Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

7. prosinca 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2000/60/EZ – Okvir za djelovanje Europske unije u području vodne politike – Povrat troškova vodnih usluga – Izračun iznosa koji plaća potrošač – Varijabilni dio prema stvarnoj potrošnji i fiksni dio koji ne ovisi o toj potrošnji“

U predmetu C-686/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Općinski sud u Velikoj Gorici (Hrvatska), odlukom od 10. prosinca 2015., koju je Sud zaprimio 18. prosinca 2015., u postupku

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

protiv

Željke Klafurić,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot (izvjestitelj), u svojstvu predsjednika vijeća, A. Arabadjiev i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Vodoopskrbu i odvodnju d.o.o., D. Crnković, odvjetnik,

— za hrvatsku vladu, A. Metelko-Zgombić, u svojstvu agenta,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Varrone, *avvocato dello Stato*,

— za Europsku komisiju, E. Manhaeve i M. Mataija, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: hrvatski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Vodoopskrbe i odvodnje d.o.o. i Željke Klafurić zbog odbijanja potonje da plati fiksni dio cijene svoje potrošnje vode.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U uvodnim izjavama 1., 11., 19. i 38. Direktive 2000/60 navodi se:

„(1) Voda nije kao drugi komercijalni proizvodi, već je naslijeđe koje treba čuvati, zaštititi i postupati s njome kao takvom.

[...]

(11) Kako je utvrđeno u članku 174. Ugovora, politika Zajednice u odnosu na okoliš [treba] ostvariti ciljeve očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, uz razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava; politika se mora temeljiti na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanesena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te na načelu da onečišćivač plaća.

[...]

(19) Cilj ove Direktive je održavanje i unapređivanje vodenog okoliša u Zajednici. Ovaj cilj se u prvom redu odnosi na kvalitetu dotičnih voda. Kontrola količine je dopunski element u osiguravanju dobre kvalitete voda, i stoga bi trebalo uspostaviti i mjere za osiguranje količina u svrhu postizanja dobre kvalitete.

[...]

(38) Korištenje gospodarskih instrumenata u državama članicama može biti primjereno kao dio programa mjera. Trebalo bi uzeti u obzir načelo povrata troškova korištenja voda, uključujući i troškove za zaštitu okoliša i korištenje resursa povezane sa štetama ili negativnim posljedicama po vodni okoliš, posebno u skladu s načelom da zagađivač plaća. U tu svrhu bit će potrebna gospodarska analiza vodoopskrbe temeljena na dugoročnim projekcijama ponude i potražnje vode u slivnom području.

[...]“

4 Prema članku 2. Direktive 2000/60, naslovljenom „Definicije“:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

38. ‚Vodne usluge' znači sve usluge koje za kućanstva, javne ustanove ili bilo koju gospodarsku aktivnost osiguravaju:

    a) zahvaćanje, akumuliranje, skladištenje, pročišćavanje i distribuciju površinske ili podzemne vode,

    b) prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda koje se zatim ispuštaju u površinske vode.

39. ‚Korištenje vode' znači vodne usluge zajedno s bilo kojom drugom aktivnošću utvrđenom u članku 5. i Prilogu II., koje imaju znatan utjecaj na stanje voda.

    Ovaj koncept vrijedi za potrebe članka 1. i ekonomske analize provedene prema članku 5. i Prilogu III., točki (b).

[...]"

5 U članku 9. Direktive 2000/60, naslovljenom „Povrat troškova za vodne usluge", određuje se:

„1. Države članice uzimaju u obzir načelo povrata troškova od vodnih usluga, uključujući i okolišne troškove i troškove resursâ, imajući u vidu ekonomsku analizu provedenu sukladno Prilogu III., i posebno u skladu s načelom da onečišćivač plaća.

Države su članice do 2010. godine dužne osigurati:

— da politika cijena vode predstavlja odgovarajući poticaj korisnicima da koriste vodne resurse učinkovito i da time doprinesu ostvarenju okolišnih ciljeva ove Direktive,

— odgovarajući doprinos raznih korisnika, podijeljenih najmanje na industriju, domaćinstva i poljoprivredu, povratu troškova vodnih usluga, na temelju ekonomske analize provedene sukladno Prilogu III., i uzimajući u obzir načelo da onečišćivač plaća.

Države članice mogu pri tome voditi računa o socijalnim, okolišnim i gospodarskim učincima povrata, kao i zemljopisnim i klimatskim uvjetima u dotičnoj regiji ili regijama.

2. Države članice u planu upravljanja riječnim slivom izvješćuju o planiranim koracima za provedbu stavka l. koji će doprinijeti ostvarenju ciljeva ove Direktive, kao i o sudjelovanju raznih korisnika vode u povratu troškova vodnih usluga.

3. Ništa što je sadržano u ovom članku ne sprečava financiranje određenih preventivnih ili korektivnih mjera radi postizanja ciljeva ove Direktive.

4. Države članice ne čine povredu ove Direktive ako odluče, u skladu s ustaljenom praksom, da ne primjenjuju odredbe stavka l. druge rečenice i za tu svrhu odgovarajuće odredbe stavka 2., za neku djelatnost korištenja vode, u mjeri u kojoj se time ne dovode u pitanje svrha i postizanje ciljeva ove Direktive. Države članice dužne su navesti razloge neprimjenjivanja stavka l., druge rečenice, u planovima upravljanja riječnim slivovima."

6 U Prilogu III. Direktivi 2000/60, naslovljenom „Gospodarska analiza“, navodi se sljedeće:

„Gospodarska analiza mora sadržavati dovoljno informacija, i dovoljno detaljnih, (vodeći računa o troškovima prikupljanja podataka) za:

a) izradu odgovarajućih proračuna potrebnih radi uzimanja u obzir, na temelju članka 9., načela povrata troškova vodnih usluga, vodeći računa o dugoročnim prognozama ponude i potražnje vode u vodnom području i, gdje je to potrebno:

— procjene količine, cijena i troškova povezanih s vodnim uslugama, i

— procjene odgovarajućih investicija, uključujući i prognoze takvih investicija;

b) prosudbu o ekonomski najisplativijim kombinacijama mjera u pogledu korištenja voda, koje će se uključiti u programe mjera iz članka 11. na temelju procjena potencijalnih troškova tih mjera.“

Hrvatsko pravo

ZOV

7 Prema članku 197. stavku 5. Zakona o vodama (Narodne novine br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14; u daljnjem tekstu: ZOV):

„Cijene vodnih usluga određuju se prema načelima punoga povrata troškova kako je utvrđeno zakonom kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva, socijalne prihvatljivosti cijene vode i zaštite od monopola.

[...]“

8 U skladu s člankom 205. stavcima 1. i 2. ZOV-a:

„Sredstva za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje osiguravaju se iz cijene vodne usluge.

Cijena vodnih usluga prihod je isporučitelja vodne usluge, a obveznik plaćanja je vlasnik ili drugi zakoniti posjednik nekretnine u kojoj se usluga koristi (korisnik).

[...]“

9 U članku 206. stavcima 1., 2. i 7. ZOV-a navodi se:

„Visinu cijene vodnih usluga odlukom određuje isporučitelj vodne usluge, uz suglasnost jedinice lokalne samouprave.

Cijena vodne usluge ne može biti niža od one određene primjenom mjerila iz propisa iz stavka 7. ovoga članka.

[...]

Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Vijeća za vodne usluge, uredbom propisuje mjerila za izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i vrste troškova koje cijena vodnih usluga pokriva. Uredbom se propisuje i najniža količina isporučene vode nužna za osnovne potrebe kućanstva.

[...]“

Uredba o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva

10 Članak 6. Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, donesene 16. rujna 2010. (Narodne novine br. 112/10), propisuje da se najniža osnovna cijena vodnih usluga sastoji od varijabilnog i fiksnog dijela, pri čemu se fiksni dio odnosi na priključenje nekretnine na komunalne vodne građevine vodoopskrbe i odvodnje i uključuje troškove očitanja vodomjera, obrade očitanih podataka, umjeravanja i servisiranja vodomjera, tekućeg i investicijskog održavanja priključka nekretnine na navedene komunalne vodne građevine, redovitog održavanja funkcionalne ispravnosti tih komunalnih vodnih građevina te ispitivanja i održavanja zdravstvene ispravnosti vode za piće.

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Vodoopskrba i odvodnja isporučitelj je komunalnih vodoopskrbnih usluga na području više hrvatskih gradova, uključujući Zagreb.

12 To je društvo pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenulo postupak zbog neplaćanja računa protiv Ž. Klafurić, koja osporava dio iznosa računa za vodne usluge za razdoblje od prosinca 2013. do lipnja 2014.

13 Ž. Klafurić protivi se plaćanju fiksnog dijela cijene vodnih usluga koji se izračunava neovisno o stvarnoj potrošnji vode.

14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da potrošač treba platiti samo svoju potrošnju vode onako kako je očitana na vodomjeru, što odgovara varijabilnom dijelu njegova računa. Smatra da u pogledu određivanja cijene vode i načina plaćanja mjerodavno nacionalno zakonodavstvo „nije bilo usklađeno“ s Direktivom 2000/60.

15 U tim okolnostima Općinski sud u Velikoj Gorici (Hrvatska) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Kako se vrši obračun naknade za isporučenu vodu po stanu u stambenim zgradama i po obiteljskim kućama po pravu [Unije]?

2. Kako građani [Unije] plaćaju račune za potrošnju vode tj. da li plaćaju samo stvarno očitanu potrošnju vode na vodomjeru ili plaćaju uz to i neke druge stavke odnosno naknade?“

O prethodnim pitanjima

16 Najprije valja podsjetiti da je u okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda ustanovljene u članku 267. UFEU-a na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu na Sudu je da prema potrebi iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (vidjeti osobito presudu od 14. travnja 2016., Cervati i Malvi, C-131/14, EU:C:2016:255, t. 26.).

17 U konkretnom slučaju sud koji je uputio zahtjev, imajući u vidu obrazloženje njegove odluke, svojim dvama pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, u biti pita treba li Direktivu 2000/60 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis koji predviđa da cijena vodnih usluga koju plaća potrošač ne uključuje samo varijabilni dio koji se izračunava prema količini vode koju je dotični korisnik stvarno

potrošio, nego i fiksni dio koji odgovara troškovima priključenja nekretnine na komunalne vodne građevine vodoopskrbe i odvodnje te troškovima usko povezanima, među ostalim, s njihovim održavanjem, očitavanjem vodomjera, obradom očitanih podataka, umjeravanjem i servisiranjem vodomjera te ispitivanjem i održavanjem zdravstvene ispravnosti vode za piće.

18 Kao što je to Sud već podsjetio, Direktiva 2000/60 okvirna je direktiva koja je usvojena na temelju članka 175. stavka 1. UEZ-a (koji je postao članak 192. UFEU-a). Njome se postavljaju zajednička načela i opći okvir djelovanja za zaštitu voda te se osigurava koordinacija, integracija, a dugoročno i razvoj općih načela i struktura koji omogućuju zaštitu i ekološki održivo korištenje vode u Europskoj uniji. Države članice moraju naknadno pretočiti zajednička načela i opći okvir djelovanja propisan tom direktivom tako što će usvojiti niz pojedinačnih mjera u skladu s rokovima predviđenima tom direktivom. Tom se direktivom, međutim, ne predviđa potpuno usklađivanje propisa država članica u području vodne politike (vidjeti osobito presude od 30. studenoga 2006., Komisija/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, t. 41. i od 11. rujna 2014., Komisija/Njemačka, C-525/12, EU:C:2014:2202, t. 50.).

19 Iz uvodne izjave 19. Direktive 2000/60 vidljivo je da je njezin cilj održavanje i unapređivanje vodnog okoliša u Uniji. Taj se cilj u prvom redu odnosi na kvalitetu tih voda. Kontrola količine dopunski je element u jamčenju dobre kvalitete vode, pa u cilju postizanja dobre kvalitete treba uspostaviti i mjere u pogledu količine.

20 U tom smislu, članak 9. Direktive 2000/60 određuje da države članice moraju voditi računa o načelu povrata troškova vodnih usluga, uključujući troškove zaštite okoliša i troškove korištenja resursâ, imajući pritom u vidu ekonomsku analizu koju treba provesti u skladu s Prilogom III. toj direktivi i posebno u skladu s načelom da onečišćivač plaća. Države članice dužne su posebice osigurati da politika određivanja cijena vode potiče korisnike da se resursima koriste učinkovito i da time doprinose ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša određenih Direktivom 2000/60.

21 Dakle, sredstva kojima će se omogućiti postizanje cilja određenog radi osiguravanja da politika određivanja cijena vode potiče korisnike da se vodnim resursima koriste učinkovito ostavljena su na odluku državama članicama. U tom smislu, ne može se osporiti da je određivanje cijene vodnih usluga prema količini stvarno potrošene vode jedno od mogućih sredstava da se korisnike potakne na učinkovito korištenje resursima.

22 No, prilikom usklađivanja s obvezom povrata troškova vodnih usluga propisanom pravom Unije države članice mogu se odlučiti i za druge načine određivanja cijene vode kojima se, među ostalim, omogućuje povrat troškova koje vodoopskrbne službe snose da bi korisnicima stavile na raspolaganje vodu u zadovoljavajućoj količini i kvaliteti, neovisno o njihovoj stvarnoj potrošnji.

23 Naime, sve dok poštuju obvezu povrata troškova vodnih usluga, uključujući troškove zaštite okoliša i korištenja resursima, na koju se podsjeća u točki 20. ove presude, države članice imaju u okviru diskrecijske ovlasti što im ostavlja Direktiva 2000/60 mogućnost izbora između različitih načina određivanja cijena prema onome što najviše odgovara njihovoj situaciji, pri čemu im ta direktiva ne nameće nikakav precizno definiran način određivanja cijena.

24 U tom smislu, ni iz članka 9. Direktive 2000/60 ni iz bilo koje druge njezine odredbe ne proizlazi da je zakonodavac Unije želio spriječiti da države članice prihvate politiku određivanja cijena vode koja počiva na cijeni vode potraživanoj od korisnika koja se sastoji od varijabilnog dijela vezanog uz stvarno potrošenu količinu vode i fiksnog dijela koji s njome nema veze.

25 Nadalje, iz ispitivanja različitih nacionalnih zakonodavstava proizlazi – kao što to navodi Komisija, pozivajući se u tom pogledu na svoju komunikaciju Vijeću, Europskom parlamentu i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru od 26. srpnja 2000. naslovljenu „Određivanje cijena i održivo

gospodarenje vodom (Com (2000) 477 *final*)“ i na tehničko izvješće Europske agencije za okoliš (EEA 16/2013) naslovljeno „Assessment of cost recovery through water pricing“ – da je u državama članicama uobičajena praksa da se cijene vodnih usluga sastoje od fiksnog i varijabilnog dijela.

26 U tom smislu, iz relevantnih odredbi nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku razvidno je da on uzima u obzir načelo punog povrata troškova vezanih uz dostupnost i zaštitu vode te izgradnju, upravljanje i održavanje sustava opskrbe vodom. Tim se odredbama konkretno predviđa da je svrha fiksnog dijela cijene vodnih usluga, među ostalim, pokrivanje troškova vezanih uz održavanje komunalnih vodnih građevina za vodoopskrbu te troškova ispitivanja i održavanja zdravstvene ispravnosti vode za piće.

27 Slijedom navedenoga, na postavljena pitanja valja odgovoriti da Direktivu 2000/60 treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka, koji predviđa da cijena vodnih usluga isporučenih potrošaču uključuje ne samo varijabilni dio koji se izračunava prema količini vode koju je dotični korisnik stvarno potrošio nego i fiksni dio koji nije vezan uz tu količinu.

Troškovi

28 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Direktivu 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka, koji predviđa da cijena vodnih usluga isporučenih potrošaču uključuje ne samo varijabilni dio koji se izračunava prema količini vode koju je dotični korisnik stvarno potrošio nego i fiksni dio koji nije vezan uz tu količinu.

Bonichot Arabadjiev Fernlund

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 7. prosinca 2016.

Tajnik
A. Calot Escobar

U svojstvu predsjednika šestog vijeća
J.-C. Bonichot