

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 września 2014 r. (\*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego . Rodowisko naturalne .  
Dyrektywa 2000/60/WE . Ramy polityki wspólnotowej w dziedzinie wody . Zwrot  
kosztów za usługi wodne . Pojęcie usług wodnych+

W sprawie C-525/12

mającej za przedmiot skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, wniesion w dniu 19 listopada 2012 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez E. Manhaevego oraz G. Wilmsa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczenia w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Republice Federalnej Niemiec**, reprezentowanej przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Królestwo Danii**, reprezentowane przez M. Wolff oraz V. Pasternak Jørgensen, działające w charakterze pełnomocników,

**Węgry**, reprezentowane przez M. Z. Fehéra oraz K. Szijjártó, działających w charakterze pełnomocników,

**Republik Austrii**, reprezentowan przez C. Pesendorfer, działający w charakterze pełnomocnika,

**Republik Finlandii**, reprezentowan przez J. Heliskoskiego oraz H. Leppo, działających w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Szwecji**, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson oraz S. Johannesson, działające w charakterze pełnomocników,

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez S. Behzadi-Spencer oraz J. Beeko, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez G. Facenn , barrister.

interwenienci,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (sprawozdawca) i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: M. N. Jääskinen,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 marca 2014 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 maja 2014 r.,

wyduje następująco

### Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że wykluczają pewne usługi (na przykład pi trzenie do celów produkcji energii wodnej, eglugi i ochrony przeciwpowodziowej, pobór wody w celu nawadniania i w celach przemysłowych, jak te do wjasnego u ytku) z zakresu pojęcia usług wodnych+ Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ci na niej na mocy dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L327, s. 1), a w szczególności na mocy art. 2 pkt 38 i art. 9 tej dyrektywy.

#### Ramy prawne

*Dyrektywa 2000/60*

- 2 Dyrektywa 2000/60 zawiera między innymi następujące motywy:
  - 3(1) Woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronięone i traktowane jako takie.  
[...]
  - (11) Jak określono w art. 174 traktatu, wspólnotowa polityka dotycząca środowiska ma przyczyniać się do wypełniania celów zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska poprzez rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych, oraz powinna być oparta na zasadzie ostrożności oraz na zasadach, na jakich mają być podejmowane działania zapobiegawcze; priorytetem powinno być, aby szkody wyrządzone w środowisku były naprawiane u źródła, a zanieczyszczającycy powinien pęcać .  
[...]
  - (13) Istnieją różnorodne uwarunkowania i potrzeby we Wspólnocie, które wymagają różnorodnych specyficznych rozwiązań. Zrównoważenie to powinno być uwzględniane podczas planowania i realizacji działań celem zapewnienia ochrony i zrównoważonego korzystania z wód w ramach dorzecza. Decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej miejsca, w którym woda jest narażona na negatywne oddziaływanie lub korzystanie. Priorytetem powinny być działania w ramach odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich poprzez opracowywanie programów działań dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych.  
[...]
  - (19) Niniejsza dyrektywa ma na celu utrzymanie i poprawę środowiska wodnego we Wspólnocie. Cel ten jest szczególnie związany z jakością danych wód. Kontrola ich ilości jest elementem pomocniczym w stosunku do zapewnienia dobrej jakości wód, dlatego powinny być również ustanowione pomiary ilości wód, służące zapewnieniu ich dobrej jakości.
  - (20) Stan ilościowy danej cząstki wód podziemnych może mieć wpływ na jakość ekologiczną wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych związanych z tą cząstką wód podziemnych.  
[...]
  - (33) Powinno się dążyć do osiągnięcia dobrego stanu wód w całym dorzeczu, tak aby działania w odniesieniu do wód powierzchniowych i wód podziemnych należących do tego

samego systemu ekologicznego, hydrologicznego i hydrogeologicznego być skoordynowane.

[...]

- (38) Władze mogą być zastosowanie instrumentów ekonomicznych przez państwa członkowskie jako części programu działań. Zasada zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów ekologicznych i dotyczących zasobów, związanych ze szkodami lub negatywnym wpływem na środowisko wodne, powinna być uwzględniona, w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«. Analiza ekonomiczna usług wodnych oparta na długoterminowych prognozach zapotrzebowania i wykorzystania wody w dorzeczu będzie do tego celu konieczna.

[...]

- 3 Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2000/60, zdefiniowanym »Definicje«

»Do celów niniejszej dyrektywy, stosuje się następujące definicje:

[...]

38. »Usługi wodne« oznaczają wszystkie usługi, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej umożliwiają :

- a) pobór, przetworzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych,
- b) odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych.

39. »Korzystanie z wód« oznacza usługi wodne wraz z jakkolwiek inną działalnością określoną na mocy art. 5 i załącznika II, mającą znaczny wpływ na stan wód.

Pojęcie to stosuje się do celów art. 1 oraz analiz ekonomicznych przeprowadzanych zgodnie z art. 5 oraz załącznikiem III lit. b).

[...]

- 4 Artykuł 9 dyrektywy 2000/60, zdefiniowany »zwrot kosztów za usługi wodne«, stanowi:

»Państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, w tym koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizy ekonomiczne wykonane zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«.

Do końca 2010 r. państwa członkowskie zapewnią, że:

- polityki opartej na wodzie przewidują odpowiednie działania zachęcające użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych efektywnie oraz przyczyniają się do osiągnięcia celów środowiskowych niniejszej dyrektywy,
- odpowiedni jest wkład różnych użytkowników wody, podzielonych przynajmniej na przemysł, gospodarstwa domowe i rolnictwo, do zwrotu kosztów usług wodnych, opartych na analizie ekonomicznej wykonanej zgodnie z załącznikiem III i przy uwzględnieniu zasady »zanieczyszczający płaci«.

Państwa członkowskie mogą w tym przypadku uwzględnić skutki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne zwrotu kosztów, jak również warunki geograficzne i klimatyczne określone regionu lub regionów.

2. Państwa członkowskie składają w planach gospodarowania wodami w dorzeczu sprawozdanie o planowanych krokach podjętych dla wdrożenia ust. 1, które przyczynia się do osiągnięcia celów środowiskowych niniejszej dyrektywy i o wkładzie uczynionym przez różnych użytkowników do zwrotu kosztów usług wodnych.

3. Przepisy niniejszego artykułu nie mogą uniemożliwić finansowania poszczególnych rodków ochronnych i zaradczych podejmowanych dla osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy.

4. Państwa członkowskie nie naruszają niniejszej dyrektywy, jeżeli zdecydowały się, zgodnie z ustalonymi praktykami, nie stosować przepisów ust. 1 zdanie drugie, i do tego celu stosownych przepisów ust. 2, dla danego korzystania z wody, gdzie to nie naraża zamiarów i osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie składają sprawozdanie z przyczyn niestosowania w pełni ust. 1 zdanie drugie w planach gospodarowania wodami w dorzeczach.

5 Artykuł 11 dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Programy rodków działania” zawiera między innymi następujące ustępy:

1. Każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu rodków, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub częściach międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4. Takie programy mogą odnosić się do rodków wynikających z prawodawstwa przyjętego na poziomie krajowym i obejmujących całe terytorium państwa członkowskiego. Gdzie stosowne, państwo członkowskie może podejmować odpowiednie rodki dla wszystkich obszarów dorzeczy i/lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium.

2. Każdy program rodków zawiera »podstawowe« rodki określone w ust. 3, oraz, gdzie stosowne, »rodki dodatkowe«.

3. »rodki podstawowe« są minimalnymi wymogami do spełnienia i składają się z:

- a) rodków wymaganych dla wdrożenia prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony wód, w tym działań wymaganych w ramach prawodawstwa określonego w art. 10 i części A załącznika VI;
- b) rodków uznanych za odpowiednie do celów art. 9;

[...]

6 Załącznik III do dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Analiza ekonomiczna”, brzmi następująco:

„Analiza ekonomiczna zawiera wystarczające informacje o odpowiedniej szczegółowości (uwzględniając koszty związane z zebraniem odpowiednich danych) w celu:

a) wykonania odpowiednich obliczeń niezbędnych dla uwzględnienia określonej na mocy art. 9 zasady zwrotu kosztów za usługi wodne, uwzględniając prognozy długoterminowe dotyczące zaopatrzenia w i zapotrzebowania na wodę w obszarze dorzecza, oraz w miarę potrzeby:

oszacowania dotyczące wielkości, cen i kosztów związanych z usługami wodnymi, oraz

oszacowania odpowiednich inwestycji, obejmujących prognozowanie takich inwestycji;

b) dokonania oceny najbardziej efektywnego ekonomicznie pojęcia rodków w odniesieniu do korzystania z wód, które będą zawarte w programie rodków działania na mocy art. 11, opartego na oszacowaniach potencjalnych kosztów takich rodków».

*Dyrektywa 2006/123/WE*

7 Zgodnie z art. 4 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36), zatytułowanym „Definicje”:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »usługa« oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle wiadczonej za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 traktatu;

2) »usługodawca« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, obywatela państwa członkowskiego lub każdą osobę prawną, o której mowa w art. 48 Traktatu, prowadzącą przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która oferuje lub świadczy usługę ;

3) »usługobiorca« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, obywatela państwa członkowskiego lub korzystającą z praw przyznanych jej na mocy wspólnotowych aktów prawnych albo każdą osobę prawną, o której mowa w art. 48 traktatu, prowadzącą przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która do celów zawodowych lub pozazawodowych, korzysta z usługi lub pragnie z niej skorzystać ;

[6 ]

#### *Dyrektywa 2004/35/WE*

- 8 Zgodnie z art. 2 pkt 13 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56), zdefiniowanym »Definicje«, do celów tej dyrektywy »wytecznie« oznacza funkcje spełniane przez zasoby naturalne na rzecz innych zasobów naturalnych lub obywateli.

#### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem**

- 9 W sierpniu 2006 r. do Komisji wpłynęła skarga, w której wskazano, że Republika Federalna Niemiec interpretuje definicję usług wodnych zawartą w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60 w ten sposób, że owe usługi są ograniczone do zaopatrywania w wodę oraz do odbierania, oczyszczania i usuwania cieków, w efekcie czego ograniczony zostaje zakres zastosowania art. 9 tej dyrektywy, dotyczącego zwrotu kosztów za usługi wodne.
- 10 W szczególności ci pi trzenie wody, między innymi dla potrzeb wytwarzania energii wodnej, eglugi i ochrony przeciwpowodziowej nie stanowi, w myli tej interpretacji, usługi wodnej, wobec czego nie jest brane pod uwagę w kontekście stosowania zasady zwrotu kosztów zgodnie z art. 9 tej dyrektywy i załącznikiem III lit. a) do wskazanego aktu.
- 11 W dniu 7 listopada 2007 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wyraża, że uregulowania tego państwa są niezgodne z szeregiem przepisów dyrektywy 2000/60 i że nie stosuje ono prawidłowo pojęcia »usług wodnych«. Komisja uznaje bowiem w istocie, że w interesie ochrony zasobów wodnych różne sposoby wykorzystania wody powinny mieć swą cenę. W konsekwencji państwa członkowskie są zobowiązane do określenia opłat za różne formy korzystania z wody, nawet jeżeli formy tych nie można uznać za świadczenie usług w tradycyjnym rozumieniu tego terminu. I tak na przykład opłacie powinna podlegać sama egluga.
- 12 Republika Federalna Niemiec udzieliła odpowiedzi na to wezwanie do usunięcia uchybienia pismami z dnia 6 marca 2008 r. i z dnia 24 września 2009 r.
- 13 W dniu 30 września 2010 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, na które państwo to udzieliło odpowiedzi pismem z dnia 18 listopada 2010 r. W dniu 27 lipca 2011 r. wymienione państwo członkowskie przekazało do wiadomości Komisji Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (rozporządzenie dotyczące ochrony wód powierzchniowych) z dnia 20 lipca 2011 r., transponujące art. 5 dyrektywy 2000/60.
- 14 W dniu 30 września 2011 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię.
- 15 Po dwukrotnym przedłużeniu terminu Republika Federalna Niemiec udzieliła odpowiedzi na tę opinię w dniu 31 stycznia 2012 r., po czym, w lipcu 2012 r., poinformowała Komisję o dokonaniu transpozycji do prawa krajowego art. 2 pkt 38 i 38 oraz art. 9 dyrektywy 2000/60.
- 16 Mimo że sporne przepisy zostają w ten sposób przetransponowane, Komisja uznaje jednak, że problem odmiennej wykładni definicji »usług wodnych«, a zatem niepełnego

stosowania art. 9 dyrektywy 2000/60, utrzymuje się. Instytucja ta postanowiła zatem wnieść skargę w niniejszej sprawie.

- 17 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 2, 5, 8, 11 i 15 kwietnia 2013 r. odpowiednio Republika Austrii, Królestwo Szwecji, Republika Finlandii, Węgry, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak też Królestwo Danii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających danię Republiki Federalnej Niemiec.

### **W przedmiocie skargi**

*W przedmiocie dopuszczalności*

Argumentacja stron

- 18 Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że skarga Komisji jest niedopuszczalna, gdy zwrócono się w niej do Trybunału jedynie o wyjaśnienie kwestii czysto teoretycznej, nie wskazując przy tym, na czym konkretnie polegało uchybienie zobowiązaniom wynikającym z traktatów i z dyrektywy 2000/60. Podnosząc, że Republika Federalna Niemiec uchybiła takim zobowiązaniom poprzez wyłączenie niektórych usług z zakresu zastosowania pojęcia usług wodnych, Komisja nie wyraziła się precyzyjnie, ponieważ nie wskazała konkretnego zachowania, które powinno zostać zmienione.
- 19 Przytoczony przez Komisję w jej daniach katalog przykładowych usług obejmuje tych tym pojęciem nie usuwa tej niejasności, gdyż jeśli Sąd uwzględniłby te danię, to Republika Federalna Niemiec nie byłaby w stanie ustalić, czy inne usługi wodne należą i zakwalifikować w ten sam sposób. Przykłady te nie zostały zresztą przytoczone w uzasadnionej opinii, której dyspozycja różni się zatem od dyspozycji skargi w niniejszej sprawie.
- 20 Komisja podnosi, że jej skarga jest całkowicie jasna, gdyż zmierza do stwierdzenia, że Republika Federalna Niemiec stosuje w sposób kumulacyjny elementy wymienione w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60, wobec czego liczne usługi wodne wymykają się z zakresu zawartej w tym przepisie definicji. W konsekwencji na terytorium pozwanego państwa członkowskiego czynności wymienione w skardze zostały z urzędu zwolnione z opłat.

Ocena Trybunału

- 21 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego postępowanie poprzedzające wniesienie tej skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu, po pierwsze, zastosowania się do zobowiązań wynikających z prawa Unii, a po drugie, obrony przed zarzutami sformułowanymi przez Komisję. Przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 258 TFUE jest w rezultacie ograniczony przez postępowanie poprzedzające jej wniesienie, o którym mowa w tym postanowieniu. Prawidłowo tego postępowania stanowi przewidzian przez traktat FUE zasadniczą gwarancję nie tylko ochrony praw zainteresowanego państwa członkowskiego, ale również zapewnienia, aby przedmiot potencjalnego postępowania spornego został jasno sprecyzowany (zob. w szczególności wyrok Komisja/Niderlandy, C-508/10, EU:C:2012:243, pkt 33, 34).
- 22 Na podstawie art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem w przypadku każdej skargi wnoszonej na podstawie art. 258 TFUE na Komisji spoczywa obowiązek wskazania konkretnych zarzutów, w przedmiocie których Trybunał ma orzekać, jak również wskazania co najmniej w sposób zwięzły okoliczności faktycznych i prawnych, na których oparte są te zarzuty. Wynika z tego, że skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś z zobowiązań wynikających na mocy traktatów (zob. w szczególności wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:243, pkt 35, 36).
- 23 W odniesieniu do niniejszej skargi należy stwierdzić, że zawiera ona spójne przedstawienie powodów, które skłoniły Komisję do uznania, iż Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, jakie cię na niej na mocy art. 2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60.

Zarówno z post powania poprzedzaj cego wniesienie skargi . a zwiąszcza z uzasadnionej opinii skierowanej przez Komisj do tego pa stwa czyńnkowskiego . jak i z wniesionej do Trybunaļu skargi wynika bowiem, e Komisja zasadniczo utrzymuje, i ze wzgl du na dokonan przez to pa stwo czyńnkowskie interpretacj poj cia susjg wodnych+ niektóre spo ród tych usjg niesjusznie z urz du pozostaj poza zakresem ustanowionego w rzeczoney dyrektywie zobowi zania do poddania ich zasadzie zwrotu kosztów, w tym kosztów dla rodowiska naturalnego i zasobów.

24 Tymczasem post powanie w przedmiocie uchybienia zobowi zaniom pa stwa czyńnkowskiego pozwala na ustalenie dokładnego zakresu zobowi za pa stw czyńnkowskich w przypadku rozbie no ci co do ich interpretacji (zob. podobnie wyrok Komisja/Hiszpania, C-196/07, EU:C:2008:146, pkt 28).

25 Ponadto nale y zaznaczy , e bez uszczerbku dla rozkřadu ci aru dowodu, który w ramach procedury okre lonej w art. 258 TFUE spoczywa na Komisji, nic nie stoi na przeszkodzie, aby instytucja ta, ze wzgl du na owe rozbie no ci interpretacyjne, zwróciła si do Trybunaļu o stwierdzenie, e dane pa stwo czyńnkowskie uchybiło ci cym na nim zobowi zaniom, z powożaniem si na liczne sytuacje, które w jej ocenie naruszaj prawo Unii, nawet je li nie wymieni przy tym w wyczerpuj cy sposób wszystkich takich sytuacji (zob. analogicznie w szczególno ci wyrok Komisja/Wjochy, C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 20. 22).

26 W niniejszym post powaniu odmienna od prezentowanej przez Komisj interpretacja przepisu prawa Unii przez zainteresowane pa stwo czyńnkowskie skutkuje tym, e na terytorium tego pa stwa stosowania jest praktyka, której istnienie nie jest kwestionowane, mimo e nie ma ona charakteru powszechnego. A zatem okoliczno , e Komisja przedstawia na poparcie swej skargi jedynie pewne przykřady tej praktyki nie czyni tej skargi niewystarczaj co precyzyjn , by jej przedmiot mógłzosta poddany ocenie.

27 W tym wzgl dzie nale y jeszcze stwierdzi , e chocia w zawieraj cej dania cz ci swej skargi Komisja wymienia tytułem przykřadu sytuacje, które wedłg niej ilustruj uchybienie zarzucane Republice Federalnej Niemiec, podczas gdy w dyspozycji skierowanej do tego pa stwa czyńnkowskiego uzasadnionej opinii przykřady takie nie zostaj wymienione, to jednak dodatku tego nie mo na postrzega jako rozszerzenia przedmiotu skargi, który w dalszym ci gu ogranicza si do stwierdzenia uchybienia zobowi zaniom wynikaj cym z art. 2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60.

28 Skarga Komisji jest zatem dopuszczalna.

*Co do istoty*

Argumentacja stron

29 Komisja utrzymuje, e Republika Federalna Niemiec, poprzez dokonanie zaw aj cej wykřadni poj cia susjg wodnych+ w rozumieniu art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60 nie zastosowajã prawidłowo art. 9 tej dyrektywy, którego zakres zastosowania dotyczy zwrotu kosztów tych usjg, polityki ustalania cen za korzystanie z wody i zastosowania zasady szanieczyszczaj cy pñaci+do u ytkowników wody.

30 Wbrew temu, co podnosi wskazane pa stwo czyńnkowskie, poj cie susjg wodnych+ obejmuje nie tylko zaopatrzenie w wod i oczyszczanie cieków. Samo brzmienie art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60, kontekst tego przepisu oraz cele, do realizacji których zmierza wskazana dyrektywa, prowadz do wniosku, e definicja tych usjg obejmuje tak e inne dziañania, takie jak egluga, wytwarzanie elektryczno ci z energii wodnej czy ochrona przeciwpowodziowa.

31 Wymieniaj c pobór, pi trzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucj , w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60 wyliczono ró ne dziañania, przy czym wystarczy jedno spo ród nich, aby mo na było mówi o usjgde wodnej, za u ycie mi dzy tymi sówami przecinków i zastosowanie spójnika i nie nadaje temu przepisowi adnego innego znaczenia. Poj cie usjgi wodnej, nie wymaga zaistnienia w sposób kumulatywny wszystkich dziañ wymienionych w art. 2 pkt 38 lit. a) tej dyrektywy.

32 Celem omawianej dyrektywy jest zapewnienie efektywnego korzystania z zasobów wodnych poprzez zapewnienie odpowiedniego uczestnictwa ró nych form korzystania z

wody w pokrywaniu kosztów usług wodnych, z uwzględnieniem zasady szanieczyszczajcy pięci+. Cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby . jak twierdzi pozwana państwo członkowskie . przedsiębiorstwa pobierające wodę do celów innych niż zaopatrzenie w wodę lub oczyszczanie cieków, takie jak na przykład, w niektórych państwach związkowych, kopalnie odkrywkowe, nie byłyby zobowiązane do zapłaty kosztów takiego poboru.

- 33 Według Komisji dyrektywa 2000/60 i dyrektywa 2004/35 mają ten sam podstaw prawny i służy tym samym celom z zakresu ochrony środowiska naturalnego, co nie pozwala . wbrew temu, co utrzymuje Republika Federalna Niemiec . dokonywać odmiennej interpretacji terminu „Funktion” zawartego w niemieckiej wersji językowej tej drugiej dyrektywy i terminu „Dienstleistung” występującego w dyrektywie 2000/60, by wyliczyć koszty wniosek, a to ostatnie pojęcie dotyczy działalności ludzkiej. Ponadto w prawie ochrony środowiska usługi nie wymagają uczestnictwa człowieka, jak wynika z oceny usług ekosystemowych zatytułowanej „Millenium Ecosystem Assessment”, opracowanej przez Narody Zjednoczone w 2001 r. (CREDOC, Biotop, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Zdaniem Komisji przyjęta przez tę instytucję szeroka wykładnia pojęcia usług wodnych nie czyni zbyt wąskim rozróżnienie dokonane w art. 2 pkt 39 dyrektywy 2000/60, w którym występuje pojęcie korzystania z wód. To ostatnie pojęcie obejmuje nie tylko usługi wodne, ale, w sposób szerszy, wszelkie działania mogące wywrzeć istotny wpływ na stan wód, takie jak na przykład w gospodarstwie sportowe, kąpiel czy węgluga na wodach naturalnych, które nie mogą być trzymane.
- 35 Komisja utrzymuje, że w tym stanie rzeczy pojęcie usług wodnych obejmuje pobór do celów nawadniania, który wywiera znaczny wpływ na stan mas wodnych, pobór w celach przemysłowych, samozaopatrzenie, wykorzystanie do celów wykorzystania energii wodnej, do celów węglugi i ochrony przeciwpowodziowej, a także magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wody. Tymczasem okazuje się, że w szczególności, że niektóre kraje członkowskie nie stosują żadnej opłaty za pobór lub stosują szerokie odstąpienia od takiej opłaty.
- 36 Według Republiki Federalnej Niemiec skarga Komisji jest oparta na braku podjęciu do całej dyrektywy 2000/60, a w szczególności do instrumentu, jakim są opłaty za korzystanie z wody, które wprawdzie stanowią ważny element służący celowi do bardziej oszczędnego i racjonalnego gospodarowania zasobami wody, ale nie są jednak jedynym przewidzianym w tej dyrektywie środkiem pozwalającym osiągnąć ten cel. Wykładnie art. 2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60, którymi posługuje się Komisja, są oderwane od przewidzianego w dyrektywie systemu gospodarowania, którego trzon stanowi koncepcja, w myśl której wymogi ochrony wód w dorzeczeniach powinny zostać wyważone z uzasadnionymi prawami do korzystania z nich. Komisja narusza w ten sposób równowagę między różnymi instrumentami gospodarowania, które przewidziano w tej dyrektywie, w trosce o poszanowanie zarówno zasady subsydiarności, jak i zasad skuteczności.
- 37 Sama struktura art. 2 ust. 38 lit. a) i b) dyrektywy 2000/60 jest oparta, w ocenie Republiki Federalnej Niemiec, na wyraźnym rozdzieleniu działań w zakresie zaopatrzenia w wodę od działań w zakresie oczyszczania cieków. Pierwsze ze wskazanych działań stanowi zwykle niezbędne etapy zaopatrzenia w wodę (pozyskanie, uzdatnienie, magazynowanie, transport, dystrybucja), a zostają one wyszczególnione ze względu na potrzebę określenia wszystkich etapów, które należy uwzględnić przy obliczaniu kosztów.
- 38 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec pojęcie usług wodnych obejmuje nie poszczególne działania w zakresie zaopatrzenia w wodę, ale owo zaopatrzenie jako całość . Zawarcie rzeczonych działań w tym pojęciu spowodowałoby się do niezgodnego z prawem rozszerzenia zakresu jego zastosowania. Definicja ta nie pozbawia dyrektywy 2000/60 skuteczności (effet utile), która jest efektem równowagi między, z jednej strony, wymogami w dziedzinie ochrony wód, a z drugiej strony, zgodnymi z prawem sposobami korzystania z nich. Z samego faktu, że w art. 9 dyrektywy 2000/60 wspomniano o zasadzie szanieczyszczajcy pięci+ nie można wywodzić, że instrument, jakim jest obowiązek zwrotu kosztów, powinien zostać rozszerzony na wszystkie formy korzystania z wód i interwencje mające niekorzystny wpływ na stan wód, gdy istnieją jeszcze inne instrumenty, takie jak te przewidziane w części B załącznika VI do tej dyrektywy.



- 39 Co się tyczy definiowania pojęcia „usług”, Republika Federalna Niemiec podnosi, że należy się odwołać do definicji zawartej w art. 57 TFUE i wymagającej istnienia relacji dwustronnej, której brak na przykład w wypadku wykorzystywania wód do reglugi lub w wypadku rodków ochrony przeciwpowodziowej, ale która zostaje nawizana w wypadku działa w zakresie zaopatrzenia w wod i oczyszczania cieków.
- 40 Tej definicji usług nie mo na poszukiwa w wydanej cztery lata pó niej ni dyrektywa 2000/60 dyrektywie 2004/35, która nie zawiera adnego odniesienia w tym wzgl dzie. Co wi cej, w niemieckiej wersji jzykowej tego aktu poszuono si nie pojeciu „Dienstleistung”, ale pojeciu „Funktionen”, które nie musi wcale odnosi si do dziaalno ci człowieka. Definicji tej nie mo na tak e doszukiwa si w pojeciu usług ekosystemowych, które pojawia si w dyrektywie 2000/60.
- 41 Należy jeszcze zauwazy , że przy ta przez Komisj szeroka wykładnia pojęcia „usług wodnych” prowadzi w praktyce do zanegowania istnienia innych form korzystania z wód, które zostają jednak wskazane w art. 2 pkt 39 dyrektywy 2000/60. Z prac przygotowawczych do art. 2 pkt 39 tej dyrektywy, które umo liwiaj dokonanie wykładni wskazanego przepisu, wynika w szczególno ci, że sama Komisja utrzymuje, iż zasada zwrotu kosztów powinna mie zastosowanie tylko do zaopatrzenia w wod pitn i do oczyszczania cieków.
- 42 W pismach zjonych przez interwenientów Królestwo Danii, W gry, Republika Austrii, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo przedstawiły uwagi na poparcie da Republiki Federalnej Niemiec.

#### Ocena Trybunału

- 43 Tytułem wstpu należy przypomnie , że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy bra pod uwag nie tylko jego brzmienie i cele, jakim sju y, lecz tak e kontekst, w którym wystpuje oraz cao przepisów prawa Unii; geneza przepisu prawa Unii równie mo e dostarczy informacji istotnych dla jego wykładni (zob. w szczególno ci wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada,, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W tym wypadku z brzmienia art. 9 dyrektywy 2000/60 wynika, że pa stwa członkowskie bior pod uwag zasad zwrotu kosztów za usługi wodne, w tym kosztów dla rodowiska naturalnego i zasobów, w wietle analizy ekonomicznej przeprowadzanej zgodnie z zaż cznikiem III do tej dyrektywy oraz w szczególno ci zgodnie z zasad szanieczyszczaj cy pji+ Pa stwa te powinny mi dzy innymi zapewni , aby polityka opjät za wod zach cają u tkowników do wykorzystania zasobów wodnych efektywnie i aby przyczyniają si ona do realizacji wyznaczonych w dyrektywie 2000/60 celów z zakresu ochrony rodowiska. Je li chodzi o art. 2 pkt 38 tej dyrektywy, to ów przepis definiuje usługi wodne+ jako wszystkie usługi, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym lub ka dej dziaalno ci gospodarczej umo liwiaj , z jednej strony, pobór, pi trzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucj wód powierzchniowych lub podziemnych, a z drugiej strony, odbieranie i oczyszczanie cieków, które nast pne odprowadzane s do wód powierzchniowych.
- 45 Te niezawieraj ce definicji pojęcia „usług”+przepisy nie wystarcz , by od razu ustali , czy prawodawca Unii zamierza podda zasadzie zwrotu kosztów . jak w istocie twierdzi Komisja . wszelkie usługi maj ce zwi zek z ka dym z działa wymienionych w art. 2 pkt 38 lit. a) dyrektywy 2000/60, oprócz tych zwi zanych z oczyszczaniem cieków i wymienionych w pkt 38 lit. b), czy tylko, jak utrzymuje Republika Federalna Niemiec, po pierwsze, usługi zwi zane z działaniami w zakresie zaopatrzenia w wod , koniecznie z uwzgl dnieniem wszystkich etapów tych działa , które zostają wymienione w pkt 38 lit. a), a po drugie, te zwi zane z działaniami w zakresie oczyszczania cieków, wymienione w pkt 38 lit. b).
- 46 W pierwszej kolejno ci należy zatem przeanalizowa kontekst i ogóln struktur spornych przepisów, tak aby zbada , czy . jak podnosi w istocie Komisja . wymagany jest zwrot

- kosztów wszystkich działań, a mianowicie poboru, przetworzenia, magazynowania, uzdatniania i dystrybucji wód powierzchniowych lub podziemnych.
- 47 Przekazując wszystkim zainteresowanym prac przygotowawczym dotyczącym dyrektywy 2000/60, które zostały przybliżone przez rzecznika generalnego w pkt 68 i 69 opinii, wynika, że prawodawca Unii zamierza przede wszystkim powierzyć państwom członkowskim zadanie określenia na podstawie analizy ekonomicznej rodzajów, jakie mają być przyjęte w zastosowaniu zasady zwrotu kosztów, a po drugie promować zwrot kosztów bez obejmowania nim wszystkich usług wodnych, ze względu na istnienie w tym zakresie bardzo zróżnicowanych praktyk w poszczególnych państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do ustalania opłat za usługi zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków.
- 48 Co więcej, dyrektywa 2000/60, nakazując w art. 9, aby państwa członkowskie uwzględniły zasady zwrotu kosztów usług wodnych i zapewniały, że polityka opłat za wodę będzie zachęcała użytkowników do wykorzystania zasobów wodnych efektywnie i przyczynia się do osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych w tej dyrektywie, nie ustanawia sama w sobie powszechnego obowiązku określenia opłat za wszystkie działania związane z korzystaniem z wód.
- 49 W drugiej kolejności należy zatem ocenić zakres tych przepisów w świetle celów wytyczonych w dyrektywie 2000/60.
- 50 W tym względzie należy przypomnieć, że dyrektywa 2000/60 jest dyrektywą ramową wydaną na podstawie art. 175 ust. WE (obecnie art. 192 TFUE). Ustanawia ona wspólne zasady i ogólne ramy działania na rzecz ochrony wód i zapewnia koordynację, integrację i, długoterminowo, rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na ochronę i zrównoważone korzystanie z wód w ramach Unii Europejskiej. Wspólne zasady i ogólne ramy działania, które ustanawia dyrektywa, mają być opracowane w następnej kolejności przez państwa członkowskie, które wydają zespół przepisów szczególnych w terminie przewidzianym w dyrektywie. Dyrektywa ta nie zmierza jednak do całkowitej harmonizacji uregulowań państw członkowskich w dziedzinie wód (wyrok Komisja/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, pkt 41).
- 51 Jak wynika z motywu 19 dyrektywy 2000/60, akt ten ma na celu utrzymanie i poprawę środowiska wodnego w Unii. Cel ten jest szczególnie związany z jakością danych wód. Kontrola ich ilości jest elementem pomocniczym w stosunku do zapewnienia dobrej jakości wód, dlatego powinny być również ustanowione pomiary ilości wód, służące do zapewnienia ich dobrej jakości.
- 52 Stwierdziwszy, że istniejące różnorodne uwarunkowania i potrzeby wymagają w tym względzie specyficznych rozwiązań, prawodawca Unii zdecydował się, jak wynika w szczególności z motywu 13 dyrektywy 2000/60, aby to zróżnicowanie rozwiązań było uwzględniane podczas planowania i realizacji działań celem zapewnienia ochrony i zrównoważonego korzystania z wód w ramach dorzecza i aby decyzje były podejmowane jak najbliżej miejsca, w którym woda jest narażona na negatywne oddziaływanie lub korzystanie. W konsekwencji, bez uszczerbku dla znaczenia polityk ustalania opłat za korzystanie z wód i potwierdzonej w tej dyrektywie zasady szanującą priorytetem powinny być działania w ramach odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich poprzez opracowywanie programów działań dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych.
- 53 Jak stwierdził rzecznik generalny w szczególności w pkt 72 swej opinii, dyrektywa 2000/60 jest zasadniczo oparta na zasadach zarządzania na poziomie dorzecza, ustalania celów dla jakości wód, planowania i programowania, analizy ekonomicznej sposobów wprowadzania opłat za wodę, uwzględnienia społecznych, środowiskowych i gospodarczych skutków zwrotu kosztów, a także warunków geograficznych i klimatycznych w danym regionie lub regionach.
- 54 W tym kontekście art. 11 dyrektywy 2000/60 stanowi, że każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu rodzajów dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz, które należy wcześniej przeprowadzić, wymaganych na mocy art. 5 tej dyrektywy, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy jej art. 4. Zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. b) rodzaj

- dotyczy ce zwrotu kosztów za usługi wodne, przewidziane w art. 9 dyrektywy 2000/60, zaliczają się do wymogów minimalnych, jakie powinien zawierać taki program.
- 55 Wynika stąd zatem, że środki dotyczą ce zwrotu kosztów za usługi wodne s przekazanymi do dyspozycji państw członkowskich instrumentami jako ciowego zarządzenia wodnego, którego celem jest zapewnienie racjonalnego korzystania z jej zasobów.
- 56 Tymczasem, jak słusznie twierdzi Komisja, poszczególne działania wymienione w art. 2 pkt 38 dyrektywy 2000/60, takie jak pobór czy pi trzenie, mogą wywierać skutki na stan mas wody i z tego powodu mogą zagrażać realizacji wyznaczonych w tej dyrektywie celów, choć nie mogą na wyprowadzić wniosku, że brak wprowadzenia opłat za takie czynności w każdym wypadku będzie szkodliwy z punktu widzenia realizacji tych celów.
- 57 W tym względzie art. 9 ust.4 dyrektywy 2000/60 stanowi, że państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami odstąpić od stosowania zasady zwrotu kosztów w odniesieniu za daną czynność w zakresie korzystania z wody, jeżeli nie podważa to celów wyznaczonych w tej dyrektywie i nie zagraża ich realizacji.
- 58 Wynika stąd, że cele wyznaczone w dyrektywie 2000/60 nie prowadzą automatycznie do wniosku, że przepisy art. 2 pkt 38 lit. a) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że poddają one wszystkie wymienione w nich czynności zasadzie zwrotu kosztów, jak utrzymuje w istocie Komisja.
- 59 W tym stanie rzeczy okoliczności, że Republika Federalna Niemiec nie poddaje tej zasadzie niektórych spośród swych działań nie umoliwia jednak. sam w sobie i bez podnoszenia jakichkolwiek innych zastrzeżeń. wykazania, że owo państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom przewidzianym w art.2 pkt 38 i art. 9 dyrektywy 2000/60.
- 60 Z ogólnych powyższych rozważań wynika, że należy oddalić skargę Komisji.

#### **W przedmiocie kosztów**

- 61 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na danie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawą. Ponieważ Republika Federalna Niemiec wniosła o obciążenie kosztami postępowania Komisji, a instytucja ta przegrała sprawę, należy obciążyć kosztami postępowania. Ponieważ art. 140 § 1 tego regulaminu stanowi, że państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, należy orzec, że Królestwo Danii, Węgry, Republika Austrii, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) **Królestwo Danii, Węgry, Republika Austrii, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.**

Podpisy