



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 września 2014 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Środowisko naturalne — Dyrektywa 2000/60/WE — Ramy polityki wspólnotowej w dziedzinie wody — Zwrot kosztów za usługi wodne — Pojęcie usług wodnych

W sprawie C-525/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, wniesioną w dniu 19 listopada 2012 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez E. Manhaevego oraz G. Wilmsa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez M. Wolff oraz V. Pasternak Jørgensen, działające w charakterze pełnomocników,

Węgry, reprezentowane przez M.Z. Fehéra oraz K. Szíjjártó, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Austrii, reprezentowaną przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez J. Heliskoskiego oraz H. Leppo, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson oraz S. Johannesson, działające w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez S. Behzadi-Spencer oraz J. Beeko, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez G. Facennę, barrister,

* Język postępowania: niemiecki.

interwenienci,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.C. Bonichot (sprawozdawca) i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: M.N. Jääskinen,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 marca 2014 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 maja 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że wykluczając pewne usługi (na przykład piętrzenie wody do celów produkcji energii wodnej, żeglugi i ochrony przeciwpowodziowej, pobór wody w celu nawadniania i w celach przemysłowych, jak też do własnego użytku) z zakresu pojęcia usług wodnych, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327, s. 1), a w szczególności na mocy art. 2 pkt 38 i art. 9 tej dyrektywy.

Ramy prawne

Dyrektywa 2000/60

- 2 Dyrektywa 2000/60 zawiera między innymi następujące motywy:

„(1) Woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronione i traktowane jako takie.

[...]

(11) Jak określono w art. 174 traktatu, wspólnotowa polityka dotycząca środowiska ma przyczyniać się do wypełniania celów zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska poprzez rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz powinna być oparta na zasadzie ostrożności oraz na zasadach, na jakich mają być podejmowane działania zapobiegawcze; priorytetem powinno być, aby szkody wyrządzone w środowisku były naprawiane u źródła, a zanieczyszczający powinien płacić.

[...]

(13) Istnieją różnorodne uwarunkowania i potrzeby we Wspólnocie, które wymagają różnych specyficznych rozwiązań. Zróżnicowanie to powinno być uwzględniane podczas planowania i realizacji działań celem zapewnienia ochrony i zrównoważonego korzystania z wód w ramach dorzecza. Decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej miejsca, w którym woda jest narażona

na negatywne oddziaływanie lub korzystanie. Priorytetem powinny być działania w ramach odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich poprzez opracowywanie programów działań dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych.

[...]

(19) Niniejsza dyrektywa ma na celu utrzymanie i poprawę środowiska wodnego we Wspólnocie. Cel ten jest szczególnie związany z jakością danych wód. Kontrola ich ilości jest elementem pomocniczym w stosunku do zapewnienia dobrej jakości wód, dlatego powinny być również ustanowione pomiary ilości wód, służące zapewnieniu ich dobrej jakości.

(20) Stan ilościowy danej części wód podziemnych może mieć wpływ na jakość ekologiczną wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych związanych z tą częścią wód podziemnych.

[...]

(33) Powinno się dążyć do osiągnięcia dobrego stanu wód w każdym dorzeczu, tak aby działania w odniesieniu do wód powierzchniowych i wód podziemnych należących do tego samego systemu ekologicznego, hydrologicznego i hydrogeologicznego były skoordynowane.

[...]

(38) Właściwe może być zastosowanie instrumentów ekonomicznych przez państwa członkowskie jako części programu działań. Zasada zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów ekologicznych i dotyczących zasobów, związanych ze szkodami lub negatywnym wpływem na środowisko wodne powinna być uwzględniona, w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«. Analiza ekonomiczna usług wodnych oparta na długoterminowych prognozach zapotrzebowania i wykorzystania wody w dorzeczu będzie do tego celu konieczna.

[...]”.

3 Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2000/60, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

38) »Usługi wodne« oznaczają wszystkie usługi, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej umożliwiają:

- a) pobór, piętrenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych,
- b) odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych.

39) »Korzystanie z wód« oznacza usługi wodne wraz z jakąkolwiek inną działalnością określoną na mocy art. 5 i załącznika II, mające znaczny wpływ na stan wód.

Pojęcie to stosuje się do celów art. 1 oraz analiz ekonomicznych przeprowadzanych zgodnie z art. 5 oraz załącznikiem III lit. b).

[...]”.

4 Artykuł 9 dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Zwrot kosztów za usługi wodne”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«.

Do końca 2010 r. państwa członkowskie zapewnią, że [by]:

- polityki opłat za wodę przewidują [przewidywały] odpowiednie działania zachęcające użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych efektywnie oraz przyczyniają [przyczyniały] się do osiągnięcia celów środowiskowych niniejszej dyrektywy,
- odpowiedni jest [był] wkład różnych użytkowników wody, podzielonych przynajmniej na przemysł, gospodarstwa domowe i rolnictwo, do zwrotu kosztów usług wodnych, opartych na analizie ekonomicznej wykonanej zgodnie z załącznikiem III i przy uwzględnieniu zasady »zanieczyszczający płaci«.

Państwa członkowskie mogą w tym przypadku uwzględniać skutki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne zwrotu kosztów, jak również warunki geograficzne i klimatyczne określonego regionu lub regionów.

2. Państwa członkowskie składają w planach gospodarowania wodami w dorzeczach sprawozdanie o planowanych krokach podjętych dla wdrożenia ust. 1, które przyczyniać się będą do osiągnięcia celów środowiskowych niniejszej dyrektywy i o wkładzie uczynionym przez różnych użytkowników do zwrotu kosztów usług wodnych.

3. Przepisy niniejszego artykułu nie mogą uniemożliwiać finansowania poszczególnych środków ochronnych i zaradczych podejmowanych dla osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy.

4. Państwa członkowskie nie naruszają niniejszej dyrektywy, jeśli zdecydują się, zgodnie z ustalonymi praktykami, nie stosować przepisów ust. 1 zdanie drugie i do tego celu stosownych przepisów ust. 2 dla danego korzystania z wody, gdzie to nie naraża zamiarów i osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie składają sprawozdanie z przyczyn niestosowania w pełni ust. 1 zdanie drugie w planach gospodarowania wodami w dorzeczach”.

5 Artykuł 11 dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Program środków działania”, zawiera między innymi następujące ustępy:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu środków, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub częściach międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4. Takie programy mogą odnosić się do środków wynikających z prawodawstwa przyjętego na poziomie krajowym i obejmujących całe terytorium państwa członkowskiego. Gdzie stosowne, państwo członkowskie może podejmować odpowiednie środki dla wszystkich obszarów dorzeczy i/lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium.

2. Każdy program środków zawiera »podstawowe« środki określone w ust. 3, oraz, gdzie stosowne, »środki dodatkowe«.

3. »Środki podstawowe« są minimalnymi wymogami do spełnienia i składają się z:

- a) środków wymaganych dla wdrożenia prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony wód, w tym działań wymaganych w ramach prawodawstwa określonego w art. 10 i części A załącznika VI;

b) środków uznanych za odpowiednie do celów art. 9;

[...]”.

6 Załącznik III do dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Analiza ekonomiczna”, brzmi następująco:

„Analiza ekonomiczna zawiera wystarczające informacje o odpowiedniej szczegółowości (uwzględniając koszty związane z zebraniem odpowiednich danych) w celu:

a) wykonania odpowiednich obliczeń niezbędnych dla uwzględnienia określonej na mocy art. 9 zasady zwrotu kosztów za usługi wodne, uwzględniając prognozy długoterminowe dotyczące zaopatrzenia w i zapotrzebowania na wodę w obszarze dorzecza, oraz w miarę potrzeby:

— oszacowania dotyczące wielkości, cen i kosztów związanych z usługami wodnymi, oraz

— oszacowania odpowiednich inwestycji, obejmujące prognozowanie takich inwestycji;

b) dokonania oceny najbardziej efektywnego ekonomicznie połączenia środków w odniesieniu do korzystania z wód, które będą zawarte w programie środków działania na mocy art. 11, opartego na oszacowaniach potencjalnych kosztów takich środków”.

Dyrektywa 2006/123/WE

7 Zgodnie z art. 4 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36), zatytułowanym „Definicje”:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »usługa« oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 traktatu;

2) »usługodawca« oznacza każdą osobę fizyczną będącą obywatelem państwa członkowskiego lub każdą osobę prawną, o której mowa w art. 48 traktatu, prowadzącą przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która oferuje lub świadczy usługę;

3) »usługobiorca« oznacza każdą osobę fizyczną będącą obywatelem państwa członkowskiego lub korzystającą z praw przyznanych jej na mocy wspólnotowych aktów prawnych albo każdą osobę prawną, o której mowa w art. 48 traktatu, prowadzącą przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która do celów zawodowych lub pozazawodowych, korzysta z usługi bądź pragnie z niej skorzystać; [...]”.

Dyrektywa 2004/35/WE

8 Zgodnie z art. 2 pkt 13 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56), zatytułowanym „Definicje”, do celów tej dyrektywy „użyteczność” oznacza funkcje spełniane przez zasoby naturalne na rzecz innych zasobów naturalnych bądź obywateli.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

- 9 W sierpniu 2006 r. do Komisji wpłynęła skarga, w której wskazano, że Republika Federalna Niemiec interpretuje definicję usług wodnych zawartą w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60 w ten sposób, że owe usługi są ograniczone do zaopatrywania w wodę oraz do odbierania, oczyszczania i usuwania ścieków, w efekcie czego ograniczony został zakres zastosowania art. 9 tej dyrektywy, dotyczącego zwrotu kosztów za usługi wodne.
- 10 W szczególności piętrzenie wody, między innymi dla potrzeb wytwarzania energii wodnej, żegluga i ochrony przeciwpowodziowej, nie stanowi w myśl tej interpretacji usługi wodnej, wobec czego nie jest brane pod uwagę w kontekście stosowania zasady zwrotu kosztów zgodnie z art. 9 tej dyrektywy i załącznikiem III lit. a) do wskazanego aktu.
- 11 W dniu 7 listopada 2007 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wyjaśniła, że uregulowania tego państwa są niezgodne z szeregiem przepisów dyrektywy 2000/60 i że nie stosuje ono prawidłowo pojęcia usług wodnych. Komisja uznała bowiem w istocie, że w interesie ochrony zasobów wodnych różne sposoby wykorzystania wody powinny mieć swą cenę. W konsekwencji państwa członkowskie są zobowiązane do określenia opłat za różne formy korzystania z wody, nawet jeśli form tych nie można uznać za świadczenie usług w tradycyjnym rozumieniu tego terminu. I tak na przykład opłacie powinna podlegać już sama żegluga.
- 12 Republika Federalna Niemiec udzieliła odpowiedzi na to wezwanie do usunięcia uchybienia pismami z dnia 6 marca 2008 r. i z dnia 24 września 2009 r.
- 13 W dniu 30 września 2010 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, na które państwo to udzieliło odpowiedzi pismem z dnia 18 listopada 2010 r. W dniu 27 lipca 2011 r. wymienione państwo członkowskie przekazało do wiadomości Komisji Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (rozporządzenie dotyczące ochrony wód powierzchniowych) z dnia 20 lipca 2011 r., transponujące art. 5 dyrektywy 2000/60.
- 14 W dniu 30 września 2011 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię.
- 15 Po dwukrotnym przedłużeniu terminu Republika Federalna Niemiec udzieliła odpowiedzi na tę opinię w dniu 31 stycznia 2012 r., po czym, w lipcu 2012 r., poinformowała Komisję o dokonaniu transpozycji do prawa krajowego art. 2 pkt 38 i 38 oraz art. 9 dyrektywy 2000/60.
- 16 Mimo że sporne przepisy zostały w ten sposób przetransponowane, Komisja uznała jednak, że problem odmiennej wykładni definicji „usług wodnych”, a zatem niepełnego stosowania art. 9 dyrektywy 2000/60, utrzymuje się. Instytucja ta postanowiła zatem wnieść skargę w niniejszej sprawie.
- 17 Postanowieniami Prezesa Trybunału z dnia 2, 5, 8, 11 i 15 kwietnia 2013 r. odpowiednio Republika Austrii, Królestwo Szwecji, Republika Finlandii, Węgry, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak też Królestwo Danii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Federalnej Niemiec.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności

Argumentacja stron

- 18 Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że skarga Komisji jest niedopuszczalna, gdyż zwrócono się w niej do Trybunału jedynie o wyjaśnienie kwestii czysto teoretycznej, nie wskazując przy tym, na czym konkretnie polega uchybienie zobowiązaniom wynikającym z traktatów i z dyrektywy 2000/60. Podnosząc, że Republika Federalna Niemiec uchybiła takim zobowiązaniom poprzez wyłączenie niektórych usług z zakresu zastosowania pojęcia usług wodnych, Komisja nie wyraziła się precyzyjnie, ponieważ nie wskazała konkretnego zachowania, które powinno zostać zmienione.
- 19 Przytoczony przez Komisję w jej żądaniach katalog przykładowych usług objętych tym pojęciem nie usuwa tej niejasności, gdyż gdyby Sąd uwzględnił te żądania, to Republika Federalna Niemiec nie byłaby w stanie ustalić, czy inne usługi wodne należy zakwalifikować w ten sam sposób. Przykłady te nie zostały zresztą przytoczone w uzasadnionej opinii, której sentencja różni się zatem od sentencji skargi w niniejszej sprawie.
- 20 Komisja podnosi, że jej skarga jest całkowicie jasna, gdyż zmierza do stwierdzenia, że Republika Federalna Niemiec stosuje w sposób kumulatywny elementy wymienione w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60, wobec czego liczne usługi wodne wymykają się z zakresu zawartej w tym przepisie definicji. W konsekwencji na terytorium pozwanego państwa członkowskiego czynności wymienione w skardze są z urzędu zwolnione z opłat.

Ocena Trybunału

- 21 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego postępowanie poprzedzające wniesienie tej skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu, po pierwsze, zastosowania się do zobowiązań wynikających z prawa Unii, a po drugie, obrony przed zarzutami sformułowanymi przez Komisję. Przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 258 TFUE jest w rezultacie ograniczony przez postępowanie poprzedzające jej wniesienie, o którym mowa w tym postanowieniu. Prawidłowość tego postępowania stanowi przewidzianą przez traktat FUE zasadniczą gwarancję nie tylko ochrony praw zainteresowanego państwa członkowskiego, ale również zapewnienia, aby przedmiot potencjalnego postępowania spornego został jasno sprecyzowany (zob. w szczególności wyrok Komisja/Niderlandy, C-508/10, EU:C:2012:243, pkt 33, 34).
- 22 Na podstawie art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem w przypadku każdej skargi wnoszonej na podstawie art. 258 TFUE na Komisji spoczywa obowiązek wskazania konkretnych zarzutów, w przedmiocie których Trybunał ma orzekać, jak również wskazania co najmniej w sposób zwięzły okoliczności faktycznych i prawnych, na których oparte są te zarzuty. Wynika z tego, że skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły ją do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów (zob. w szczególności wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:243, pkt 35, 36).
- 23 W odniesieniu do niniejszej skargi należy stwierdzić, że zawiera ona spójne przedstawienie powodów, które skłoniły Komisję do uznania, iż Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie ciąży na niej na mocy art. 2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60. Zarówno z postępowania poprzedzającego wniesienie skargi – a zwłaszcza z uzasadnionej opinii skierowanej przez Komisję do tego państwa członkowskiego – jak i z wniesionej do Trybunału skargi wynika bowiem, że Komisja

zasadniczo utrzymuje, iż ze względu na dokonaną przez to państwo członkowskie interpretację pojęcia usług wodnych niektóre spośród tych usług niesłusznie z urzędu pozostają poza zakresem ustanowionego w rzeczonyj dyrektywie zobowiązania do poddania ich zasadzie zwrotu kosztów, w tym kosztów dla środowiska naturalnego i zasobów.

- 24 Tymczasem postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego pozwala na ustalenie dokładnego zakresu zobowiązań państw członkowskich w przypadku rozbieżności co do ich interpretacji (zob. podobnie wyrok Komisja/Hiszpania, C-196/07, EU:C:2008:146, pkt 28).
- 25 Ponadto należy zaznaczyć, że bez uszczerbku dla rozkładu ciężaru dowodu, który w ramach procedury określonej w art. 258 TFUE spoczywa na Komisji, nic nie stoi na przeszkodzie, aby instytucja ta, ze względu na owe rozbieżności interpretacyjne, zwróciła się do Trybunału o stwierdzenie, że dane państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom, z powołaniem się na liczne sytuacje, które w jej ocenie naruszają prawo Unii, nawet jeśli nie wymieni przy tym w wyczerpujący sposób wszystkich takich sytuacji (zob. analogicznie w szczególności wyrok Komisja/Włochy, C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 20–22).
- 26 W niniejszym postępowaniu odmienna od prezentowanej przez Komisję interpretacja przepisu prawa Unii przez zainteresowane państwo członkowskie skutkuje tym, że na terytorium tego państwa stosowania jest praktyka, której istnienie nie jest kwestionowane, mimo że nie ma ona charakteru powszechnego. A zatem okoliczność, że Komisja przedstawiła na poparcie swej skargi jedynie pewne przykłady tej praktyki, nie czyni tej skargi niewystarczająco precyzyjną, by jej przedmiot mógł zostać poddany ocenie.
- 27 W tym względzie należy jeszcze stwierdzić, że chociaż w zawierającej żądania części swej skargi Komisja wymienia tytułem przykładu sytuacje, które według niej ilustrują uchybienie zarzucane Republice Federalnej Niemiec, podczas gdy w sentencji skierowanej do tego państwa członkowskiego uzasadnionej opinii przykłady takie nie zostały wymienione, to jednak dodatku tego nie można postrzegać jako rozszerzenia przedmiotu skargi, który w dalszym ciągu ogranicza się do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60.
- 28 Skarga Komisji jest zatem dopuszczalna.

Co do istoty

Argumentacja stron

- 29 Komisja utrzymuje, że Republika Federalna Niemiec, poprzez dokonanie zawężającej wykładni pojęcia usług wodnych w rozumieniu art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60, nie zastosowała prawidłowo art. 9 tej dyrektywy, którego zakres zastosowania dotyczy zwrotu kosztów tych usług, polityki ustalania cen za korzystanie z wody i zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci” do użytkowników wody.
- 30 Wbrew temu, co podnosi wskazane państwo członkowskie, pojęcie usług wodnych obejmuje nie tylko zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków. Samo brzmienie art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60, kontekst tego przepisu oraz cele, do realizacji których zmierza wskazana dyrektywa, prowadzą do wniosku, że definicja tych usług obejmuje także inne działania, takie jak żegluga, wytwarzanie elektryczności z energii wodnej czy ochrona przeciwpowodziowa.
- 31 Wymieniając pobór, piętrzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wody, w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60 wyliczono różne działania, przy czym wystarczy jedno spośród nich, aby można było mówić o usłudze wodnej, zaś użycie między tymi słowami przecinków i zastosowanie spójnika „i” nie nadaje temu przepisowi żadnego innego znaczenia. Pojęcie usługi wodnej nie wymaga zaistnienia w sposób kumulatywny wszystkich działań wymienionych w art. 2 pkt 38 lit. a) tej dyrektywy.

- 32 Celem omawianej dyrektywy jest zapewnienie efektywnego korzystania z zasobów wodnych poprzez zapewnienie odpowiedniego uczestnictwa różnych form korzystania z wody w pokrywaniu kosztów usług wodnych, z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”. Cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby – jak twierdzi pozwane państwo członkowskie – przedsiębiorstwa pobierające wodę do celów innych niż zaopatrzenie w wodę lub oczyszczanie ścieków, takie jak na przykład, w niektórych państwach związkowych, kopalnie odkrywkowe, nie były zobowiązane do zapłaty kosztów takiego poboru.
- 33 Według Komisji dyrektywa 2000/60 i dyrektywa 2004/35 mają tę samą podstawę prawną i służą tym samym celom z zakresu ochrony środowiska naturalnego, co nie pozwala – wbrew temu, co utrzymuje Republika Federalna Niemiec – dokonywać odmiennej interpretacji terminu „Funktion” zawartego w niemieckiej wersji językowej tej drugiej dyrektywy i terminu „Dienstleistung” występującego w dyrektywie 2000/60, by wyciągnąć stąd wniosek, że to ostatnie pojęcie dotyczy działalności ludzkiej. Ponadto w prawie ochrony środowiska usługi nie wymagają uczestnictwa człowieka, jak wynika z oceny usług ekosystemowych zatytułowanej „Millenium Ecosystem Assessment”, opracowanej przez Narody Zjednoczone w 2001 r. (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Zdaniem Komisji przyjęta przez tę instytucję szeroka wykładnia pojęcia usług wodnych nie czyni zbyt dużym rozróżnieniem dokonanego w art. 2 pkt 39 dyrektywy 2000/60, w którym występuje pojęcie korzystania z wód. To ostatnie pojęcie obejmuje nie tylko usługi wodne, ale, w sposób szerszy, wszelkie działania mogące wywrzeć istotny wpływ na stan wód, takie jak na przykład wędkarstwo sportowe, kąpiel czy żegluga na wodach naturalnych, które nie mogą być piętrzone.
- 35 Komisja utrzymuje, że w tym stanie rzeczy pojęcie usług wodnych obejmuje pobór do celów nawadniania, który wywiera znaczną presję na stan mas wodnych, pobór w celach przemysłowych, samozaopatrzenie, piętrzenie do celów wykorzystania energii wodnej, do celów żeglugi i ochrony przeciwpowodziowej, a także magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wody. Tymczasem okazuje się w szczególności, że niektóre kraje związkowe nie stosują żadnej opłaty za pobór lub stosują szerokie odstępstwa od takiej opłaty.
- 36 Według Republiki Federalnej Niemiec skarga Komisji jest oparta na błędnym podejściu do całej dyrektywy 2000/60, a w szczególności do instrumentu, jakim są opłaty za korzystanie z wody, które wprowadzie stanowią ważny środek służący zachęceniu do bardziej oszczędnego i racjonalnego gospodarowania zasobami wody, jednak nie są jedynym przewidzianym w tej dyrektywie środkiem pozwalającym osiągnąć ten cel. Wykładnie art. 2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60, którymi posługuje się Komisja, są oderwane od przewidzianego w dyrektywie systemu gospodarowania, którego trzon stanowi koncepcja, w myśl której wymogi ochrony wód w dorzeczach powinny zostać wyważone z uzasadnionymi prawami do korzystania z nich. Komisja narusza w ten sposób równowagę istniejącą między różnymi instrumentami gospodarowania, które przewidziano w tej dyrektywie, w trosce o poszanowanie zarówno zasady subsydiarności, jak i zasad skuteczności.
- 37 Sama struktura art. 2 ust. 38 lit. a) i b) dyrektywy 2000/60 jest w ocenie Republiki Federalnej Niemiec oparta na wyraźnym rozdzieleniu działań w zakresie zaopatrzenia w wodę od działań w zakresie oczyszczania ścieków. Pierwsze ze wskazanych działań stanowią zwykle niezbędne etapy zaopatrzenia w wodę (pozyskanie, uzdatnienie, magazynowanie, transport, dystrybucja), a zostały one wyszczególnione ze względu na potrzebę określenia wszystkich etapów, które należy uwzględnić przy obliczaniu kosztów.
- 38 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec pojęcie usług wodnych obejmuje nie poszczególne działania w zakresie zaopatrzenia w wodę, ale owo zaopatrzenie jako całość. Zawarcie rzeczonych działań w tym pojęciu sprowadzałoby się do niezgodnego z prawem rozszerzenia zakresu jego zastosowania. Definicja ta nie pozbawia dyrektywy 2000/60 skuteczności (effet utile), która jest efektem równowagi między z jednej strony wymogami w dziedzinie ochrony wód a z drugiej strony zgodnymi z prawem sposobami korzystania z nich. Z samego faktu, że w art. 9 dyrektywy 2000/60 wspomniano o zasadzie

„zanieczyszczający płaci”, nie można wywodzić, że instrument, jakim jest obowiązek zwrotu kosztów, powinien zostać rozszerzony na wszystkie formy korzystania z wód i interwencje mające niekorzystny wpływ na stan wód, gdyż istnieją jeszcze inne instrumenty, takie jak te przewidziane w części B załącznika VI do tej dyrektywy.

- 39 Co się tyczy definiowania pojęcia usług, Republika Federalna Niemiec podnosi, że należy posłużyć się definicją zawartą w art. 57 TFUE i wymagającą istnienia relacji dwustronnej, której brak na przykład w wypadku wykorzystywania wód do żeglugi lub w wypadku środków ochrony przeciwpowodziowej, ale która zostaje nawiązana w wypadku działań w zakresie zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków.
- 40 Tej definicji usług nie można poszukiwać w wydanej cztery lata później niż dyrektywa 2000/60 dyrektywie 2004/35, która nie zawiera żadnego odniesienia w tym względzie. Co więcej, w niemieckiej wersji językowej tego aktu posłużono się nie pojęciem „Dienstleistung”, ale pojęciem „Funktionen”, które nie musi wcale odnosić się do działalności człowieka. Definicji tej nie można także doszukiwać się w pojęciu usług ekosystemowych, które pojawia się w dyrektywie 2000/60.
- 41 Należy jeszcze zauważyć, że przyjęta przez Komisję szeroka wykładnia pojęcia usług wodnych prowadzi w praktyce do zanegowania istnienia innych form korzystania z wód, które zostały jednak wskazane w art. 2 pkt 39 dyrektywy 2000/60. Z prac przygotowawczych do art. 2 pkt 39 tej dyrektywy, które umożliwiają dokonanie wykładni wskazanego przepisu, wynika w szczególności, że sama Komisja utrzymywała, iż zasada zwrotu kosztów powinna mieć zastosowanie tylko do zaopatrzenia w wodę pitną i do oczyszczania ścieków.
- 42 W pismach złożonych przez interwenientów Królestwo Danii, Węgry, Republika Austrii, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo przedstawiły uwagi na poparcie żądań Republiki Federalnej Niemiec.

Ocena Trybunału

- 43 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie i cele, jakim służy, lecz także kontekst, w którym występuje, oraz całość przepisów prawa Unii; geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni (zob. w szczególności wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W tym wypadku z brzmienia art. 9 dyrektywy 2000/60 wynika, że państwa członkowskie biorą pod uwagę zasadę zwrotu kosztów za usługi wodne, w tym kosztów dla środowiska naturalnego i zasobów, w świetle analizy ekonomicznej przeprowadzanej zgodnie z załącznikiem III do tej dyrektywy oraz w szczególności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Państwa te powinny między innymi zapewnić, aby polityka opłat za wodę zachęcała użytkowników do wykorzystania zasobów wodnych efektywnie i aby przyczyniała się ona do realizacji wyznaczonych w dyrektywie 2000/60 celów z zakresu ochrony środowiska. Jeśli chodzi o art. 2 pkt 38 tej dyrektywy, to ów przepis definiuje „usługi wodne” jako wszystkie usługi, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej umożliwiają z jednej strony pobór, piętrzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych, a z drugiej strony odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych.
- 45 Te niezawierające definicji pojęcia usług przepisy nie wystarczają, by od razu ustalić, czy prawodawca Unii zamierzał poddać zasadzie zwrotu kosztów – jak w istocie twierdzi Komisja – wszelkie usługi mające związek z każdym z działań wymienionych w art. 2 pkt 38 lit. a) dyrektywy 2000/60, oprócz tych związanych z oczyszczaniem ścieków i wymienionych w pkt 38 lit. b), czy tylko, jak utrzymuje

Republika Federalna Niemiec, po pierwsze, usługi związane z działaniami w zakresie zaopatrzenia w wodę, koniecznie z uwzględnieniem wszystkich etapów tych działań, które zostały wymienione w pkt 38 lit. a), a po drugie, te związane z działaniami w zakresie oczyszczania ścieków, wymienione w pkt 38 lit. b).

- 46 W pierwszej kolejności należy zatem przeanalizować kontekst i ogólną strukturę spornych przepisów, tak aby zbadać, czy – jak podnosi w istocie Komisja – wymagany jest zwrot kosztów wszystkich działań, a mianowicie poboru, piętrzenia, magazynowania, uzdatniania i dystrybucji wód powierzchniowych lub podziemnych.
- 47 Przede wszystkim z prac przygotowawczych dotyczących dyrektywy 2000/60, które zostały przybliżone przez rzecznika generalnego w pkt 68 i 69 opinii, wynika, że prawodawca Unii zamierzał, po pierwsze, powierzyć państwom członkowskim zadanie określenia na podstawie analizy ekonomicznej środków, jakie mają być przyjęte w zastosowaniu zasady zwrotu kosztów, a po drugie, promować zwrot kosztów bez obejmowania nim wszystkich usług wodnych, ze względu na istnienie w tym zakresie bardzo zróżnicowanych praktyk w poszczególnych państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do ustalania opłat za usługi zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków.
- 48 Co więcej, dyrektywa 2000/60, nakazując w art. 9, aby państwa członkowskie uwzględniały zasadę zwrotu kosztów usług wodnych i zapewniały, że polityka opłat za wodę będzie zachęcać użytkowników do wykorzystania zasobów wodnych efektywnie i przyczyniać się do osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych w tej dyrektywie, nie ustanawia sama w sobie powszechnego obowiązku określenia opłat za wszystkie działania związane z korzystaniem z wód.
- 49 W drugiej kolejności należy zatem ocenić zakres tych przepisów w świetle celów wytyczonych w dyrektywie 2000/60.
- 50 W tym względzie należy przypomnieć, że dyrektywa 2000/60 jest dyrektywą ramową wydaną na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 TFUE). Ustanawia ona wspólne zasady i ogólne ramy działania na rzecz ochrony wód i zapewnia koordynację, integrację jak i, długoterminowo, rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na ochronę i zrównoważone korzystanie z wód w ramach Unii Europejskiej. Wspólne zasady i ogólne ramy działania, które ustanawia dyrektywa, mają być opracowane w następnej kolejności przez państwa członkowskie, które wydają zespół przepisów szczególnych w terminie przewidzianym w dyrektywie. Dyrektywa ta nie zmierza jednak do całkowitej harmonizacji uregulowań w państwach członkowskich w dziedzinie wód (wyrok Komisja/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, pkt 41).
- 51 Jak wynika z motywu 19 dyrektywy 2000/60, akt ten ma na celu utrzymanie i poprawę środowiska wodnego w Unii. Cel ten jest szczególnie związany z jakością danych wód. Kontrola ich ilości jest elementem pomocniczym w stosunku do zapewnienia dobrej jakości wód, dlatego powinny być również ustanowione pomiary ilości wód służące zapewnieniu ich dobrej jakości.
- 52 Stwierdziwszy, że istniejące różnorodne uwarunkowania i potrzeby wymagają w tym względzie specyficznych rozwiązań, prawodawca Unii życzył sobie – jak wynika w szczególności z motywu 13 dyrektywy 2000/60 – aby to zróżnicowanie rozwiązań było uwzględniane podczas planowania i realizacji działań celem zapewnienia ochrony i zrównoważonego korzystania z wód w ramach dorzecza i aby decyzje były podejmowane jak najbliżej miejsca, w którym woda jest narażona na negatywne oddziaływanie lub korzystanie. W konsekwencji, bez uszczerbku dla znaczenia polityk ustalania opłat za korzystanie z wód i potwierdzonej w tej dyrektywie zasady „zanieczyszczający płaci”, priorytetem powinny być działania w ramach odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich poprzez opracowywanie programów działań dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych.

- 53 Jak stwierdził rzecznik generalny w szczególności w pkt 72 swej opinii, dyrektywa 2000/60 jest zasadniczo oparta na zasadach zarządzania na poziomie dorzecza, ustalania celów dla części wód, planowania i programowania, analizy ekonomicznej sposobów wprowadzania opłat za wodę, uwzględnienia społecznych, środowiskowych i gospodarczych skutków zwrotu kosztów, a także warunków geograficznych i klimatycznych w danym regionie lub regionach.
- 54 W tym kontekście art. 11 dyrektywy 2000/60 stanowi, że każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu środków dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz – które należy wcześniej przeprowadzić – wymaganych na mocy art. 5 tej dyrektywy, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy jej art. 4. Zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. b) środki dotyczące zwrotu kosztów za usługi wodne przewidziane w art. 9 dyrektywy 2000/60 zaliczają się do wymogów minimalnych, jakie powinien zawierać taki program.
- 55 Wynika stąd zatem, że środki dotyczące zwrotu kosztów za usługi wodne są przekazanymi do dyspozycji państw członkowskich instrumentami jakościowego zarządzania wodą, którego celem jest zapewnienie racjonalnego korzystania z jej zasobów.
- 56 Tymczasem, jak słusznie twierdzi Komisja, poszczególne działania wymienione w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60, takie jak pobór czy piętrzenie, mogą wywierać skutki na stan mas wody i z tego powodu mogą zagrozić realizacji wyznaczonych w tej dyrektywie celów, choć nie można wyprowadzać stąd wniosku, że brak wprowadzenia opłat za takie czynności w będzie każdym wypadku szkodliwy z punktu widzenia realizacji tych celów.
- 57 W tym względzie art. 9 ust. 4 dyrektywy 2000/60 stanowi, że państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami odstąpić od stosowania zasady zwrotu kosztów w odniesieniu za daną czynność w zakresie korzystania z wody, jeżeli nie podważa to celów wyznaczonych w tej dyrektywie i nie zagraża ich realizacji.
- 58 Wynika stąd, że cele wyznaczone w dyrektywie 2000/60 nie prowadzą automatycznie do wniosku, że przepisy art. 2 pkt 38 lit. a) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że poddają one wszystkie wymienione w nich czynności zasadzie zwrotu kosztów, jak to utrzymuje w istocie Komisja.
- 59 W tym stanie rzeczy okoliczność, że Republika Federalna Niemiec nie poddała tej zasadzie niektórych spośród swych działań, nie umożliwia jednak – sama w sobie i bez podnoszenia jakichkolwiek innych zastrzeżeń – wykazania, że owo państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom przewidzianym w art. 2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60.
- 60 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że należy oddalić skargę Komisji.

W przedmiocie kosztów

- 61 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Federalna Niemiec wniosła o obciążenie kosztami postępowania Komisji, a instytucja ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Ponieważ art. 140 § 1 tego regulaminu stanowi, że państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, należy orzec, że Królestwo Danii, Węgry, Republika Austrii, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

- 3) Królestwo Danii, Węgry, Republika Austrii, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.**

Podpisy