Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 22. maja 2014 [1 i]

Zadeva C-525/12

Evropska komisija
proti

Zvezni republiki Nemčiji

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 2000/60/ES o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike – Člen 2(38) – Storitve za rabo vode – Člen 2(39) – Raba vode – Člen 9 – Povračilo stroškov storitev za rabo vode – Nacionalni predpisi, ki nekatere storitve za rabo vode izvzemajo s področja obveznosti povračila stroškov – Odvzem vode za namakanje za rabo v industriji ali lastno rabo – Zajezitev za proizvodnjo električne energije iz vodnih virov, plovbo in varstvo pred poplavami – Shranjevanje vode – Obdelava in distribucija vode za rabo v industriji in kmetijstvu“

I – Uvod

1. Evropska unija se je leta 2000 s sprejetjem Okvirne direktive o vodah [2] odločila za radikalno inovativen ukrep. V aktu prava Unije je bil prvič opredeljen okvir za skupno upravljanje in varstvo voda, ki ne temelji na nacionalnih mejah ali politikah, ampak na hidroloških formacijah, to je na posameznih povodjih, v prizadevanju za trajnostni razvoj. Poleg tega je bila Okvirna direktiva o vodah inovativna tudi zato, ker so bili v vodno politiko vključeni gospodarski premisleki, ki se ne kažejo le v uporabi načela „plača povzročitelj obremenitve“, ampak tudi v obveznosti ekonomske ocene nekaterih stroškov ali rab vode [3] ter uporabi instrumentov, kot je cenovna politika za vodo.

2. Komisija v tožbi Sodišču predlaga, naj ugotovi, da „Zvezna republika Nemčija s tem, da je nekatere storitve (na primer zajezitev za proizvodnjo električne energije iz vodnih virov, plovbo in varstvo pred poplavami, odvzem za namakanje ter rabo v industriji in lastno rabo) izvzela iz uporabe razlage pojma ‚storitve za rabo vode‘, ni izpolnila obveznosti iz Okvirne direktive o vodah, natančneje iz

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275).

3 Glej člen 4(3) in (5) Okvirne direktive o vodah ter Prilogo III k navedeni direktivi.

členov [2(38)][4] in 9[5]“.[6] Komisija sama meni, da se ta tožba „nanaša predvsem na razlago pojma ‚storitve za rabo vode‘ iz člena 2(38) Okvirne direktive o vodah“. Razlaga navedenega pojma ima po mnenju Komisije „pomembne posledice za vprašanje področja uporabe člena 9 Okvirne direktive o vodah“.[7]

3. Takoj moram ugotoviti, da je ta zadeva pomembna z več vidikov. Najprej, Sodišče mora tokrat prvič natančneje pojasniti obseg načela določanja cen za storitve za rabo vode v okviru Okvirne direktive o vodah. To pa je velik izziv za izvajanje Okvirne direktive o vodah v celoti. Poleg tega je ta zadeva, kot je Komisija potrdila na obravnavi, „pilotna“, saj bi lahko Komisija vložila številne tožbe glede na razlago, ki jo bo Sodišče podalo v obravnavanem primeru.[8]

4. Po mnenju Zvezne republike Nemčije, ki jo v zvezi s tem podpira več držav članic, je z Okvirno direktivo o vodah vzpostavljen celovit sistem upravljanja voda, v katerem je treba okoljske cilje doseči predvsem s programi ukrepov in načrti upravljanja, na katere se nanaša Okvirna direktiva o vodah. Obveznost povračila stroškov storitev za rabo vode naj tako ne bi bila osrednji in odločilni instrument za reševanje težav, ki se v Evropi pojavljajo na področju vodnih virov, ampak naj bi bila poseben ukrep, ki ga je treba izvajati na področju oskrbe z vodo ter zbiranja in obdelave odpadne vode.

5. Čeprav priznavam, da tožba Komisije vsebuje resne pomanjkljivosti s postopkovnega vidika, nameravam v teh sklepnih predlogih zagovarjati razlago, po kateri je zakonodajalec Unije v Okvirni direktivi o vodah določil določanje cen za dve glavni vrsti dejavnosti. Po eni strani za oskrbo z vodo, kot je opredeljena v členu 2(38)(a) Okvirne direktive o vodah, katere besedilo izraža željo po opredelitvi vseh posameznih faz, ki morajo biti vštete v ceno, ki jo plača končni uporabnik. Po drugi strani pa za zbiranje in obdelavo odpadne vode v smislu člena 2(38)(b) Okvirne direktive o vodah. Ponudnik mora namreč storitev za rabo vode ponuditi potrošniku ali drugemu zasebnemu ali javnemu uporabniku, ki zastopa neko industrijsko ali kmetijsko panogo. To razlago, ki se mi zdi edini razumen pristop, potrjujejo besedilo in sistematika Okvirne direktive o vodah ter zgodovina zakonodajnega postopka njenega sprejemanja, pravna podlaga in glavni cilj, ki je varstvo voda kot skupne dediščine.

II – Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

6. Komisija je avgusta 2006 prejela pritožbo, da Zvezna republika Nemčija opredelitev „storitev za rabo vode“ iz člena 2(38) Okvirne direktive o vodah razlaga tako, da so zadevne storitve omejene na oskrbo z vodo ter zbiranje, obdelavo in odstranjevanje odpadne vode, s čimer torej omejuje področje uporabe člena 9 Okvirne direktive o vodah.

7. Komisija je 7. novembra 2007 Zvezni republiki Nemčiji poslala uradni opomin, v katerem je navedla, da zakonodaja te države ni v skladu z več določbami Okvirne direktive o vodah in da navedena država pojem „storitve za rabo vode“ ne uporablja pravilno.

8. Zvezna republika Nemčija je na ta uradni opomin odgovorila 6. marca 2008 in 24. septembra 2009.

4 V skladu s členom 2(38) Okvirne direktive o vodah izraz „storitve za rabo vode“ pomeni „vse storitve, s katerimi se za gospodinjstva, javne institucije ali katero koli gospodarsko dejavnost zagotavljajo: (a) odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelavo in distribucijo površinske ali podzemne vode; (b) zmogljivosti za zbiranje in obdelavo odpadne vode, ki se nato odvaja v površinsko vodo“.

5 Člen 9(1) Okvirne direktive o vodah, naslovljen „Povračilo stroškov storitev za rabo vode“, določa, da „[d]ržave članice upoštevajo načelo povračila stroškov storitev za rabo vode, skupaj z okoljskimi stroški in stroški virov, ob upoštevanju ekonomske analize, izvedene po Prilogi III, in zlasti skladno z načelom ‚plača povzročitelj obremenitve‘“.

6 Celoten citat tožbenega predloga Komisije.

7 Točka 1 tožbe Komisije.

8 Glej tudi sporočili za medije IP/12/536 z dne 31. maja 2012 in IP/11/1264 z dne 27. oktobra 2011.

9. Komisija je 30. septembra 2010 Zvezni republiki Nemčiji poslala dodaten uradni opomin, na katerega je Zvezna republika Nemčija odgovorila 18. novembra 2010. Ta država članica je 27. julija 2011 Komisiji poslala uredbo o varstvu površinske vode z dne 20. julija 2011, s katero je bil prenesen člen 5 Okvirne direktive o vodah.

10. Komisija je 30. septembra 2011 Zvezni republiki Nemčiji poslala obrazloženo mnenje. Zvezna republika Nemčija je na obrazloženo mnenje odgovorila 31. januarja 2012 oziroma v predpisanem roku, ki je bil na njeno prošnjo podaljšan. Julija 2012 je obvestila Komisijo o prenosu členov 2(38) in (39) ter 9 Okvirne direktive o vodah.

11. Komisija je kljub prenosu zadevnih določb menila, da še vedno obstaja težava zaradi različne razlage opredelitve storitev za rabo vode in posledično – po njenem mnenju pomanjkljivega – izvajanja člena 9 Okvirne direktive o vodah. Zato je 11. novembra 2012 vložila to tožbo.

12. S sklepi predsednika Sodišča z dne 2., 5., 8., 11. in 15. aprila 2013 je bila Republiki Avstriji, Kraljevini Švedski, Republiki Finski, Republiki Madžarski, Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska ter Kraljevini Danski dovoljena intervencija v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije.

13. Zvezna republika Nemčija, Republika Finska, Kraljevina Švedska, Republika Madžarska in Komisija so ustno podale stališča na obravnavi 5. marca 2014.

III – Dopustnost tožbe

14. Komisija v tožbi v bistvu trdi, da Zvezna republika Nemčija, s tem ko restriktivno in torej po njenem mnenju napačno razlaga pojem „storitve za rabo vode“ iz člena 2(38) Okvirne direktive o vodah, ni izpolnila zahtev iz člena 9 navedene direktive. Nemčija izpodbija dopustnost tožbe, katere namen je po njenem mnenju pojasniti popolnoma teoretična vprašanja ter ki ni dovolj natančna in se ne ujema s predmetom obrazloženega mnenja. Tudi finska in švedska vlada menita, da tožba ni dopustna.

15. Na postopkovni ravni je težava, ki se pojavlja s to tožbo, torej najprej povezana z jasno opredelitvijo predmeta in narave očitane neizpolnitve obveznosti, ker je tožba Komisije v zvezi s tem zelo nedosledna. Ta opredelitev pa je pogoj, da Sodišče tožbo preuči. Dopustiti tožbo, ki bi se nanašala le na napačno razlago direktive, ne da bi morala Komisija ponazoriti, kaj je očitana pomanjkljivost, bi namreč pomenilo, da se Komisiji dovoli vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti „zaradi razlage“, katere namen bi bil doseči, da Sodišče potrdi razlago prava Unije. To pa ni v skladu s sistematiko in ciljem postopka na podlagi člena 258 PDEU, katerega namen je ugotoviti, da država članica ni izpolnila obveznosti. Ugotovitev take neizpolnitve obveznosti zadevno državo članico v skladu s členom 260(1) PDEU zavezuje, da sprejme ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča.[9]

16. V zvezi s tem opozarjam, da Komisija v točki 1 tožbe[10] navaja, da se ta tožba „nanaša predvsem na razlago pojma ‚storitve za rabo vode‘ iz člena 2(38) Okvirne direktive o vodah“. Komisija vseeno priznava, da so bile med predhodnim postopkom določbe členov 2(38) in 9 Okvirne direktive o vodah prenesene v okviru vladnega osnutka z dne 18. julija 2012, s katerim je bil določen njihov dobeseden

9 Glej med drugim sodbo Komisija/Portugalska (C-292/11 P, EU:C:2014:3, točka 37).

10 Glede na postopkovne težave v okviru te tožbe se mi zdi potrebno navesti podrobne napotitve na tožbo, čeprav vem, da ta pisanja javnosti niso na voljo.

prenos. Komisija vseeno meni, da razlaga „tožene stranke ni skladna s točno vsebino predpisa“.[11] Zato po mnenju Komisije še vedno obstaja težava zaradi različne razlage opredelitve storitev za rabo vode in posledično „pomanjkljivega izvajanja člena 9 Okvirne direktive o vodah“. Komisija se je zato odločila „tožbo omejiti na nepravilen prenos členov 2(38) in 9 Okvirne direktive o vodah“.[12]

17. Komisija v repliki zagovarja dopustnost tožbe in trdi, da je „jedro kršitve […] to, kako tožena stranka razlaga člen 2(38) Direktive“. Po mnenju Komisije je neenotna in napačna uporaba člena 9 Okvirne direktive o vodah na nemškem ozemlju v nasprotju z uvodnima izjavama 14 in 18 navedene direktive.[13] Nazadnje, Komisija s tožbenim predlogom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija „s tem, da je nekatere storitve […] izvzela iz uporabe razlage pojma storitve za rabo vode“, ni izpolnila obveznosti iz Okvirne direktive o vodah.[14]

18. Zato ni jasno, ali Komisija Zvezni republiki Nemčiji očita:

– *nepravilen zakonodajni prenos na zvezni ravni ali na ravni dežel,*

– *enkratno nepravilno uporabo Okvirne direktive o vodah, ponazorjeno s konkretnimi primeri, ali*

– *stalno in splošno prakso, ki je v nasprotju z Okvirno direktivo o vodah, čeprav hkrati priznava skladnost nacionalnega zakonodajnega okvira.*

19. Ni pa sporno, da je treba v vsaki vlogi, s katero se postopek začne, navesti predmet spora in kratek povzetek tožbenih predlogov, te navedbe pa morajo biti dovolj jasne in natančne, da toženi stranki omogočijo pripravo obrambe in Sodišču nadzor. Iz tega izhaja, da morajo bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo izhajati iz besedila same tožbe in da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petitum* ali da o nekem očitku ne bi odločilo.[15]

20. Prvič, glede vprašanja, ali se tožba Komisije nanaša na nepravilen prenos Okvirne direktive o vodah ali njeno nepravilno uporabo, opozarjam, da si Komisija prizadeva predstaviti in analizirati številne primere storitev, za katere meni, da so povezane z rabo vode, ne da bi sicer to povezala z uporabo Okvirne direktive o vodah na ozemlju tožene države članice. Neizpolnitev obveznosti je natančneje predstavljena šele v zadnjih točkah tožbe, in sicer z očitkom, da v zakonodaji nekaterih dežel[16] ni določena pristojbina za odvzem, medtem ko je bila taka pristojbina v drugih deželah[17] uvedena šele pred kratkim. Komisija kritizira tudi odstopanja na področju odvzema vode in izpostavlja problematiko odvzema vode za namene pridobivanja rude v podzemnih rovih in dnevnih kopih, ki je očitno nedvomno sporna z vidika Okvirne direktive o vodah.[18] Tudi replika očitno ni nič bolj jasna glede tega.

11 Glej točko 15 tožbe.

12 Točka 14 tožbe.

13 V uvodni izjavi 14 Okvirne direktive o vodah je navedeno, da je „[u]speh te direktive […] odvisen od tesnega sodelovanja in medsebojno povezanih ukrepov na ravni Skupnosti, na ravni držav članic in na lokalni ravni kot tudi od obveščanja javnosti, posvetovanja z njo in vključevanja javnosti, vključno z uporabniki“. V uvodni izjavi 18 pa je navedeno, da je „[z]a vodno politiko Skupnosti […] potreben pregleden, učinkovit in skladen pravni okvir. Skupnost naj bi zagotovila skupna načela in splošni okvir za delovanje. Ta direktiva naj bi določila tak okvir ter uskladila, povezala in dolgoročno nadalje razvila splošna načela in oblike varstva in trajnostne rabe vode v Skupnosti skladno z načeli subsidiarnosti“.

14 Glej tožbeni predlog, naveden v točki 2 teh sklepnih predlogov.

15 Sodba Komisija/Poljska (C-281/11, EU:C:2013:855, točki 122 in 123).

16 V deželah Bavarska, Hessen in Turingija.

17 V Porenju-Pfalzu z učinkom od 1. januarja 2013, v Brandenburgu od 1. januarja 2012 in v Severnem Porenju-Vestfaliji od 1. januarja 2011.

18 Glej v zvezi s tem člen 4(1)(b) Okvirne direktive o vodah.

21. Zaradi take strukture tožbe bi lahko sklepali, da Komisija izpostavlja predvsem pomanjkljivosti v zvezi z uporabo nacionalnih predpisov, sprejetih zaradi prenosa določb člena 9 Okvirne direktive o vodah v povezavi z njenim členom 2(38). Ker pa se primeri take pomanjkljive uporabe nanašajo na zakonodajo, ki so jo sprejele nekatere dežele, to potrjuje tezo o neizpolnitvi obveznosti zaradi nepravilnega prenosa. Poleg tega Komisija zgolj našteva zadevne dežele in napotuje na spletne povezave za vsaj delen dostop do spornih aktov, ne da bi natančneje navedla njihovo vsebino. [19]

22. V skladu s sodno prakso pa mora biti iz tožbe Komisije jasno razvidno, ali se tožba nanaša na način, kako je bila direktiva prenesena v nacionalni pravni red, ali pa gre bolj za kritiko konkretnega rezultata uporabe predpisov, s katerimi je bil izveden prenos. Kot je pojasnilo Sodišče, le v prvem primeru ni treba ugotoviti dejanskih učinkov nacionalnih predpisov, s katerimi je bila prenesena ta direktiva, da se dokaže, da je bil prenos te direktive nezadosten ali neustrezen. Dovolj je namreč primerjati same določbe, da se ugotovi nezadostnost ali pomanjkljivost prenosa. [20]

23. Res je, da prenos v nekaterih primerih od držav članic ne zahteva le sprejetja celotnega zakonodajnega okvira, ampak tudi izvajanje konkretnih in posebnih ukrepov, ki omogočajo doseganje predpisanega rezultata. Tak je primer Direktive o habitatih, [21] v okviru katere je sprejetje povezanih in koordiniranih preventivnih ukrepov, ki omogočajo preprečitev poškodovanja ali uničenja razmnoževališč ali počivališč živalskih vrst, pogoj za uvedbo sistema strogega varstva. [22] Komisija mora v tem primeru neizpolnitev obveznosti vseeno dokazati s konkretnimi primeri, ki dokazujejo neobstoj učinkovitega sistema varstva. [23] Vendar iz zgoraj predstavljenih razlogov v tej tožbi ne gre za to.

24. V vsakem primeru, če se ta tožba razume tako, da se nanaša na nepravilen prenos, se mi zdi, da Sodišče ne more ugotoviti, kakšno je bilo stanje aktov, ki so jih pripravile dežele in jih je Komisija omenila 30. januarja 2012, ko se je iztekel rok, naveden v obrazloženem mnenju. [24] Ni namreč sporno, da morajo biti očitki v obrazloženem mnenju in tožbi predstavljeni skladno in natančno, da bi Sodišče lahko natančno razumelo obseg očitane kršitve prava Unije, kar je nujen pogoj, da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. [25]

25. V zvezi s tem je treba opozoriti, da Komisija v tožbi za ponazoritev stanja zakonodaje v deželah Bavarska, Hessen in Turingija nenatančno napotuje na obrazložitev osnutka zakona vlade dežele Porenje-Pfalz in na strokovni članek. [26] Poleg tega ugotavljam, da je bil zakon o pristojbini za odvzem dežele Porenje-Pfalz, naveden v opombi v tožbi, [27] sprejet 3. julija 2012. Komisija bi torej morala pojasniti, v kolikšnem obsegu je bil morebitni osnutek navedenega zakona predmet predhodnega postopka. V obrazloženem mnenju pa sta navedeni le zakonodaji dežel Severno Porenje-Vestfalija [28] in Brandenburg [29].

19 Glej na primer dežele Bavarska, Hessen in Turingija v točki 105 tožbe.

20 Sodba Komisija/Belgija (C-435/09, EU:C:2011:176, točka 59). Glej v tem smislu tudi sodbi Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točki 59 in 60) in Komisija/Irska (C-66/06, EU:C:2008:637, točka 59).

21 Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102).

22 Glej sodbo Komisija/Francija (C-383/09, EU:C:2011:369).

23 Sodba Komisija/Francija (EU:C:2011:369). Prav tako v zvezi z obveznostmi priprave načrtov za ravnanje z odpadki glej sodbo Komisija/Grčija (C-45/91, EU:C:1992:164) in zadevo Komisija/Italija (C-297/08, EU:C:2010:115).

24 Komisija je rok podaljšala le enkrat, in ne dvakrat, kot je navedla v točki 14 tožbe, v kateri omenja „dvakratno podaljšanje“.

25 Glej v tem smislu sodbe Komisija/Slovenija (C-365/10, EU:C:2011:183, točka 19), Komisija/Portugalska (C-34/11, EU:C:2012:712, točka 43) in Komisija/Poljska (EU:C:2013:855, točka 122).

26 Glej točko 105 tožbe.

27 Glej opombo 19 v točki 105 tožbe.

28 Točka 113 obrazloženega mnenja, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG z dne 27. januarja 2007).

29 Točka 117 obrazloženega mnenja, ki se nanaša na Wassergesetz Brandenburgs. Komisija v tožbi navaja zakon dežele Brandenburg o vodi v različici, poslani 2. marca 2012.

26. Drugič, glede na besedilo tožbe ugotavljam, da Komisija Sodišču ne predlaga, naj ugotovi eno ali več enkratnih neizpolnitev obveznosti, za katere se zdi, da jih očita nekaterim deželam, čeprav bi lahko kritizirala take „posamezne“ neizpolnitve obveznosti, ki zadevajo točno določen primer,[30] ker se pravilo *de minimis* ne uporablja v okviru člena 258 PDEU.[31] Namesto da bi Komisija obravnavala konkretne kršitve, ki izhajajo bodisi iz zvezne zakonodaje bodisi iz zakonodaje dežel, v tožbenem predlogu namreč le na splošno omenja izvzetje nekaterih storitev za rabo vode v smislu Okvirne direktive o vodah.

27. Tretjič, kar zadeva hipotezo strukturne neizpolnitve obveznosti, ni sporno, da je upravna praksa lahko predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, če je v določeni meri ustaljena in splošna.[32] To od Komisije zahteva, da dokaže horizontalnost neizpolnitve obveznosti. Sodišče je odločilo, da so dopustne tožbe Komisije, ki temeljijo na natančnem navajanju strukturne in splošne kršitve določb okoljskega prava, ki jo je storila država članica.[33] V sodni praksi se dopušča, da se Komisija v tožbi za ta namen opre na „splošni pristop“.[34]

28. Če se tožba nanaša na konkretno izvrševanje nacionalne določbe, je namreč za dokazovanje neizpolnitve obveznosti države treba predložiti drugačne dokaze od tistih, ki se običajno upoštevajo v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, ki se nanaša izključno na vsebino nacionalne določbe. Ker je predmet te tožbe uporaba nacionalne določbe, neizpolnitve obveznosti ni mogoče ugotoviti drugače kot z dovolj dokumentiranimi in obrazloženimi dokazi domnevne prakse, za katero je odgovorna obravnavana država članica.[35] V obravnavanem primeru pa tožba ne izpolnjuje teh zahtev.

29. Vsekakor zavračam, da Komisija ni izpolnila zahtev iz sodne prakse glede obsega spora.[36] Ker je predmet te neizpolnitve obveznosti negotov, se namreč vprašanje možnosti njegove razširitve sploh ne postavlja več.

30. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev menim, da ni mogoče omejiti predmeta te tožbe, ker ta očitno ne izpolnjuje zahtev glede natančnosti in doslednosti v smislu sodne prakse Sodišča. Primarno torej predlagam, naj se ugotovi nedopustnost tožbe. Vsebinsko analizo bom zato predstavil podredno.

IV – Temelj

A – Trditve strank

31. Po mnenju Komisije je treba člen 2(38) Okvirne direktive o vodah razlagati tako, da morajo za vsako od storitev za rabo vode, na katero se nanaša, veljati načelo povračila stroškov in ukrepi za spodbujanje gospodarne rabe virov, kot se zahteva v členu 9 navedene direktive. Komisija opozarja, da se v okviru izvajanja Okvirne direktive o vodah v Zvezni republiki Nemčiji za nekatere storitve za rabo vode stroški ne povrnejo, čeprav te storitve pomembno vplivajo na vodno telo, kar je v nasprotju

30 Glej zlasti sodbe Komisija/Nemčija (C-20/01 in C-28/01, EU:C:2003:220), Komisija/Španija (C-157/03, EU:C:2005:225), Komisija/Španija (C-503/03, EU:C:2006:74), Komisija/Nemčija (C-441/02, EU:C:2006:253) in novejšo Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237).

31 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Komisija/Italija (C-45/95, EU:C:1996:479, točka 31).

32 Glej na primer sodbi Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 28 in navedena sodna praksa) in Komisija/Finska (C-229/00, EU:C:2003:334, točka 53).

33 Sodbe Komisija/Grčija (C-502/03, EU:C:2005:592), Komisija/Francija (C-423/05, EU:C:2007:198) in Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444).

34 Sodba Komisija/Grčija (C-416/07, EU:C:2009:528, točka 23 in navedena sodna praksa). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2004:546).

35 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Komisija/Belgija (C-287/03, EU:C:2005:149, točke od 41 do 43).

36 Najprej, obrazloženo mnenje Komisije in tožba morata temeljiti na istih očitkih (glej sodbe Komisija/Finska (EU:C:2003:334, točki 44 in 46), Komisija/Nemčija (C-433/03, EU:C:2005:462, točka 28) in Komisija/Finska (C-195/04, EU:C:2007:248, točka 18)). Nato, Komisija v tožbi lahko pojasni svoje začetne očitke, če ne spremeni predmeta spora (glej sodbo Komisija/Nizozemska (C-576/10, EU:C:2013:510, točki 34 in 35)).

s členom 9 navedene direktive. Komisija navaja poročilo Evropske agencije za okolje,[37] iz katerega naj bi bilo razvidno, da je posledica sporne razlage ta, da se samo 21 % odvzema vode v Evropi šteje za storitev za rabo vode, tako da se člen 9 Okvirne direktive o vodah ne uporablja za približno 80 % celotnega odvzema vode v Evropi, s čimer se resno posega v polni učinek te direktive. Čeprav Komisija poudarja, da imajo države članice diskrecijsko pravico, da nekatere storitve za rabo vode izvzamejo iz povračila stroškov na podlagi člena 9, meni, da izvzetje storitev za rabo vode, ki pokrivajo številne dejavnosti in prakso tožene stranke, presega to, kar dovoljuje ta pravica.

32. Komisija za pojasnitev opredelitve pojma „storitve“ predlaga napotitev na Direktivo 2004/35[38] in navaja, da storitve v okoljskem pravu ne predpostavljajo niti udeležbe človeka kot ponudnika ali prejemnika niti obstoja pogodbenega razmerja, kot velja v primeru „ekosistemskih storitev“.[39] Tako je treba tudi odvzem vode za samooskrbo obravnavati kot storitev za rabo vode.

33. Zvezna republika Nemčija v odgovoru na tožbo navaja, da določanje cen za rabo vode ni edini ukrep, s katerim je na podlagi Okvirne direktive o vodah mogoče spodbujati večje varčevanje in previdnost pri upravljanju voda. Komisija naj ne bi upoštevala različnih instrumentov upravljanja, ki jih je zakonodajalec določil zaradi subsidiarnosti in učinkovitosti.

34. Poleg tega se navedena država članica sklicuje na zasnovo opredelitve storitev za rabo vode v členu 2(38)(a) Okvirne direktive o vodah. V njem so naštete dejavnosti, povezane z veznikom „in“, kar naj bi pomenilo, da se pri izračunu stroškov upoštevajo vse faze oskrbe z vodo. Pojem storitve za rabo vode naj bi tako zajemal oskrbo z vodo v celoti, in ne le določenega števila dejavnosti, ker bi se v nasprotnem primeru opredelitev nezakonito razširila.

35. Poleg tega Zvezna republika Nemčija za opredelitev pojma „storitve“ v smislu člena 2(38) Okvirne direktive o vodah predlaga sklicevanje na člen 57 PDEU in sklepanje, da ta pojem zahteva dvostransko razmerje, ki na primer pri rabi vode za plovbo ali ukrepih za varstvo pred poplavami ne obstaja, je pa vzpostavljeno v dejavnostih oskrbe z vodo in obdelave odpadne vode. Tožena država članica izpodbija upoštevnost Direktive 2004/35 in sklicevanje na pojem „ekosistemske storitve“.

36. Danska, madžarska, avstrijska, finska in švedska vlada ter vlada Združenega kraljestva v intervencijskih vlogah v bistvu podpirajo razlago člena 2(38) Okvirne direktive o vodah, ki jo zagovarja Zvezna republika Nemčija.

37. Danska vlada dodaja, da finančni instrumenti v nasprotju z dejavnostma distribucije vode in obdelave odpadne vode finančni instrumenti nimajo enakega regulativnega učinka na posledice dejavnosti, kot sta razvoj plovnih poti in varstvo pred poplavami. Madžarska vlada pa opozarja, da pomen, ki ga upošteva Komisija, briše delitev med pojmoma „raba vode“ in „storitve za rabo vode“. Opozarja, da je bilo stališče Komisije v zakonodajnih dokumentih, na podlagi katerih je bila sprejeta Okvirna direktiva o vodah, da načelo povračila stroškov zajema vse dejavnosti, povezane z vodo, izrecno zavrnjeno. Avstrijska vlada pa poudarja, da so programi ukrepov in načrti upravljanja ključni instrumenti za doseganje ciljev Okvirne direktive o vodah. Cilj s cenovno politiko za vodo spodbujati varčno rabo vode naj bi bil smiseln le za dobavo vode potrošnikom, ne pa na primer za vodno energijo, ker bi taka politika povzročila zvišanje stroškov električne energije, proizvedene iz obnovljivih vodnih virov.

37 Poročilo Evropske agencije za okolje (EEA) z naslovom „Evropsko okolje – stanje in napovedi 2010“ (*State and Outlook of the European Environment Report – SOER,* 2010), navedeno na strani 39 tožbe.

38 Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 357).

39 Komisija se tu sklicuje na izraz „ecosystem services“, kot je opredeljen v okviru Ocene ekosistemov v novem tisočletju Združenih narodov, ki se nanaša na storitve, opravljene za človeka, kot sta oskrba s sladko vodo in celinske plovne poti.

38. Finska vlada izpodbija preširoko razlago pojma storitev za rabo vode, ki jo zagovarja Komisija. Taka razlaga naj bi zamajala ravnovesje med instrumenti Okvirne direktive o vodah, ki zadevajo upravljanje vodnih virov, saj naj bi bila ta direktiva le „okvirni“ predpis, ki nacionalnemu zakonodajalcu pušča široko polje proste presoje pri izbiri sredstev, ki jih je treba uporabiti.[40] Po mnenju švedske vlade je jasno, da se v opredelitvi, ki jo predlaga Komisija, nikakor ne upoštevajo posebne naravne in geografske razmere v različnih državah članicah. Tudi Združeno kraljestvo izpodbija tezo Komisije.

B – Splošne ugotovitve o izzivih vodne politike

39. Zakonodaja Skupnosti na področju vodne politike se je v 70. letih 20. stoletja najprej osredotočala na rabo vode (pitna voda, kopanje, ribogojstvo, gojenje školjk), nato na nadzorovanje onesnaževanja (odpadne vode, nitrati iz kmetijskih virov).[41] Evropska zakonodaja je torej obsegala več sektorskih direktiv o vodi. Ta razdrobljeni pristop se je štel za zastarelega, neskladnega in težko prilagodljivega napredku, izhajajočemu iz znanstvenih spoznanj.

40. Z Okvirno direktivo o vodah, ki je bila opredeljena kot kopernikanska revolucija na področju vodne politike,[42] je bil uveden skupni okvir za uskladitev in delno nadomestitev mozaika veljavnih skupnostnih in nacionalnih zakonodajnih aktov.[43]

41. Okvirna direktiva o vodah je odločilen korak v razvoju vodne politike, ker ureja upravljanje kakovosti vode, medtem ko se vprašanja upravljanja s količinami vodnih virov v njej obravnavajo le dopolnilno.[44] Poleg tega je to izraz pravne podlage Okvirne direktive o vodah, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175 ES (zdaj člen 192 PDEU), ki se je nanašal na nekdanji postopek soodločanja. Nasprotno pa je treba v zvezi s tem ugotoviti, da iz člena 175(2) ES izhaja, da je *vprašanje upravljanja s količinami vodnih virov ali virov, ki vplivajo, neposredno ali posredno, na razpoložljivost teh virov*, zahtevalo soglasje v zakonodajnem postopku.

42. Namen Okvirne direktive o vodah sta namreč ohranitev in izboljšanje okolja v Uniji. S tem ciljem pa je neposredno povezana kakovost vode, medtem ko je upravljanje s količinami le pomožni element, ki lahko prispeva k dobri kakovosti vode. Zato Okvirna direktiva o vodah vsebuje ukrepe, ki se nanašajo na količino in zagotavljajo dobro kakovost.[45]

40 Sklicuje se na sodbo Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, točka 41).

41 Za zgodovinsko ozadje glej direktive, naštete v predlogu Komisije COM(97) 49 final, naslovljenem „Predlog za Direktivo Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike“, z dne 26. februarja 1997, str. 3.

42 Morgera, E., „Water Management and Protection in the EU“, v *Environmental protection in multi-layered systems*, 2012, str. od 265 do 287, zlasti str. 266.

43 Predlog COM(97) 49 final, str. 77.

44 Glej Aubin, D., Varone, F., „The Evolution of European Water Policy“, [v] Kissling in Kuks (ur.) *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer 2004, str. od 49 do 86.

45 Uvodna izjava 19 Okvirne direktive o vodah. Glej tudi uvodno izjavo 20 v zvezi s količinsko ravnjo podzemne vode.

43. V tem okviru je treba opozoriti, da je izziv te tožbe v tem, da je vodna politika, ki poleg tega zadeva skupno dobro, kot bistveni element človekovih dejavnosti predmet predpisov na več ravneh v pravu Unije, kar zahteva spravni pristop. Tako je treba po eni strani poudariti povezavo med Okvirno direktivo o vodah in vrsto dopolnilnih direktiv, kot so Direktiva o podzemni vodi,[46] Direktiva o čiščenju odpadnih voda,[47] Direktiva o nitratih,[48] Direktiva o okoljskih standardih kakovosti na področju vodne politike,[49] Direktiva o poplavah[50] in Direktiva o strokovnih zahtevah za kemijsko analiziranje in spremljanje stanja voda[51].

44. Po drugi strani se ne sme prezreti medsektorskega vidika v okviru trajnostnega upravljanja vodnih virov, predvsem ob ustreznem upoštevanju instrumentov skupne kmetijske politike in regionalne politike, aktov, sprejetih na področju energij iz obnovljivih virov ali tudi prevoza po celinskih plovnih poteh ter pravil o rabi zemljišč, pri čemer se ne sme zanemariti potrebne prilagoditve podnebnim spremembam.[52]

45. Poleg tega, čeprav so površinske in podzemne vode obnovljivi naravni viri,[53] sta sprejetje in izvajanje zakonodajnega okvira o varstvu voda zaradi neenake razporeditve vode v Evropski uniji zelo zapletena.[54] Viri sladke vode na prebivalca so dvajsetkrat zajetnejši v državah na severu kot v državah na jugu Evrope.[55] Iz tega razloga so načrti upravljanja povodij ključno orodje za izvajanje Okvirne direktive o vodah.[56] V uvodni izjavi 13 Okvirne direktive o vodah je namreč v zvezi s tem poudarjeno, da so „[v] Skupnosti […] raznolike razmere in potrebe, ki zahtevajo različne posebne rešitve. Ta raznolikost naj bi se upoštevala pri načrtovanju in izvajanju ukrepov za zagotavljanje varstva in trajnostne rabe vode v okviru povodja. Odločalo naj bi se čim bliže krajem, kjer je voda prizadeta ali se uporablja. *S pripravljanjem programov ukrepov, prilagojenih regionalnim in lokalnim razmeram, naj bi se prednost dala programom ukrepov, ki jih pripravijo države članice.*“ (Moj poudarek.)

46 Direktiva 2006/118/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem in poslabšanjem (UL L 372, str. 19).

47 Direktiva Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 26), Uredba (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih aktih, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe ES, Sklepu Sveta 1999/468/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447) in Uredba (ES) št. 1137/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o prilagoditvi nekaterih aktov, za katere se uporablja postopek, določen v členu 251 Pogodbe, Sklepu Sveta 1999/468/ES, glede regulativnega postopka s pregledom – Prilagoditev regulativnemu postopku s pregledom – Prvi del (UL L 311, str. 1).

48 Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68).

49 Direktiva 2008/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o okoljskih standardih kakovosti na področju vodne politike, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv Sveta 82/176/EGS, 83/513/EGS, 84/156/EGS, 84/491/EGS, 86/280/EGS ter spremembi Direktive 2000/60/ES (UL L 348, str. 84).

50 Direktiva 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (UL L 288, str. 27).

51 Direktiva Komisije 2009/90/ES z dne 31. julija 2009 o določitvi strokovnih zahtev za kemijsko analiziranje in spremljanje stanja voda v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES (UL L 201, str. 36).

52 Na primer, Komisija je te številne cilje upoštevala na področju vodne energije, ki je najpomembnejši obnovljivi vir energije v Uniji in bistveno sredstvo boja proti podnebnim spremembam. Glej v zvezi s tem pisno vprašanje Norberta Glanteja o protislovju med Okvirno direktivo o vodah in Direktivo o obnovljivih virih energije, ki je na voljo na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-2277 + 0+DOC+XML+V0//EN, ter odgovor Komisije na http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-2277&language=EN.

53 Glej uvodno izjavo 28 Okvirne direktive o vodah.

54 Brošura Komisije z naslovom „L'eau, une ressource pour la vie“ (Voda, vir življenja), str. 8. http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/wfd_brochure_fr.pdf.

55 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2 %80 %94_long-term_average_(1)_(1_000_m%C2 %B3_per_inhabitant)_YB14.png&filetimestamp=20140228120245.

56 Glej poročilo Komisije, ki je na voljo na http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/sl.pdf.

46. Nazadnje, poudariti je treba, da je Komisija zaradi zapletenosti, značilne za Okvirno direktivo o vodah, sprejela številne obrazložitvene dokumente in poročila o izvajanju te direktive [57] ter pripravila Načrt za varovanje evropskih vodnih virov [58].

47. Sporne določbe je treba analizirati z vidika teh splošnih ugotovitev.

C – Načelo povračila stroškov v Okvirni direktivi o vodah

1. Vsebina členov 2(38) in 9 Okvirne direktive o vodah

48. Kot opozarja Komisija, se „jedro tega spora“ nanaša na razlago člena 2(38) Okvirne direktive o vodah. Pri določitvi področja uporabe določbe prava Unije pa je treba upoštevati hkrati njeno besedilo, njen kontekst in njene cilje. [59] Tudi zgodovina določbe prava Unije je lahko vir informacij, ki so upoštevne za njeno razlago. [60]

49. Takoj moram opozoriti, da je načelo določanja cen za storitve za rabo vode, ki izhaja iz člena 9 Okvirne direktive o vodah, inovativen instrument za zagotovitev boljšega izvajanja pravila „plača povzročitelj obremenitve“ v sektorju rabe vode. [61] Okvirna direktiva o vodah je torej ena od pobud, ki imajo namen okrepiti vlogo gospodarskih instrumentov v okoljskih politikah.

50. Zato člen 9 Okvirne direktive o vodah določa, da države članice upoštevajo načelo povračila stroškov storitev za rabo vode. Natančneje, države članice zagotovijo, da cenovna politika za vodo porabnike ustrezno vzpodbuja, da gospodarno uporabljajo vodne vire in tako prispevajo k okoljskim ciljem Okvirne direktive o vodah. Različne rabe vode, ki so v navedeni direktivi razdeljene vsaj na industrijo, gospodinjstva in kmetijstvo, ustrezno prispevajo k povračilu stroškov storitev za rabo vode, ki temelji na ekonomski analizi, izvedeni skladno s Prilogo III k navedeni direktivi, in upošteva načelo „plača povzročitelj obremenitve“.

51. V členu 2(38) Okvirne direktive o vodah so „storitve za rabo vode“ opredeljene kot vse storitve, „s katerimi se […] zagotavljajo“ „(a) odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelavo in distribucijo površinske ali podzemne vode“ ter „(b) zmogljivosti za zbiranje in obdelavo odpadne vode, ki se nato odvaja v površinsko vodo“.

52. Torej je upravičeno sklepanje, da je zakonodajalec Unije storitve za rabo vode opredelil z vidika dveh glavnih dejavnosti, ki sta nujni za rabo vode, in sicer najprej oskrba z vodo in nato obdelava odpadne vode.

53. Zgoraj navedena opredelitev nujno pomeni, da obstaja ponudnik storitev. Poleg tega iz nje izhaja še, da se zadevne dejavnosti obravnavajo kot storitve za rabo vode, le če se izvajajo v okviru oskrbe z vodo ali obdelave odpadne vode. Dejavnosti, naštete v točki 38(a) člena 2 Okvirne direktive o vodah, so poleg tega natančneje navedene le zaradi njihovega upoštevanja v postopku določanja cen. Kot je

57 Glej *ex multis* poročila Komisije o izvajanju Okvirne direktive o vodah, zlasti sporočilo z dne 22. marca 2007 z naslovom „Za trajnostno upravljanje voda v Evropski uniji – Prva faza izvajanja Okvirne direktive o vodah 2000/60/ES“ (COM(2007) 128 final); Poročilo o izvajanju okvirne direktive o vodah (COM(2012) 670 final); poročilo „The Fitness Check of EU Freshwater Policy“ na http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/SWD-2012-393.pdf ter Poročilo o pregledu evropske politike proti pomanjkanju vode in suši (COM(2012) 672 final).

58 COM(2012) 673 final. Glej http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/COM-2012-673final_EN_ACT-cov.pdf.

59 Glej sodbi NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, točka 23 in navedena sodna praksa) in Komisija/Irska (C-85/11, EU:C:2013:217, točka 35).

60 Glej v tem smislu sodbo Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 135).

61 Glej COM(97) 49 final, str. 20, v katerem Komisija priznava, da tega načela ni bilo v njenem sporočilu iz leta 1996, ki je bilo podlaga za zakonodajni predlog, se je pa pojavilo na posvetovanjih, ki so potekala pred pripravo predloga.

agent finske vlade poudaril na obravnavi, je namreč zakonodajalec menil, da je treba zagotoviti, da se pri izračunu stroškov iz člena 9 Okvirne direktive o vodah upoštevajo vsi akterji, ki so udeleženi pri distribuciji vode. Če bi bil v točki 38 naveden le izraz „oskrba“, bi bilo to določbo mogoče razlagati tako, da se nanaša le na zadnji člen v verigi, to je na distribucijo vode končnemu uporabniku.

54. Strinjam se torej s stališčem Zvezne republike Nemčije, da je cilj člena 2(38) zajeti vse vidike oskrbe z vodo in omogočiti določanje cen, s katerimi bo mogoče povrniti stroške na podlagi člena 9 Okvirne direktive o vodah.[62] Po mojem mnenju je treba navedeno načelo uporabljati ne glede na sestavo oskrbovalne verige. Z drugimi besedami, stroški, ki jih plača potrošnik ali kateri koli drugi uporabnik pitne vode, morajo vključevati vse storitve ne glede na število ponudnikov storitev v verigi.

55. Ta razlaga člena 2(38) Okvirne direktive o vodah je potrjena z razlago običajnega pomena izrazov v tem členu ter zgodovino člena, sistematiko navedene direktive in teleološko razlago navedene določbe.

2. Jezikovna razlaga

56. Ni sporno, da člen 2 Okvirne direktive o vodah vsebuje opredelitve za namene uporabe navedene direktive. Zato mora njegova razlaga temeljiti predvsem na imenovalcu, ki je skupen vsem državam članicam in predstavlja običajni pomen izrazov v tem členu. To se mi zdi še toliko nujnejše, ker je Okvirna direktiva o vodah okvirna direktiva.

57. V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče že zavrnilo razlogovanje, ki ga je Komisija navedla v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na davčnem področju in s katerim je državi članici očitala, da ni podala razlage, s katero bi popravila določbo upoštevne direktive, čeprav je bila njena vsebina dobesedno povzeta v nacionalnem pravnem redu. Zdi se mi, da Komisija v obravnavani zadevi uporablja podoben pristop na podlagi zgoraj navedene uredbe o varstvu površinske vode. Sodišče se je v sodbi sklicevalo na načelo pravne varnosti, ki zahteva, da ureditev Unije osebam, na katere se nanaša, omogoči, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga.[63] Poleg tega je Sodišče opozorilo, da se v primeru jasnega in nedvoumnega besedila določb, kot je potrjeno z njihovo sistematiko, v njih navedeni pojem ne sme razlagati tako, da se razširijo zadevne obveznosti držav članic.[64]

58. Ob upoštevanju obsežne razprave, ki je potekala pred sprejetjem Okvirne direktive o vodah, in popolne inovativnosti te direktive z vidika varstva okolja, ki temelji na naravnih geografskih in hidroloških formacijah, in ne na političnih mejah, menim, da je iskanje pojasnil o izrazih, uporabljenih v navedeni direktivi, v drugih aktih sekundarne zakonodaje, kot sta Direktiva o storitvah ali Direktiva o okoljski odgovornosti – kot v analizi predlagata Komisija in Zvezna republika Nemčija – v najboljšem primeru nekoristno. Poleg tega ugotavljam, da Okvirna direktiva o vodah vsebuje take izrecne napotitve, kadar je zakonodajalec presodil, da je to koristno, med drugim v zvezi z opredelitvijo izraza „voda za prehrano ljudi“ v členu 2(37), ki napotuje na opredelitev v Direktivi 80/778.[65]

62 Glej točko 42 odgovora na tožbo.

63 Sodba Komisija/Združeno kraljestvo (C-582/08, EU:C:2010:429, točke od 49 do 52).

64 *Ibidem*, točka 51.

65 Direktiva 80/778/EGS o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi, kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/83/ES.

59. Izraz „storitev“ je treba namreč – najprej v skladu z njegovim običajnim pomenom – razumeti tako, da se nanaša na dejavnost, ki jo ponudnik ponuja vsem vrstam prejemnikov storitev ne glede na to, ali predstavljajo gospodinjstva, javne institucije, kmetijstvo ali industrijo. Nasprotno pa razumeti samooskrbo kot storitev ni skladno z običajnim pomenom tega izraza. Čeprav je res, da obstajajo primeri, v katerih posebna določba predpisuje, da se s pravnega vidika šteje, da je zastopnik opravil storitev zase, to ne spremeni dejstva, da tak pomen ne ustreza običajni rabi in mora biti jasno razviden iz besedila zadevne določbe. [66]

60. Seveda se različne jezikovne različice člena 2(38) Okvirne direktive o vodah ne ujemajo. V francoski različici navedene direktive je uporabljen izraz storitve, ki „[pokrivajo]“ dejavnosti, naštete pod (a) in (b) točke 38, kar ne napotuje neposredno na storitev, opravljeno za prejemnika.

61. Vendar opozarjam, da potreba po enotni uporabi in zato razlagi pravnih določb Unije izključuje, da bi se ob dvomu besedilo določbe upoštevalo ločeno v eni svojih različic, ampak zahteva, nasprotno, naj se razlaga in uporablja ob upoštevanju jezikovnih različic, ki so bile določene v drugih uradnih jezikih. V primeru razlik med različnimi jezikovnimi različicami besedila Unije je treba sporno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je. [67]

62. V večini drugih jezikovnih različic pa je poudarek na dejstvu, da se ponudniku ponudijo ali dajo na voljo dejavnosti, naštete v točki 38(a) in (b) člena 2 Okvirne direktive o vodah. [68] To govori v prid tezi, da je zakonodajalec želel jasno zahtevati dvostransko razmerje, ki vključuje dejanje, ki ga opravi ena stran, in korist, ki jo prejme druga.

63. Nasprotno pa se mi zdi nekoristno poskusiti analizirati strukturo sporne določbe, zlasti uporabljene veznike in vejice. Če je določbo prava Unije mogoče razlagati na več načinov, je treba dati prednost razlagi, ki ohrani njen polni učinek. [69] Iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, pa razlaga člena 2(38), kot jo predlaga Komisija, briše razliko med pojmoma storitev za rabo vode na eni strani in raba vode na drugi ter, nazadnje, podira razmerje med več instrumenti, ki ga je želel vzpostaviti zakonodajalec, da bi se ohranil polni učinek Okvirne direktive o vodah.

64. Nazadnje, vprašanje, ali mora iti za plačano storitev, se mi v zvezi s tem ne zdi posebno upoštevno, ker je namen določb Okvirne direktive o vodah o določanju cen prav zahtevati, da se za vsako storitev za rabo vode izda račun, ki ga plača uporabnik. [70]

3. Zgodovinska razlaga

65. V nasprotju s Komisijo sem prepričan, da zgodovina pravnega akta pomeni zanesljiv in posebej bogat vir, ki omogoča sledenje razpravi, ki je spremljala sprejetje akta, in v določenem obsegu nameri zakonodajalca. To je po mojem mnenju še toliko pomembneje na tako občutljivem področju, kot je vodna politika, saj se voda obravnava kot dediščina, ki zahteva posebno varstvo.

66. Komisija je v zakonodajnem predlogu poudarila, da je namen Okvirne direktive o vodah vzpostaviti skupnostni okvir za varstvo voda, ki bo zaradi skupnih ciljev temeljil na skupnem pristopu na podlagi skupnih načel in ukrepov. [71]

66 Glej člen 26 Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, str. 1).

67 Sodba Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, točka 13 in navedena sodna praksa).

68 Glej naslednje jezikovne različice: v angleščini „provide“, v italijanščini „che forniscono“, v španščini „en beneficio de“, v nemščini „zur Verfügung stellen“, v finščini „tarjoavat“, v švedščini „tillhandahåller“, v litovščini „teikiamos“ in v poljščini „umożliwiają“.

69 Glej zlasti sodbe Land de Sarre in drugi (187/87, EU:C:1988:439, točka 19), Komisija/Francija (C-434/97, EU:C:2000:98, točka 21) ter Sturgeon in drugi (C-402/07 in C-432/07, EU:C:2009:716, točka 47).

70 Določbe člena 9(1), tretji pododstavek, v povezavi z določbami člena 9(4) Okvirne direktive o vodah vseeno ne izključujejo določene prožnosti pri izvajanju te zahteve.

71 Predlog direktive Sveta, COM(97) 49 final.

67. Tako je v navedenem predlogu zagovarjala pristop, temelječ na popolnem povračilu stroškov, kar pomeni, da bi bilo treba v celoti povrniti vse stroške vseh storitev za rabo vode ob upoštevanju vseh uporabnikov v vsakem gospodarskem sektorju. [72]

68. Nasprotno pa je Svet, ki je tak pristop zavrnil v skupnem stališču, poudaril, da morajo države članice na podlagi ekonomske analize določiti ukrepe, ki jih morajo sprejeti za uporabo načela povračila. [73]

69. Okvirna direktiva o vodah torej spodbuja določanje cen, ne da bi bilo načelo celotnega povračila stroškov obvezno, razen za storitve za rabo vode, ki se razumejo kot storitve, ki vključujejo oskrbo z vodo in obdelavo odpadne vode. Ta razlaga je potrjena tudi s poročilom o skupnem besedilu Spravnega odbora, iz katerega je razvidno, da je bilo v središču pogajanj prav določanje cen za ti obliki rabe vode. [74]

70. Poleg tega je bila, kot je razvidno iz analize zakonodajnih dokumentov, ena glavnih točk nesoglasja med državami članicami razlika med pristopom, osredotočenim na kakovost vode, in pristopom, osredotočenim na količino. Z vidika končnega besedila Okvirne direktive o vodah je treba ugotoviti, da je bilo vprašanje upravljanja s količinami vodnih virov izvzeto s področja uporabe te direktive, kar je sicer v skladu z upoštevano pravno podlago, [75] čeprav so nekateri količinski vidiki posredno zajeti.

71. V resnici se mi zdi, da je namen te tožbe Komisije določiti razširjeno razlago obveznosti določanja cen za rabo vode, ki se lahko razširi na področje uporabe Okvirne direktive o vodah, da bi se nanj vključili predpisi o upravljanju s količinami vodnih virov ali da bi se vsaj „neposredno ali posredno [dotaknili] razpoložljivosti“ vodnih virov. Ekonomska analiza iz Priloge III k Okvirni direktivi o vodah mora med drugim vključevati ocene količine, cen in stroškov, povezanih s storitvami za rabo vode, kar potrjuje, da je v sistematiki navedene direktive določanje cen povezano s količinskim in zato podrednim vidikom upravljanja voda. Zato bi bil lahko pristop, ki ga zagovarja Komisija, v nasprotju s pravno podlago Okvirne direktive o vodah, ker želi Komisija zaobiti zahtevo, ki izhaja iz nekdanjega člena 175(2) ES.

4. Sistematična razlaga

72. Opozoriti je treba, da so glavna načela Okvirne direktive o vodah: upravljanje po posameznih povodjih; določitev ciljev za posamezno „vodno telo“; načrtovanje in programiranje s posebno delovno metodo in roki; ekonomska analiza načinov določanja cen vode in vključitev okoljskih stroškov; posvetovanje z javnostjo z namenom povečati preglednost vodne politike.

73. V Okvirni direktivi o vodah je opredeljena tudi delovna metoda, skupna državam članicam, ki temelji na štirih bistvenih dokumentih: pregledu stanja, na podlagi katerega je mogoče opredeliti vprašanja, ki jih je treba obravnavati; načrtu upravljanja, v katerem so določeni okoljski cilji; programu ukrepov, v katerem so opredeljeni ukrepi, s katerimi bo mogoče doseči cilje, in programu spremljanja, ki zagotavlja spremljanje doseganja opredeljenih ciljev. Pregled stanja, načrt upravljanja in program ukrepov se obnovijo vsakih šest let.

72 COM(97) 49 final, str. 21.

73 Skupno stališče Sveta (ES) št. 41/1999 z dne 22. oktobra 1999, sprejeto po postopku iz člena 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, zaradi sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL C 343, str. 1).

74 Poročilo o skupnem besedilu direktive Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, ki ga je odobril Spravni odbor – Delegacija Parlamenta v Spravnem odboru (A5-0214/2000). Glej intervencijsko vlogo Združenega kraljestva, točka 15. Zakonodajalec si je namreč prizadeval določiti načelo povračila stroškov oskrbe z vodo in obdelave odpadne vode, katerih velik del je v nekaterih državah članicah subvencioniran, hkrati pa je Irski dovolil, da ohrani svojo prakso financiranja navedenih storitev neposredno iz državnega proračuna.

75 Aubin, D., Varone, F., *European Water Policy, A path towards an integrated resource management*, Louvainla-Neuve, 29. marec 2002.

74. S tega vidika člena 9 Okvirne direktive o vodah, ki določa načelo povračila stroškov, ni mogoče analizirati ločeno. V resnici je to mehanizem, ki je neločljivo povezan s členom 11 Okvirne direktive o vodah, ki se nanaša na obveznost držav članic, da zagotovijo program ukrepov, ki je eden glavnih instrumentov upravljanja s količinami vodnih virov. V skladu s členom 11(3)(b) so med osnovnimi zahtevami vsakega programa ukrepi, za katere velja, da so primerni za namene člena 9. Tako so ukrepi za povračilo stroškov storitev za rabo vode sestavni del programov ukrepov. S tega vidika bi Komisija torej morala raziskati, ali država članica izpolnjuje obveznosti, ki izhajajo iz Okvirne direktive o vodah.

75. Člen 9 Okvirne direktive o vodah je treba razlagati tudi v povezavi s členom 4, ker lahko cenovna politika za vodo porabnike ustrezno vzpodbuja, da gospodarno uporabljajo vodne vire, in prispeva k okoljskim ciljem, opredeljenim v členu 4 navedene direktive.

76. Zato se mi zdi jasno, da določanje cen ni samostojen mehanizem Okvirne direktive o vodah, ampak ga je treba uporabljati v tesni povezavi s številnimi drugimi instrumenti, določenimi v isti direktivi.

77. Poleg tega ugotavljam, da se v členu 2 Okvirne direktive o vodah razlikuje med „storitvami za rabo vode“ iz točke 38 na eni strani in „rabo vode“ iz točke 39 na drugi. V skladu z zadnjenavedeno točko „raba vode“ zajema storitve za rabo vode skupaj s katero koli dejavnostjo, ki pomembno vpliva na stanje vode. Torej ni sporno, da je v skladu z opredelitvijo rabe vode na področje njene uporabe vključena kategorija storitev, opredeljenih v členu 2(38) Okvirne direktive o vodah. To je sicer potrdila tudi Komisija v referenčnem dokumentu o prenosu Okvirne direktive o vodah v državah članicah.[76]

78. Rabe vode so dejavnosti, ki pomembno vplivajo na stanje vode. Poleg tega je samoumevno, da imajo tak učinek tudi storitve za rabo vode. Nasprotno pa je za primere rab vode, ki jih omenja Komisija, kot sta kopanje ali športni ribolov, težko šteti, da lahko pomembno vplivajo na stanje vode. Če bi bilo tako, bi razlaga, ki jo predlaga Komisija, odvzela obseg členu 2(39) Okvirne direktive o vodah.

79. Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba ugotoviti, da Komisija v tožbi kritizira določene prakse – ki se lahko zdijo sporne z ekološkega vidika in vidika trajnostnega upravljanja voda, zlasti v rudarstvu – ki pomenijo rabe vode. Vseeno se mi zdi, da Komisija s tem ne upošteva instrumentov, ki jih imajo na voljo države članice v zvezi s pojmom vodnega telesa, ki je enota za ocenjevanje in usmerjanje Okvirne direktive o vodah.

80. Ker je stanje vodnih teles predmet spremljanja v vsakem povodju, je namreč vzpostavljen program spremljanja, da se oceni stanje vodnih teles in zagotovi uresničevanje ciljev. Zdi se mi torej, da bi morala Komisija za dokaz neizpolnitve obveznosti slediti takemu pristopu.

81. V zvezi s tem ugotavljam, da je s členom 4(3) Okvirne direktive o vodah državam članicam izjemoma dovoljeno določiti, da je vodno telo močno preoblikovano. Ta opredelitev, določena v Okvirni direktivi o vodah, se uporablja za vodna telesa, na katerih se opravlja ena ali več tako imenovanih specifičnih dejavnosti, ki pomembno spreminjajo prvotne hidromorfološke značilnosti vodnega telesa, tako da bi bilo nemogoče doseči dobro ekološko stanje brez pomembnih škodljivih učinkov za zadevno dejavnost. Da bi bila vodna telesa opredeljena kot močno preoblikovana vodna telesa ali umetna vodna telesa, morajo izpolnjevati nekatera merila, našteta v Okvirni direktivi o vodah. Ta opredelitev mora biti izrecno omenjena v načrtu upravljanja (glej člen 4(3)(b) Okvirne direktive o vodah).

76 Glej Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) na http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf (str. 74).

82. Poleg tega se mi zdi, da se nekateri očitki Komisije v resnici nanašajo na Direktivo 2006/118 o varstvu podzemne vode. V tej direktivi so namreč določeni merila za ocenjevanje kemijskega stanja vode, merila za določitev in obrat pomembnih in stalno naraščajočih trendov naraščanja koncentracij onesnaževal ter ukrepi za preprečevanje in omejevanje vnosov onesnaževal v podzemno vodo.

83. Razlaga načela določanja cen kot mehanizma, ki je na voljo državam članicam, je razvidna tudi v nekaterih dokumentih, ki jih je Komisija objavila v zvezi z Okvirno direktivo o vodah. Komisija je v prvem sporočilu o izvajanju Okvirne direktive o vodah[77] pojasnila, da je lahko dosedanja pomanjkljiva internalizacija okoljskih stroškov dodaten razlog za dosedanjo netrajnostno rabo vode. Vendar uvaja Okvirna direktiva o vodah sistem, po katerem je treba okoljske stroške in stroške virov upoštevati pri določanju prispevanja različnih uporabnikov k povračilu stroškov storitev za rabo vode.[78] Iz tega je jasno razvidno, da je določanje cen dodaten mehanizem.

84. Naj dodam, da v nacionalnih sistemih obstajajo tudi drugi načini za internalizacijo okoljskih stroškov rabe vode. Na primer, za pomembne rabe vodnih teles lahko velja obveznost nadomestila vsake škode, ki bi nastala zaradi te rabe, med drugim za zadevno prebivalstvo, druge uporabnike vode in zainteresirane strani. Poleg tega je v sklepih Sveta za okolje iz leta 2012 omenjeno, da poleg gospodarskih obstajajo še drugi instrumenti in orodja, ki lahko izboljšajo gospodarno rabo vode, na primer izobraževanje in ozaveščanje.[79]

85. Glede na vse zgoraj navedeno ni mogoče sprejeti razlage, ki jo zagovarja Komisija.

5. Teleološka razlaga

86. Ni sporno, da se z Okvirno direktivo o vodah uresničuje več ciljev, kot so preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja, spodbujanje trajnostne rabe vode, varstvo okolja, izboljševanje stanja vodnih ekosistemov ter blažitev učinkov poplav in suš. V Okvirni direktivi o vodah so določeni cilji za ohranjanje in sanacijo stanja površinske vode (sladka voda in obalno morje) in podzemne vode. Splošni cilj je do leta 2015 doseči „dobro [ekološko in kemijsko] stanje“ vseh voda na evropskem ozemlju.

87. Vodna politika, določena v Okvirni direktivi o vodah, je pregleden, učinkovit in skladen okvir, v katerem so opredeljeni skupna načela in splošni okvir za delovanje ter zagotovljeni usklajevanje, povezovanje in dolgoročen razvoj splošnih načel in oblik varstva in trajnostne rabe vode v Uniji skladno z načeli subsidiarnosti.[80]

88. Čeprav Sodišče še ni imelo priložnosti razlagati Okvirno direktivo o vodah v celoti, je že odločalo o nekaterih vidikih, pomembnih za ta postopek. Sodišče je tako razsodilo, da je Okvirna direktiva o vodah okvirna direktiva, ki določa skupna načela in splošni okvir delovanja za varstvo voda ter zagotavlja usklajevanje, povezovanje in dolgoročen razvoj splošnih načel in oblik varstva in ekološko trajnostne rabe vode v Evropski skupnosti. Skupna načela in splošni okvir delovanja, ki jih Skupnost sprejme, morajo nato izvesti države članice, ki morajo v rokih, določenih z Direktivo, sprejeti več posebnih ukrepov. Vendar pa ta ne predpisuje popolne uskladitve ureditve držav članic na področju voda.[81]

77 Sporočilo Komisije z dne 22. marca 2007, naslovljeno „Za trajnostno upravljanje voda v Evropski uniji – Prva faza izvajanja Okvirne direktive o vodah 2000/60/ES“ (COM(2007) 128 final). Komisija je v tem poročilu zaskrbljena predvsem zato, ker bi se lahko zgodilo, da več držav članic ne bi moglo doseči ciljev Okvirne direktive o vodah, zlasti zaradi fizične degradacije vodnih ekosistemov, ki jo med drugim povzroča prekomerna raba vode, in visokih ravni onesnaževanja iz različnih virov.

78 COM(2007) 128, str. 6.

79 Načrt za varovanje evropskih vodnih virov – sklepi Sveta, glej http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/Conclusions%20du%20conseil%20du%2017 %20dec%202012 %20adoptees.pdf.

80 Glej uvodno izjavo 18 Okvirne direktive o vodah.

81 Sodba Komisija/Luksemburg (EU:C:2006:749, točka 41).

89. Okvirna direktiva o vodah torej spada med akte, ki predpisujejo, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da bodo nekateri cilji, ki so opredeljeni na splošno, in ne količinsko, uresničeni, pri čemer državam članicam pustijo prosto presojo glede narave ukrepov, ki jih je treba sprejeti. [82]

90. Ob upoštevanju ugotovitev v točkah od 86 do 89 in značilnosti Okvirne direktive o vodah, predstavljenih v točkah od 39 do 50 in od 72 do 74 teh sklepnih predlogov, se mi zdi torej jasno, da bi morale države članice pri uresničevanju ciljev navedene direktive sprejeti ukrepe predvsem z vidika učinkovitosti v njihovem nacionalnem sistemu ter tako upoštevati regionalne, družbene, okoljske in gospodarske posebnosti. Imajo torej široko polje proste presoje, ki ga ni mogoče poenotiti za namene uporabe gospodarskega pristopa, kot ga zagovarja Komisija, za katero se sicer zdi, da izhaja iz napačne hipoteze, po kateri vodni viri vedno in v vseh državah članicah spadajo na javno področje, kar naj bi državi dovoljevalo, da določi ceno za rabe vode, kot sta samooskrba ali odvzem za proizvodnjo električne energije iz vodnih virov.

91. Poleg tega specializirane študije kažejo, da je glavni izziv očitno struktura določanja cen, in ne samo njegova uvedba. [83] Poudarjam tudi, da je sistem predhodnega dovoljenja za ukrepe, ki lahko vplivajo na vodna telesa ali podzemno vodo, kot so odvzem ali zajezitev ali v nekaterih primerih njuna popolna prepoved, instrument, s katerim je pogosto mogoče zagotoviti dobro stanje vode in njeno trajnostno rabo.

92. Vsekakor enotne uporabe načela določanja cen, ki nepravilno temelji na široki razlagi opredelitve storitev za rabo vode v smislu člena 2(38) Okvirne direktive o vodah, ni mogoče sprejeti, ne le zaradi velikih razlik med državami članicami na področju oskrbe z vodo, ki obstajajo zaradi geografskih in podnebnih razmer, ampak tudi zato, ker v državah članicah obstajajo številni modeli upravljanja voda. [84]

93. Poleg tega opozarjam, da lahko razlaga, ki jo predlaga Komisija, kot pravilno ugotavljata nemška in avstrijska vlada, privede do gospodarskih spodbud, ki jih ni mogoče zagovarjati z ekološkega vidika. Tako lahko splošna obveznost določanja cen odvrača od proizvodnje električne energije iz obnovljivih vodnih virov, notranje plovbe in varstva pred poplavami. Taka obveznost bi v resnici prisilila države članice, da pripravijo gospodarsko spodbudo v korist hidrocentral, da bi se spodbujalo poplave višje od jeza in pomanjkanje vode pod jezom.

94. Splošneje gledano je res, da v vseh državah članicah obstajajo nujni ekološki razlogi, ki utemeljujejo spodbujanje varčne rabe sladke vode v okviru oskrbe. Vendar tak popolnoma količinski pristop nikakor ne velja v državah članicah z veliko vodnimi viri, kar zadeva rabi, kot sta proizvodnja energije ali varstvo pred poplavami. V navedenih državah je ključni cilj varovati kakovost vode in zagotavljati uravnoteženo upravljanje letnega vodnega obtoka, da se preprečijo prevelika nihanja ravni vode

82 Glej v zvezi z večino določb Okvirne direktive o vodah sodbo Komisija/Italija, tako imenovano „San Rocco“ (C-365/97, EU:C:1999:544, točki 67 in 68) in zgoraj navedeno sodbo z dne 18. junija 2002 v zadevi Komisija/Francija, (točka 27), navedeni v sodbi Komisija/Luksemburg (EU:C:2006:749, točki 39 in 43).

83 Poročilo št. 1/2012 Evropske agencije za okolje, naslovljeno „Towards efficient use of water resources in Europe“, http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water, str. 30–35 – koncept vodnega odtisa (*water footprint*), ki se uporablja zlasti v Španiji.

84 Tako so na primer na Švedskem in Finskem vodna telesa kategorija nepremičnine, ki je bila že od nekdaj urejena s celovitimi zakonodajnimi akti, ki so z vidika kakovosti in količine pokrivali s tem povezana zasebno- in javnopravna razmerja. V teh državah članicah za vsako pomembno rabo vode za različne namene, kot so odvzem, proizvodnja vodne energije ali plovba, velja postopek izdaje dovoljenja, ki ga izdajo pristojna sodišča ali organi. Poleg tega so v tem sistemu določene absolutne prepovedi in tehtanje med različnimi splošnimi in posameznimi interesi, povezanimi z zadevnim vodnim telesom. Treba je še razlikovati med zveznim modelom, ki se uporablja v Nemčiji, in regionalnim modelom, ki prevladuje v Španiji, Italiji in Združenem kraljestvu. Nazadnje pa obstaja tudi enoten model, ki se uporablja v Franciji in na Poljskem. Glej Alberton, M., *Environmental Protection in Multi-Layered Systems,* Leiden, 2012.

v vodnih telesih, ki sestavljajo celovit hidrološki sistem. Ta zadnji vidik je lahko ključen za trajnost določenih habitatov in ogroženih vrst. Prav zato je bil z Okvirno direktivo o vodah sprejet celosten pristop k upravljanju voda, kar izključuje, da bi se instrument, kot je določanje cen, splošno uporabljal v vseh državah članicah brez upoštevanja njihovih ekoloških in hidroloških posebnosti.

95. Iz vseh zgoraj navedenih razlogov predlagam, naj se tožba Komisije zavrne kot neutemeljena.

D – Analiza dokaznega bremena

96. Če bi Sodišče kljub pomanjkljivostim, ugotovljenim glede opredelitve predmeta in obsega spora ter glede narave očitane neizpolnitve obveznosti, odločilo, da je ta tožba dopustna, in se strinjalo z razlago, ki jo predlaga Komisija, je nezadostnost navedenih dokazov vseeno zelo očitna. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da mora Komisija dokazati obstoj neizpolnitve obveznosti. Tako mora Sodišču predložiti dokaze, ki jih to potrebuje, da preveri obstoj te neizpolnitve brez sklicevanja na kakršno koli domnevo. [85]

97. Kot sem že ugotovil v točki 20 in naslednjih teh sklepnih predlogov, je Komisija tožbo osredotočila na razlago, ki jo je treba po njenem mnenju dati določbi Okvirne direktive o vodah, ne da bi Sodišču hkrati predložila dokaze, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti očitano neizpolnitev obveznosti. Poleg tega so edini primeri, ki jih Komisija navaja v zvezi s domnevno neenotno uporabo pojma storitev za rabo vode v toženi državi članici, izgubljeni med splošnimi premisleki o razlagi Okvirne direktive o vodah. Tako se Komisija za ponazoritev tveganj za stanje vode večkrat sklicuje predvsem na primere, katerih upoštevnost se lahko zdi vprašljiva (na primer omemba Ženevskega jezera ali trditev, da se 44 % vode, odvzete v Uniji, uporablja za proizvodnjo energije), ne da bi bilo z njimi mogoče dokazati, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti.

98. Zato se mi zdi, da tožba ni utemeljena tudi zaradi neobstoja dokazov.

V – Predlog

99. Sodišču torej predlagam, naj:

– tožbo zavrže kot nedopustno ali jo v vsakem primeru zavrne kot neutemeljeno;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

i — Opomba 59 tega besedila je bila jezikovno popravljena po njegovi prvotni objavi na spletu.

85 Glej med drugim sodbe Komisija/Nizozemska (C-408/97, EU:C:2000:427, točka 15), Komisija/Finska (C-246/08, EU:C:2009:671, točka 52) in Komisija/Nizozemska (C-79/09, EU:C:2010:171).