



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 11. septembra 2014*

„Neizpolnitev obveznosti države — Okolje — Direktiva 2000/60/ES — Okvir za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike — Povračilo stroškov storitev za rabo vode — Pojem „storitve za rabo vode““

V zadevi C-525/12,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 19. novembra 2012,

Evropska komisija, ki jo zastopata E. Manhaeve in G. Wilms, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Zvezni republiki Nemčiji, ki jo zastopata T. Henze in J. Möller, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopata M. Wolff in V. Pasternak Jørgensen, agentki,

Madžarske, ki jo zastopata M. Z. Fehér in K. Szijjártó, agenta,

Republike Avstrije, ki jo zastopa C. Pesendorfer, agentka,

Republike Finske, ki jo zastopajo J. Heliskoski in H. Leppo, agenta,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson in S. Johannesson, agentke,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata S. Behzadi-Spencer in J. Beeko, agentki, skupaj z G. Facenno, barristerjem,

intervenienti,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (poročevalec) in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

* Jezik postopka: nemščina.

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. marca 2014,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 22. maja 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je nekatere storitve (zlasti 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 pojma „storitve za rabo vode“, ni izpolnila obveznosti iz Direktive 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), zlasti iz členov 2(38) in 9 te direktive.

Pravni okvir

Direktiva 2000/60

- 2 Direktiva 2000/60 vsebuje med drugim te uvodne izjave:

„(1) Voda ni kot ostali tržni proizvodi, ampak je dediščina, ki jo je treba varovati, braniti in obravnavati kot tako.

[...]

(11) Kot je določeno v členu 174 Pogodbe, mora okoljska politika Skupnosti prispevati k uresničevanju ciljev ohranjanja, varovanja ter izboljševanja kakovosti okolja ob varčni in razumni rabi naravnih virov; temeljiti mora na previdnostnem načelu in na načelih preprečevanja, okoljska škoda pa naj se prednostno popravlja pri viru in plača naj onesnaževalec.

[...]

(13) V Skupnosti so 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 bližje 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.

[...]

(19) Cilj te direktive je ohraniti in izboljšati vodno okolje v Skupnosti. Pri čemer je poudarek predvsem na kakovosti zadevnih voda. Nadzorovanje količine je pomožni element pri zagotavljanju dobre kakovosti vode in zato naj bi se vpeljali tudi ukrepi, ki bi se nanašali na količino in bi zagotavljali dobro kakovost.

(20) Količinsko stanje telesa podzemne vode lahko vpliva na ekološko kakovost površinskih voda in kopenskih ekosistemov, povezanih s tem telesom podzemne vode.

[...]

(33) Za vsako povodje bi si bilo treba prizadevati, da se doseže dobro stanje vode, tako da so ukrepi za površinsko vodo in podzemne vode istega ekološkega, hidrološkega in hidrogeološkega sistema, usklajeni.

[...]

(38) Države članice lahko kot del programa ukrepov uporabijo ekonomske instrumente. Upoštevati bi bilo treba načelo povračila stroškov storitev za rabo vode, skupaj z okoljskimi stroški in stroški virov, povezanimi s škodo ali negativnimi vplivi na vodno okolje, skladno z načelom ‚plača povzročitelj obremenitve‘. Za ta namen bo potrebna ekonomska analiza storitev za rabo vode na podlagi dolgoročnih napovedi ponudbe in povpraševanja po vodi na vodnem območju.

[...]“

3 Člen 2 Direktive 2000/60 z naslovom „Opredelitve“ določa:

„V tej direktivi pomeni izraz:

[...]

38. ‚Storitve za rabo vode‘ 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.

39. ‚Raba vode‘ storitve za rabo vode skupaj s katero koli dejavnostjo, opredeljeno v členu 5 in Prilogi II, ki pomembno vpliva na stanje vode.

Ta pristop se uporablja za namene člena 1 in za ekonomsko analizo, izvedeno skladno s členom 5 in točko (b) Priloge III.

[...]“

4 Člen 9 Direktive 2000/60 z naslovom „Povračilo stroškov storitev za rabo vode“ določa:

„1. Države 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‘

Države članice do leta 2010 zagotovijo:

- da cenovna politika za vodo porabnike ustrezno vzpodbuja, da gospodarno uporabljajo vodne vire in tako prispevajo k okoljskim ciljem te direktive;
- ustrezen prispevek različnih rab vode, razdeljenih vsaj na industrijo, gospodinjstva in kmetijstvo, k povračilu stroškov storitev za rabo vode, ki temelji na ekonomski analizi, izvedeni skladno s Prilogo III, in upošteva načelo ‚plača povzročitelj obremenitve‘.

Države članice pri tem lahko upoštevajo družbene, okoljske in gospodarske učinke povračil ter geografske in podnebne razmere prizadete regije ali regij.

2. Države članice v načrtih upravljanja povodij poročajo o načrtovanih ukrepih za izvajanje odstavka 1, ki bodo prispevali k doseganju okoljskih ciljev te direktive, in o prispevku različnih rab vode k povračilu stroškov storitev za rabo vode.

3. Nič v tem členu ne preprečuje financiranja posameznih preventivnih ali sanacijskih ukrepov, da se dosežejo cilji te direktive.

4. Države članice ne kršijo te direktive, če se skladno z ustaljenimi postopki odločijo, da ne bodo uporabljale določb drugega stavka odstavka 1 in s tem povezanih zadevnih določb odstavka 2 za določeno dejavnost rabe vode, kadar to ne ogroža namenov in doseganja ciljev te direktive. Države članice navedejo razloge za nepopolno uporabo drugega stavka odstavka 1 v načrtih upravljanja povodij.“

5 Člen 11 Direktive z naslovom „Program ukrepov“ med drugim vključuje te odstavke:

„1. Vsaka država članica zagotovi za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja na njenem ozemlju uvedbo programa ukrepov, ob upoštevanju rezultatov analiz, ki jih predpisuje člen 5, da se dosežejo cilji, določeni po členu 4. Ti programi ukrepov se lahko sklicujejo na ukrepe, ki izhajajo iz zakonodaje, ki je bila sprejeta na nacionalni ravni in velja za celotno ozemlje države članice. Kadar je primerno, država članica lahko sprejme ukrepe, ki se uporabljajo za vsa vodna območja in/ali za dele mednarodnih vodnih območij na njenem ozemlju.

2. Vsak program ukrepov vključuje ‚osnovne‘ ukrepe iz odstavka 3 in, če je potrebno, ‚dopolnilne‘ ukrepe.

3. ‚Osnovni ukrepi‘ so najmanjše zahteve, ki jih je treba izpolniti, in jih sestavljajo:

(a) ukrepi, potrebni za izvajanje zakonodaje Skupnosti za varstvo voda, skupaj z ukrepi, ki jih predpisuje zakonodaja iz člena 10 in dela A Priloge VI;

(b) ukrepi, za katere velja, da so primerni za namene člena 9;

[...]“

6 V prilogi III Direktive 2000/60 z naslovom „Ekonomska analiza“ je navedeno:

„Ekonomska analiza vsebuje zadostno število dovolj natančnih informacij (ob upoštevanju stroškov, povezanih z zbiranjem ustreznih podatkov), da se:

(a) pripravijo ustrezni izračuni, potrebni za upoštevanje načela povračila stroškov storitev za rabo vode na podlagi člena 9, ob upoštevanju dolgoročnih napovedi ponudbe vode in povpraševanja po njej na vodnem območju, in če je potrebno, izdelajo:

— ocene količine, cen in stroškov, povezanih s storitvami za rabo voda, in

— ocene ustreznih naložb, vključno z napovedmi takih naložb;

(b) presodi o stroškovno najučinkovitejši kombinaciji ukrepov v zvezi z rabo vode, ki jih je treba vključiti v program ukrepov po členu 11, na podlagi ocen možnih stroškov takih ukrepov.“

Direktiva 2006/123/ES

- 7 Člen 4 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36), naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (1) ‚storitev‘ pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu 50 Pogodbe;
- (2) ‚ponudnik‘ pomeni vsako fizično osebo, ki je državljan države članice, ali vsako pravno osebo, kakor je navedeno v členu 48 Pogodbe, s sedežem v državi članici, ki ponuja ali opravlja storitev;
- (3) ‚prejemnik‘ pomeni vsako fizično osebo, ki je državljan države članice ali ki koristi pravice, ki izvirajo iz aktov Skupnosti, ali vsako pravno osebo, kakor je navedeno v členu 48 Pogodbe, s sedežem v državi članici, ki v poklicne ali nepoklicne namene uporablja ali želi uporabljati storitev; [...]

Direktiva 2004/35/ES

- 8 V skladu s členom 2(13) Direktive 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), ki je naslovljen „Opredelitve pojmov“, pomenijo „funkcije“ za namene te direktive koristno vlogo, ki jo ima naravni vir za drug naravni vir ali za javnost.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 9 Komisija je avgusta 2006 prejela pritožbo, da naj bi Zvezna republika Nemčija opredelitev „storitev za rabo vode“ iz člena 2(38) Direktive 2000/60 razlagala tako, da so zadevne storitve omejene na oskrbo z vodo ter zbiranje, obdelavo in odstranjevanje odpadne vode, s čimer naj bi torej zoževala področje uporabe člena 9 te direktive, ki zadeva povračilo stroškov storitev za rabo vode.
- 10 V skladu s to razlago zlasti zaježitve predvsem za proizvodnjo električne energije iz vodnih virov, plovbo in varstvo pred poplavami naj ne bi pomenile storitev za rabo vode in naj se zato ne bi upoštevale pri uporabi načela povračila stroškov v skladu s členom 9 in Prilogo III, točka (a), te direktive.
- 11 Komisija je 7. novembra 2007 Zvezni republiki Nemčiji poslala uradni opomin, v katerem je navedla, da njena zakonodaja ni v skladu z več določbami Direktive 2000/60 in da pojma „storitve za rabo vode“ ne uporablja pravilno. Komisija je namreč v bistvu menila, da bi zaradi varstva vodnih virov morala biti za različne rabe vode določena cena. Iz tega naj bi izhajala obveznost držav članic, da določijo cene za različne rabe vode tudi, če te rabe ni mogoče šteti za opravljanje storitev v klasičnem pomenu tega izraza. Tako bi bilo na primer treba plačati pristojbino tudi za plovbo.
- 12 Zvezna republika Nemčija je na ta uradni opomin odgovorila 6. marca 2008 in 24. septembra 2009.
- 13 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 posredovala uredbo o varstvu površinske vode (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer) z dne 20. julija 2011, s katero je prenesla člen 5 Direktive 2000/60.

- 14 Komisija je 30. septembra 2011 Zvezni republiki Nemčiji poslala obrazloženo mnenje.
- 15 Zvezna republika Nemčija je po dvakratnem podaljšanju roka na obrazloženo mnenje odgovorila 31. januarja 2012, nato pa julija 2012 Komisijo obvestila o prenosu členov 2(38) in (39) ter 9 Direktive 2000/60 v notranji pravni red.
- 16 Čeprav so bile zadevne določbe prenesene, je Komisija vseeno menila, da še vedno obstaja težava zaradi različne razlage opredelitve „storitev za rabo vode“ in posledično – po njenem mnenju pomanjkljivega – izvajanja člena 9 Direktive 2000/60. Zato se je odločila vložiti to tožbo.
- 17 S sklepi predsednika Sodišča z dne 2., 5., 8., 11. in 15. aprila 2013 je bila Republiki Avstriji, Kraljevini Švedski, Republiki Finski, Madžarski, Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska ter Kraljevini Danski dovoljena intervencija v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije.

Tožba

Dopustnost

Trditve strank

- 18 Zvezna republika Nemčija trdi, da tožba Komisije ni dopustna, ker je omejena zgolj na predlog Sodišču, da pojasni popolnoma teoretična vprašanja, ne da bi utemeljila, katerih obveznosti iz pogodb in Direktive 2000/60 dejansko ni izpolnila. Trditev Komisije, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila takih obveznosti, ker je iz pojma „storitve za rabo vode“ izključila nekatere storitve, naj bi bila nenatančna, ker naj Komisija ne bi opredelila konkretnega ravnanja, ki bi ga bilo treba spremeniti.
- 19 Seznam storitev, ki jih je Komisija kot primere storitev, ki jih ta pojem vključuje, navedla v svojih predlogih, naj te nejasnosti ne bi odpravil, saj če bi Sodišče sledilo navedenim predlogom Komisije, Zvezna republika Nemčija ne bi mogla vedeti, ali je treba tako opredeliti tudi druge storitve za rabo vode. Poleg tega pa naj ti primeri ne bi bili navedeni v obrazloženem mnenju, katerega predlog je bil tako drugačen od predloga te tožbe.
- 20 Komisija trdi, da je njena tožba popolnoma jasna v delu, v katerem predlaga ugotovitev, da Zvezna republika Nemčija kumulativno uporablja elemente iz člena 2(38) Direktive 2000/60, tako da številne storitve za rabo vode izpadejo iz opredelitve iz te določbe. Tako so na ozemlju tožene države članice dejavnosti, naštetje v tožbi, izvzete iz določanja cen.

Presoja Sodišča

- 21 Najprej je treba opozoriti, da je v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti namen predhodnega postopka državi članici omogočiti, da izpolni obveznosti, ki izhajajo iz prava EU, in ji dopustiti, da se brani pred očitki Komisije. Predmet tožbe, vložene na podlagi člena 258 PDEU, je zato omejen s predhodnim postopkom iz te določbe. Pravilnost tega postopka je glavno jamstvo, ki ga PDEU želi doseči ne le za varstvo pravic zadevne države članice, ampak tudi za zagotovitev, da bo predmet morebitnega sodnega postopka spor, ki bo jasno določen (glej zlasti sodbo Komisija/Nizozemska, C-508/10, EU:C:2012:243, točki 33 in 34).
- 22 Komisija mora na podlagi členov 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in 120(c) Poslovnika Sodišča v vseh tožbah, ki jih vlaga na podlagi člena 258 PDEU, natančno navesti očitke, o katerih zahteva odločitev Sodišča, ter vsaj na kratko navesti pravne in dejanske elemente, na katerih ti očitki

temeljijo. Torej mora tožba Komisije vsebovati skladen in natančen povzetek razlogov, ki so jo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz pogodb (glej zlasti sodbo Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:243, točki 35 in 36).

- 23 V okviru obravnavane tožbe je treba ugotoviti, da ta vsebuje skladen povzetek razlogov, na podlagi katerih je Komisija ocenila, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 2(38) in 9 Direktive 2000/60. Tako iz predhodnega postopka in zlasti obrazloženega mnenja, ki ga je Komisija poslala tej državi članici, kot iz tožbe, ki je bila predložena Sodišču, namreč izhaja, da Komisija v bistvu trdi, da so zaradi razlage pojma „storitve za rabo vode“ s strani te države članice nekatere storitve neupravičeno ostale zunaj področja uporabe obveznosti, ki je bila uvedena z navedeno direktivo in ki za te storitve uvaja načelo povračila stroškov, vključno z okoljskimi stroški in stroški virov.
- 24 Postopek za ugotovitev neizpolnitve obveznosti pa omogoča, da se v primeru različnih razlag določi natančen obseg obveznosti držav članic (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, C-196/07, EU:C:2008:146, točka 28).
- 25 Poleg tega je treba opozoriti, da – brez vplivanja na obveznost Komisije, da zadosti dokaznemu bremenu, ki ga nosi v okviru postopka, določenega v členu 258 PDEU – nič ne nasprotuje temu, da Komisija zaradi različne razlage pri Sodišču vloži tožbo zaradi domnevne neizpolnitve obveznosti zadevne države članice in se pri tem sklicuje na številne situacije, ki so po njenem mnenju v nasprotju s pravom Unije, čeprav vseh teh situacij ne opredeli izčrpno (glej po analogiji zlasti sodbo Komisija/Italija, C-135/05, EU:C:2007:250, točke od 20 do 22)
- 26 Razlaga določbe Unije, kot jo je v tem postopku navedla zadevna država članica in ki je drugačna od razlage Komisije, se na ozemlju te države članice kaže v administrativni praksi, ki sicer ni splošna, vendar nesporno obstaja. Zato okoliščina, da je Komisija v podporo svojemu stališču navedla le nekaj primerov te prakse, ne pomeni, da njena tožba ni dovolj natančna za presojo predmeta te tožbe.
- 27 V zvezi s tem je treba še ugotoviti, da čeprav Komisija v svojem tožbenem predlogu primeroma navaja situacije, ki po njenem mnenju ponazarjajo neizpolnitev obveznosti, ki jo očita Zvezni republiki Nemčiji, medtem ko teh primerov ni navedla v predlogu obrazloženega mnenja, ki ga je poslala tej državi članici, pa vključitve teh primerov v tožbo ni mogoče šteti za razširitev predmeta te tožbe, ki je še zmeraj omejena na ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz členov 2(38) in 9 Direktive 2000/60.
- 28 Zato je tožba Komisije dopustna.

Utemeljenost

Trditve strank

- 29 Komisija trdi, da Zvezna republika Nemčija zaradi svoje restriktivne razlage pojma „storitve za rabo vode“ iz člena 2(38) Direktive 2000/60 člena 9 te direktive – ki se nanaša na povračilo stroškov teh storitev, cenovno politiko za vodo in uporabo načela „plača povzročitelj obremenitve“ za uporabnike vode – ne uporablja pravilno.
- 30 V nasprotju s trditvami te države članice pojem „storitve za rabo vode“ ne zajema zgolj oskrbe z vodo in obdelave odpadne vode. Besedilo člena 2(38) Direktive 2000/60, njegovo sobesedilo in cilji, ki jih uresničuje ta direktiva, vodijo do ugotovitve, da so v definiciji teh storitev zaobsežene tudi druge dejavnosti, kot so plovba, proizvodnja električne energije iz vodnih virov in varstvo pred poplavami.

- 31 S tem ko so v členu 2(38) Direktive 2000/60 omenjeni odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelava in distribucija, so našteje različne dejavnosti, od katerih se mora za to, da bi šlo za storitev za rabo vode, zagotavljati vsaj ena od teh dejavnosti, ne da bi vejice med temi izrazi ter veznik „in“ imeli kak drug pomen. Za to, da bi šlo za storitev za rabo vode, se ne zahteva, da bi se morale kumulativno zagotavljati vse dejavnosti iz člena 2(38)(a) ali (b) te direktive.
- 32 Namen te direktive je zagotoviti gospodarno rabo vodnih virov tako, da se ob upoštevanju načela „plača povzročitelj obremenitve“ poskrbi za primerno udeležbo različnih rab vode pri povračilu stroškov storitev, povezanih s to rabo. Tega namena pa ni mogoče doseči, če, tako kot v toženi državi članici, podjetjem, ki se ukvarjajo z odvzemanjem vode zunaj dejavnosti oskrbe z vodo ali obdelave odpadne vode – kot so primer v nekaterih deželah podjetja, ki se ukvarjajo s pridobivanjem rude v odprtih kopih – ni treba plačati stroškov tega odvzema.
- 33 Po mnenju Komisije imata Direktiva 2000/60 in Direktiva 2004/35 enako pravno podlago in sledita cilju varovanja okolja, kar v nasprotju s tem, kar zagovarja Zvezna republika Nemčija, ne omogoča tega, da bi se pojem *Funktion* iz nemške različice zadnjenavedene direktive razlagal drugače od pojma *Dienstleistung* iz nemške različice direktive 2000/60 in bi se iz tega sklepalo, da se slednja nanaša na človeško dejavnost. Poleg tega, kot je razvidno iz študije Združenih narodov o oceni ekosistemskih storitev z naslovom „Millennium Ecosystem Assessment“ iz leta 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009), v okoljskem pravu za storitve ni potrebna človekova udeležba.
- 34 Po mnenju Komisije njena široka razlaga pojma „storitve za rabo vode“ ne pomeni, da je razlikovanje med tem pojmom in pojmom raba vode iz člena 2(39) Direktive 2000/60 odveč. Slednji pojem zajema širše, poleg storitev za rabo vode, tudi katero koli dejavnost, ki pomembno vpliva na stanje vode, kot so na primer športni ribolov, kopanje ali plovba po naravnih vodah, ki jih ni mogoče zajeziti.
- 35 Komisija trdi, da v teh okoliščinah pojem storitve za rabo vode vključuje odvzem za namakanje, ki močno obremenjuje stanje vodnega telesa, odvzem za rabo v industriji in za samooskrbo, zajezitev za gospodarsko izkoriščanje vodne energije, za plovbo in za varstvo pred poplavami ter shranjevanje, obdelavo in distribucijo vode. Se je pa zlasti izkazalo, da nekatere dežele ne določajo nobene pristojbine za odvzem ali na veliko uporabljajo izjeme.
- 36 Po mnenju Zvezne republike Nemčije tožba Komisije temelji na napačnem pristopu k Direktivi 2000/60 kot celoti zlasti glede instrumenta določanja cen za rabo vode, ki čeprav pomeni pomembno sredstvo za spodbujanje varčevanja in previdnosti pri upravljanju vodnih virov, ni edini ukrep, ki ga ta direktiva predvideva za doseg tega cilja. Razlaga členov 2(38) in 9 Direktive 2000/60, ki jih predlaga Komisija, pa naj ne bi upoštevali sistema upravljanja iz te direktive, katerega vodilna ideja so zahteve po varstvu vode v povodjih, ki pa jih je treba uravnesiti z legitimnimi pravicami do rabe. Komisija naj bi tako rušila ravnovesje med različnimi instrumenti upravljanja, ki jih je ta direktiva določila zaradi subsidiarnosti in učinkovitosti.
- 37 Po mnenju Zvezne republike Nemčije že struktura člena 2(38)(a) in (b) Direktive 2000/60 temelji na jasni razdelitvi med dejavnostmi oskrbe z vodo in tistimi, ki se ukvarjajo s čiščenjem odpadne vode. Prve dejavnosti običajno sestavlja več faz, ki so potrebne za oskrbo z vodo (pridobitev, obdelava, shranjevanje, odprava, distribucija), in če so te navedene, naj bi bilo to zato, ker mora biti jasno, da je treba pri izračunu stroškov upoštevati vse te faze.
- 38 Po mnenju Zvezne republike Nemčije pojem „storitve za rabo vode“ ne zajema različnih dejavnosti oskrbe z vodo, ampak to oskrbo kot celoto. Vključitev navedenih dejavnosti v ta pojem bi nezakonito razširila njegovo področje uporabe. Taka opredelitev Direktivi 2000/60 ne odvzame polnega učinka, ki izhaja iz ravnovesja med zahtevami za varstvo voda na eni strani in dovoljeno rabo vode na drugi strani. Zgolj iz dejstva, da člen 9 Direktive 2000/60 omenja načelo „plača povzročitelj obremenitve“,

naj ne bi bilo mogoče sklepati, da je treba instrument – in sicer obveznost povračila stroškov – razširiti na vse vrste rabe in posegov, ki vplivajo na vodo, saj so natančno predvideni tudi drugi ukrepi, kot so tisti, navedeni v prilogi VI, del B, te direktive.

- 39 Zvezna republika Nemčija meni, da je treba za opredelitev pojma „storitve“ uporabiti opredelitev iz člena 57 PDEU in zahtevo po dvostranskem razmerju, ki je na primer ne najdemo pri rabi vode za plovbo ali ukrepah za varstvo pred poplavami, je pa vzpostavljena pri dejavnostih oskrbe z vodo in obdelave odpadne vode.
- 40 Pri opredelitvi pojma storitve pa naj ne bi bilo mogoče upoštevati Direktive 2004/35, ki je bila sprejeta štiri leta po Direktivi 2000/60 in v zvezi s tem ne vsebuje nobenega napotila na to direktivo, poleg tega pa zadeva to, kar v nemški različici ni opredeljeno kot *Dienstleistung*, ampak kot *Funktionen*, ki ne zahteva človekove dejavnosti. Pri opredelitvi tega pojma naj se tudi ne bi bilo mogoče zatekati k pojmu „ekosistemske storitve“, ki se je pojavil precej po sprejetju Direktive 2000/60.
- 41 Poleg tega je treba še opozoriti, da naj bi široka razlaga pojma „storitve za rabo vode“, ki jo zagovarja Komisija, v praksi privedla do zanikanja obstoja drugih vrst rabe vode, kot so te iz člena 2(39) Direktive 2000/60. Iz dokumentov iz postopka priprave člena 2(38) te direktive, ki omogočajo razlago te določbe, naj bi bilo razvidno zlasti, da je Komisija sama trdila, da se načelo povračila stroškov nanaša le na oskrbo s pitno vodo in obdelavo odpadne vode.
- 42 Republika Danska, Madžarska, Republika Avstrija, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo so v intervencijskih vlogah predložili svoja stališča v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije.

Presoja Sodišča

- 43 Najprej je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije ni treba upoštevati le njenega besedila in ciljev, temveč tudi njeno sobesedilo in vse določbe prava Unije, pri čemer je tudi zgodovina določbe prava Unije lahko vir informacij, ki so upoštevne za razlago te določbe (glej med drugim sodbo Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 44 V tem primeru je iz besedila člena 9 Direktive 2000/60 razvidno, da morajo države članice upoštevati načelo povračila stroškov storitev za rabo vode skupaj z okoljskimi stroški in stroški virov ob upoštevanju ekonomske analize, izvedene skladno s Prilogo III te direktive in zlasti v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“. Te države članice morajo zlasti zagotoviti, da cenovna politika za vodo porabnike ustrezno spodbuja, da gospodarno uporabljajo vodne vire in tako prispevajo k okoljskim ciljem Direktive 2000/60. Člen 2(38) kot „storitve za rabo vode“ opredeljuje vse storitve, s katerimi se za gospodinjstva, javne institucije ali katero koli gospodarsko dejavnost zagotavljajo, na eni strani, odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelava in distribucija površinske ali podzemne vode in, na drugi strani, zmogljivosti za zbiranje in obdelavo odpadne vode, ki se nato odvaja v površinsko vodo.
- 45 Te določbe, ki ne opredeljujejo pojma „storitve“, ne omogočajo neposredne ugotovitve, ali je, kot v bistvu trdi Komisija, želel zakonodajalec Unije načelo povrnitve stroškov uporabiti za dejavnosti, povezane z obdelavo odpadne vode iz člena 2(38)(b) Direktive 2000/60, in za vsako storitev, ki je povezana s katero koli od dejavnosti, navedenih v členu 2(38)(a) te direktive, ali samo, kot trdi Zvezna republika Nemčija, prvič, za storitve, povezane z dejavnostmi oskrbe z vodo, in sicer tako, da se upoštevajo vse faze te dejavnosti, ki so našteje v členu 2(38)(a), in drugič, za storitve, povezane z dejavnostmi obdelave odpadne vode, iz člena 2(38)(b).

- 46 Zato je treba, prvič, preučiti sobesedilo in splošno sistematiko zadevnih določb, in preveriti, ali je treba, kot v bistvu zatrjuje Komisija, cene določiti za vsako od dejavnosti odvzema, zaježitve, shranjevanja, obdelave in distribucije površinske ali podzemne vode.
- 47 Najprej je iz dokumentov iz postopka priprave Direktive 2000/60 razvidno, kot je povzel generalni pravobranilec v točkah 68 in 69 sklepnih predlogov, da je bil namen zakonodajalca Unije na eni strani prepustiti državam članicam, da na podlagi ekonomske analize določijo ukrepe, ki jih morajo sprejeti za uporabo načela povračila stroškov, in na drugi strani spodbuditi določanje cen za te stroške, vendar ne za vse storitve za rabo vode, saj obstaja v zvezi s tem med državami članicami zelo različna praksa zlasti glede določanja cen za storitve oskrbe z vodo in obdelave odpadne vode.
- 48 Nadalje, Direktiva 2000/60 z zahtevo iz člena 9, da morajo države članice upoštevati načelo povračila stroškov storitev za rabo vode in zagotoviti, da cenovna politika za vodo porabnike ustrezno spodbuja, da gospodarno uporabljajo vodne vire in tako prispevajo k okoljskim ciljem te direktive, sama po sebi ne nalaga splošne obveznosti določanja cen za vse dejavnosti, povezane z rabo vode.
- 49 Zato je treba, drugič, presoditi obseg teh določb glede na cilje, ki jih uresničuje Direktiva 2000/60.
- 50 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Direktiva 2000/60 okvirna direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES (postal 192 PDEU). Določa skupna načela in splošni okvir delovanja za varstvo voda ter zagotavlja usklajevanje, povezovanje in dolgoročen razvoj splošnih načel in oblik varstva ter ekološko trajnostne rabe vode v Evropski uniji. Skupna načela in splošni okvir delovanja, ki jih Evropska unija sprejme, morajo nato izvesti države članice, ki morajo v rokih, določenih s to direktivo, sprejeti več posebnih ukrepov. Vendar pa ta ne predpisuje popolne uskladitve ureditve držav članic na področju voda (sodba Komisija/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, točka 41).
- 51 Kot je razvidno iz uvodne izjave 19 Direktive 2000/60, je cilj te direktive ohraniti in izboljšati vodno okolje v Uniji. Pri tem je poudarek predvsem na kakovosti zadevnih voda. Nadzorovanje količine je pomožni element pri zagotavljanju dobre kakovosti vode, zato naj bi se vpeljali tudi ukrepi, ki bi se nanašali na količino in bi zagotavljali dobro kakovost.
- 52 Kot izhaja zlasti iz uvodne izjave 13 Direktive 2000/60, je zakonodajalec ob ugotovitvi, da obstoječe razmere in potrebe zahtevajo različne posebne rešitve, želel, da se to raznolikost upošteva pri načrtovanju in izvajanju ukrepov za zagotavljanje varstva in trajnostne rabe vode v okviru povodja in da se odloča čim bliže krajem, v katerih je voda prizadeta ali se uporablja. Zato bi bilo treba – ne da bi to vplivalo na pomen cenovne politike za vodo in na načelo „plača povzročitelj obremenitve“, kot je bilo potrjeno s to direktivo – s pripravljanjem programov ukrepov, prilagojenih regionalnim in lokalnim razmeram, dati prednost programom ukrepov, ki jih pripravijo države članice.
- 53 Kot je zlasti v točki 72 sklepnih predlogov opozoril generalni pravobranilec, Direktiva 2000/60 v bistvu temelji na načelih upravljanja po posameznih povodjih, določitve ciljev za posamezno vodno telo, načrtovanja in programiranja, ekonomske analize načinov določanja cen vode, upoštevanja družbenih, okoljskih in gospodarskih učinkov povračil stroškov ter geografskih in podnebnih razmer prizadete regije ali regij.
- 54 S tega vidika člen 11 Direktive 2000/60 določa, da vsaka država članica za vsako vodno območje ali del vodnega območja na njenem ozemlju zagotovi uvedbo programa ukrepov, ob upoštevanju rezultatov analiz, ki jih predpisuje člen 5 te direktive, da se dosežejo cilji, določeni v členu 4 iste direktive. V skladu s členom 11(3)(b) Direktive 2000/60 so ukrepi za povračilo stroškov storitev za rabo vode v smislu člena 9 te direktive najmanjše zahteve, ki jih je treba vključiti v tak program.
- 55 Tako je očitno, da ukrepi za povračilo stroškov storitev za rabo vode pomenijo enega od instrumentov, ki jih imajo na voljo države članice pri upravljanju kakovosti vode za razumno rabo virov.

- 56 Vendar čeprav lahko, kot pravilno trdi Komisija, različne dejavnosti iz člena 2(38) Direktive 2000/60, kot sta odvzem in zajezitev, vplivajo na stanje vodnih teles in zato lahko ogrozijo uresničitev ciljev te direktive, pa iz tega ni mogoče zaključiti, da bi opustitev določitve cen za te dejavnosti v vseh primerih nujno ogrozila uresničitev teh ciljev.
- 57 V zvezi s tem člen 9(4) Direktive 2000/60 določa, da imajo države članice pod določenimi pogoji pravico, da ne uporabijo povračila stroškov za določeno dejavnost rabe vode, kadar to ne ogroža namenov in doseganja ciljev te direktive.
- 58 Iz tega izhaja, da cilji Direktive 2000/60 ne implicirajo nujno, da je treba, kot v bistvu trdi Komisija, člen 2(38)(a) te direktive razlagati tako, da načelo povrnitve stroškov velja za vsako od dejavnosti, navedeno v tej določbi.
- 59 V tem primeru okoliščina, da Zvezna republika Nemčija nekaterih od teh dejavnosti ni podredila temu načelu, samo po sebi brez kakega drugega očitka ne omogoča ugotovitve, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz členov 2(38) in 9 Direktive 2000/60.
- 60 Iz vsega navedenega je razvidno, da je treba tožbo Komisije zavrnilo.

Stroški

- 61 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Zvezna republika Nemčija je predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) tega poslovnika, ki določa, da države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, je treba odločiti, da Kraljevina Danska, Madžarska, Republika Avstrija, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**
2. **Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**
3. **Kraljevina Danska, Madžarska, Republika Avstrija, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Podpisi