A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hatodik tanács)

2016. december 7.*

„Előzetes döntéshozatal — Környezet — 2000/60/EK irányelv — Az európai uniós fellépés keretei a vízpolitika terén — A vízszolgáltatások költségeinek megtérülése — A fogyasztó által fizetendő összeg kiszámítása — A tényleges fogyasztáshoz kötődő változó rész és az e fogyasztástól független átalányjellegű rész”

A C-686/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Općinski sud u Velikoj Gorici (Velika Gorica-i városi bíróság, Horvátország) a Bírósághoz 2015. december 18-án érkezett, 2015. december 10-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Vodoopskrba i odvodnja d.o.o**.

és

Željka Klafurić között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hatodik tanács),

tagjai: J. C. Bonichot (előadó), tanácselnökként eljárva, A. Arabadjiev és C. G. Fernlund bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. képviseletében D. Crnković ügyvéd,

– a horvát kormány képviseletében A. Metelko-Zgombić, meghatalmazotti minőségben,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: F. Varrone avvocato dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében E. Manhaeve és M. Mataija, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

* Az eljárás nyelve: horvát.

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2000. L 327., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 275. o.) értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet a Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. és Željka Klafurić között fennálló jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy az utóbbi megtagadja a vízfogyasztása díjában foglalt átalányjellegű rész kiegyenlítését.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2000/60 irányelv (1), (11), (19) és (38) preambulumbekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.

[…]

(11) A Szerződés 174. cikke szerint, a Közösség környezetpolitikájának hozzá kell járulnia a környezet minőségének megőrzésére, védelmére és javítására irányuló célkitűzések követéséhez, valamint a természeti erőforrások körültekintő és észszerű használatához; e politikának az elővigyázatosság, a megelőzés és a szennyező fizet elvén kell alapulnia és azon az elven, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a szennyező forrásnál kell orvosolni.

[…]

(19) Ezen irányelv célja a vízi környezet fenntartása és javítása a Közösségben. Ez a célkitűzés elsősorban az érintett vizek minőségére vonatkozik. A mennyiség szabályozása kisegítő elem a jó vízminőség biztosításában, ezért ki kell dolgozni a jó vízminőség biztosítását szolgáló mennyiségre vonatkozó intézkedéseket is.

[…]

(38) A tagállamok által használt gazdasági eszközöknek egy intézkedési terv részét kell képezniük. A vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvét figyelembe kell venni, beleértve a vízi környezetben előidézett károkkal vagy kedvezőtlen hatásokkal összefüggő környezetvédelmi és készletgazdálkodási költségeket is, összhangban – különösen – a szennyező fizet elvével. Ebből a célból szükség lesz a vízellátásra és az iránta felmerülő igényekre vonatkozó hosszú távú előrejelzések alapján a vízgyűjtő kerületekben a vízhasználat elemzésére.

[…]”

4 A 2000/60 irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikke értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[…]

38) »Vízszolgáltatás« minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára:
   a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását;
   b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.

39) »Vízhasználat«: vízszolgáltatások, és bármely, az 5. cikk és a II. melléklet alapján meghatározott egyéb tevékenység, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára.

Ez a fogalommeghatározás érvényes az 1. cikkre nézve és az 5. cikk, valamint a III. melléklet b) pontja szerint elvégzett gazdasági elemzésre.

[…]”

5 A 2000/60 irányelvnek „A vízszolgáltatások költségeinek megtérülése” című 9. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel a III. melléklet szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően.

A tagállamok 2010-ig biztosítják,

– hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika biztosítson megfelelő késztetést a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják, és ezáltal járuljon hozzá ezen irányelv célkitűzéseihez,

– a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez, legalább ipari, mezőgazdasági és háztartási bontásban, a III. melléklet szerint végzett gazdasági elemzések alapján és figyelembe véve a szennyező fizet elvet.

A tagállamok ennek során tekintettel lehetnek a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire.

(2) A tagállamok a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben beszámolnak az (1) bekezdés alkalmazásának irányában tervezett lépésekről, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy teljesüljenek ezen irányelv környezeti célkitűzései, továbbá a különböző vízhasználatok hozzájárulásáról a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez.

(3) Az e cikkben foglaltak nem akadályozzák az ezen irányelv célkitűzéseinek elérése érdekében tett megelőző vagy helyreállító intézkedések finanszírozását.

(4) A tagállamok nem sértik meg ezt az irányelvet, ha úgy döntenek, hogy a fennálló gyakorlatnak megfelelően nem alkalmazzák az (1) bekezdés második mondatának rendelkezéseit, és ezzel összefüggésben a (2) bekezdés vonatkozó rendelkezéseit sem egy adott vízhasználatra, ha ez nem veszélyezteti az irányelv célkitűzéseinek teljesítését. A tagállamok a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben beszámolnak az okokról, amelyek miatt nem alkalmazzák teljeskörűen az (1) bekezdés második mondatát”.

6 A 2000/60 irányelv „Gazdasági elemzés” című III. melléklete ekképpen került megfogalmazásra:

„A gazdasági elemzésnek elegendő és kellően részletes adatokat kell tartalmaznia (figyelembe véve a megfelelő adatok összegyűjtésével járó költségeket is) ahhoz, hogy

a) elvégezzék a vonatkozó számításokat, amelyek szükségesek a vízszolgáltatások költségtérítése elvének [helyesen: költségei megtérülése elvének] a 9. cikk szerinti figyelembevételéhez, tekintetbe véve a hosszú távú vízigény- és vízellátási előrejelzéseket a vízgyűjtő kerületben és, ahol szükséges, figyelembe véve:

   – a vízszolgáltatásokkal kapcsolatos mennyiség, árak és költségek becsléseit, és

   – a szükséges beruházás, beleértve az ilyen beruházások előrejelzéseit, becsléseit;

b) a 11. cikk szerinti intézkedési programba felveendő intézkedések a vízhasználat figyelembevételével leginkább költséghatékony kombinációit, az ilyen intézkedések potenciális költségeinek becslésére alapozva meg lehessen ítélni.”

A horvát jog

A ZOV

7 A Zakon o vodama (a vízről szóló törvény) (Narodne novine, 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 és 14/14, a továbbiakban: ZOV) 197. cikkének (5) bekezdése szerint:

„A vízszolgáltatások díjait a költségek teljes megtérülésének a vízgazdálkodás finanszírozásáról szóló törvény által meghatározott elvével, a vízdíj társadalmi elfogadhatóságának elvével és a monopóliummal szembeni védelem elvével összhangban kell meghatározni.

[…]”

8 A ZOV 205. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében:

„A vízellátási közszolgáltatás és a vízkezelési közszolgáltatás működéséhez szükséges eszközöket a vízszolgáltatások díja biztosítja.

A vízszolgáltatások díja a vízszolgáltatások nyújtójának bevételét képezi, és azt azon ingatlan tulajdonosának vagy más jogszerű birtokosának kell megfizetnie, amelyben a szolgáltatást igénybe veszik (ügyfél).

[…]”

9 A ZOV 206. cikkének (1), (2) és (7) bekezdése kimondja:

„A vízszolgáltatások díjának összegét a vízszolgáltatások nyújtója határozat útján, a területi önkormányzattal egyetértésben rögzíti.

A vízszolgáltatások díja nem lehet alacsonyabb a jelen cikk (7) bekezdésében említett kritériumok alkalmazásában meghatározott összegnél.

[…]

A Horvát Köztársaság kormánya, a vízszolgáltatási tanács javaslatárára, rendelet útján határozza meg a vízszolgáltatás minimális alapdíjai kiszámításának kritériumait és az e szolgáltatások díja által fedezett költségtípusokat. Ugyancsak rendelet útján kell megállapítani a szolgáltatott víz háztartás alapszükségleteinek kielégítéséhez szükséges minimális mennyiségét.

[…]”

A vízszolgáltatások alapdíjáról és az e szolgáltatások díja által fedezett költségtípusokról szóló rendelet

10 A 2010. szeptember 16-i Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (a vízszolgáltatások alapdíjáról és az e szolgáltatások díja által fedezett költségtípusokról szóló rendelet, Narodne novine, 112/10. szám) 6. cikke azt írja elő, hogy a vízszolgáltatások minimális alapdíja egy változó részből, valamint az ingatlanok települési vízellátó rendszerre való csatlakozásához kapcsolódó átalányjellegű részből áll, amely utóbbi magában foglalja a mérőórák leolvasásához, a leolvasott adatok kezeléséhez, a mérőórák hitelesítéséhez és karbantartásához, az ingatlanokat e települési rendszerhez csatlakoztató vezetékek folyamatos és hosszú távú karbantartásához, az említett települési rendszer megfelelő működésének rendszeres ellenőrzéséhez, valamint az ivóvíz elemzéséhez és egészséges minőségének fenntartásához kapcsolódó költségeket.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

11 A Vodoopskrba i odvodnja települési vízellátási szolgáltatásokat nyújt Horvátország több városában, köztük Zágrábban.

12 A Vodoopskrba i odvodnja nemfizetés tárgyában eljárást indított a kérdést előterjesztő bíróság előtt Ž. Klafurić ellen, aki vitatja a 2013 decembere és 2014 júniusa közötti időszakot érintő vízszolgáltatásra vonatkozó számlák összegének egy részét.

13 Ž. Klafurić vitatja, hogy fizetési kötelezettsége állna fenn a vízszolgáltatások díjának átalányjellegű, a tényleges vízfogyasztástól függetlenül számított része tekintetében.

14 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a fogyasztónak vízfogyasztásáért kizárólag a mérőóráján leolvasottak függvényében kell fizetnie, ami számlája változó részének felel meg. Álláspontja szerint az alkalmazandó nemzeti jogszabályt a vízdíj meghatározása és fizetési módjai tekintetében „nem harmonizálták” a 2000/60 irányelvvel.

15 Ilyen körülmények között az Općinski sud u Velikoj Gorici (Velika Gorica-i városi bíróság, Horvátország) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Hogyan kell a lakóingatlanban elhelyezkedő lakások vagy pedig családi házak tekintetében kiszámlázott víz díját kiszámolni az uniós jog szerint?

2) Az uniós polgárok a vízfogyasztásukra vonatkozó számlájukban csak a mérőórán ténylegesen szereplő fogyasztást fizetik ki, vagy ezen túl más jogcímeken egyéb díjelemek megfizetésére vonatkozó fizetési kötelezettségeik is vannak?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

16 Emlékeztetni kell arra, hogy a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárásban a Bíróság kötelessége, hogy a nemzeti bíróság részére olyan hasznos választ adjon, amely annak lehetővé teszi az előtte folyamatban lévő ügy elbírálását. Ebből a szempontból adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása alapján meghatározni a közösségi jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges (lásd különösen: 2016. április 14-i Cervati és Malvi ítélet, C-131/14, EU:C:2016:255, 26. pont).

17 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság – tekintettel határozatának indokolására – két kérdésével, amelyeket együttesen célszerű vizsgálni, lényegében arra keres választ, hogy a 2000/60 irányelvet akként kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely akként rendelkezik, hogy a vízszolgáltatások fogyasztónak számlázott díja nem csak egy, az érintett által ténylegesen fogyasztott vízmennyiség függvényében számított változó részt foglal magában, de egy olyan, átalányjellegű részt is, amely az ingatlanok vízellátó rendszerre való csatlakozásához kapcsolódó költségeknek és az e rendszer karbantartásához, a mérőórák leolvasásához, a leolvasott adatok kezeléséhez, a mérőórák hitelesítéséhez és karbantartásához, valamint az ivóvíz egészséges minőségének elemzéséhez és fenntartásához kapcsolódó költségeknek felelnek meg.

18 Amint arra a Bíróság már emlékeztetett, a 2000/60 irányelv az EK 175. cikk (jelenleg EUMSZ 192. cikk) (1) bekezdése alapján elfogadott keretirányelv. Közös elveket állapít meg, és átfogó intézkedési keretet határoz meg a vízvédelem területén, emellett biztosítja a koordinációt, az integrációt, valamint hosszabb távon, az általános elvek és azon struktúrák kidolgozását, amelyek lehetővé teszik az Európai Unióban a víz védelmének és felhasználásának ökológiai szempontból járható útját. Az általa felállított közös elveket és átfogó intézkedési keretet a továbbiakban a tagállamoknak kell kidolgozniuk, amelyek kötelesek számos különös rendelkezést meghozni az irányelv által előírt határidőknek megfelelően. Ezen irányelv ugyanakkor nem célozza a tagállamok vízvédelmi szabályozásának teljes körű harmonizációját (lásd különösen: 2006. november 30-i Bizottság kontra Luxembourg ítélet, C-32/05, EU:C:2006:749, 41. pont; 2014. szeptember 11-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-525/12, EU:C:2014:2202, 50. pont).

19 Amint az a 2000/60 irányelv (19) preambulumbekezdéséből kitűnik, az irányelv célja a vízi környezet fenntartása és javítása az Unióban. Ez a célkitűzés elsősorban az érintett vizek minőségére vonatkozik. A mennyiség szabályozása kisegítő elem a jó vízminőség biztosításában, ezért ki kell dolgozni a jó vízminőség biztosítását szolgáló mennyiségre vonatkozó intézkedéseket is.

20 Ebből a szempontból a 2000/60 irányelv 9. cikke azt írja elő, hogy a tagállamoknak figyelembe kell venniük a vízszolgáltatások költségei megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel az ezen irányelv III. melléklete szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően. A tagállamoknak többek között ügyelniük kell arra, hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika megfelelő késztetést biztosítson a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják, és ezáltal hozzájáruljon a 2000/60 irányelv környezeti célkitűzéseihez.

21 Az annak biztosítására irányuló célkitűzés megvalósítását lehetővé tévő eszközök, hogy hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika megfelelő késztetést biztosítson a vízhasználók számára a vízkészletek hatékony használatára, ekként a tagállamok mérlegelésére van hagyva. Ennek keretében nem vitatható, hogy a vízszolgáltatások díjának a víz ténylegesen elfogyasztott mennyiségének függvényében történő megállapítása az egyik olyan eszköznek tekinthető, amely a vízkészlet hatékony felhasználására készteti a vízhasználókat.

22 A tagállamoknak ugyanakkor, a vízszolgáltatások költségei megtérülésére vonatkozó kötelezettség tejesítése során lehetőségük van arra, hogy más árképzési módokat alkalmazzanak, amelyek lehetővé teszik különösen azon költségek megtérülését, amelyek a vízellátási szolgáltatást támogatják annak érdekében, hogy megfelelő mennyiségben és minőségben az ügyfelek rendelkezésére bocsássák a vizet, függetlenül ezen ügyfelek tényleges vízfogyasztásától.

23 A tagállamok ugyanis, amennyiben teljesítik a vízszolgáltatások költségei – beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket – megtérülésére vonatkozó, a jelen ítélet 20. pontjában felidézett kötelezettséget, a 2000/60 irányelv által számukra biztosított mérlegelési jogkör keretében különböző árképzési módok közül választhatják ki a helyzetükhöz legmegfelelőbbeket, mivel ezen irányelv nem ír elő a számukra konkrét árképzési módot.

24 E tekintetben nem következik a 2000/60 irányelvnek sem 9. cikkéből sem bármely más rendelkezéséből, hogy az uniós jogalkotó szándéka annak megakadályozása lett volna, hogy a tagállamok a vízre vonatkozóan olyan árpolitikát fogadjanak el, amely az ügyfelektől követelt olyan vízdíjon alapul, amely egyrészt a ténylegesen fogyasztott mennyiséghez kötődő változó részt, másrészt az ehhez nem kötődő átalányjellegű részt foglalja magában.

25 Egyébként az egyes nemzeti jogszabályok vizsgálatából kitűnik, hogy, amint azt a Bizottság megjegyzi, aki e tekintetben a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak szóló 2000. július 26-i, „Az árképzési politika és a vízi erőforrások fenntartható használata” című (COM (2000) 477 végleges) közleményére, valamint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség „Assessment of cost recovery through water pricing” címet viselő műszaki jelentésére (AEE 16/2013) hivatkozik, a tagállamokban általános gyakorlat, hogy a vízszolgáltatások díja egy átalányjellegű és egy változó részből tevődik össze.

26 E tekintetben az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás vonatkozó rendelkezéseiből az következik, hogy e szabályozás figyelembe veszi a víz rendelkezésre bocsátásához és védelméhez, valamint a vízellátó rendszerek építéséhez, kezeléséhez és karbantartásához kapcsolódó költségek teljes megtérülésének elvét. E rendelkezések közelebbről előírják, hogy a vízszolgáltatások díjának átalányjellegű része különösen a települési vízellátó rendszer karbantartásához kapcsolódó költségek, valamint az ivóvíz egészséges minősége elemzése és fenntartása költségeinek fedezését célozza.

27 A fentiek fényében az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2000/60 irányelvet akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapügy tárgyát képező szabályozás, amely akként rendelkezik, hogy a vízszolgáltatások fogyasztónak számlázott díja nem csak egy, az érintett által ténylegesen fogyasztott vízmennyiség függvényében számított változó részt foglal magában, de egy, e mennyiséghez nem kötődő átalányjellegű részt is.

A költségekről

28 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hatodik tanács) a következőképpen határozott:

A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapügy tárgyát képező szabályozás, amely akként rendelkezik, hogy a vízszolgáltatások fogyasztónak számlázott díja nem csak egy, az érintett által ténylegesen fogyasztott vízmennyiség függvényében számított változó részt foglal magában, de egy, e mennyiséghez nem kötődő átalányjellegű részt is.

Aláírások