Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (šeštoji kolegija) SPRENDIMAS

2016 m. gruodžio 7 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Aplinka — Direktyva 2000/60/EB — Europos Sąjungos veiksmų vandens politikos srityje pagrindai — Sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimas — Vartotojo mokėtinos sumos apskaičiavimas — Kintamoji dalis, susijusi su realiai suvartotu vandens kiekiu, ir fiksuotoji dalis, kuri nepriklauso nuo šio kiekio“

Byloje C-686/15

dėl *Općinski sud u Velikoj Gorici* (Velika Goricos apylinkės teismas, Kroatija) 2015 m. gruodžio 10 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2015 m. gruodžio 18 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

prieš

Željka Klafurić

TEISINGUMO TEISMAS (šeštoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininko pareigas einantis J. C. Bonichot (pranešėjas), teisėjai A. Arabadjiev ir C. G. Fernlund,

generalinis advokatas M. Szpunar,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.*, atstovaujamos advokato D. Crnković,

— Kroatijos vyriausybės, atstovaujamos A. Metelko-Zgombić,

— Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* F. Varrone,

— Europos Komisijos, atstovaujamos E. Manhaeve ir M. Mataija,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

* Proceso kalba: kroatų.

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2000/60/EB, nustatančios Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus (OL L 327, 2000, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 5 t., p. 275), išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.* ir Željka Klafurić ginčą dėl šios atsisakymo mokėti fiksuotąją dalį, įskaičiuotą į jos suvartoto vandens kainą.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Direktyvos 2000/60 1 11, 19 ir 38 konstatuojamosiose dalyse numatyta:

„(1) Vanduo nėra komercijos produktas, bet priklauso paveldui, kurį būtina apsaugoti, ginti ir išsaugoti.

<…>

(11) Kaip nurodyta Sutarties 174 straipsnyje, Bendrijos aplinkos politika turi padėti siekti, kad būtų išsaugota, apsaugota ir pagerinta aplinkos kokybė protingai ir racionaliai naudojant gamtos išteklius, ji turi remtis išankstinėmis atsargumo priemonėmis ir tuo principu, kad prevencinių veiksmų imtis ir aplinkai daromą žalą ištaisyti reikia pirmiausia teršalų susidarymo vietoje, ir kad teršėjas moka.

<…>

(19) Šia direktyva siekiama išlaikyti ir pagerinti vandens aplinką Bendrijoje. Tai, pirmiausia yra susiję su atitinkamų vandenų kokybe. Siekiant užtikrinti gerą vandens kokybę, kiekybės kontrolė yra pagalbinis elementas, todėl turėtų būti nustatytos tokios kiekybės priemonės, kurios pasitarnautų gerai vandens kokybei.

<…>

(38) Priemonių programos dalis galėtų būti tam tikri valstybių narių taikomi ekonominiai instrumentai. Reikėtų atsižvelgti į vandens paslaugų sąnaudų ir aplinkos bei išteklių sąnaudų, patirtų dėl vandens aplinkai padarytos žalos ar neigiamo poveikio, susigrąžinimo principą, jį derinant pirmiausia su principu „teršėjas moka“. Tam tikslui reikės atlikti ekonominę vandens paslaugų analizę, paremtą ilgalaikėmis vandens paklausos ir pasiūlos prognozėmis vandens upės baseino rajone.

<…>“

4 Direktyvos 2000/60 2 straipsnyje „Sąvokos“ numatyta:

„Šioje direktyvoje vartojamos šios sąvokos:

<…>

38. „Vandens paslaugos“ – tai visos namų ūkiams, viešosioms institucijoms ir ekonominei veiklai teikiamos paslaugos, tokios kaip:
    a) paviršinio arba požeminio vandens ėmimas, užtvenkimas, saugojimas, apdorojimas ir skirstymas;
    b) nuotėkų surinkimo ir valymo įrenginių, iš kurių jos vėliau išleidžiamos į paviršinį vandenį, paslaugos.

39. „Vandens naudojimas“ – tai vandens paslaugos kartu su visa kita veikla, nurodyta 5 straipsnyje ir II priede, turinčia reikšmingą poveikį vandens būklei.

Ši sąvoka taikoma 1 straipsnyje ir ekonominei analizei, atliekamai pagal 5 straipsnį bei III priedo b punktą.

<…>“

5 Direktyvos 2000/60 9 straipsnyje „Sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimas“ numatyta:

„1. Valstybės narės atsižvelgia į sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimo principą pagal ekonominę analizę, atliktą vadovaujantis III priedu, ir visų pirma atsižvelgia į principą „teršėjas moka“.

Iki 2010 m. valstybės narės užtikrina:

— kad vandens kainų politika pakankamai skatintų vartotojus naudoti vandenį efektyviai ir taip padėtų siekti šios direktyvos aplinkos apsaugos tikslų,

— įvairiose vandens naudojimo srityse, kurių yra išskirta bent trys – pramonė, buitinis sektorius ir žemės ūkis, deramai būtų padengiamos sąnaudos, patirtos teikiant vandens paslaugas, remiantis pagal III priedą atlikta ekonomine analize ir visų pirma atsižvelgiant į principą „teršėjas moka“.

To siekdamos valstybės narės gali atsižvelgti į sąnaudų susigrąžinimo socialinį, ekologinį ir ekonominį poveikį, taip pat į paveikto regiono ar regionų geografines ir klimato sąlygas.

2. Upės baseino valdymo planuose valstybės narės nurodo planuojamas šio straipsnio 1 dalies įgyvendinimo priemones, kurios padės pasiekti šios direktyvos aplinkos apsaugos tikslus, ir kaip įvairios vandens naudojimo sritys prisideda prie sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimo.

3. Niekas, kas yra pasakyta šiame straipsnyje, netrukdo finansuoti konkrečių prevencinių ar atkuriamųjų priemonių, siekiant šioje direktyvoje numatytų tikslų.

4. Valstybės narės nepažeidžia šios direktyvos, jei pagal nusistovėjusią praktiką jos nusprendžia kokiai nors vandens naudojimo veiklai netaikyti šio straipsnio 1 dalies antro sakinio nuostatos ir atitinkamų 2 dalies nuostatų, kai tuo nebus pakenkta šios direktyvos tikslams ir užduotims. Priežastis, dėl ko nevisiškai taikomas 1 dalies antras sakinys, valstybės narės nurodo upės baseino valdymo planuose.“

6 Direktyvos 2000/60 III priede „Ekonominė analizė“ numatyta:

„Ekonominėje analizėje turi būti pakankamai smulkios informacijos (atsižvelgiant į tokių duomenų rinkimo sąnaudas), kad būtų galima:

a) atlikti būtinus apskaičiavimus, jog būtų galima taikyti 9 straipsnyje nurodytą vandens paslaugų sąnaudų susigrąžinimo principą, atsižvelgiant į ilgalaikę vandens pasiūlos ir paklausos prognozę upės baseino rajone, ir prireikus:

— apytikriai numatyti vandens paslaugų apimtį, kainas ir sąnaudas,

— apytikriai numatyti atitinkamas investicijas, įskaitant tokių investicijų prognozavimą;

b) remiantis apytikriu [apytikriais] vandens naudojimui taikomų priemonių potencialių sąnaudų apskaičiavimais, spręsti, koks būtų našiausias tokių priemonių derinys, kurį reikėtų įtraukti į 11 straipsnyje numatytą priemonių programą.“

Kroatijos teisė

ZOV

7 *Zakon o vodama* (Įstatymas dėl vandens) (*Narodne novine*, Nr. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 ir 14/14, toliau – ZOV) 197 straipsnio 5 dalyje nurodyta:

„Vandens tiekimo paslaugų kainos nustatomos remiantis visų sąnaudų susigrąžinimo principu, kuris apibrėžtas įstatyme, reglamentuojančiame vandens valdymo finansavimą pagal socialinio kainos už vandenį priimtinumo principą ir apsaugos nuo monopolio principą.

<…>“

8 ZOV 205 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

Išlaidos priemonėms, būtinoms viešajai vandens tiekimo paslaugai ir viešajai nuotekų tvarkymo paslaugai teikti, turi būti įtrauktos į vandens tiekimo paslaugos kainą.

Vandens tiekimo paslaugos kaina sudaro vandens tiekimo paslaugos teikėjo pajamas, o pareigą mokėti turi vykdyti nekilnojamojo turto, kur naudojamasi paslauga, savininkas arba bet kuris kitas teisėtas turėtojas (vartotojas).

<…>“

9 ZOV 206 straipsnio 1, 2 ir 7 dalyse nustatyta:

„Vandens tiekimo paslaugų kaina nustatoma vandens tiekėjo sprendimu, suderintu su teritorine valdžios institucija.

Vandens tiekimo paslaugų kaina negali būti mažesnė už kainą, nustatytą taikant šio straipsnio 7 dalyje nurodytus kriterijus.

<…>

Kroatijos Respublikos Vyriausybė, gavusi Vandens tiekimo paslaugų tarybos pasiūlymą, nutarimu nustato mažiausios bazinės vandens tiekimo paslaugų kainos apskaičiavimo kriterijus ir sąnaudų, kurias apima šių paslaugų kaina, rūšis. Minimalus teikiamo vandens kiekis, kurio reikia norint patenkinti bazinius namų ūkių poreikius, taip pat nustatomas nutarimu.

<…>“

Nutarimas dėl minimalios bazinės vandens tiekimo paslaugų kainos ir sąnaudų, kurias apima šių paslaugų kaina, rūšių

10 2010 m. rugsėjo 16 d. *Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva* (Nutarimas dėl minimalios bazinės vandens tiekimo paslaugų kainos ir sąnaudų, kurias apima šių paslaugų kaina, rūšių) (*Narodne novine* Nr. 112/10) 6 straipsnyje numatyta, kad minimalią bazinę vandens tiekimo paslaugų kainą sudaro kintamoji dalis ir fiksuotoji dalis, susijusi su pastatų prijungimu prie savivaldybių vandens tiekimo sistemų ir apimanti sąnaudas, susijusias su skaitiklių rodmenimis, gautų duomenų tvarkymu, skaitiklių kalibravimu ir priežiūra, pastatų prijungimo prie šių savivaldybių sistemų einamąja ir ilgalaike priežiūra, reguliaria gero minėtų savivaldybių sistemų veikimo priežiūra ir geriamojo vandens švaros analize ir palaikymu.

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

11 *Vodoopskrba i odvodnja* yra savivaldybės vandens tiekimo kelių Kroatijos miestų, tarp jų ir Zagrebo, teritorijoje paslaugų teikėjas.

12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme jis iškėlė bylą dėl to, kad Ž. Klafurić nevykdė mokėjimų; ji ginčijo dalį sumos, nurodytos sąskaitose už vandens tiekimo paslaugas laikotarpiu nuo 2013 m. gruodžio mėn. iki 2014 m. birželio mėn.

13 Ž. Klafurić ginčija, kad turi mokėti fiksuotąją vandens tiekimo paslaugų kainos dalį, kuri apskaičiuota neatsižvelgiant į realų vandens suvartojimą.

14 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad vartotojas turi mokėti tik už suvartotą vandenį pagal skaitiklių rodmenis ir ta suma atitinka kintamąją jo sąskaitos dalį. Jo nuomone, nacionalinės teisės aktai „nebuvo suderinti“ su Direktyva 2000/60, kiek tai susiję su kainos nustatymu ir mokėjimo už vandenį tvarka.

15 Šiomis aplinkybėmis *Općinski sud u Velikoj Gorici* (Velika Goricos apylinkės teismas, Kroatija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir Teisingumo Teismui pateikti šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Kaip pagal Sąjungos teisę nustatoma tiekiamo vandens kaina, kuri apskaičiuojama kiekvienam gyvenamojo namo butui ar individualiam namui?

2. Ar Sąjungos piliečiai apmoka sąskaitas už suvartotą vandenį mokėdami tik už realiai suvartotą vandenį pagal skaitiklio rodmenis, ar jie taip pat padengia kitas išlaidas ir mokesčius?“

Dėl prejudicinių klausimų

16 Primintina, kad pagal bendradarbiavimo tarp nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo procedūrą, įtvirtintą SESV 267 straipsnyje, pastarasis nacionaliniam teismui turi pateikti naudingą atsakymą, kuris leistų išspręsti jo nagrinėjamą ginčą. Tokiu atveju Teisingumo Teismui gali tekti performuluoti jam pateiktus klausimus. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas turi iš visos nacionalinio teismo pateiktos

informacijos, ypač iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvuojamosios dalies, atrinkti aiškintinus Sąjungos teisės klausimus, atsižvelgdamas į bylos dalyką (žr., be kita ko, 2016 m. balandžio 14 d. Sprendimo *Cervati ir Malvi*, C-131/14, EU:C:2016:255, 26 punktą).

17 Šioje byloje atsižvelgiant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo sprendimo motyvus minėtas teismas savo dviem klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyva 2000/60 turi būti aiškinama taip, kad pagal ją draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatyta, kad kainą už vandens tiekimo paslaugas, kurią turi mokėti vartotojas, sudaro ne tik kintamoji dalis, apskaičiuota pagal suinteresuotojo asmens realiai suvartotą vandens kiekį, bet ir fiksuotoji dalis, kuri apima sąnaudas, susijusias su pastatų prijungimu prie vandens tiekimo sistemų, ir sąnaudas, susijusias, be kita ko, su šių sistemų priežiūra, skaitiklių rodmenimis, gautų duomenų tvarkymu, skaitiklių kalibravimu ir priežiūra, taip pat geriamojo vandens švaros analize ir palaikymu.

18 Kaip jau buvo priminęs Teisingumo Teismas, Direktyva 2000/60 yra pagrindų direktyva, priimta remiantis EB 175 straipsnio 1 dalimi (dabar – SESV 192 straipsnis). Ja nustatomi bendrieji vandens apsaugos principai ir bendras veiksmų pagrindas ir užtikrinamas bendrųjų principų ir struktūrų, leidžiančių saugoti vandenį Europos Sąjungoje ir jį ekologiškai tvariai naudoti, koordinavimas, integracija ir plėtojimas tolesnėje ateityje. Direktyva nustatyti bendrieji principai ir bendras veiksmų pagrindas vėliau turi būti plėtojami valstybių narių, kurios per šia direktyva nustatytus terminus turi priimti tam tikras konkrečias priemones. Tačiau ja nesiekiama visiškai suderinti valstybių narių teisės aktų vandens srityje (žr., be kita ko, 2006 m. lapkričio 30 d. Sprendimo *Komisija / Liuksemburgas*, C-32/05, EU:C:2006:749, 41 punktą ir 2014 m. rugsėjo 11 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija*, C-525/12, EU:C:2014:2202, 50 punktą).

19 Kaip matyti iš Direktyvos 2000/60 19 konstatuojamosios dalies, ja siekiama išlaikyti ir pagerinti vandens aplinką Sąjungoje. Tai pirmiausia susiję su atitinkamų vandenų kokybe. Siekiant užtikrinti gerą vandens kokybę, kiekybės kontrolė yra pagalbinis elementas, todėl turėtų būti nustatytos tokios kiekybės priemonės, kurios reikalingos gerai vandens kokybei.

20 To siekiant Direktyvos 2000/60 9 straipsnyje numatyta, kad valstybės narės atsižvelgia į sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimo principą pagal ekonominę analizę, atliktą vadovaujantis šios direktyvos III priedu, ir visų pirma atsižvelgia į principą „teršėjas moka“. Valstybės narės turi, be kita ko, užtikrinti, kad vandens kainų politika pakankamai skatintų vartotojus naudoti vandenį efektyviai ir taip padėtų siekti Direktyvoje 2000/60 nustatytų aplinkos apsaugos tikslų.

21 Priemonės, leidžiančios pasiekti nustatytą tikslą užtikrinti, kad vandens kainų politika vartotojai būtų skatinami naudoti išteklius efektyviai, paliktos valstybių narių diskrecijai. Šiomis aplinkybėmis negalima ginčyti to, kad vandens paslaugų kainų nustatymas pagal realiai suvartoto vandens kiekį yra viena iš priemonių, galinčių skatinti vartotojus naudoti išteklius efektyviai.

22 Vis dėlto, norint įvykdyti Sąjungos teisėje nustatytą įpareigojimą susigrąžinti vandens paslaugų sąnaudas, valstybės narės turi teisę patvirtinti kitą vandens kainų nustatymo tvarką, kuri leistų, be kita ko, susigrąžinti pakankamo kiekio ir kokybės vandens tiekimo vartotojams paslaugų sąnaudas neatsižvelgiant į realų jų suvartotą kiekį.

23 Iš tiesų, jei valstybės narės laikosi pareigos susigrąžinti vandens paslaugų sąnaudas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, kaip nurodyta šio sprendimo 20 punkte, jos gali rinktis įvairius kainų nustatymo būdus, kurie geriausiai pritaikyti prie jų situacijos, įgyvendindamos joms Direktyva 2000/60 suteiktą diskreciją, nes direktyvoje nenustatyta jokia tiksli kainų nustatymo tvarka.

24 Todėl šiuo klausimu nei iš Direktyvos 2000/60 9 straipsnio, nei iš jokios kitos jos nuostatos nematyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas ketino prieštarauti, kad valstybės narės patvirtintų vandens kainų nustatymo politiką, kuri būtų pagrįsta vartotojams taikoma vandens kaina, apimančia kintamąją dalį, susijusią su realiai suvartotu vandens kiekiu, ir fiksuotąją dalį, kuri su juo nesusijusi.

25 Be to, išanalizavus įvairius nacionalinės teisės aktus matyti, kad, kaip nurodė Komisija, kuri šiuo klausimu rėmėsi savo pačios 2000 m. liepos 26 d. komunikatu Tarybai, Europos Parlamentui ir Ekonominių ir socialinių reikalų komitetui „Vandens išteklių kainos nustatymas ir tvarus valdymas“ [COM(2000) 477 *final*] ir techninе ataskaita Europos aplinkos agentūrai (AEE 16/2013) „Assessment of cost recovery through water pricing“, vandens kainą valstybėse narėse dažnai sudaro fiksuotoji ir kintamoji dalys.

26 Šiuo klausimu iš pagrindinėje byloje nagrinėjamų svarbių nacionalinės teisės aktų nuostatų matyti, kad jose atsižvelgiama į visų sąnaudų, susijusių su disponavimu vandeniu ir jo apsauga, taip pat su vandens tiekimo sistemų įrengimu, valdymu ir priežiūra, susigrąžinimo principą. Visų pirma jose numatyta, kad fiksuotoji vandens paslaugų kainos dalis skirta sąnaudoms, susijusioms su savivaldybės vandens tiekimo sistemų priežiūra ir geriamojo vandens švaros analize ir palaikymu, padengti.

27 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pateiktus klausimus reikia atsakyti taip: Direktyva 2000/60 turi būti aiškinama taip, kad pagal ją nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta, kad kainą už vandens tiekimo paslaugas, kurią turi mokėti vartotojas, sudaro ne tik kintamoji dalis, apskaičiuota pagal suinteresuotojo asmens realiai suvartotą vandens kiekį, bet ir fiksuotoji dalis, kuri su šiuo kiekiu nesusijusi.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

28 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (šeštoji kolegija) nusprendžia:

2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus, turi būti aiškinama taip, kad pagal ją nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta, kad kainą už vandens tiekimo paslaugas, kurią turi mokėti vartotojas, sudaro ne tik kintamoji dalis, apskaičiuota pagal suinteresuotojo asmens realiai suvartotą vandens kiekį, bet ir fiksuotoji dalis, kuri su šiuo kiekiu nesusijusi.

Parašai.