



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 7. decembra 2016*

„Predhodno odločanje — Okolje — Direktiva 2000/60/ES — Okvir za ukrepe Evropske unije na področju vodne politike — Povračilo stroškov storitev za rabo vode — Izračun zneska, ki ga mora plačati porabnik — Variabilni del glede na dejansko porabo in fiksni del, ki ni odvisen od te porabe“

V zadevi C-686/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Općinski sud u Velikoj Gorici (okrajno sodišče v Veliki Gorici, Hrvaška) z odločbo z dne 10. decembra 2015, ki je prispela na Sodišče 18. decembra 2015, v postopku

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

proti

Željki Klafurić,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi J. C. Bonichot (poročevalec), v funkciji predsednika senata, A. Arabadžiev in C. G. Fernlund, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. D. Crnković, odvetnik,
- za hrvaško vlado A. Metelko-Zgombić, agentka,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z F. Varrone, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo E. Manhaeve in M. Mataija, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* * Jezik postopka: hrvaščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. in Željko Klafurić, ker slednja ni želela plačati fiksnega dela, ki je zajet v ceno njene porabe vode.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 1, 11, 19 in 38 Direktive 2000/60 je navedeno:
 - „(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.
 - [...]
 - (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.
 - [...]
 - (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.
 - [...]“
- 4 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, zajezeitev, 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.

[...]“

5 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.“

6 V Prilogi III k Direktivi 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.“

Hrvaško pravo

ZOV

- 7 Člen 197(5) Zakon o vodama (zakon o vodah) (*Narodne novine*, št. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 in 14/14, v nadaljevanju: ZOV) določa:

„Cene storitev za rabo vode se določijo v skladu z načelom povračila celotnih stroškov, kot je opredeljeno v zakonu, ki ureja financiranje upravljanja voda, načelom družbene sprejemljivosti cene vode in načelom zaščite pred monopoli.

[...]“

- 8 Člen 205(1) in (2) ZOV določa:

„Sredstva za opravljanje javne službe oskrbe s pitno vodo in odvajanja odpadnih voda se zagotovijo iz cene storitev za rabo vode.

Cena storitev za rabo vode je prihodek izvajalca storitev za rabo vode, zavezanec za plačilo pa je lastnik ali drug zakoniti posestnik nepremičnine, v kateri se storitev uporablja (uporabnik).

[...]“

- 9 Člen 206(1), (2) in (7) ZOV določa:

„Višino cene storitev za rabo vode s sklepom določi izvajalec storitve za rabo vode ob soglasju lokalne skupnosti.

Cena storitve za rabo vode ne more biti nižja od cene, ki se določi ob upoštevanju meril iz odstavka (7) tega člena.

[...]

Vlada Republike Hrvaške na predlog sveta za storitve za rabo vode z uredbo določi merila za izračun najnižje cene storitev za rabo vode in vrste stroškov, ki se krijejo iz cene teh storitev. Z uredbo se določi tudi najnižja količina dobavljene vode, ki je nujna za zadovoljitev osnovnih potreb gospodinjstev.

[...]“

Uredba o najnižji osnovni ceni storitev za rabo vode in vrsti stroškov, ki se krijejo iz cene storitev za rabo vode

- 10 Člen 6 Uredba o najnižji osnovni ceni vodnih uslug i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (uredba o najnižji osnovni ceni storitev za rabo vode in vrsti stroškov, ki se krijejo iz cene storitev za rabo vode) z dne 16. septembra 2010 (*Narodne novine*, št. 112/10) določa, da najnižjo osnovno ceno storitev za rabo vode sestavljata variabilni del in fiksni del v zvezi s priključitvijo nepremičnin na komunalne objekte za oskrbo z vodo, ki zajema stroške v zvezi z odčitavanjem vodomero, obdelavo odčitanih podatkov, umerjanjem in servisiranjem vodomero, tekočim in investicijskim vzdrževanjem priključka nepremičnine na navedene komunalne objekte, rednim vzdrževanjem funkcionalnosti navedenih komunalnih objektov ter analizo in zagotavljanje zdravstvene ustreznosti pitne vode.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 11 Družba Vodoopskrba i odvodnja je izvajalec komunalnih storitev distribucije vode na ozemlju več mest na Hrvaškem, med drugim tudi mesta Zagreb.
- 12 Ta družba je pri predložitvenem sodišču zoper Ž. Klafurić vložila tožbo zaradi neplačila, ker slednja nasprotuje plačilu dela zneska računov v zvezi s storitvijo za rabo vode za obdobje od decembra 2013 do junija 2014.
- 13 Ž. Klafurić ugovarja temu, da mora plačati fiksni del cene storitev za rabo vode, ki se izračuna ne glede na dejansko porabo vode.
- 14 Predložitveno sodišče meni, da mora potrošnik plačati zgolj za porabo vode glede na to, kar se odčita z vodomera in kar ustreza variabilnemu delu njegovega računa. Po mnenju predložitvenega sodišča veljavna nacionalna zakonodaja „ni bila usklajena“ z Direktivo 2000/60 glede določanja cene in načina plačila vode.
- 15 V teh okoliščinah je Općinski sud u Velikoj Gorici (okrajno sodišče v Veliki Gorici, Hrvaška) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
 - „1. Kako se v skladu s pravom Evropske unije določi plačilo za vodo, dobavljeno v stanovanjske zgradbe in družinske hiše?
 2. Kako državljani Evropske unije plačujejo račune za porabo vode – ali plačajo samo vodo po dejanski porabi, odčitani na števcu za vodo, ali pa plačajo ob tem tudi druge postavke oziroma dajatve?“

Vprašanji za predhodno odločanje

- 16 Opozoriti je treba, da mora v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU zadnje podati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja. Glede tega lahko Sodišče iz vseh dejstev in dokazov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbere elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti, upoštevajoč predmet spora (glej zlasti sodbo z dne 14. aprila 2016, Cervati in Malvi, C-131/14, EU:C:2016:255, točka 26).
- 17 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče ob upoštevanju obrazložitve svoje odločbe z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2000/60 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da cena storitev za rabo vode, ki se zaračuna potrošniku, ne zajema zgolj variabilnega dela, ki se izračuna glede na količino vode, ki jo zadevna oseba dejansko porabi, temveč tudi fiksni del, ki ustreza stroškom priključitve nepremičnin na objekte za oskrbo z vodo in stroškom, ki so povezani zlasti z vzdrževanjem teh objektov, z odčitavanjem vodomero, obdelavo odčitanih podatkov, umerjanjem in servisiranjem vodomero ter z analizo in zagotavljanjem zdravstvene ustreznosti pitne vode.
- 18 Kot je Sodišče že opozorilo, je Direktiva 2000/60 okvirna direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES (postal člen 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 direktiva ne predpisuje popolne uskladitve ureditve držav

članic na področju voda (glej zlasti sodbi z dne 30. novembra 2006, Komisija/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, točka 41, in z dne 11. septembra 2014, Komisija/Nemčija, C-525/12, EU:C:2014:2202, točka 50).

- 19 Kot je razvidno iz uvodne izjave 19 Direktive 2000/60, je cilj te direktive ohraniti in izboljšati vodno okolje v Uniji. Ta cilj je predvsem povezan s kakovostjo 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 Za to člen 9 Direktive 2000/60 določa, da morajo države članice upoštevati načelo povračila stroškov storitev za rabo vode skupaj z okoljskimi stroški in stroški virov, ob upoštevanju ekonomske analize, izvedene v skladu s Prilogo III k tej direktivi in zlasti v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“. 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.
- 21 Izbira sredstev za doseg zastavljenega cilja zagotoviti, da cenovna politika za vodo porabnike ustrezno spodbuja, da gospodarno uporabljajo vodne vire, je tako prepuščena presoji držav članic. V tem okviru ni mogoče izpodbijati, da določitev cen storitev za rabo vode glede na količino dejansko porabljene vode pomeni eno od sredstev, ki porabnike spodbuja, da vodne vire gospodarno uporabljajo.
- 22 Vendar pa lahko države članice za izpolnitev obveznosti povračila stroškov storitev za rabo vode, ki je naložena s pravom Unije, sprejmejo druge načine določanja cen vode, ki med drugim omogočajo povračilo stroškov, povezanih s storitvami distribucije vode, da bi bila ta – v zadostni količini in ob zadostni kakovosti – na voljo uporabnikom, ne glede na njeno dejansko porabo.
- 23 Če namreč države članice spoštujejo obveznost povračila stroškov storitev za rabo vode, vključno z okoljskimi stroški in stroški virov, kakor je poudarjeno v točki 20 te sodbe, lahko v okviru diskrecijske pravice, ki jo imajo na podlagi Direktive 2000/60, izbirajo med različnimi načini določanja cen, ki so prilagojeni njihovim posebnim razmeram, pri čemer pa jim z navedeno direktivo ni naložen noben poseben način določanja cen.
- 24 V zvezi s tem niti iz člena 9 Direktive 2000/60 niti iz katere koli druge določbe te direktive ne izhaja, da je imel zakonodajalec Unije namen nasprotovati temu, da države članice sprejmejo politiko določanja cen vode, ki temelji na ceni vode, ki se zahteva od porabnikov ter ki zajema variabilni del, ki je odvisen od količine dejansko porabljene vode, in fiksni del, ki ni odvisen od te količine.
- 25 Poleg tega iz preučitve različnih nacionalnih zakonodaj izhaja, kot poudarja Komisija, ki se v zvezi s tem sklicuje na Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Ekonomsko-socialnemu odboru z dne 26. julija 2000, naslovljeno „Oblikovanje cen kot politični instrument za spodbujanje trajnostnega ravnanja z vodnimi viri (COM(2000) 477 final)“, in na tehnično poročilo Evropske agencije za okolje (EEA 16/2013), naslovljeno „Assessment of cost recovery through water pricing“, da je v državah članicah običajna praksa, da so cene storitev za rabo vode sestavljene iz fiksne in variabilne dela.
- 26 Glede tega iz upoštevanih določb nacionalne zakonodaje iz postopka v glavni stvari izhaja, da ta zakonodaja upošteva načelo povračila celotnih stroškov za zagotavljanje razpoložljivosti in varstvo vode ter za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje sistemov za oskrbo z vodo. Te določbe med drugim določajo, da je fiksni del cene storitev za rabo vode namenjen zlasti kritju stroškov za vzdrževanje komunalnih objektov za oskrbo z vodo ter za analizo in zagotavljanje zdravstvene ustreznosti pitne vode.

- 27 Glede na navedeno je treba na zastavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba Direktivo 2000/60 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa, da cena storitev za rabo vode, ki se zaračuna potrošniku, ne zajema zgolj variabilnega dela, ki se izračuna glede na količino vode, ki jo zadevna oseba dejansko porabi, temveč tudi fiksni del, ki ni odvisen od te količine.

Stroški

- 28 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa, da cena storitev za rabo vode, ki se zaračuna potrošniku, ne zajema zgolj variabilnega dela, ki se izračuna glede na količino vode, ki jo zadevna oseba dejansko porabi, temveč tudi fiksni del, ki ni odvisen od te količine.

Podpisi