



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

7 decembrie 2016*

„Trimitere preliminară — Mediu — Directiva 2000/60/CE — Cadru pentru o politică a Uniunii Europene în domeniul apei — Recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei — Calcularea cuantumului datorat de consumator — Parte variabilă legată de consumul efectiv și parte fixă independentă de acest consum”

În cauza C-686/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunalul Municipal din Velika Gorica, Croația), prin decizia din 10 decembrie 2015, primită de Curte la 18 decembrie 2015, în procedura

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

împotriva

Željka Klafurić,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul J. C. Bonichot (raportor), îndeplinind funcția de președinte de cameră, și domnii A. Arabadžiev și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., de D. Crnković, avocat;
- pentru guvernul croat, de A. Metelko-Zgombić, în calitate de agent;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de F. Varrone, avvocato dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de E. Manhaeve și de M. Mataija, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

* * Limba de procedură: croata.

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO 2000 L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193).
- 2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., pe de o parte, și doamna Željka Klafurić, pe de altă parte, în legătură cu refuzul acesteia din urmă de a achita partea fixă inclusă în prețul consumului său de apă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (1), (11), (19) și (38) ale Directivei 2000/60 au următorul cuprins:

„(1) Apa nu este un bun comercial oarecare, ci un patrimoniu care trebuie protejat, apărat și tratat ca atare.

[...]

(11) În conformitate cu articolul 174 din tratat, politica comunitară referitoare la mediu trebuie să contribuie la îndeplinirea obiectivelor de conservare, protecție și îmbunătățire a calității mediului, precum și de utilizare prudentă și rațională a resurselor naturale și trebuie să fie bazată pe principiile precauției și prevenirii și pe principiul corectării, cu prioritate la sursă, a daunelor aduse mediului, precum și pe baza principiului «poluatorul plătește».

[...]

(19) Prezenta directivă urmărește să asigure menținerea și îmbunătățirea mediului acvatic al Comunității. Acest obiectiv este în principal legat de calitatea apelor respective. Controlul cantității este un element suplimentar pentru asigurarea unei bune calități a apei, fiind în consecință necesară stabilirea de măsuri referitoare la cantitate care să servească și obiectivului asigurării unei bune calități.

[...]

(38) Utilizarea de instrumente economice de către statele membre se poate dovedi adecvată în cadrul unui program de măsuri. Este necesar ca principiul recuperării costurilor serviciilor de utilizare a apei, inclusiv costurile de mediu și cele legate de resurse asociate deteriorării sau impactului negativ asupra mediului acvatic, [să fie] luat în considerare, în special în conformitate cu principiul «poluatorul plătește». În acest scop, este necesară o analiză economică a serviciilor de gestionare a apelor, pe baza previziunilor pe termen lung cu privire la cererea și oferta de apă din districtul hidrografic.

[...]”

4 Potrivit articolului 2 din Directiva 2000/60, intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

38. «servicii legate de utilizarea apei» înseamnă totalitatea serviciilor care acoperă, în cazul gospodăriilor individuale, al instituțiilor publice sau al oricărei activități economice:

- (a) captarea, îndiguirea, depozitarea, tratarea și distribuția apei de suprafață sau a apei subterane;
- (b) instalații de colectare și tratare a apelor uzate care urmează a fi evacuate în apele de suprafață;

39. «utilizarea apei» înseamnă serviciile legate de utilizarea apei și orice alte activități identificate în temeiul articolului 5 și al anexei II, care pot avea un impact semnificativ asupra stării apelor.

Acest concept se aplică în sensul articolului 1 și în vederea analizei economice efectuate în conformitate cu articolul 5 și cu anexa III litera (b);

[...]”

5 Articolul 9 din Directiva 2000/60, intitulat „Recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei”, prevede:

„(1) Statele membre iau în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, având în vedere analiza economică efectuată în conformitate cu anexa III și, în special, cu principiul «poluatorul plătește».

Până în anul 2010, statele membre se asigură de faptul că:

- politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu incluse în prezenta directivă;
- diferitele tipuri de destinații finale ale apei, clasificate cel puțin în funcție de sectorul industrial, gospodării și agricultură, contribuie în mod adecvat la recuperarea costurilor serviciilor de alimentare cu apă, pe baza analizei economice realizate în conformitate cu anexa III și luând în considerare principiul «poluatorul plătește».

În acest sens, statele membre pot avea în vedere efectele sociale, ecologice și economice ale recuperării costurilor, precum și condițiile geografice și climatice existente în regiunea sau regiunile afectate.

(2) În planul de gestionare a districtului hidrografic, statele membre raportează cu privire la măsurile prevăzute pentru punerea în aplicare a alineatului (1), care vor contribui la realizarea obiectivelor de mediu prevăzute de prezenta directivă, precum și cu privire la contribuția diferitor tipuri de utilizări ale apei la recuperarea costurilor serviciilor legate de apă.

(3) Prezentul articol nu împiedică în niciun fel finanțarea anumitor măsuri de prevenire sau de remediere, în vederea realizării obiectivelor prevăzute de prezenta directivă.

(4) Statele membre nu încalcă dispozițiile prezentei directive în cazul în care decid, pe baza practicilor stabilite, să nu aplice dispozițiile prevăzute la alineatul (1) a doua teză și, în acest sens, dispozițiile aplicabile prevăzute la alineatul (2), pentru o anumită activitate de utilizare a apei, dacă acest lucru nu

repune în discuție scopurile prezentei directive și nu compromite realizarea acestor obiective. Statele membre includ în planurile de gestionare a districtului hidrografic motivele pentru care nu au aplicat în totalitate alineatul (1) a doua teză.”

- 6 Anexa III la Directiva 2000/60, intitulată „Analiza economică”, are următorul cuprins:

„Analiza economică trebuie să conțină informații suficiente și suficient de detaliate (luând în considerare costurile asociate colectării de date relevante) pentru:

- (a) a face calculele relevante necesare pentru a lua în considerare, în temeiul articolului 9, principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, având în vedere prognozele pe termen lung referitoare la furnizarea și cererea de apă în districtele hidrografice și, acolo unde este cazul:

- estimarea volumului, prețurilor și costurilor asociate serviciilor legate de utilizarea apei și
- estimarea investițiilor relevante, inclusiv prevederea unor astfel de investiții;

- (b) a identifica, pe baza costului potențial, cea mai eficientă combinație de măsuri privind utilizările apei care să fie inclusă în programul de măsuri stabilit în conformitate cu articolul 11”

Dreptul croat

ZOV

- 7 Potrivit articolului 197 alineatul 5 din Zakon o vodama (Legea privind apele) (Narodne novine, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 și 14/14, denumită în continuare „ZOV”):

„Prețurile serviciilor de alimentare cu apă sunt stabilite în conformitate cu principiul recuperării integrale a costurilor astfel cum a fost definit prin Legea privind finanțarea și gestionarea apelor, cu principiul acceptabilității sociale a prețului apei și cu principiul protecției împotriva monopolului.

[...]”

- 8 Potrivit articolului 205 alineatele 1 și 2 din ZOV:

„Mijloacele necesare funcționării serviciului public de distribuție a apei și a serviciului public de epurare sunt asigurate de prețul serviciilor de alimentare cu apă.

Prețul serviciilor de alimentare cu apă constituie venitul furnizorului serviciilor de alimentare cu apă și obligația de plată revine proprietarului sau oricărui alt deținător legal al bunului imobil în care se utilizează serviciul (utilizator).

[...]”

- 9 Articolul 206 alineatele 1, 2 și 7 din ZOV prevede:

„Cuantumul prețului serviciilor de alimentare cu apă se stabilește prin decizia furnizorului serviciului de alimentare cu apă, în acord cu colectivitatea teritorială.

Prețul serviciilor de alimentare cu apă nu poate fi inferior celui care este stabilit prin aplicarea criteriilor prevăzute la alineatul 7 al prezentului articol.

[...]

Guvernul Republicii Croația stabilește prin regulament, la propunerea Consiliului Serviciilor de Alimentare cu Apă, criteriile de calcul al prețului minim de bază al serviciilor de alimentare cu apă și tipurile de costuri pe care le acoperă prețul acestor servicii. Cantitatea minimă de apă furnizată care este necesară nevoilor de bază ale gospodăriei este de asemenea stabilită prin regulament.

[...]”

Regulamentul privind prețul minim de bază al serviciilor de alimentare cu apă și tipurile de costuri pe care le acoperă prețurile acestor servicii

- 10 Articolul 6 din Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (Regulamentul privind prețul minim de bază al serviciilor de alimentare cu apă și tipurile de costuri pe care le acoperă prețurile acestor servicii) din 16 septembrie 2010 (Narodne novine, br. 112/10) prevede că prețul minim de bază al serviciilor de alimentare cu apă este alcătuit dintr-o parte variabilă și o parte fixă legată de racordarea imobilelor la lucrările municipale de aprovizionare cu apă, care cuprind costurile aferente citirii contoarelor, prelucrării datelor prelevate, calibrării și întreținerii contoarelor, întreținerii curente și pe termen lung a racordării imobilelor la aceste lucrări municipale, supravegherii regulate a bunei funcționări a respectivelor lucrări municipale, precum și analizei și menținerii salubrității apei potabile.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 11 Vodoopskrba i odvodnja este furnizorul serviciilor municipale de distribuție a apei pe teritoriul mai multor orașe din Croația, printre care și Zagreb.
- 12 Aceasta a inițiat la instanța de trimitere o procedură pentru neplată împotriva doamnei Klafurić, care contestă o parte din valoarea facturilor aferente serviciului de alimentare cu apă pentru perioada decembrie 2013-iunie 2014.
- 13 Doamna Klafurić contestă faptul că datorează partea fixă a prețului serviciilor de alimentare cu apă, care este calculată independent de consumul real de apă.
- 14 Instanța de trimitere apreciază că consumatorul trebuie să plătească doar pentru consumul său de apă în funcție de ceea ce indică contorul său, care corespunde părții variabile a facturii sale. În opinia acesteia, legislația națională aplicabilă „nu a fost armonizată” cu Directiva 2000/60 în ceea ce privește stabilirea prețului și modalitățile de plată a apei.
- 15 În aceste condiții, Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunalul Municipal din Velika Gorica, Croația) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Cum se calculează, potrivit dreptului Uniunii, prețul apei furnizate, facturat pentru un apartament dintr-o clădire rezidențială sau pentru o casă individuală?
- 2) Cetățenii Uniunii plătesc facturile aferente consumului de apă doar pentru consumul efectiv indicat de contor sau plătesc și alte taxe sau redevențe?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 16 Trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare dintre instanțele naționale și Curte, instituită la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. În această privință, Curtea poate să extragă din

ansamblul elementelor furnizate de această instanță și în special din motivarea deciziei de trimitere elementele de drept al Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea în special Hotărârea din 14 aprilie 2016, *Cervati și Malvi*, C-131/14, EU:C:2016:255, punctul 26).

- 17 În speță, având în vedere motivarea deciziei sale, instanța de trimitere solicită în esență, prin intermediul celor două întrebări, care trebuie analizate împreună, să se stabilească dacă Directiva 2000/60 trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede că prețul serviciilor de alimentare cu apă facturat consumatorului nu cuprinde doar o parte variabilă calculată în funcție de volumul de apă consumat în mod real de persoana interesată, ci și o parte fixă care corespunde cheltuielilor de racordare a imobilelor la lucrările de aprovizionare cu apă și costurilor inerente printre altele întreținerii acestora, citirii contoarelor, prelucrării datelor prelevate, calibrării și întreținerii contoarelor, precum și analizei și menținerii salubrității apei potabile.
- 18 După cum Curtea a amintit deja, Directiva 2000/60 este o directivă-cadru adoptată în temeiul articolului 175 alineatul (1) CE (devenit articolul 192 TFUE). Aceasta stabilește principii comune și un cadru global de acțiune pentru protecția apelor și asigură coordonarea, integrarea, precum și, pe termen mai lung, dezvoltarea principiilor generale și a structurilor care să permită protecția și o utilizare viabilă din punct de vedere ecologic a apei în Uniunea Europeană. Este necesar ca principiile comune și cadrul global de acțiune stabilite de directivă să fie dezvoltate ulterior de statele membre, care trebuie să adopte o serie de măsuri specifice în termenele prevăzute de directivă. Aceasta din urmă nu urmărește însă o armonizare completă a normelor statelor membre în domeniul apei (a se vedea în special Hotărârea din 30 noiembrie 2006, *Comisia/Luxemburg*, C-32/05, EU:C:2006:749, punctul 41, și Hotărârea din 11 septembrie 2014, *Comisia/Germania*, C-525/12, EU:C:2014:2202, punctul 50).
- 19 După cum reiese din considerentul (19) al Directivei 2000/60, aceasta urmărește să asigure menținerea și îmbunătățirea mediului acvatic al Uniunii. Acest obiectiv este în principal legat de calitatea apelor respective. Controlul cantității este un element suplimentar pentru asigurarea unei bune calități a apei, fiind, în consecință, necesară stabilirea de măsuri referitoare la cantitate care să servească și obiectivului asigurării unei bune calități.
- 20 Din această perspectivă, articolul 9 din Directiva 2000/60 prevede că statele membre iau în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, având în vedere analiza economică efectuată în conformitate cu anexa III la această directivă și în special cu principiul „poluatorul plătește”. Statele membre trebuie printre altele să se asigure de faptul că politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient, contribuind astfel la realizarea obiectivelor de mediu stabilite prin Directiva 2000/60.
- 21 Mijloacele care permit atingerea obiectivului impus de a se asigura de faptul că politica de stabilire a prețului apei constituie o motivație adecvată pentru ca utilizatorii să utilizeze resursele de apă în mod eficient sunt, astfel, lăsate la aprecierea statelor membre. În acest cadru, nu se poate contesta că stabilirea prețului serviciilor de alimentare cu apă în funcție de volumul de apă consumat în mod real constituie unul dintre mijloacele de încurajare a utilizatorilor să utilizeze resursele de apă în mod eficient.
- 22 Cu toate acestea, pentru a se conforma obligației de recuperare a costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, impusă de dreptul Uniunii, statele membre dispun de posibilitatea de a adopta alte modalități de stabilire a prețului apei care permit printre altele recuperarea cheltuielilor pe care le suportă serviciile de distribuție a apei pentru a o pune la dispoziția utilizatorilor, cu o calitate și într-o cantitate suficiente, independent de consumul real de apă al acestor beneficiari.

- 23 Astfel, în măsura în care respectă obligația de recuperare a costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor pentru mediu și resurse, astfel cum a fost amintită la punctul 20 din prezenta hotărâre, statele membre pot alege dintre diferitele modalități de stabilire a prețului pe cele mai adaptate situației lor specifice în cadrul puterii de apreciere pe care le-o acordă Directiva 2000/60, întrucât aceasta din urmă nu le impune niciun mod precis de stabilire a prețului.
- 24 În această privință, nu rezultă nici din articolul 9 din Directiva 2000/60, nici din vreuna dintre celelalte dispoziții ale acesteia că legiuitorul Uniunii a intenționat să se opună adoptării de către statele membre a unei politici de stabilire a prețului apei care să se bazeze pe un preț al apei solicitat utilizatorilor care cuprinde o parte variabilă legată de volumul de apă consumat în mod real și o parte fixă care nu are legătură cu acesta.
- 25 De altfel, din examinarea diferitelor legislații naționale rezultă că, după cum arată Comisia, care face referire, în această privință, la Comunicarea către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social din 26 iulie 2000, intitulată „Stabilirea prețului resurselor de apă și gestionarea durabilă a acestora [COM(2000) 477 final]” și la raportul tehnic al Agenției Europene de Mediu (AEE 16/2013) intitulat „Assessment of cost recovery through water pricing”, este o practică curentă în statele membre ca prețul serviciilor legate de alimentarea cu apă să se compună dintr-o parte fixă și dintr-o parte variabilă.
- 26 În această privință, din dispozițiile pertinente ale reglementării naționale în discuție în litigiul principal reiese că aceasta din urmă ține seama de principiul recuperării integrale a costurilor legate de disponibilitatea și de protecția apei, precum și de construirea, gestionarea și întreținerea sistemelor de aprovizionare cu apă. Acestea prevăd în special că partea fixă din prețul serviciilor de alimentare cu apă este destinată printre altele să acopere costurile aferente întreținerii lucrării municipale de aprovizionare cu apă, precum și analizei și menținerii salubrității apei potabile.
- 27 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că Directiva 2000/60 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că prețul serviciilor de alimentare cu apă facturat consumatorului nu cuprinde doar o parte variabilă calculată în funcție de volumul de apă consumat în mod real de persoana interesată, ci și o parte fixă care nu are legătură cu acest volum.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 28 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară:

Directiva 2000/60 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că prețul serviciilor de alimentare cu apă facturat consumatorului nu cuprinde doar o parte variabilă calculată în funcție de volumul de apă consumat în mod real de persoana interesată, ci și o parte fixă care nu are legătură cu acest volum.

Semnături