



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2014 m. rugsėjo 11 d.*

„Valstybės išsipareigojimų neįvykdymas — Aplinka — Direktyva 2000/60/EB — Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindai — Sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimas — Sąvoka „vandens paslaugos“

Byloje C-525/12

dėl 2012 m. lapkričio 19 d. pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl išsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama E. Manhaeve ir G. Wilms, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Vokietijos Federacinę Respubliką, atstovaujamą T. Henze ir J. Möller,

atsakovę,

palaikomą

Danijos Karalystės, atstovaujamos M. Wolff ir V. Pasternak Jørgensen,

Vengrijos, atstovaujamos M. Z. Fehér ir K. Szíjjártó,

Austrijos Respublikos, atstovaujamos C. Pesendorfer,

Suomijos Respublikos, atstovaujamos J. Heliskoski ir H. Leppo,

Švedijos Karalystės, atstovaujamos A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ir S. Johannesson,

Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės, atstovaujamos S. Behzadi-Spencer ir J. Beeko, padedamų baristerio G. Facenna,

įstojusių į bylą šalių,

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kuri sudaro kolegijos pirmininkė R. Silva de Lapuerta, teisėjai J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (pranešėjas) ir A. Arabadjiev,

* Proceso kalba: vokiečių.

generalinis advokatas N. Jääskinen,

posėdžio sekretorė C. Strömholm, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2014 m. kovo 5 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2014 m. gegužės 22 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- 1 Ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad neįtraukusi tam tikrų paslaugų (pavyzdžiui, užtvenkimo elektros energijos gamybos hidroelektrinėse, laivybos ir apsaugos nuo potvynių tikslais, vandens ėmimo drėkinimo ir pramoniniais tikslais, taip pat vartoti savoms reikmėms) į sąvoką „vandens paslaugos“, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių jai pagal 2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/60/EB, nustatančią Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus (OL L 327, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 5 t., p. 275), ir, visų pirma, šios direktyvos 2 straipsnio 38 punktą ir 9 straipsnį.

Teisinis pagrindas

Direktyva 2000/60

- 2 Direktyvoje 2000/60, be kitų, yra šios konstatuojamosios dalys:

„(1) Vanduo nėra komercijos produktas, bet priklauso paveldui, kurį būtina apsaugoti, ginti ir išsaugoti.

<...>

(11) Kaip nurodyta Sutarties 174 straipsnyje, Bendrijos aplinkos politika turi padėti siekti, kad būtų išsaugota, apsaugota ir pagerinta aplinkos kokybė protingai ir racionaliai naudojant gamtos išteklius, ji turi remtis išankstinėmis atsargumo priemonėmis ir tuo principu, kad prevencinių veiksmų imtis ir aplinkai daromą žalą ištaisyti reikia pirmiausia teršalų susidarymo vietoje ir kad teršėjas moka.

<...>

(13) Bendrijoje sąlygos ir poreikiai yra įvairūs, todėl reikia skirtingų konkrečių sprendimų. Į šią įvairovę būtina atsižvelgti planuojant ir įgyvendinant priemones, užtikrinančias vandens apsaugą ir subalansuotą naudojimą upės baseino sistemoje. Sprendimai turėtų būti priimami kuo arčiau vietovių, kuriose vanduo yra kaip nors paveiktas ar naudojamas. Pirmenybę reikėtų teikti veiksams, už kuriuos atsakingos valstybės narės, sudarant prie regioninių ir vietinių sąlygų priderintų priemonių programas.

<...>

(19) Šia direktyva siekiama išlaikyti ir pagerinti vandens aplinką Bendrijoje. Tai pirmiausia yra susiję su atitinkamų vandenų kokybe. Siekiant užtikrinti gerą vandens kokybę, kiekybės kontrolė yra pagalbinis elementas, todėl turėtų būti nustatytos tokios kiekybės priemonės, kurios pasitarnautų gerai vandens kokybei.

(20) Kiekybinė požeminio vandens telkinio būklė gali turėti poveikio paviršinių vandenų kokybei ir žemės paviršiaus ekosistemoms, susijusioms su tuo požeminio vandens telkiniu.

<...>

(33) Geros vandens būklės turi būti siekiama kiekviename upės baseine, koordinuojant visas priemones, taikomas ir paviršinio, ir požeminio vandens telkiniams, esantiems toje pačioje ekologinėje, hidrologinėje ir hidrogeologinėje sistemoje.

<...>

(38) Priemonių programos dalis galėtų būti tam tikri valstybių narių taikomi ekonominiai instrumentai. Reikėtų atsižvelgti į vandens paslaugų sąnaudų ir aplinkos bei išteklių sąnaudų, patirtų dėl vandens aplinkai padarytos žalos ar neigiamo poveikio, susigrąžinimo principą, jį derinant pirmiausia su principu „teršėjas moka“. Tam tikslui reikės atlikti ekonominę vandens paslaugų analizę, paremtą ilgalaikėmis vandens paklausos ir pasiūlos prognozėmis vandens upės baseino rajone.

<...>“

3 Pagal Direktyvos 2000/60 2 straipsnį „Sąvokos“:

„Šioje direktyvoje vartojamos šios sąvokos:

<...>

38. „Vandens paslaugos“ – tai visos namų ūkiams, viešosioms institucijoms ir ekonominei veiklai teikiamos paslaugos, tokios kaip:

- a) paviršinio arba požeminio vandens ėmimas, užtvenkimas, saugojimas, apdorojimas ir skirstymas;
- b) nuotėkų surinkimo ir valymo įrenginių, iš kurių jos vėliau išleidžiamos į paviršinį vandenį, paslaugos.

39. „Vandens naudojimas“ – tai vandens paslaugos kartu su visa kita veikla, nurodyta 5 straipsnyje ir II priede, turinčia reikšmingą poveikį vandens būklei.

Ši sąvoka taikoma 1 straipsnyje ir ekonominei analizei, atliekamai pagal 5 straipsnį bei III priedo b punktą.

<...>“

4 Direktyvos 2000/60 9 straipsnyje „Sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimas“ numatyta:

„1. Valstybės narės atsižvelgia į sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimo principą pagal ekonominę analizę, atliktą vadovaujantis III priedu, ir visų pirma atsižvelgia į principą „teršėjas moka“.

Iki 2010 m. valstybės narės užtikrina:

- kad vandens kainų politika pakankamai skatintų vartotojus naudoti vandenį efektyviai ir taip padėtų siekti šios direktyvos aplinkos apsaugos tikslų,

— įvairiose vandens naudojimo srityse, kurių yra išskirta bent trys – pramonė, buitinis sektorius ir žemės ūkis, deramai būtų padengiamos sąnaudos, patirtos teikiant vandens paslaugas, remiantis pagal III priedą atlikta ekonomine analize ir visų pirma atsižvelgiant į principą „teršėjas moka“.

To siekdamas valstybės narės gali atsižvelgti į sąnaudų susigrąžinimo socialinį, ekologinį ir ekonominį poveikį, taip pat į paveikto regiono ar regionų geografines ir klimato sąlygas.

2. Upės baseino valdymo planuose valstybės narės nurodo planuojamas šio straipsnio 1 dalies įgyvendinimo priemones, kurios padės pasiekti šios direktyvos aplinkos apsaugos tikslus, ir kaip įvairios vandens naudojimo sritys prisideda prie sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimo.

3. Niekas, kas yra pasakyta šiame straipsnyje, netrukdo finansuoti konkrečių prevencinių ar atkuriamųjų priemonių, siekiant šioje direktyvoje numatytų tikslų.

4. Valstybės narės nepažeidžia šios direktyvos, jei pagal nusistovėjusią praktiką jos nusprendžia kokiais nors vandens naudojimo veiklai netaikyti šio straipsnio 1 dalies antro sakinio nuostatos ir atitinkamų 2 dalies nuostatų, kai tuo nebus pakenkta šios direktyvos tikslams ir užduotims. Priežastis, dėl ko nevisiškai taikomas 1 dalies antras sakinys, valstybės narės nurodo upės baseino valdymo planuose.“

5 Direktyvos 2000/60 11 straipsnį „Priemonių programa“, be kitų, sudaro šios dalys:

„1. Kiekviena valstybė narė kiekvienam upės baseino rajonui arba tarpvalstybinio upės baseino rajono daliai, esančiai jos teritorijoje, sudaro priemonių programą 4 straipsnyje nurodytiems tikslams pasiekti, atsižvelgdama į analizių, kurių reikalaujama 5 straipsnyje, rezultatus. Tokios priemonių programos gali remtis priemonėmis, kurios taikomos pagal nacionaliniu lygiu priimtus įstatymus visai atitinkamos valstybės narės teritorijai. Prireikus valstybė narė gali numatyti priemones, taikytinas visiems upės baseino rajonams ir (arba) tarptautinių upės baseino rajonų dalims, esančioms jos teritorijoje.

2. Į kiekvieną priemonių programą įeina „pagrindinės“ priemonės, nurodytos 3 straipsnyje, ir prireikus „papildomos“ priemonės.

3. „Pagrindinės priemonės“ – tai būtinausi reikalavimai, kurių privalu laikytis. Į jas įeina:

a) priemonės, reikalingos Bendrijos teisės aktams dėl vandens apsaugos įgyvendinti, taip pat priemonės, kurių reikalaujama 10 straipsnyje ir VI priedo A dalyje nurodytuose teisės aktuose;

b) priemonės, kurios, manoma, yra tikslingos taikant 9 straipsnį;

<...>“

6 Direktyvos 2000/60 III priede „Ekonominė analizė“ numatyta:

„Ekonominėje analizėje turi būti pakankamai smulkios informacijos (atsižvelgiant į tokių duomenų rinkimo sąnaudas), kad būtų galima:

a) atlikti būtinus apskaičiavimus, jog būtų galima taikyti 9 straipsnyje nurodytą vandens paslaugų sąnaudų susigrąžinimo principą, atsižvelgiant į ilgalaikę vandens pasiūlos ir paklausos prognozę upės baseino rajone, ir prireikus:

— apytikriai numatyti vandens paslaugų apimtį, kainas ir sąnaudas,

— apytikriai numatyti atitinkamas investicijas, įskaitant tokių investicijų prognozavimą;

- b) remiantis apytikriu vandens naudojimui taikomų priemonių potencialių sąnaudų apskaičiavimais [apskaičiavimu], spręsti, koks būtų našiausias tokių priemonių derinys, kurį reikėtų įtraukti į 11 straipsnyje numatytą priemonių programą.“

Direktyva 2006/123/EB

- 7 Pagal 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, p. 36) 4 straipsnį „Apibrėžimai“:

„Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

- 1) paslauga – tai bet kokia savarankiška, paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla, kaip nurodyta Sutarties 50 straipsnyje;
- 2) teikėjas – tai bet koks fizinis asmuo, kuris yra valstybės narės pilietis, arba bet koks valstybėje narėje įsisteigęs juridinis asmuo, kaip nurodyta Sutarties 48 straipsnyje, ir siūlantis arba teikiantis paslaugą;
- 3) gavėjas – tai bet koks fizinis asmuo, kuris yra valstybės narės pilietis arba kuris naudojasi Bendrijos teisės aktuose jam suteiktomis teisėmis, arba juridinis asmuo, kaip nurodyta Sutarties 48 straipsnyje, ir kuris yra įsisteigęs valstybėje narėje, ir kuris profesiniais arba neprofesiniais tikslais naudojasi arba pageidauja naudotis paslauga; <...>“

Direktyva 2004/35/EB

- 8 Pagal 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (OL L 143, p. 56; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 8 t., p. 357) 2 straipsnio „Sąvokų apibrėžimai“ 13 punktą šioje direktyvoje „savybės (funkcijos)“ ir „gamtos išteklių savybės (funkcijos)“ tai funkcijos, kurias atlieka gamtos ištekliai kito gamtos išteklių arba visuomenės naudai.

Ikiteisminė procedūra ir procesas Teisingumo Teisme

- 9 Komisija 2006 m. rugpjūčio mėn. gavo skundą, kuriame teigiama, kad Vokietijos Federacinė Respublika Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punkte numatytą sąvoką „vandens paslaugos“ aiškina taip, kad nagrinėjamos paslaugos apima tik aprūpinimą vandeniu ir nuotekų surinkimą, valymą ir šalinimą, ir taip susiaurina šios direktyvos 9 straipsnio, reglamentuojančio sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimą, taikymo sritį.
- 10 Konkrečiai tariant, užtvėnkimas, be kita ko, elektros energijos gamybos hidroelektrinėse, laivybos ir apsaugos nuo potvynių tikslais, remiantis šiuo aiškinimu, nėra vandens paslaugos, todėl į jas nereikia atsižvelgti taikant sąnaudų susigrąžinimo principą pagal minėtos direktyvos 9 straipsnį ir III priedo a punktą.
- 11 2007 m. lapkričio 7 d. Komisija išsiuntė Vokietijos Federacinei Respublikai oficialų pranešimą, kuriame nurodė, kad Vokietijos teisės aktai neatitiko kelių Direktyvos 2000/60 nuostatų ir kad ji netinkamai taikė sąvoką „vandens paslaugos“. Komisija iš esmės laikėsi pozicijos, kad siekiant apsaugoti vandens išteklius, įvairus vandens naudojimas turi būti apmokestintas. Iš to išaiškėja valstybių narių pareiga numatyti įvairių vandens naudojimo atvejų įkainius, net jei tai negali būti traktuojama kaip paslaugų teikimas, kaip jis įprastai suprantamas. Todėl, pavyzdžiui, paprasčiausiai laivybai turėtų būti taikomas mokestis.

- 12 Vokietijos Federacinė Respublika į šį oficialų pranešimą atsakė 2008 m. kovo 6 d. ir 2009 m. rugsėjo 24 d.
- 13 2010 m. rugsėjo 30 d. Komisija išsiuntė papildomą oficialų pranešimą, į jį Vokietijos Federacinė Respublika atsakė 2010 m. lapkričio 18 d. Ši valstybė narė 2011 m. liepos 27 d. pranešė Komisijai apie 2011 m. liepos 20 d. reglamentą dėl paviršinio vandens apsaugos (*Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer*), kuriuo į nacionalinę teisę perkeltas Direktyvos 2000/60 5 straipsnis.
- 14 2011 m. rugsėjo 30 d. Komisija nusiuntė Vokietijos Federacinei Respublikai pagrįstą nuomonę.
- 15 Du kartus pratęsus terminą Vokietijos Federacinė Respublika atsakė į minėtą pagrįstą nuomonę 2012 m. sausio 31 d., vėliau, 2012 m. liepos mėn., ji informavo Komisiją apie Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 ir 39 punktų ir 9 straipsnio perkėlimą į nacionalinę teisę.
- 16 Nors nagrinėjamos nuostatos ir buvo perkeltos į nacionalinę teisę, Komisija vis dėlto nusprendė, kad skirtingo „vandens paslaugų“ sąvokos aiškinimo, taigi, jos teigimu, ir Direktyvos 2000/60 9 straipsnio taikymo spragų problema neišnyko. Todėl ji nusprendė pareikšti šį ieškinį.
- 17 2013 m. balandžio 2, 5, 8, 11 ir 15 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimis atitinkamai Austrijos Respublikai, Švedijos Karalystei, Suomijos Respublikai, Vengrijai, Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei, taip pat Danijos Karalystei buvo leista įstoti į bylą palaikyti Vokietijos Federacinės Respublikos reikalavimų.

Dėl ieškinio

Dėl priimtinumų

Šalių argumentai

- 18 Vokietijos Federacinė Respublika tvirtina, kad Komisijos ieškinys yra nepriimtinas, nes juo tik prašoma Teisingumo Teismo atsakyti į visiškai teorinį klausimą ir jame nenurodoma, kaip ji neįvykdė įsipareigojimų pagal Sutartis ir Direktyvą 2000/60. Tvirtindama, kad Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė tokių įsipareigojimų dėl to, kad ji kai kurių paslaugų neįtraukė į sąvoką „vandens paslaugos“, Komisija nėra tiksli, nes nenurodo konkretaus elgesio, kurį reikėtų pakeisti.
- 19 Komisijos reikalavimuose nurodomų paslaugų, kurios, kaip pavyzdys, įtrauktos į šią sąvoką, sąrašas nepašalina šio netikslumo, nes, jei Teisingumo Teismas patenkintų šiuos reikalavimus, Vokietijos Federacinė Respublika negalėtų žinoti, ar taip reikia kvalifikuoti ir kitas vandens paslaugas. Be to, šie pavyzdžiai nebuvo nurodyti pagrįstoje nuomonėje, todėl jos rezoliucinė dalis skiriasi nuo šio ieškinio.
- 20 Komisija tvirtina, kad jos ieškinys yra visiškai aiškus, nes juo prašoma konstatuoti, kad Vokietijos Federacinė Respublika kumuliatyviai taiko Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punkte išvardytus kriterijus, todėl daug vandens paslaugų nepatenka į šioje nuostatoje pateikto apibrėžimo sritį. Todėl valstybės narės atsakovės teritorijoje ieškinyje nurodyta veikla automatiškai neapmokestinama.

Teisingumo Teismo vertinimas

- 21 Visų pirma reikia priminti, kad ikiteismine įsipareigojimų neįvykdymo procedūra siekiama suteikti atitinkamai valstybei narei galimybę, pirma, įvykdyti įsipareigojimus pagal Sąjungos teisę ir, antra, tinkamai pateikti savo gynybos argumentus atsakant į Komisijos suformuluotus kaltinimus. Todėl pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dalykas ribojamas šioje nuostatoje numatyta ikiteismine

procedūra. Šios procedūros teisėtumas yra pagrindinė garantija, kurią SESV nustato ne tik tam, kad būtų apsaugotos atitinkamos valstybės narės teisės, bet ir tam, kad būtų užtikrinta, jog galimame teisiniame procese ginčas bus aiškiai apibrėžtas (žr., be kita ko, Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, C-508/10, EU:C:2012:243, 33 ir 34 punktus).

- 22 Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnio pirmą pastraipą ir jo Procedūros reglamento 120 straipsnio c punktą Komisija ieškiniuose, pareikštuose pagal SESV 258 straipsnį, privalo nurodyti konkrečius kaltinimus, dėl kurių Teisingumo Teismas turi priimti sprendimą, ir bent trumpai išdėstyti teises ir faktines aplinkybes, kuriomis grindžiami šie kaltinimai. Tai reiškia, kad Komisijos ieškinyje turi būti nuosekliai ir išsamiai išdėstytos priežastys, dėl kurių Komisija yra įsitikinusi, jog atitinkama valstybė narė neįvykdė tam tikro įsipareigojimo pagal Sutartis (žr., be kita ko, Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, EU:C:2012 :243, 35 ir 36 punktus).
- 23 Kalbant apie šį ieškinį, reikia konstatuoti, kad jame pateikta nuosekli priežasčių, dėl kurių Komisija apkaltino Vokietijos Federacinę Respubliką neįvykdžius įsipareigojimų pagal Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punktą ir 9 straipsnį, santrauka. Iš tiesų, tiek iš ikiteisminės procedūros, visų pirma, Komisijos šiai valstybei narei išsiųstos pagrįstos nuomonės, tiek iš Teisingumo Teismui pateikto ieškinio matyti, kad Komisija iš esmės tvirtina, kad dėl šios valstybės narės pateikiamo sąvokos „vandens paslaugos“ aiškinimo kai kurioms iš jų klaidingai automatiškai nepriskiriama minėtoje direktyvoje numatyta pareiga taikyti sąnaudų, įskaitant aplinkos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimo principą.
- 24 Taigi, procedūra dėl įsipareigojimų neįvykdymo leidžia tiksliai nustatyti valstybių narių pareigų apimtį skirtingo aiškinimo atveju (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Komisija / Ispanija*, C-196/07, EU:C:2008:146, 28 punktą).
- 25 Be to, reikia pažymėti, kad nepažeidžiant Komisijos pareigos, susijusios su įrodinėjimo našta per SESV 258 straipsnyje numatytą procedūrą, niekas jai nedraudžia, esant tokiam skirtingam aiškinimui, kreiptis į Teisingumo Teismą dėl tariamo atitinkamos valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymo ir nurodyti tam tikras situacijas, kurios, jos nuomone, prieštarauja Sąjungos teisei, nors ji išsamiai nenurodo visų šių situacijų (pagal analogiją žr., be kita ko, Sprendimo *Komisija / Italija*, C-135/05, EU:C:2007:250, 20–22 punktus).
- 26 Šioje byloje aiškinimą, kurį pateikia atitinkama valstybė narė dėl Sąjungos teisės nuostatos, kuris neatitinka Komisijos aiškinimo, lemia šios valstybės narės teritorijoje taikoma administracinė praktika, kurios buvimas neginčijamas, nors ji ir nėra paplitusi. Todėl aplinkybė, kad Komisija, pagrįsdama savo argumentus, nurodė tik kai kuriuos šios praktikos pavyzdžius, negali paneigti jos ieškinio tikslumo, būtino vertinant šio ieškinio dalyką.
- 27 Šiuo aspektu dar reikia konstatuoti, kad, nors Komisija savo ieškinio reikalavimų dalyje kaip pavyzdžius nurodo situacijas, kurios, jos nuomone, liudija apie Vokietijos Federacinės Respublikos įsipareigojimų neįvykdymą, nors tokie pavyzdžiai nepateikiami pagrįstos nuomonės, išsiųstos šiai valstybei narei, rezoliucinėje dalyje, toks papildomas nurodymas neturėtų būti vertinamas kaip ieškinio dalyko išplėtimas, t. y. šį dalyką ir toliau sudaro vien išvada, kad neįvykdyti įsipareigojimai pagal Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punktą ir 9 straipsnį.
- 28 Todėl Komisijos ieškinyje yra priimtinas.

Dėl esmės

Šalių argumentai

- 29 Komisija tvirtina, kad Vokietijos Federacinė Respublika dėl siauro sąvokos „vandens paslaugos“, kaip jos suprantamos pagal Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punktą, aiškinimo netinkamai taiko šios direktyvos 9 straipsnį, kuris apima šių paslaugų sąnaudų susigrąžinimą, vandens apmokestinimo politiką ir principo „teršėjas moka“ taikymą vandens naudotojams.
- 30 Priešingai, nei tvirtina ši valstybė narė, sąvoka „vandens paslaugos“ apima ne tik aprūpinimą vandeniu ir nuotekų valymą. Pati Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punkto formuluotė, jo kontekstas ir šia direktyva siekiami tikslai leidžia manyti, kad šių paslaugų apibrėžtis apima ir kitą veiklą, kaip antai laivybą, elektros energijos gamybą hidroelektrinėse ir apsaugą nuo potvynių.
- 31 Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punkte numatant vandens ėmimą, užtvėnkimą, saugojimą, apdorojimą ir skirstymą išvardijamos įvairios veiklos rūšys, iš kurių viena turi būti vykdoma teikiant vandens paslaugas; kableliai tarp šių sąvokų pavadinimų ir jungtukas „ir“ nesuteikia kitokios reikšmės. Nereikalaujama, kad teikiant vandens paslaugas visa šios direktyvos 2 straipsnio 38 punkto a ar b papunkčiuose nurodyta veikla būtų vykdoma kumuliatyviai.
- 32 Direktyvos tikslas yra užtikrinti veiksmingą vandens išteklių naudojimą, garantuojant tinkamą įvairių vandens naudojimo formų prisidėjimą susigrąžinant sąnaudas, susijusias su tokiomis paslaugomis, atsižvelgiant į principą „teršėjas moka“. Šis tikslas nebus pasiektas, jei, kaip tvirtina valstybė narė atsakovė, įmonės, kurios vykdo vandens surinkimo veiklą, kuri nepriskiriama prie aprūpinimo vandeniu ar nuotekų valymo paslaugų, kaip kai kuriose žemėse (*Länder*) karjerus valdančių įmonių veikla, neturės pareigos padengti šio surinkimo išlaidų.
- 33 Komisijos teigimu, Direktyvos 2000/60 ir Direktyvos 2004/35 teisinis pagrindas yra tas pats ir jomis abiem siekiama aplinkos apsaugos tikslų, o tai, priešingai, nei tvirtina Vokietijos Federacinė Respublika, neleidžia kitaip aiškinti sąvokos „Funktion“, esančios pastarosios direktyvos redakcijoje vokiečių kalba, ir Direktyvoje 2000/60 pateiktos sąvokos „Dienstleitung“ ir daryti išvados, kad pastaroji apima žmogaus vykdomą veiklą. Be to, aplinkos apsaugos teisėje paslaugos nesuponuoja žmogaus dalyvavimo, kaip tai matyti ir iš ekosistemų paslaugų vertinimo tyrimo „Millennium Ecosystem Assessment“, inicijuoto Jungtinių Tautų 2001 m. (CREDOC, *Biotope, Asconit Consultants*, 2009).
- 34 Komisijos teigimu, jos numatytas platus sąvokos „vandens paslaugos“ aiškinimas nelemia perteklinio atskyrimo, daromo Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 39 punkte, kuriame apibrėžiama vandens naudojimo sąvoka. Ši sąvoka apima ne tik vandens paslaugas, bet apskritai ir visą veiklą, kuri gali daryti didelę įtaką vandens kokybei, kaip antai sportinę žvejybą, maudymąsi ar laivybą natūraliuose vandens telkiniuose, kurie negali būti užtvėnkinti.
- 35 Komisija tvirtina, kad šiomis sąlygomis sąvoka „vandens paslaugos“ apima vandens ėmimą drėkinimo, kuris daro didelę įtaką vandens telkinių kokybei, tikslais, vandens ėmimą pramonės tikslais, užtvėnkimą elektros energijos gamybos hidroelektrinėse, laivybos ir apsaugos nuo potvynių tikslais, taip pat vandens saugojimą, apdorojimą ir skirstymą. Atrodo, be kita ko, kad kai kurios *Länder* netaiko jokių vandens ėmimo mokesčių arba daro dideles išimtis.
- 36 Vokietijos Federacinės Respublikos teigimu, Komisijos ieškinyje pagrįstas klaidingu visos Direktyvos 2000/60 aiškinimu, ypač priemonės (vandens naudojimo apmokestinimo), kuri, nors ir yra svarbi skatinant vandens išteklių taupymą ir protingą valdymą, nėra vienintelė šioje direktyvoje numatyta tokio tikslo pasiekimo priemonė. Aiškindama Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punktą ir 9 straipsnį Komisija neatsižvelgia į šios direktyvos valdymo sistemą, kurios pagrindinė idėja yra tai, kad

upių baseinuose apsauga turi būti suderinta su įteisintomis naudojimo teisėmis. Todėl Komisija suardo pusiausvyrą, esančią tarp šioje direktyvoje tiek dėl subsidiarumo, tiek dėl veiksmingumo priežasčių numatytų įvairių valdymo priemonių.

- 37 Vokietijos Federacinės Respublikos teigimu, pati Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punkto a ir b papunkčių struktūra grindžiama atitinkamai aiškiu aprūpinimo vandeniu veiklos ir nuotekų valymo veiklos atskyrimu. Pirmąją veiklą paprastai sudaro etapai, būtini aprūpinimui vandeniu (paėmimas, apdorojimas, laikymas, gabenimas, paskirstymas); jos išsamiai nurodytos dėl to, kad reikia patikslinti, jog į visus šiuos etapus reikia atsižvelgti apskaičiuojant išlaidas.
- 38 Vokietijos Federacinės Respublikos nuomone, sąvoka „vandens paslaugos“ apima ne įvairias veiklos rūšis, susijusias su aprūpinimu vandeniu, bet visą šį aprūpinimą. Jeigu minėtos veiklos rūšys būtų įtrauktos į šią sąvoką, būtų neteisėtai išplėsta jos taikymo sritis. Ši sąvoka nepanaikina Direktyvos 2000/60 veiksmingumo, kurį lemia reikalavimų vandens apsaugos srityje ir teisėto vandens naudojimo pusiausvyrą. Vien tik iš to, kad Direktyvos 2000/60 9 straipsnyje minimas principas „teršėjas moka“, negalima daryti išvados, kad priemonė – pareiga susigrąžinti sąnaudas – turi būti išplėsta ir apimti bet kokią naudojimą ir įsikišimą, kuris kelia grėsmę vandeniui, nes yra kitų konkrečiai numatytų priemonių, kaip nurodytos šios direktyvos VI priedo B dalyje.
- 39 Vokietijos Federacinė Respublika mano, kad apibrėžiant sąvoką „paslaugos“ reikia taikyti SESV 57 straipsnyje pateiktą apibrėžtį, pagal kurią reikalaujama dvišalių santykių, kurių nėra, pavyzdžiui, naudojant vandenį laivybai ar taikant apsaugos nuo potvynių priemones, bet yra vykdamas aprūpinimo vandeniu ar nuotekų valymo veiklą.
- 40 Šios paslaugų apibrėžties nėra Direktyvoje 2004/35, priimtoje praėjus ketveriems metams po Direktyvos 2000/60 priėmimo, taip pat joje šiuo aspektu nėra jokios nuorodos į pastarąją; reikia pažymėti, kad jos redakcijoje vokiečių kalba apibrėžiama ne sąvoka „Dienstleistung“, bet „Funktion“, kuri nesuponuoja žmogaus veiklos. Šiuo aspektu jo nereikėtų sieti ir su sąvoka „ekosistemų paslaugos“, atsiradusia gerokai po Direktyvos 2000/60 priėmimo.
- 41 Dar reikia pažymėti, kad Komisijos pateikiamu plačiu sąvokos „vandens paslaugos“ aiškinimu praktiškai paneigiamas kitoks vandens panaudojimas, kaip nurodytas Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 39 punkte. Iš šios direktyvos 2 straipsnio 38 punkto parengiamųjų dokumentų, padedančių aiškinti pastarąją nuostatą, matyti, be kita ko, kad pati Komisija tvirtino, jog sąnaudų susigrąžinimo principas turi būti taikomas tik aprūpinimo geriamuoju vandeniu ir nuotekų valymo tikslais.
- 42 Savo įstojimo į bylą paaiškinimuose Danijos Karalystė, Vengrija, Austrijos Respublika, Suomijos Respublika, Švedijos Karalystė ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė pateikė pastabas, iš kurių matyti, kad jos visos palaiko Vokietijos Federacinės Respublikos reikalavimus.

Teisingumo Teismo vertinimas

- 43 Visų pirma reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką aiškinant Sąjungos teisės nuostatą reikia atsižvelgti ne tik į jos formuluotę ir siekiamus tikslus, bet ir į jos priėmimo aplinkybes, ir Sąjungos teisės nuostatų visumą; šios teisės nuostatos genezė taip pat gali būti reikšminga jos aiškinimui (žr., be kita ko, Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).
- 44 Šiuo atveju iš Direktyvos 2000/60 9 straipsnio formuluotės matyti, kad valstybės narės atsižvelgia į sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimo principą pagal ekonominę analizę, atliktą vadovaujantis III priedu, ir visų pirma atsižvelgia į principą „teršėjas moka“. Šios valstybės turi, be kita ko, užtikrinti, kad vandens kainų politika pakankamai skatintų vartotojus naudoti vandenį efektyviai ir taip padėtų siekti

Direktyvoje 2000/60 nustatytų aplinkos apsaugos tikslų. Kalbant apie šios direktyvos 2 straipsnio 38 punktą, reikia pažymėti, kad jame „vandens paslaugomis“ laikomos visos paslaugos, kurios apima visas namų ūkiams, viešosioms institucijoms ir ekonominei veiklai teikiamas paslaugas: pirma, paviršinio arba požeminio vandens ėmimą, užtvėnkimą, saugojimą, apdorojimą ir skirstymą ir, antra, nuotekų surinkimo ir valymo įrenginių, iš kurių jos vėliau išleidžiamos į paviršinį vandenį, paslaugas.

- 45 Šių nuostatų, kurios neapibrėžia sąvokos „paslaugos“, nepakanka norint iš karto nustatyti, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė taikyti sąnaudų susigrąžinimo principą, kaip iš esmės tvirtina Komisija, visoms paslaugoms, susijusioms su kiekviena veiklos rūšimi, nurodyta Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punkto a papunktyje, ar toms paslaugoms, kurios susijusios su šio 38 punkto b papunktyje numatyta nuotekų valymo veikla, ar tik, kaip tvirtina Vokietijos Federacinė Respublika, pirma, paslaugoms, susijusioms su aprūpinimo vandeniu veikla, reikalaujant, kad būtų atsižvelgta į visus šios veiklos etapus, kaip nurodyta minėto 38 punkto a papunktyje ir, antra, toms, kurios susijusios su to paties punkto b papunktyje nurodyta nuotekų valymo veikla.
- 46 Todėl, siekiant patikrinti ar, kaip iš esmės tvirtina Komisija, reikalaujama nustatyti visos paviršinio arba požeminio vandens ėmimo, užtvėnkimo, saugojimo, apdorojimo ir skirstymo veiklos kainas, reikia visų pirma išnagrinėti aptariamąs nuostatas priėmimo aplinkybes ir bendrą struktūrą.
- 47 Pirmiausia, iš direktyvos 2000/60 parengiamųjų dokumentų, kuriuos glaustai apžvelgė generalinis advokatas savo išvados 68 ir 69 punktuose, matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas siekia, pirma, numatyti valstybėms narėms pareigą nustatyti, remiantis ekonomine analize, priemones, kurias reikia priimti sąnaudų susigrąžinimo principo taikymo tikslu ir, antra, skatinti šių sąnaudų įkainių nustatymą jo neišplečiant visoms paslaugoms, susijusioms su vandens naudojimu, nes šiuo aspektu valstybių narių praktika, susijusi su vandens paslaugų ir nuotekų valymo įkainių nustatymu, labai skiriasi.
- 48 Be to, Direktyvoje 2000/60, kurios 9 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės atsižvelgtų į sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimo principą ir užtikrintų, kad vandens kainų politika pakankamai skatintų vartotojus naudoti vandenį efektyviai ir taip padėtų siekti šios direktyvos aplinkos apsaugos tikslų, nenumatyta *per se* bendra pareiga nustatyti visų veiklos, susijusios su vandens naudojimu, rūšių įkainius.
- 49 Taigi, antra, šių nuostatų apimtį reikia vertinti atsižvelgiant į Direktyva 2000/60 siekiamus tikslus.
- 50 Šiuo aspektu reikia priminti, kad Direktyva 2000/60 yra pagrindų direktyva, priimta remiantis EB 175 straipsnio 1 dalimi (dabar – SESV 192 straipsnis). Ji nustato bendruosius principus ir bendrą vandens apsaugos veiksmų pagrindą ir užtikrina bendrųjų vandens apsaugos ir tolygaus vandens naudojimo Europos Sąjungoje principų ir struktūrų koordinavimą, integraciją ir plėtojimą tolesnėje ateityje. Joje nustatyti bendrieji principai ir bendras veiksmų pagrindas vėliau turi būti plėtojami valstybių narių, kurios per direktyvoje nustatytus terminus turi priimti tam tikras konkrečias priemones. Tačiau ja nesiekama visiškai suderinti valstybių narių teisės aktų vandens srityje (Sprendimo *Komisija / Liuksemburgas*, C-32/05, EU:C:2006:749, 41 punktą).
- 51 Kaip matyti iš Direktyvos 2000/60 19 konstatuojamosios dalies, ja siekiama išlaikyti ir pagerinti vandens aplinką Sąjungoje. Šis tikslas pirmiausia yra susijęs su atitinkamų vandenų kokybe. Siekiant užtikrinti gerą vandens kokybę, kiekybės kontrolė yra pagalbiniis elementas, todėl turėtų būti nustatytos tokios kiekybės priemonės, kurios padėtų gerinti vandens kokybę.
- 52 Konstatuodamas, kad dėl esamų sąlygų ir poreikių šiuo aspektu reikalingi konkretūs sprendimai, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė, kaip, be kita ko, matyti iš Direktyvos 2000/60 13 konstatuojamosios dalies, kad į šią sprendimų įvairovę būtų atsižvelgta planuojant ir įgyvendinant priemones, užtikrinančias vandens apsaugą ir tolygų naudojimą upės baseino sistemoje, ir kad sprendimai turėtų būti priimami kuo arčiau vietovių, kuriose vanduo yra kaip nors paveiktas ar naudojamas. Todėl,

nepažeidžiant vandens kainų nustatymo politikos svarbos ir principo „teršėjas moka“, kaip tai patvirtinta šioje direktyvoje, pirmenybę reikėtų teikti veiksams, už kuriuos atsakingos valstybės narės, ir parengti prie regioninių ir vietinių sąlygų priderintų priemonių programas.

- 53 Todėl, kaip pažymėjo generalinis advokatas savo išvados 72 punkte, Direktyva 2000/60 iš esmės grindžiama upių baseino valdymo, tikslų nustatymo atsižvelgiant į vandens telkinį, planavimo ir programavimo, ekonominės mokesčio už vandenį nustatymo sąlygų analizės, atsižvelgimo į sąnaudų susigrąžinimo socialinį, aplinkos apsaugos ir ekonominį poveikį principais, taip pat atsižvelgiant į atitinkamo regiono ar regionų geografines ir klimato sąlygas.
- 54 Šiuo tikslu Direktyvos 2000/60 11 straipsnyje numatyta, kad kiekviena valstybė narė kiekvienam upės baseino rajonui arba tarpvalstybinio upės baseino rajono daliai, esančiai jos teritorijoje, sudaro priemonių programą šios direktyvos 4 straipsnyje nurodytiems tikslams pasiekti, atsižvelgdama į analizių, kurių reikalaujama jos 5 straipsnyje, rezultatus. Pagal minėto 11 straipsnio 3 dalies b punktą priemonės, susijusios su sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimu, kaip antai numatytų Direktyvos 2000/60 9 straipsnyje, yra vienas iš minimalių reikalavimų, kurie turi būti numatyti tokioje prognoze.
- 55 Taigi akivaizdu, kad priemonės, susijusios su sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimu, yra vienos iš kokybiško vandens valdymo, kuriuo siekiama racionaliai naudoti išteklius, priemonių, kuriomis disponuoja valstybės narės.
- 56 Nors, kaip teisingai tvirtina Komisija, skirtingų rūšių veikla, išvardyta Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punkte, kaip antai vandens ėmimas ar užtvėnkimas, gali turėti įtakos vandens telkinio kokybei ir dėl to gali būti sunku įgyvendinti šia direktyva siekiamus tikslus, tačiau iš to negalima daryti išvados, kad visais atvejais tai, kad nerenkamas mokestis už tokią veiklą, neišvengiamai kenkia šiems tikslams.
- 57 Šiuo aspektu Direktyvos 2000/60 9 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad valstybės narės tam tikromis sąlygomis gali netaikyti sąnaudų susigrąžinimo už tam tikrą vandens naudojimo veiklą, jei tuo nekenkiama šios direktyvos tikslams ir netrukdoma jų siekti.
- 58 Iš to matyti, kad Direktyva 2000/60 siekiami tikslai nebūtinai reikalauja, kad jos 2 straipsnio 38 punkto a papunkčio nuostatos turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas visoms jose nurodytoms veiklos rūšims taikomas sąnaudų susigrąžinimo principas, kaip tai iš esmės tvirtina Komisija.
- 59 Šiomis sąlygomis tai, kad Vokietijos Federacinė Respublika kai kurioms iš šių veiklos rūšių netaiko šio principo, savaime neleidžia nustatyti, nesant kitų kaltinimų, kad ši valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2000/60 2 straipsnio 38 punktą ir 9 straipsnį.
- 60 Iš viso to, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Komisijos ieškinį reikia atmesti.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 61 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Vokietijos Federacinė Respublika reikalavo priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas, o pastaroji bylą pralaimėjo, ji turi jas padengti. Pagal to paties reglamento 140 straipsnio 1 dalį, kurioje nustatyta, kad į bylą įstojusios valstybės narės padengia savo bylinėjimosi išlaidas, Danijos Karalystė, Vengrija, Austrijos Respublika, Suomijos Respublika, Švedijos Karalystė ir Jungtinė Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

1. Atmesti ieškinį.

2. **Priteisti iš Europos Komisijos bylinėjimosi išlaidas.**
3. **Danijos Karalystė, Vengrija, Austrijos Respublika, Suomijos Respublika, Švedijos Karalystė ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.