi“ (*State and Outlook of the European Environment Report* – SOER, 2010.), navedeno na str. 39. tužbe.

38 — Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.)

39 — Komisija se ovdje poziva na izraz „ekosistemskih usluga“ kao što je definiran u okviru Milenijske procjene ekosustava Ujedinjenih naroda koja navodi usluge izvršene čovjeku kao što su opskrba slatkom vodom i vodni plovni putovi.

38. Finska vlada osporava preširoko tumačenje pojma vodnih usluga koje zagovara Komisija. Ono bi narušilo ravnotežu između instrumenata ODV-a koji se tiču upravljanja vodnim resursima, dok ta direktiva predstavlja samo „okvirni“ propis koji ostavlja nacionalnom zakonodavcu široku diskrecijsku ovlast pri izboru sredstava provedbe⁴⁰. Prema mišljenju švedske vlade jasno je da Komisijina definicija uopće ne vodi računa o posebnim prirodnim i zemljopisnim uvjetima različitih država članica. Ujedinjena Kraljevina također osporava Komisijinu tezu.

B – Općenita očitovanja o ulozima vodne politike

39. U području vodne politike zakonodavstvo Zajednice se najprije tijekom 70-ih godina dvadesetog stoljeća zanimalo za korištenje vode (pitka voda, kupanje, ribogojstvo, uzgoj školjaka), potom za smanjenje zagađenja (otpadne vode, nitrati poljoprivrednog podrijetla)⁴¹. Europsko je zakonodavstvo stoga sadržavalo više sektorskih direktiva koje su se odnosile na vodu. Taj podijeljeni pristup smatrao se zastarjelim, nedosljednim i teško uskladivim s razvojem koji proizlazi iz znanstvenih spoznaja.

40. Opisivan kao kopernikanski obrat u području vodne politike⁴², ODV je utvrdio zajednički okvir kako bi se uskladio i djelomično zamijenio mozaik zakonodavnih tekstova Zajednice i nacionalnih tekstova koji su bili na snazi⁴³.

41. ODV predstavlja odlučan korak u razvoju vodne politike jer regulira upravljanje kvalitetom vode, dok je pitanja količinskog upravljanja navedena direktiva tek dodatno dotaknula⁴⁴. Uostalom to odražava pravnu osnovu ODV-a, koji je usvojen na temelju članka 175. UEZ-a (kasnije članak 192. UFEU-a), koji je uređivao nekadašnji postupak suodlučivanja. Nasuprot tome valja u tom pogledu primijetiti da iz članka 175. stavka 2. UEZ-a proizlazi da bi *problematika koja se odnosi na kvantitativno gospodarenje vodnim resursima ili, izravno ili neizravno, na dostupnost tih resursa*, u zakonodavnom postupku zahtijevala jednoglasno odlučivanje.

42. Naime, cilj je ODV-a održavanje i unapređivanje okoliša Unije. S tim je ciljem izravno povezana kvaliteta vode, dok količinsko upravljanje predstavlja samo jedan dodatni element koji doprinosi dobroj kvaliteti vode. To je razlog zbog kojeg ODV sadrži i mjere koje se tiču količine, podvrgnute cilju dobre kvalitete⁴⁵.

40 — Poziva se na presudu Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, t. 41.).

41 — Vidjeti, za povijesni kontekst, direktive nabrojene u prijedlogu Komisije COM(97) 49 *final* naslovljenom „Prijedlog direktive Vijeća o stvaranju okvira za djelovanje Zajednice u području vode“ od 26. veljače 1997., str. 3.

42 — Morgera, E., „Water Management and Protection in the EU“, *Environmental protection in multi-layered systems*, 2012., str. 265. do 287., posebno str. 266.

43 — Prijedlog COM(97) 49 *final*, str. 77.

44 — Vidjeti Aubin, D. i Varone, F., „The Evolution of European Water Policy“, Kissling i Kuks (ur.) *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004., str. 49. do 86.

45 — Uvodna izjava 19. ODV-a. Vidjeti također uvodnu izjavu 20. ODV-a u vezi s količinskom razinom podzemnih voda.

43. U ovom kontekstu potrebno je istaknuti da je izazov ove tužbe u tome što je vodna politika, kao bitan element ljudske djelatnosti koja se usto odnosi na opće dobro, predmet propisa na više razina prava Unije, što nalaže kompromisni pristup. Tako s jedne strane valja istaknuti vezu između ODV-a i skupine dodatnih direktiva kao što su Direktiva o podzemnim vodama⁴⁶, Direktiva o pročišćavanju otpadnih voda⁴⁷, Direktiva o nitratima⁴⁸, Direktiva o standardima kvalitete okoliša u području vodne politike⁴⁹, Direktiva o poplavama⁵⁰ i Direktiva o utvrđivanju tehničkih specifikacija za kemijsku analizu i praćenje stanja voda⁵¹.

44. S druge strane ne valja izgubiti iz vida međusektorsku perspektivu u kontekstu održivog upravljanja izvorima vode, vodeći računa o, među ostalim, instrumentima poljoprivredne politike Zajednice, regionalne politike, usvojenim aktima u području obnovljivih izvora energije ili o riječnom prijevozu kao i pravilima koja se odnose na korištenje zemljišta, pri čemu se ne smije zanemariti prilagodba klimatskim promjenama⁵².

45. Osim toga, iako su površinske i podzemne vode obnovljivi prirodni resursi⁵³, nejednaka podjela vode unutar Unije čini usvajanje i primjenu zakonodavnog okvira o zaštiti vode vrlo složenima⁵⁴. Izvori slatke vode po stanovniku su dvadeset puta veći u zemljama Sjeverne Europe nego u zemljama Južne Europe⁵⁵. Zbog tog razloga planovi upravljanja riječnim slivovima glavno su oruđe u provedbi ODV-a⁵⁶. Naime uvodna izjava 13. ODV-a u tom pogledu ističe da su „u Zajednici prisutni različiti uvjeti i različite potrebe koje zahtijevaju specifična rješenja. Tu bi različitost trebalo uzeti u obzir prilikom planiranja i realizacije mjera za zaštitu i održivo korištenje vode u okviru riječnog sliva. Odluke bi trebalo donositi što je bliže moguće mjestima gdje je voda izložena nekom utjecaju ili gdje se koristi. *Prednost bi trebalo dati akcijama koje potpadaju pod odgovornost zemalja članica, izradom programa mjera prilagođenih regionalnim i lokalnim uvjetima*“ (moje isticanje).

46 — Direktiva 2006/118/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja (SL L 372, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 33.)

47 — Direktiva Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (SL L 135, str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 5.) i Uredba (EZ) br. 1882/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. rujna 2003. o prilagodbi odredbi u vezi s odborima koji pomažu Komisiji u obavljanju njezinih provedbenih ovlasti predviđenih aktima koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora o EZ-u s Odlukom Vijeća 1999/468/EZ (SL L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 96.) kao i Uredba (EZ) br. 1137/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o prilagodbi nekih instrumenata podložnih postupku utvrđenom u članku 251. Ugovora, Odluci Vijeća 1999/468/EZ u vezi s regulatornim postupkom s kontrolom – Prilagodba regulatornom postupku s kontrolom – prvi dio (SL L 311, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 144.)

48 — Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL L 375, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.)

49 — Direktiva 2008/105/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o standardima kvalitete okoliša u području vodne politike i o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 82/176/EEZ, 83/513/EEZ, 84/156/EEZ, 84/491/EEZ, 86/280/EEZ i izmjeni Direktive 2000/60/EZ (SL L 348, str. 84.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 235.)

50 — Direktiva 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju rizicima od poplava (SL L 288, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 186.)

51 — Direktiva Komisije 2009/90/EZ od 31. srpnja 2009. o utvrđivanju tehničkih specifikacija za kemijsku analizu i praćenje stanja voda u skladu s Direktivom 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 201, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 64.)

52 — Na primjer, Komisija je te brojne ciljeve uzela u obzir u području energije vode jer ona predstavlja najvažniji izvor energije kada je riječ o obnovljivim izvorima u Uniji i bitan instrument u borbi protiv klimatskih promjena. Vidjeti s tim u vezi pitanje koje je postavio N. Glante o proturječnosti između Okvirne direktive o vodama i Direktive o energijama iz obnovljivih izvora, koje je dostupno na internetskoj stranici <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-2277+0+DOC+XML+V0//FR> i odgovor Komisije na internetskoj stranici <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-2277&language=FR>.

53 — Vidjeti uvodnu izjavu 28. ODV-a.

54 — Komisijina brošura naslovljena „Voda, izvor za život – Kako Okvirna direktiva o vodama doprinosi zaštiti europskih izvora“, str. 8., http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/wfd_brochure_fr.pdf

55 — [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_\(1\)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2%80%94_94_long-term_average_(1)_1_000_m%C2%B3_per_inhabitant_YB14.png&filetimestamp=20140228120245).

56 — Vidjeti Komisijino izvješće dostupno na internetskoj adresi <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/fr.pdf>.

46. Napokon treba istaknuti da je zbog složenosti koja obilježava ODV Komisija donijela brojne dokumente s objašnjenjima i izvještaje o provedbi ODV-a⁵⁷, što je dovelo do Plana djelovanja za zaštitu vodnih izvora u Europi⁵⁸.

47. Sporne odredbe valja analizirati vodeći računa o ovim općim očitovanjima.

C – Načelo povratka troškova prema ODV-u

1. Sadržaj članka 2. točke 38. i članka 9. ODV-a

48. Kao što navodi Komisija „srž ovog spora“ odnosi se na tumačenje članka 2. točke 38. ODV-a. Radi utvrđivanja dosega neke odredbe prava Unije valja istodobno voditi računa o njezinom tekstu, o njezinom kontekstu i o njezinoj svrsi⁵⁹. Nastanak odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje⁶⁰.

49. Najprije moram navesti da načelo naplate troškova vodnih usluga koje proizlazi iz članka 9. ODV-a predstavlja inovativan instrument koji ima za cilj osigurati bolju primjenu pravila zagađivač plaća u sektoru vodnih usluga⁶¹. ODV je stoga jedna od inicijativa usmjerenih na jačanje uloge ekonomskih instrumenata u okolišnim politikama.

50. Posljedično članak 9. ODV-a predviđa da države članice vode računa o načelu povrata troškova vodnih usluga. Preciznije, države članice osiguravaju da politika cijena vode predstavlja odgovarajući poticaj korisnicima da koriste vodne resurse učinkovito i da time doprinesu ostvarenju okolišnih ciljeva ODV-a. Različiti korisnici, koje ODV dijeli najmanje na industriju, domaćinstva i poljoprivredu, na odgovarajući način doprinose povratu troškova vodnih usluga, na temelju ekonomske analize provedene sukladno Prilogu III. ODV-a i uzimajući u obzir načelo onečišćivač plaća.

51. Članak 2. točka 38. ODV-a definira vodne usluge kao sve usluge koje „osiguravaju“, s jedne strane, „zahvaćanje, akumuliranje, skladištenje, pročišćavanje i distribuciju površinske ili podzemne vode“ i, s druge strane, „prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda koje se zatim ispuštaju u površinske vode“.

52. Stoga je legitimno smatrati da je zakonodavac Unije definirao vodne usluge u kontekstu dviju glavnih aktivnosti nužnih za korištenje vode, to jest opskrbe vodom, u početnom, i pročišćavanja otpadnih voda, u daljnjem stadiju.

53. Gore navedena definicija nužno podrazumijeva postojanje pružatelja usluga. Osim toga iz nje proizlazi također da se aktivnosti u pitanju smatraju pružanjem vodnih usluga samo u mjeri u kojoj su one uključene u okvir opskrbe vodom i pročišćavanja otpadnih voda. Osim toga aktivnosti nabrojene u članku 2. točki 38. podtočki (a) ODV-a precizirane su samo da bi bile uzete u obzir u procesu naplate.

57 — Vidjeti, *ex multis*, izvješća Komisije o provedbi ODV-a, osobito Priopćenje Komisije od 22. ožujka 2007. naslovljeno „Prema održivom upravljanju vodom u Europskoj uniji - prvi korak u provedbi Okvirne direktive o vodama“ (COM(2007) 128 *final*); Izvješće o provedbi ODV-a (COM(2012) 670 *final*); Izvješće „The Fitness Check of EU Freshwater Policy“ http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/SWD-2012-393.pdf i Izvješće o reviziji politike EU-a o nestašici vode i suši (COM(2012) 672 *final*).

58 — COM(2012) 673 *final*. Vidjeti http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/COM-2012-673final_EN_ACT-cov.pdf.

59 — Vidjeti presude NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, t. 23. i navedenu sudsku praksu) kao i Komisija/Irska (C-85/11, EU:C:2013:217, t. 35.).

60 — Vidjeti u tom smislu presudu Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.).

61 — Vidjeti COM(97) 49 *final*, str. 20., gdje Komisija priznaje da to načelo nije bilo spomenuto u njezinom priopćenju iz 1996. iz kojeg je potekao njezin zakonski prijedlog, već je navedeno načelo istaknuto tijekom konzultacija koje su prethodile tom prijedlogu.

Naime, kao što je to na raspravi istaknuo agent finske vlade, zakonodavac je smatrao nužnim osigurati da se kod obračuna troškova iz članka 9. ODV-a uzmu u obzir sve strane koje sudjeluju u okviru distribucije vode. Ako bi navedena točka 38. sadržavala samo pojam „opskrba“, bilo bi moguće tu odredbu tumačiti samo u odnosu na zadnju kariku, to jest distribuciju vode krajnjem korisniku.

54. Stoga dijelim stajalište Savezne Republike Njemačke da je cilj članka 2. točke 38. ODV-a obuhvatiti opskrbu vodom u svim njezinim aspektima i dovesti do naplate koja omogućava povrat troškova putem članka 9. ODV-a⁶². Prema mojem mišljenju navedeno načelo treba se primjenjivati bez obzira na sastav lanca opskrbe. Drugim riječima trošak koji plaća potrošač ili bilo koji drugi korisnik pitke vode treba uključivati sve usluge bez obzira na broj uključenih pružatelja usluga.

55. To tumačenje članka 2. točke 38. ODV-a potvrđeno je uobičajenim smislom njegova izričaja kao i nastankom i strukturom ODV-a te teleološkim tumačenjem navedene odredbe.

2. Doslovno tumačenje

56. Nesporno je da članak 2. ODV-a sadrži definicije u svrhu primjene navedene direktive. Posljedično, njegovo tumačenje treba ponajprije biti utemeljeno na zajedničkom nazivniku svih država članica, što je uobičajeni smisao njegova izričaja. To mi se čini tim više nužno jer je ODV okvirna direktiva.

57. U tom pogledu podsjećam da je Sud već odbio argumentaciju Komisije predstavljenu u okviru tužbe zbog povrede obveze u poreznom području kojom je Komisija prigovorila državi članici da nije usvojila tumačenje koje korigira relevantnu odredbu direktive, iako je sadržaj odredbe doslovno prenijela u nacionalni pravni sustav. Čini mi se da Komisija u ovom slučaju slijedi sličan pristup na osnovi gore navedenog propisa o zaštiti površinskih voda. Sud je u presudi uputio na načelo pravne sigurnosti koje zahtijeva da propis Unije omogućí zainteresiranim osobama da se točno upoznaju s opsegom obveza koje im se nalažu⁶³. Osim toga Sud je podsjetio da se, u slučaju jasnog i nedvosmislenog teksta odredbi koji opravdava i njihova struktura, pojam naveden u njima ne smije tumačiti na način koji je usmjeren na širenje obveza država članica na koje se odnosi⁶⁴.

58. S obzirom na bogatu raspravu koja je prethodila usvajanju ODV-a i njegovu inovativnu narav s gledišta zaštite okoliša utemeljene u odnosu na prirodne zemljopisne i hidrološke formacije, a ne političke granice, smatram da je traženje pojašnjenja o izričaju ODV-a u drugim aktima sekundarnog prava kao što su Direktiva o uslugama ili Direktiva o okolišnoj odgovornosti, kao što se to čini u analizi koju su predložile Komisija i Savezna Republika Njemačka, u najmanju ruku od male koristi. Ističem osim toga da ODV sadrži takve izričite upute kada je zakonodavac to smatrao korisnim, osobito glede definicije izraza „voda namijenjena za ljudsku potrošnju“ iz članka 2. točke 37. ODV-a, koja upućuje na definiciju iz Direktive 80/778/EEZ⁶⁵.

59. Naime u skladu najprije sa svojim uobičajenim smislom, izraz „usluga“ treba shvaćati kao aktivnost koju pružatelj pruža različitim vrstama primatelja usluga, bilo domaćinstvima, javnim ustanovama, poljoprivredi ili industriji. Naprotiv smatrati vlastitu opskrbu uslugom nije u skladu s uobičajenim značenjem tog izraza. Iako je točno da postoje slučajevi u kojima posebna odredba predviđa da se u pravnom smislu smatra da je zastupnik izvršio uslugu samom sebi, ipak takvo tumačenje ne odgovara uobičajenom smislu i treba jasno proizlaziti iz teksta odredbe o kojoj je riječ⁶⁶.

62 — Vidjeti točku 42. odgovora na tužbu.

63 — Presuda Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-582/08, EU:C:2010:429, t. 49. do 52.)

64 — *Ibidem* (t. 51.)

65 — Direktiva Vijeća 98/83/EZ od 15. srpnja 1980. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju (SL L 229, str. 11.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 98/83/EZ od 3. studenoga 1998. (SL L 330, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 51.)

66 — Vidjeti članak 26. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 51.)

60. Točno je da različite jezične inačice članka 2. točke 38. ODV-a nisu podudarne. Naime u francuskoj inačici te direktive nalazi se izraz usluge koje „osiguravaju“ aktivnosti nabrojene u navedenoj točki 38. podtočkama (a) i (b), što se ne odnosi izravno na uslugu izvršenu u korist primatelja.

61. Međutim podsjećam da nužnost jedinstvene primjene, a stoga i jedinstvenog tumačenja odredaba prava Unije isključuje da se, u slučaju nedoumice, tekst odredbe razmatra izdvojeno u jednoj od svojih inačica, već naprotiv zahtijeva tumačenje i primjenu s obzirom na inačice utvrđene na svim ostalim službenim jezicima. U slučaju razlika između pojedinih jezičnih inačica jednog akta Unije, spornu odredbu treba tumačiti s obzirom na opću strukturu i cilj propisa kojeg je ona dio⁶⁷.

62. Naime u većini ostalih jezičnih inačica, naglasak je stavljen na radnju pružanja ili stavljanja korisniku na raspolaganje aktivnosti nabrojanih u članku 2. točki 38. podtočkama (a) i (b) ODV-a⁶⁸. To ide u prilog tezi prema kojoj je zakonodavac želio jasno zahtijevati dvostrani odnos koji sadrži radnju izvršenu od jedne strane u korist druge strane.

63. Naprotiv, čini mi se beskorisnim usredotočiti se na analizu strukture sporne odredbe, a posebice na upotrijebljene veznike i zareze. Naime u slučaju kada je moguće odredbu prava Unije tumačiti na više načina, prednost treba dati onom tumačenju koje može sačuvati njezin koristan učinak⁶⁹. Zbog razloga koji slijede, tumačenje članka 2. točke 38. ODV-a, koje predlaže Komisija, ima kao učinak brisanje razlike između, s jedne strane, pojma vodnih usluga i, s druge strane, pojma korištenja vode te konačno uneravnoteženje odnosa između više instrumenata, koji je želio uspostaviti zakonodavac kako bi se očuvao koristan učinak ODV-a.

64. Konačno, pitanje treba li se raditi o usluzi koja se plaća ne čini mi se u tom smislu posebno relevantnim, s obzirom na to da je cilj odredaba ODV-a koje se odnose na naplatu zahtijevati da sve vodne usluge dovedu do izdavanja računa koji plaća korisnik⁷⁰.

3. Povijesno tumačenje

65. Protivno Komisiji, uvjeren sam da je nastanak pravnog akta pouzdan i posebno bogat izvor koji omogućava predočavanje rasprava koje su pratile usvajanje akta kao i, u određenoj mjeri, namjeru zakonodavca. To je, prema mojem mišljenju, tim više slučaj na tako osjetljivom području kao što je politika u pitanju vode, koja se smatra zajedničkom baštinom i zahtijeva posebnu zaštitu.

66. U zakonskom prijedlogu Komisija je istaknula da se ODV-om želi uspostaviti okvir Zajednice za zaštitu vode prema zajedničkom pristupu, radi zajedničkih ciljeva, na osnovi zajedničkih načela i mjera⁷¹.

67. Stoga je ona u navedenom prijedlogu zagovarala pristup utemeljen na potpunom povratu troškova, u smislu da svi troškovi svih vodnih usluga moraju biti potpuno vraćeni, uzimajući u obzir sve korisnike u svakom gospodarskom sektoru⁷².

67 — Presuda Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, t. 13. i navedena sudska praksa)

68 — Vidjeti sljedeće jezične inačice: na španjolskom *en beneficio de*, njemačkom *zur Verfügung stellen*, engleskom *provide*, talijanskom *che forniscono*, litavskom *teikiamos*, poljskom *umożliwiają*, finskom *tarjoavat* i švedskom *tillhandahåller*.

69 — Vidjeti osobito presude Saarland i dr. (187/87, EU:C:1988:439, t. 19.); Komisija/Francuska (C-434/97, EU:C:2000:98, t. 21.) kao i Sturgeon i dr. (C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, t. 47.).

70 — Odredba članka 9. stavka 1. trećeg podstavka u vezi s člankom 4. ODV-a međutim ne isključuje određenu fleksibilnost u primjeni tog zahtjeva.

71 — Prijedlog direktive Vijeća, COM(97) 49 *final*

72 — COM(97) 49 *final*, str. 21.

68. Nasuprot tomu, Vijeće Europske unije je, odbacujući takav pristup u zajedničkom stajalištu, istaknulo da države članice moraju na temelju ekonomske analize odrediti mjere koje se trebaju usvojiti radi primjene načela povrata⁷³.

69. ODV promiče stoga naplatu troškova, a da načelo potpunog povrata ne bude obvezno, uz iznimku vodnih usluga koje se mogu shvatiti kao usluge koje uključuju opskrbu vodom i pročišćavanje otpadnih voda. To tumačenje je također potvrđeno izvješćem o zajedničkom nacrtu Odbora za mirenje iz kojeg proizlazi da je upravo naplata tih dvaju oblika korištenja vode bila u središtu pregovora⁷⁴.

70. Osim toga, kao što proizlazi iz analize zakonodavnih radova, jedna od glavnih točaka neslaganja država članica odnosila se na razliku između pristupa usmjerenog na kvalitetu vode nasuprot količini. U odnosu na konačni tekst ODV-a, valja zaključiti da je problematika količinskog upravljanja kao takvog bila isključena iz područja primjene direktive, što je uostalom u skladu s prihvaćenom pravnom osnovom⁷⁵, dok su određeni količinski aspekti popratno pokriveni.

71. Zapravo, čini mi se da Komisija ovom tužbom nastoji uspostaviti prošireno tumačenje obveze naplate korištenja vode koje bi moglo proširiti područje primjene ODV-a kako bi u njega uključilo propis, količinsko upravljanje vodom ili barem utjecalo „neposredno ili posredno, na dostupnost“ vodnih resursa. Naime ekonomska analiza predviđena u Prilogu III. ODV-a mora uključivati, između ostalog, procjenu količine, cijena i troškova povezanih s vodnim uslugama, što potvrđuje da se u strukturi ODV-a naplata odnosi na količinski i kao takav podređan aspekt upravljanja vodom. Posljedično, pristup koji zagovara Komisija mogao bi biti u sukobu s pravnom osnovom ODV-a, time što on želi zaobići zahtjev koji proizlazi iz starog članka 175. stavka 2. UEZ-a.

4. Sustavno tumačenje

72. Treba podsjetiti da su glavna načela ODV-a upravljanje riječnim slivom, postavljanje ciljeva u pogledu „vodene mase“, planiranje i izrada programa s posebnom metodom rada i rokovima, ekonomska analiza modaliteta naplate vode i integracija okolišnih troškova kao i konzultiranje javnosti u cilju jačanja transparentnosti vodne politike.

73. ODV također definira metodu rada zajedničku državama članicama koja se temelji na četiri bitna dokumenta, to jest na pregledu stanja koji omogućuje identifikaciju problematike koja se rješava, planu upravljanja koji uspostavlja okolišne ciljeve, programu mjera koji definira akcije koje će omogućiti postizanje ciljeva i programu praćenja koji osigurava praćenje postizanja uspostavljenih ciljeva. Pregled stanja, plan upravljanja i program mjera obnavljaju se svakih šest godina.

74. U tom kontekstu članak 9. ODV-a, koji propisuje načelo naplate troškova, ne može se analizirati izdvojeno. On zapravo predstavlja mehanizam sam po sebi, vezan uz članak 11. ODV-a, koji se odnosi na obvezu država članica da izrade program mjera, koji predstavlja jedan od glavnih instrumenata količinskog upravljanja vodom. U skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (b), među temeljnim zahtjevima svakog programa nalaze se mjere koje su procijenjene adekvatnima svrsi navedenog članka 9. Stoga mjere koje se odnose na povrat troškova vodnih usluga čine sastavni dio programa mjera. Kroz tu je prizmu stoga Komisija trebala istražiti poštuje li država članica svoje obveze koje proizlaze iz ODV-a.

73 — Zajedničko stajalište Vijeća (EZ) br. 41/1999 od 22. listopada 1999. doneseno u skladu s postupkom propisanim u članku 251. Ugovora o osnivanju Europske zajednice radi usvajanja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL C 343, str. 1.)

74 — Izvješće o zajedničkom nacrtu, koji je odobrio Odbor za mirenje, Direktive Vijeća o uspostavi okvira za zajedničko djelovanje u području vodne politike – Izaslanstvo Parlamenta u Odboru za mirenje (A5-0214/2000). Vidjeti podnesak koji je Ujedinjena Kraljevina podnijela kao intervenijent, točku 15. Naime zakonodavac je želio nametnuti načelo povrata troškova opskrbe vodom i pročišćavanja otpadnih voda, što je u nekim zemljama članicama snažno subvencionirano, pritom dopuštajući Irskoj da zadrži svoju praksu financiranja navedenih usluga izravno iz državnog proračuna.

75 — Aubin, D. i Varone, F., *European Water Policy, A path towards an integrated resource management*, Louvain-la-Neuve, 29. ožujka 2002.

75. Članak 9. ODV-a također treba tumačiti u vezi s njegovim člankom 4., s obzirom na to da politika naplate vode može poticati korisnike da koriste resurse na učinkovit način i doprinosi ostvarivanju okolišnih ciljeva definiranih u članku 4. ODV-a.

76. Posljedično čini mi se nepobitnim da naplata ne predstavlja samostalan instrument ODV-a, već se mora primjenjivati u uskoj vezi s brojnim drugim instrumentima predviđenima tom istom direktivom.

77. Osim toga navodim da članak 2. ODV-a razlikuje s jedne strane „vodne usluge“ iz točke 38. i s druge strane „korištenje vode“ iz točke 39. U skladu s potonjom točkom, „korištenje vode“ pokriva vodne usluge kao i svaku aktivnost koja može imati znatan utjecaj na stanje voda. Stoga je nesporno da definicija korištenja vode obuhvaća u svojem području primjene kategoriju usluga definiranu člankom 2. točkom 38. ODV-a. To je uostalom potvrdila sama Komisija u referentnom dokumentu koji se odnosi na prijenos ODV-a od strane država članica⁷⁶.

78. Korištenja vode predstavljaju aktivnosti koje imaju znatan utjecaj na stanje voda. Osim toga samo je po sebi razumljivo da vodne usluge imaju također takav utjecaj. Suprotno tome za primjere korištenja vode koje je spomenula Komisija, kao što su kupanje ili sportski ribolov, teško da se može smatrati da mogu imati znatan utjecaj na stanje voda. Kad bi to bio slučaj, tumačenje koje nudi Komisija oduzelo bi smisao opsega primjene članka 2. točki 39. ODV-a.

79. Imajući u vidu ta razmatranja, treba istaknuti da Komisija u svojoj tužbi kritizira određeni broj praksi, koje se mogu činiti spornima s gledišta ekologije kao i iz kuta održivog upravljanja vodom, osobito u rudarskom sektoru, koje predstavljaju korištenja vode. Ipak, čini mi se da Komisija tako zanemaruje instrumente kojima raspolažu države članice u vezi s pojmom vodene mase koja je jedinica procjene i usmjeravanja ODV-a.

80. Naime s obzirom na to da se prati stanje vodenih masa, u svakom slivu uspostavljen je program praćenja kako bi se procijenilo stanje vodenih masa i osiguralo ostvarenje ciljeva. Stoga mi se čini da je Komisija, kako bi dokazala povredu obveze, trebala slijediti takav pristup.

81. U tom smislu primjećujem da članak 4. stavak 3. ODV-a iznimno dopušta državama članicama da odrede vodenu masu kao znatno promijenjenu. Ta kvalifikacija koju predviđa ODV primjenjuje se na vodene mase na kojima se izvršava jedna ili više tzv. posebnih aktivnosti, koje bitno mijenjanju prvotne hidromorfološke značajke vodene mase na način da ne bi bilo moguće doseći dobro ekološko stanje bez značajnih negativnih posljedica za aktivnost u pitanju. Da bi bile određene kao znatno promijenjene vodene mase ili umjetna vodna tijela, vodene mase moraju zadovoljavati određene kriterije nabrojene u ODV-u. Takvo određenje treba izričito spomenuti u planu upravljanja (vidjeti članak 4. stavak 3. točku (b) ODV-a).

82. Osim toga, čini mi se da se određeni prigovori Komisije zapravo odnose na Direktivu 2006/118 o zaštiti podzemnih voda. Naime ta direktiva predviđa kriterije za procjenu kemijskog stanja voda, kriterije za identifikaciju i promjenu znatnih i trajno rastućih trendova koncentracije onečišćujućih tvari kao i mjere sprečavanja i ograničavanja ispusta onečišćujućih tvari u podzemne vode.

76 — Vidjeti *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, dostupno na internetskoj stranici <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf> (str. 74.).

83. Tumačenje načela naplate kao mehanizma na raspolaganju državama članicama također se pojavljuje u određenom broju dokumenata koje je Komisija objavila o ODV-u. U prvom priopćenju o primjeni ODV-a⁷⁷, Komisija je precizirala da nedostatak internalizacije okolišnih troškova može predstavljati dodatni razlog zbog kojeg se dosad voda nije koristila na održiv način. ODV predviđa mehanizam prema kojem se troškovi za okoliš i za resurse moraju uzeti u obzir pri određivanju doprinosa različitih korisnika vode povratu troškova vodnih usluga⁷⁸. To jasno pokazuje dopunsku narav naplate.

84. Dodajem da u nacionalnim sustavima također postoje druga sredstva internalizacije okolišnih troškova korištenja vode. Na primjer znatna korištenja vodene mase mogu biti podvrgnuta obvezi naknade svake štete koja iz toga korištenja nastane, osobito stanovništvu na koje se to odnosi, ostalim korisnicima vode i zainteresiranim stranama. Usto su zaključci Vijeća „Okoliš“ iz 2012. godine spomenuli druge instrumente i oruđa, a ne samo ekonomske, koji mogu poboljšati razumno korištenje vode, kao što su obrazovanje i osvješćivanje⁷⁹.

85. S obzirom na prethodno izneseno, tumačenje koje zastupa Komisija ne može se prihvatiti.

5. Teleološko tumačenje

86. Nesporno je da ODV slijedi više ciljeva kao što su sprečavanje i smanjenje onečišćenja, promicanje održivoga korištenja vode, zaštita okoliša, poboljšanje stanja vodnih ekosustava i ublažavanje učinaka poplava i suša. ODV uspostavlja ciljeve za zaštitu i popravljivanje stanja površinskih voda (slatkih i obalnih voda) i podzemnih voda. Opći cilj je odsad do 2015. godine postići „dobro [ekološko i kemijsko] stanje“ svih voda na europskom području.

87. Vodna politika uređena ODV-om predstavlja transparentan, učinkovit i dosljedan zakonodavni okvir koji definira zajednička načela i opći okvir djelovanja te osigurava koordinaciju, integraciju i, dugoročno, razvoj općih načela i struktura koji omogućuju zaštitu i ekološki održivo korištenje vode u Europskoj uniji, u skladu s načelom supsidijarnosti⁸⁰.

88. Iako Sud još nije imao prilike tumačiti ODV u cijelosti, odlučivao je o određenim aspektima bitnima za ovaj postupak. Tako je Sud presudio da je ODV okvirna direktiva koja utvrđuje zajednička načela i opći okvir djelovanja za zaštitu voda te osigurava koordinaciju, integraciju kao i, dugoročno, razvoj općih načela i struktura koji omogućuju zaštitu i ekološki održivo korištenje vode u Zajednici. Zajednička načela i opći okvir djelovanja koje ona uspostavlja moraju kasnije razraditi države članice koje trebaju usvojiti niz konkretnih mjera u skladu s rokovima koje propisuje Direktiva. Ta direktiva nije međutim usmjerena na potpuno usklađivanje propisa država članica u području vode⁸¹.

89. ODV stoga spada u vrstu akata koji propisuju državama članicama da poduzmu nužne mjere za osiguranje da će određeni ciljevi koji su izraženi na opći i nekvantificirajući način biti postignuti, pritom ostavljajući državama članicama određeni diskrecijski prostor glede naravi mjera koje treba poduzeti⁸².

77 — Priopćenje Komisije od 22. ožujka 2007. naslovljeno „Prema održivom upravljanju vodom u Europskoj uniji – prvi korak u provedbi Okvirne direktive o vodama 2000/60/EZ“, COM(2007) 128 *final*. U tom izvješću Komisija se među ostalim brine da više država članica neće moći ispuniti ciljeve postavljene u ODV-u, posebno zbog fizičkog pogoršanja vodnih ekosustava, osobito zbog pretjeranog iskorištavanja vodnih izvora i visokih razina onečišćivanja iz raznih izvora.

78 — COM(2007) 128 *final*, str. 6.

79 — Plan djelovanja za zaštitu vodnih izvora u Europi – Zaključci Vijeća, vidjeti http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/Conclusions%20du%20conseil%20du%2017%20dec%202012%20adoptees.pdf.

80 — Vidjeti uvodnu izjavu 18. ODV-a.

81 — Presuda Komisija/Luksemburg (EU:C:2006:749, t. 41.)

82 — Vidjeti, što se tiče većine odredaba ODV-a, presudu Komisija/Italija, zvanu „San Rocco“ (C-365/97, EU:C:1999:544, t. 67. i 68.) i presudu Komisija/Francuska (C-60/01, EU:C:2002:383, t. 27.), obje navedene u presudi Komisija/Luksemburg (EU:C:2006:749, t. 39. i 43.).

90. U pogledu prethodnih razmatranja u točkama 86. do 89. kao i obilježja ODV-a izloženih u točkama 39. do 50. i 72. do 74. ovog mišljenja, čini mi se stoga jasnim da bi u ostvarivanju ciljeva ODV-a države članice morale usvojiti mjere, osobito s gledišta učinkovitosti u odnosu na njihov nacionalni sustav, i time uzeti u obzir regionalne, društvene, okolišne i gospodarske posebnosti. One stoga imaju široku diskrecijsku ovlast koju nije moguće tipizirati radi primjene ekonomskog pristupa, kakvog zastupa Komisija, koja je osim toga čini se krenula od pogrešne pretpostavke prema kojoj vodni izvori uvijek i u svim državama članicama ulaze u javno područje, što bi ovlastilo državu da nametne cijenu u svrhu korištenja vode kao što je vlastita opskrba i zahvaćanje vode za proizvodnju električne energije.

91. Osim toga specijalizirane studije navode da se čini da glavni izazov leži u strukturi naplate, a ne samo u njezinom uvođenju⁸³. Također navodim da sustav prethodnog odobrenja za mjere koje mogu utjecati na vodene mase ili podzemne vode, kao što su zahvaćanje ili akumuliranje, ili u određenim slučajevima njihova potpuna zabrana, predstavljaju često prikladniji instrument za osiguranje dobrog stanja voda kao i njihovo ekološki održivo korištenje.

92. U svakom slučaju homogena primjena načela naplate, koja se pogrešno temelji na širokom tumačenju definicije vodnih usluga u smislu članka 2. točke 38. ODV-a, ne može se prihvatiti, ne samo vodeći računa o velikim razlikama koje zbog zemljopisnih i klimatskih uvjeta postoje između država članica u opskrbi vodom već i zbog postojanja više modela upravljanja vodom u državama članicama⁸⁴.

93. Osim toga navodim da tumačenje koje je predložila Komisija može, kao što su to ispravno navele njemačka i austrijska vlada, stvoriti ekonomske poticaje koji se s ekološkoga gledišta ne mogu braniti. Tako opća obveza naplate može obeshrabriti proizvodnju električne energije iz obnovljivih vodnih izvora, riječnu plovidbu i zaštitu protiv poplava. Takva bi obveza zapravo prisiljavala države članice da stvaraju ekonomske poticaje u korist hidrocentrala kako bi poticale poplave uzvodno od brane i pomanjkanje vode nizvodno od nje.

94. Općenitije, istina je da u svim državama članicama postoje važni ekološki razlozi koji opravdavaju poticanje štedljivoga korištenja slatke vode u okviru vlastite opskrbe. Ipak, takav čisto količinski pristup uopće ne vrijedi u državama članicama koje raspolažu velikim vodnim izvorima, što se tiče korištenja kao što su proizvodnja energije ili zaštita od poplava. U navedenim državama glavni je cilj zaštititi kvalitetu vode i omogućiti uravnoteženo upravljanje godišnjim hidrološkim ciklusom kako bi se izbjegle prevelike fluktuacije razine vode u vodenim masama koje čine integrirani hidrološki sustav. Zadnje navedeni aspekt može biti ključan za ekološku održivost određenih staništa i ugroženih vrsta. Upravo je zbog tog razloga ODV usvojio cjelovit pristup upravljanju vodama, što isključuje da neki instrument kao što je naplata bude općeprimjenjiv u svim državama članicama neovisno o njihovim ekološkim i hidrološkim posebnostima.

95. Zbog svih izloženih razloga, predlažem da se tužba Komisije odbije kao neosnovana.

83 — Izvješće br. 1/2012 Europske agencije za okoliš „Towards efficient use of water resources in Europe“, <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water>, str. 30. do 35. – koncept vodenog otiska (*water footprint*) koji se osobito primjenjuje u Španjolskoj.

84 — Tako na primjer u Finskoj i Švedskoj vodene mase predstavljaju kategoriju vlasništva nad nekretninama koja je nekoć bila uređena cjelovitim zakonodavnim aktima koji su uređivali kako odnose privatnog prava tako i odnose javnog prava, s kvalitativnog i količinskog gledišta. U tim zemljama članicama svako bitno korištenje vode u različite svrhe, kao što je zahvaćanje, proizvodnja vodene energije ili plovidba, podvrgnuto je postupku izdavanja odobrenja od sudova ili nadležnih tijela. Osim toga sustav propisuje apsolutne zabrane kao i vaganja između različitih općih i posebnih interesa, vezanih uz vodenu masu u pitanju. Osim toga valja razlikovati savezni model koji se primjenjuje u Njemačkoj i pokrajinski model koji prevladava u Španjolskoj, Italiji i u Ujedinjenoj Kraljevini. Napokon, također postoji unitarni model koji se primjenjuje u Francuskoj Republici i Republici Poljskoj. Vidjeti, Alberton, M., „Environmental Protection in Multi-Layered Systems“, Leiden, 2012.

D – Analiza tereta dokazivanja

96. Ako bi Sud unatoč navedenim manjkavostima u pogledu određenja predmeta i dosega spora kao i naravi povrede obveze koja se stavlja na teret ipak ovu tužbu smatrao dopuštenom i prihvatio tumačenje koje je predložila Komisija, nedostaci podnesenih dokaza ipak bi bili očiti. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Komisija mora dokazati postojanje povrede obveze. Komisija stoga mora dostaviti Sudu elemente koji su mu nužni za ispitivanje postojanja navedene povrede te se ne može pozvati ni na kakvu presumpciju⁸⁵.

97. No kao što sam već utvrdio u točkama 20. i sljedećima ovog mišljenja, Komisija je usmjerila svoju tužbu na tumačenje koje se prema njezinom mišljenju treba dati odredbi ODV-a, a da usporedno nije pružila Sudu dokaze koji bi omogućili da se utvrdi povreda obveze koja se stavlja na teret. Usto, jedini primjeri koje je Komisija pružila o navodno heterogenoj primjeni pojma vodnih usluga od strane tužene države članice gube se među općim razmatranjima o tumačenju ODV-a. Tako se Komisija, da bi pojasnila rizike za stanje voda, više puta poziva, među ostalim, na primjere čija se relevantnost može činiti upitnom (spominjanje Ženevskog jezera ili tvrdnja da se 44% vode zahvaćene u Uniji koristi za proizvodnju energije), a da to pritom ne može dokazivati povredu obveze Savezne Republike Njemačke.

98. Slijedom navedenoga, tužba mi se također čini neosnovanom zbog nedostatka dokaza.

V – Zaključak

99. Stoga predlažem Sudu da:

- odbaci tužbu Europske komisije kao nedopuštenu ili ju u svakom slučaju odbije kao neosnovanu i
- Europskoj komisiji naloži snošenje troškova.

⁸⁵ — Vidjeti osobito presude Komisija/Nizozemska (C-408/97, EU:C:2000:427, t. 15.), Komisija/Finska (C-246/08, EU:C:2009:671, t. 52.) kao i Komisija/Nizozemska (C-79/09, EU:C:2010:171).