



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 7 grudnia 2016 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko — Dyrektywa 2000/60/WE — Ramy polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wody — Zwrot kosztów usług wodnych — Obliczenie kwoty należnej od konsumenta — Zmienna część ceny związana z rzeczywistym zużyciem i jej stała część niepowiązana w tym zużyciem

W sprawie C-686/15

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Općinski sud u Velikoj Gorici (sąd rejonowy w Velikiej Goricy, Chorwacja) postanowieniem z dnia 10 grudnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 grudnia 2015 r., w postępowaniu:

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

przeciwko

Željce Klafurić,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), pełniący obowiązki prezesa izby, A. Arabadjiev i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. przez adwokata D. Crnkovića,
- w imieniu rządu chorwackiego przez A. Metelko-Zgombić, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez F. Varrone, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Manhaevego oraz M. Mataiję, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

* Język postępowania: chorwacki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1).
- 2 Został on złożony w ramach sporu, jaki powstał pomiędzy spółką Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. a Željką Klafurić w przedmiocie odmowy uiszczenia przez te ostatnią stałej części ceny płaconej za zużycie wody.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 1, 11, 19 i 38 dyrektywy 2000/60 mają następujące brzmienie:

„(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.

[...]

(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.

[...]

(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.

[...]”.

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

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

38) »usługi wodne« [oznaczają wszystkie usługi, które umożliwiają gospodarstwu domowemu, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej]:

- a) pobór, piętrzenie, 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);

[...]”.

5 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 [nie kwestionuje to

założeń i nie stanowi zagrożenia dla realizacji celów] niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie składają sprawozdanie z przyczyn niestosowania w pełni ust. 1 zdanie drugie w planach gospodarowania wodami w dorzeczach”.

- 6 Załącznik III do dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Analiza ekonomiczna”, przewiduje, co następuje:
- „Analiza ekonomiczna zawiera wystarczające informacje o odpowiedniej szczegółowości (uwzględniając koszty związane z zebraniem odpowiednich danych) w [mające na] celu:
- a) wykonania[e] 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[e] dotyczące wielkości, cen i kosztów związanych z usługami wodnymi, oraz
 - oszacowania[e] odpowiednich inwestycji, obejmujące prognozowanie takich inwestycji;
- b) dokonania[e] 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”.

Prawo chorwackie

ZOV

- 7 Według art. 197 ust. 5 Zakonu o vodama (prawa wodnego) (*Narodne novine*, nr 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14, zwanego dalej „ZOV”):

„Ceny usług wodnych są ustalane zgodnie z ustanowioną w ustawie o finansowaniu gospodarki wodnej zasadą całkowitego zwrotu kosztów, zasadą akceptowalności społecznej oraz zasadą ochrony przed monopolami.

[...]”.

- 8 Zgodnie z art. 205 ust. 1 i 2 ZOV:

„Cena płacona za usługi wodne zapewnienia środki konieczne do funkcjonowania publicznych usług dostarczania wody oraz usuwania ścieków.

Cena płacona za usługi wodne stanowi dochód podmiotu świadczącego te usługi, zaś obowiązek jej uiszczenia spoczywa na właścicielu czy też innym uprawnionym posiadaczu nieruchomości, w odniesieniu do której usługa ta jest świadczona (użytkownik).

[...]”.

- 9 Artykuł 206 ust. 1, 2 i 7 ZOV stanowi:

„Podmiot świadczący usługi wodne ustala ich ceny w porozumieniu z jednostką samorządu terytorialnego.

Ceny usług wodnych nie mogą schodzić poniżej progu określonego w zastosowaniu kryteriów określonych w ust. 7 niniejszego artykułu.

[...]

Rząd Republiki Chorwacji, działając na wniosek komisji właściwej ds. usług wodnych, ustala w drodze rozporządzenia kryteria służące obliczaniu ceny minimalnej usług wodnych oraz ustaleniu kosztów, które cena ta pokrywa. W drodze rozporządzenia jest również ustalana minimalna ilość wody, jaka jest potrzebna do pokrycia podstawowego zapotrzebowania gospodarstwa domowego.

[...]”.

Rozporządzenie w przedmiocie minimalnej ceny podstawowej usług wodnych i kosztów, które cena ta pokrywa

- 10 Artykuł 6 Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (chorwackiego rozporządzenia w przedmiocie minimalnej ceny podstawowej usług wodnych i kosztów, które cena ta pokrywa) z dnia 16 września 2010 r. (*Narodne novine* nr 112/10) stanowi, że minimalna cena podstawowa usług wodnych składa się z części zmiennej i części stałej, związanej z przyłączeniem budynków do gminnych instalacji służących do zaopatrywania w wodę, która dotyczy kosztów związanych z odczytem na wodomierzu, przetworzeniem uzyskanych danych, kalibracją i konserwacją wodomierzy, bieżącym i długofalowym utrzymaniem przyłączy nieruchomości do instalacji gminnych, regularnym przeglądem koniecznym do należytego funkcjonowania tych instalacji, jak również z analizą i utrzymaniem wartości zdrowotnej wody pitnej.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 11 Vodoopskrba i odvodnja jest dostawcą komunalnych usług zaopatrzenia w wodę na obszarze szeregu chorwackich miast, między innymi w Zagrzebiu.
- 12 Spółka ta wszczęła przed sądem odsyłającym postępowanie w przedmiocie nieuiszczenia opłaty przez Ž. Klafurić, która kwestionuje część naliczonej jej kwoty za usługi wodne świadczone w okresie od grudnia 2013 r. do czerwca 2014 r.
- 13 Željka Klafurić podważa to, że winna uiścić stałą część ceny usług wodnych, która jest obliczana niezależnie od rzeczywistego zużycia wody.
- 14 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że konsument winien płacić jedynie za użytą przez siebie wodę na podstawie wskazań wodomierza, która to wielkość odpowiada zmiennej części jego faktury. Zdaniem tego sądu krajowy porządek prawny nie został dostosowany do dyrektywy 2000/60 w zakresie dotyczącym ustalania ceny i zasad płacenia za wodę.
- 15 W tych okolicznościach Općinski sud u Velikoj Gorici (sąd rejonowy w Velikiej Goricy, Chorwacja) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) W jaki sposób jest w prawie Unii obliczana opłata za wodę dostarczaną do każdego mieszkania w budynkach wielorodzinnych lub do każdego domu jednorodzinnego?
- 2) W jaki sposób obywatele Unii opłacają faktury dotyczące zużycia wody, a mianowicie czy płacą wyłącznie za rzeczywiste zużycie zgodnie ze wskazaniem wodomierza, czy też uiszczają ponadto inne należności lub opłaty?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 16 Należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. W tym względzie może on wyprowadzić z całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementy prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., *Cervati i Malvi*, C-131/14, EU:C:2016:255, pkt 26).
- 17 W niniejszym przypadku, uwzględniając uzasadnienie wydanego przez sąd odsyłający postanowienia, należy stwierdzić, że zadając te dwa pytania, które należy przeanalizować łącznie, sąd ten dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2000/60 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeczny jest z nią przepis krajowy, zgodnie z którym na fakturowaną konsumentowi cenę usług wodnych składa się nie tylko część zmienna naliczana na podstawie ilości rzeczywiście zużytej przez niego wody, ale również część stała, związana z przyłączeniem budynków do gminnych instalacji służących do zaopatrywania w wodę oraz z kosztami utrzymania tej instalacji, a w szczególności z odczytem na wodomierzach, przetworzeniem uzyskanych danych, kalibracją i konserwacją wodomierzy, jak również z analizą i utrzymaniem wartości zdrowotnej wody pitnej.
- 18 Jak już zostało to przypomniane przez Trybunał, 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 (zob. w szczególności wyroki z dnia 30 listopada 2006 r., *Komisja/Luksemburg* C-32/05, EU:C:2006:749, pkt 41; z dnia 11 września 2014 r., *Komisja/Niemcy*, C-525/12, C-41/12, EU:C:2014:2202, pkt 50).
- 19 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.
- 20 W tym kontekście art. 9 dyrektywy 2000/60 stanowi, że państwa członkowskie uwzględniają 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 członkowskie powinny między innymi zapewnić, aby polityka opłat za wodę zachęcała użytkowników do korzystania z zasobów wodnych efektywnie i aby przyczyniała się ona do realizacji wyznaczonych w dyrektywie 2000/60 celów z zakresu ochrony środowiska.
- 21 Wybór środków służących realizacji wyznaczonego celu, polegającego na zapewnieniu, aby polityka cenowa zachęcała użytkowników do efektywnego wykorzystywania zasobów wodnych, został więc pozostawiony w gestii państw członkowskich. W tym kontekście bezdyskusyjnie jest to, że ustalanie cen usług wodnych na podstawie ilości rzeczywiście zużytej wody stanowi jeden ze środków mogących zachęcać użytkowników do korzystania z zasobów wodnych w efektywny sposób.

- 22 Niemniej jednak celem zastosowania się do ustanowionego w prawie Unii obowiązku zwrotu kosztów za usługi wodne państwa członkowskie są uprawnione do przyjęcia innych zasad naliczania cen wody, które umożliwią w szczególności uzyskanie zwrotu kosztów ponoszonych przez podmioty świadczące usługi zaopatrywania użytkowników w wystarczającą ilość dostatecznej jakości wody niezależnie od rzeczywistego jej zużycia.
- 23 W zakresie bowiem, w jakim te państwa członkowskie wywiązują się z przypomnianego w pkt 20 niniejszego wyroku obowiązku uzyskania zwrotu kosztów ponoszonych przez podmioty świadczące usługi wodne, w tym również kosztów dla środowiska naturalnego i zasobów, mogą one w ramach przyznanych im w dyrektywie 2000/60 uprawnień dyskrecjonalnych spośród różnych sposobów naliczania należności wybrać te, które są najwłaściwsze w ich sytuacji, gdyż dyrektywa te nie narzuca żadnego szczególnego sposobu tego naliczania.
- 24 W tym względzie ani z art. 9 dyrektywy 2000/60, ani z żadnego innego z jej artykułów nie wynika, żeby prawodawca unijny zamierzał stawiać przeszkody temu, by państwa członkowskie przyjęły odnośnie wody taką politykę cenową, która opiera się na naliczaniu użytkownikom ceny wody, która składa się z części zmiennej powiązanej z ilością rzeczywiście zużywaną wody i części stałej, która nie jest z tym zużyciem powiązana.
- 25 Z analizy przepisów krajowych poszczególnych państw wynika, że, jak podniosła Komisja, która powołuje się w tym względzie na swój skierowany w dniu 26 lipca 2000 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Ekonomicznego i Społecznego komunikat zatytułowany „Polityka cenowa i zrównoważona gospodarka wodna” [COM(2000) 477 wersja ostateczna] oraz na sporządzone przez Europejską Agencję Środowiska (AEE 16/2013) sprawozdanie techniczne zatytułowane „Assessment of cost recovery through water pricing”, iż zgodnie z przyjętą w tych państwach praktyką ceny usług wodnych dzielą się na część stałą i zmienną.
- 26 W tym względzie z odpowiednich przepisów rozpatrywanego w postępowaniu głównym prawa krajowego wynika, że uwzględnia ono zasadę całkowitego zwrotu kosztów związanych z dostępnością i ochroną wody, a także rozwijaniem, zarządzaniem i utrzymaniem systemów zaopatrzenia w wodę. Przepisy te stanowią w szczególności, że stała część usług wodnych służy w szczególności pokryciu kosztów utrzymania gminnych instalacji służących do zaopatrywania w wodę, jak również kosztów związanych z analizą i utrzymaniem wartości zdrowotnej wody pitnej.
- 27 W świetle powyższego na zadane pytania należy odpowiedzieć, że dyrektywę 2000/60 należy interpretować w taki sposób, iż nie jest z nią sprzeczny przepis krajowy taki jak przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym, który stanowi, że na fakturę konsumentowi cenę usług wodnych składa się nie tylko część zmienna, naliczana na podstawie ilości rzeczywiście zużytej przez niego wody, ale również część stała, która nie jest związana z tą ilością.

W przedmiocie kosztów

- 28 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej należy interpretować w taki sposób, że nie jest z nią sprzeczny przepis krajowy taki jak przepis rozpatrywany

w postępowaniu głównym, który stanowi, iż na fakturowaną konsumentowi cenę usług wodnych składa się nie tylko część zmienna, naliczana na podstawie ilości rzeczywiście zużytej przez niego wody, ale również część stała, która nie jest związana z tą ilością.

Podpisy