



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

7 de dezembro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2000/60/CE — Quadro de ação da União Europeia no domínio da política da água — Amortização dos custos dos serviços hídricos — Cálculo do montante devido pelo consumidor — Parte variável associada ao consumo efetivo e parte fixa independente desse consumo»

No processo C-686/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal da Comarca de Velika Gorica, Croácia), por decisão de 10 de dezembro de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de dezembro de 2015, no processo

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

contra

Željka Klafurić,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-C. Bonichot (relator), exercendo funções de presidente de secção, A. Arabadjiev e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., por D. Crnković, advogado,
 - em representação do Governo croata, por A. Metelko-Zgombić, na qualidade de agente,
 - em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. Varrone, avvocato dello Stato,
 - em representação da Comissão Europeia, por E. Manhaeve e M. Mataija, na qualidade de agentes,
- vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* * Língua do processo: croata.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO 2000, L 327, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. a Željka Klafurić, a propósito da recusa desta em pagar a parte fixa incluída no preço do seu consumo de água.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 1, 11, 19 e 38 da Diretiva 2000/60 preveem:
 - «(1) A água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal.
 - [...]
 - (11) Segundo o artigo 174.º do Tratado, a política comunitária no âmbito do ambiente contribuirá para a prossecução dos objetivos de preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, mediante uma utilização prudente e racional dos recursos naturais, e deve basear-se nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.
 - [...]
 - (19) A presente diretiva tem por objetivo conservar e melhorar o ambiente aquático na Comunidade. Esse objetivo diz respeito, antes de mais, à qualidade das águas em questão. O controlo da quantidade é um elemento acessório de garantia da boa qualidade das águas e portanto devem também ser adotadas medidas quantitativas que irão contribuir para o objetivo de garantia de uma boa qualidade.
 - [...]
 - (38) Poderá ser adequado integrar num programa de medidas a utilização de instrumentos económicos por parte dos Estados-Membros. O princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos, associados aos prejuízos ou impactos negativos para o ambiente aquático deve ser tomado em conta, segundo o princípio do poluidor-pagador. Para esse efeito, será necessária uma análise económica dos serviços hídricos baseada em previsões a longo prazo relativas à oferta e à procura de água na região hidrográfica.
 - [...]»
- 4 Nos termos do artigo 2.º da Diretiva 2000/60, intitulado «Definições»:
 - «Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:
 - [...]

- 38) ‘Serviços hídricos’: todos os serviços que forneçam a casas de habitação, a entidades públicas ou a qualquer atividade económica:
- A captação, represamento, armazenagem, tratamento e distribuição de águas de superfície ou subterrâneas;
 - A recolha e tratamento de águas residuais por instalações que subsequentemente descarregam os seus efluentes em águas de superfície;
- 39) ‘Utilização da água’: os serviços hídricos e qualquer outra atividade definida no artigo 5.º e no anexo II que tenha um impacto significativo no estado da água.

Este conceito é aplicável para efeitos do artigo 1.º e da análise económica efetuada nos termos do artigo 5.º e da alínea b) do anexo III;

[...]»

- 5 O artigo 9.º da Diretiva 2000/60, intitulado «Amortização dos custos dos serviços hídricos», dispõe:

«1. Os Estados-Membros terão em conta o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos, tomando em consideração a análise económica efetuada de acordo com o anexo III e, sobretudo, segundo o princípio do poluidor-pagador.

Os Estados-Membros assegurarão que até 2010:

- as políticas de estabelecimento de preços da água deem incentivos adequados para que os consumidores utilizem eficazmente a água, e assim contribuam para os objetivos ambientais da presente diretiva,
- seja estabelecido um contributo adequado dos diversos setores económicos, separados pelo menos em setor industrial, setor doméstico e setor agrícola, para a recuperação dos custos dos serviços de abastecimento de água, baseado numa análise económica realizada de acordo com o anexo III e que tenha em conta o princípio do poluidor-pagador.

Neste contexto, os Estados-Membros podem atender às consequências sociais, ambientais e económicas da amortização, bem como às condições geográficas e climatéricas da região ou regiões afetadas.

2. Os Estados-Membros incluirão nos planos de gestão de bacia hidrográfica informações sobre as ações e medidas programadas para a implementação do n.º 1 que contribuirão para a concretização dos objetivos ambientais da presente diretiva, e sobre o contributo das diversas utilizações da água para a amortização dos custos dos serviços hídricos.

3. O presente artigo não obsta ao financiamento de medidas preventivas ou de medidas corretivas específicas para atingir os objetivos da presente diretiva.

4. A decisão dos Estados-Membros de não aplicarem a uma determinada atividade de utilização da água o disposto no segundo período do n.º 1, nem, para esse efeito, as disposições pertinentes do n.º 2, não constituirá uma violação da diretiva, desde que não comprometa a sua finalidade e a realização dos seus objetivos. Os Estados-Membros informarão das razões que os tenham levado a não aplicar plenamente o segundo período do n.º 1 nos planos de gestão de bacia hidrográfica.»

- 6 O anexo III da Diretiva 2000/60, intitulado «Análise económica», tem a seguinte redação:
- «A análise económica deverá conter informações pormenorizadas suficientes (tendo em conta os custos associados à recolha dos dados pertinentes) para:
- a) A realização dos cálculos pertinentes necessários para ter em conta, nos termos do artigo 9.º, o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, tomando em consideração as previsões a longo prazo relativas à oferta e à procura de água na região hidrográfica e, quando necessário:
 - estimativas dos volumes, preços e custos associados à prestação dos serviços hídricos, e
 - estimativas dos investimentos pertinentes, incluindo previsões desses investimentos;
 - b) A determinação, com base em estimativas dos seus custos potenciais, da combinação de medidas com melhor relação custo/eficácia no que se refere às utilizações da água a incluir no programa de medidas nos termos do artigo 11.º»

Direito croata

ZOV

- 7 Nos termos do artigo 197.º, n.º 5, da Zakon o vodama (Lei da água) (*Narodne novine*, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 e 14/14, a seguir «ZOV»):

«Os preços dos serviços de abastecimento de água são determinados em conformidade com o princípio da amortização integral dos custos, nos termos definidos pela lei que regula o financiamento da gestão da água, o princípio da aceitabilidade social do preço da água e o princípio da proteção contra o monopólio.

[...]»

- 8 Nos termos do artigo 205.º, n.ºs 1 e 2, da ZOV:

«Os meios necessários para o funcionamento do serviço público de distribuição de água e do serviço público de saneamento são assegurados pelo preço dos serviços de abastecimento de água.

O preço dos serviços de abastecimento de água constitui o rendimento do fornecedor desses serviços e recai sobre o proprietário ou sobre qualquer outro detentor legal do bem imóvel em que o serviço seja utilizado (utilizador) a obrigação de pagamento.

[...]»

- 9 O artigo 206.º, n.ºs 1, 2 e 7, da ZOV enuncia:

«O montante do preço dos serviços de abastecimento de água é fixado por decisão do fornecedor do serviço de abastecimento de água, com o acordo da coletividade territorial.

O preço dos serviços de abastecimento de água não pode ser inferior ao que resulta da aplicação dos critérios previstos no n.º 7 do presente artigo.

[...]

O Governo da República da Croácia, sob proposta do Conselho dos serviços de abastecimento de água, fixa por regulamento os critérios para o cálculo do preço-base mínimo dos serviços de abastecimento de água e os tipos de custos que o preço destes serviços abrange. É também fixada por regulamento a quantidade mínima de água fornecida necessária à satisfação das necessidades básicas de um agregado familiar.

[...]».

Regulamento relativo ao preço-base mínimo dos serviços de abastecimento de água e aos tipos de custos que o preço destes serviços abrange

- 10 O artigo 6.º do Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (Regulamento relativo ao preço-base mínimo dos serviços de abastecimento de água e aos tipos de custos que o preço destes serviços abrange), de 16 de setembro de 2010 (*Narodne novine*, br. 112/10), prevê que o preço-base mínimo dos serviços de abastecimento de água é composto por uma parte variável e por uma parte fixa relativa à ligação dos edifícios à rede municipal de abastecimento de água, que inclui os custos relativos à medição do consumo, ao tratamento dos dados recolhidos, à aferição e à manutenção dos contadores, à manutenção regular e a longo prazo da ligação dos edifícios a essas redes municipais, ao acompanhamento regular do bom funcionamento das referidas redes municipais, bem como à análise e à conservação da salubridade da água potável.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 11 A Vodoopskrba i odvodnja é o fornecedor dos serviços municipais de distribuição de água no território de várias cidades da Croácia, nomeadamente de Zagreb.
- 12 A Vodoopskrba i odvodnja intentou contra Z. Klafurić no órgão jurisdicional de reenvio uma ação por incumprimento de pagamento, sendo que Z. Klafurić contesta uma parte do montante das faturas referentes ao serviço de abastecimento de água que lhe foi prestado no período compreendido entre dezembro de 2013 e junho de 2014.
- 13 Z. Klafurić contesta ter de pagar a parte fixa do preço dos serviços de abastecimento de água, a qual é calculada independentemente do consumo de água efetivo.
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o consumidor deve pagar unicamente o seu consumo de água conforme indicado no seu contador e que corresponde à parte variável da sua fatura. Em sua opinião, a legislação nacional aplicável «não foi harmonizada» com a Diretiva 2000/60 no que respeita à determinação do preço e às modalidades de pagamento da água.
- 15 Nestas condições, o Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal da Comarca de Velika Gorica, Croácia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) De que forma é calculado, em direito da União, o preço da água fornecida que é faturado por apartamento de um prédio de habitação ou por moradia?
- 2) Os cidadãos da União pagam as faturas relativas ao seu consumo de água pagando unicamente o consumo efetivamente indicado no contador ou pagam, além disso, outras taxas e encargos?»

Quanto às questões prejudiciais

- 16 Há que recordar que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, compete ao Tribunal de Justiça, se for o caso, reformular as questões que lhe são submetidas. A este respeito, o Tribunal de Justiça pode extrair dos elementos fornecidos por esse órgão jurisdicional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do direito da União que necessitam de interpretação, tendo em conta o objeto do litígio (v., nomeadamente, acórdão de 14 de abril de 2016, Cervati e Malvi C-131/14, EU:C:2016:255, n.º 26).
- 17 No caso em apreço, atendendo à fundamentação da sua decisão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, com as suas duas questões que importa analisar em conjunto, se a Diretiva 2000/60 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que prevê que o preço dos serviços de abastecimento de água faturado ao consumidor é composto não apenas por uma parte variável calculada em função do volume de água efetivamente consumido pelo interessado, mas também por uma parte fixa correspondente às despesas de ligação dos edifícios à rede de abastecimento de água e aos custos inerentes, relativos nomeadamente à manutenção das ligações, à instalação dos contadores, ao tratamento dos dados recolhidos, à aferição e à manutenção dos contadores, bem como à análise e à conservação da salubridade da água potável.
- 18 Como o Tribunal de Justiça já recordou, a Diretiva 2000/60 é uma diretiva-quadro adotada com fundamento no artigo 175.º, n.º 1, CE (atual artigo 192.º TFUE). A diretiva estabelece princípios comuns e um quadro global de ação para a proteção das águas e assegura a coordenação, a integração e, a mais longo prazo, o desenvolvimento dos princípios gerais e das estruturas que permitem a proteção e uma utilização ecologicamente viável da água na União Europeia. Os princípios comuns e o quadro global de ação por ela estabelecidos devem ser posteriormente desenvolvidos pelos Estados-Membros, que devem adotar uma série de medidas particulares em conformidade com os prazos previstos pela mesma diretiva. Esta última não tem, porém, por objetivo a harmonização completa da legislação dos Estados-Membros no domínio da água (v., nomeadamente, acórdãos de 30 de novembro de 2006, Comissão/Luxemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, n.º 41, e de 11 de setembro de 2014, Comissão/Alemanha, C-525/12, EU:C:2014:2202, n.º 50).
- 19 Como resulta do seu considerando 19, a Diretiva 2000/60 tem por objetivo conservar e melhorar o ambiente aquático na União. Esse objetivo diz respeito, antes de mais, à qualidade das águas em questão. O controlo da quantidade é um elemento acessório de garantia da boa qualidade das águas e portanto devem também ser adotadas medidas quantitativas que irão contribuir para o objetivo de garantia de uma boa qualidade.
- 20 Nesta perspetiva, o artigo 9.º da Diretiva 2000/60 prevê que os Estados-Membros terão em conta o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos, tomando em consideração a análise económica efetuada de acordo com o anexo III desta diretiva e, sobretudo, segundo o princípio do poluidor-pagador. Os Estados-Membros devem, nomeadamente, assegurar que as políticas de estabelecimento de preços da água deem incentivos adequados para que os utentes utilizem eficazmente a água e assim contribuam para os objetivos ambientais fixados na Diretiva 2000/60.
- 21 Os meios que permitem atingir o objetivo pretendido de assegurar que as políticas de estabelecimento de preços da água deem incentivos adequados para que os utentes utilizem eficazmente a água são, assim, deixados à apreciação dos Estados-Membros. Neste âmbito, é incontestável que a fixação do preço dos serviços de abastecimento de água em função do volume de água efetivamente consumido constitui um dos meios de dar incentivos adequados para que os utentes utilizem eficazmente a água.

- 22 Todavia, para cumprir a obrigação de amortização dos custos dos serviços hídricos, imposta pelo direito da União, os Estados-Membros podem adotar outras modalidades de estabelecimento dos preços da água que permitam, nomeadamente, amortizar as despesas suportadas pelos serviços de distribuição de água para a sua disponibilização aos utentes, em quantidade e qualidade suficientes, independentemente do consumo efetivo que dela fazem.
- 23 Com efeito, na medida em que respeitem a obrigação de amortização dos custos dos serviços hídricos, incluindo em termos ambientais e de recursos, conforme recordada no n.º 20 do presente acórdão, os Estados-Membros podem, de entre os diferentes modos de estabelecimento de preços, optar por aqueles que são os mais adaptados à sua própria situação no âmbito do poder de apreciação que lhes é conferido pela Diretiva 2000/60, não lhes impondo esta última nenhum modelo preciso de estabelecimento de preços.
- 24 A este respeito, não resulta do artigo 9.º da Diretiva 2000/60 nem de nenhuma outra das suas disposições que o legislador da União pretendeu opor-se a que os Estados-Membros adotem uma política de estabelecimento do preço da água que assente num preço da água cobrado aos utentes que seja composto por uma parte variável, associada ao volume de água efetivamente consumido, e por uma parte fixa que não lhe está associada.
- 25 Por outro lado, resulta da análise de diversas legislações nacionais, conforme salienta a Comissão, que se refere a este respeito à sua comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, de 26 de julho de 2000, intitulada «A tarifação como modo de reforçar a utilização sustentável dos recursos hídricos [COM (2000) 477 final]» e ao relatório técnico da Agência Europeia do Ambiente (AEE 16/2013) intitulado «Assessment of cost recovery through water pricing» [Avaliação da recuperação dos custos através da tarifação da água], que é prática corrente nos Estados-Membros que o preço dos serviços de abastecimento de água seja composto por uma parte fixa e por uma parte variável.
- 26 A este respeito, resulta das disposições pertinentes da legislação nacional em causa no processo principal que esta última toma em consideração o princípio da amortização integral dos custos associados à disponibilidade e à proteção da água, bem como à construção, à gestão e à manutenção dos sistemas de abastecimento de água. Essas disposições preveem, em especial, que a parte fixa do preço dos serviços hídricos se destina, nomeadamente, a cobrir os custos decorrentes da manutenção da rede de abastecimento municipal de água, bem como à análise e à conservação da salubridade da água potável.
- 27 Tendo em conta o que precede, há que responder às questões submetidas que a Diretiva 2000/60 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que o preço dos serviços de abastecimento de água faturado ao consumidor é composto não apenas por uma parte variável calculada em função do volume de água efetivamente consumido pelo interessado, mas também por uma parte fixa que não está associada a esse volume.

Quanto às despesas

- 28 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) declara:

A Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que o preço dos serviços de abastecimento de água faturado ao consumidor é composto não apenas por uma parte variável calculada em função do volume de água efetivamente consumido pelo interessado, mas também por uma parte fixa que não está associada a esse volume.

Assinaturas