

# EUROPEJSKI SYSTEM OPŁAT ZA USŁUGI WODNE JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA ZASADY ZWROTU KOSZTÓW I ZASADY „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”

---

MARCIN SOBOTA \*

DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.20/m.sobota

## WSTĘP

Wejście w życie Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>1</sup> (dalej: RDW), określane jest w literaturze jako rewolucja kopernikańska w dziedzinie polityki wodnej<sup>2</sup>, zaś sama RDW nazywana jest „dyrektywą nowej generacji”<sup>3</sup>, albowiem stworzyła ona wspólne ramy w celu skoordynowania i częściowo zastąpienia dotychczas obowiązujących przepisów prawa. Jednocześnie nie możemy tracić z pola widzenia, że przepisy RDW – w szczególności pkt 19 i pkt 20 preambuły – wskazują, iż reguluje ona przede wszystkim zarządzanie jakością wody, zaś zarządzanie ilościowe wody ma charakter subsydiarny<sup>4</sup>. Działania podejmowane na szczeblu Unii Europejskiej (dalej: UE) zmierzają do przekształcenia polityki wodnej w politykę całościową i tym samym włączenia gospodarki wodnej jako elementu przekrojowego w inne obszary polityki ściśle związane z zasobami wodnymi, takie jak spożycie wody przez ludzi, energetyka,

---

\* dr, Katedra Architektury Krajobrazu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, adwokat, e-mail: marcin.sobota@upwr.edu.pl, ORCID: 000-0002-5126-7472

<sup>1</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE 2000, L 327, s. 1–73.

<sup>2</sup> E. Morgera, *Water Management and Protection in the EU*, w: *Environmental Protection in Multi-layered Systems*, Leiden 2012, s. 265–287.

<sup>3</sup> D. Liefferink, M. Wiering, Y. Uitenboogaart, *The EU Water Framework Directive: A Multi-dimensional Analysis of Implementation and Domestic Impact*, „Land Use Policy” 2011, nr 28 (4), s. 712–722.

<sup>4</sup> D. Aubin, F. Varone, *The Evolution of European Water Policy*, w: *The Evolution of National Water Regimes in Europe*, Kluwer 2004, s. 49–86; D. Aubin, F. Varone, *European Water Policy, A Path Towards an Integrated Resource Management*, Louvain-la-Neuve 2002, s. 1–27.

rolnictwo, rybołówstwo, turystyka, środowisko. Takie ukształtowanie stosunków prawnych w gospodarce wodnej winno tylko wzmocnić skuteczną realizację zasady ostrożności i zasady „zanieczyszczający płaci”, które to zasady powinny być nadal stosowane jako punkt wyjścia w dziedzinie polityki wodnej<sup>5</sup>.

Najważniejszym instrumentem RDW jest zarządzanie dorzeczami: państwa członkowskie muszą określić dorzecza na swoim terytorium, przypisać je do obszarów dorzeczy i ustanowić dla tych obszarów dorzeczy plany gospodarowania wodami w dorzeczach. Celem gospodarowania wodami w dorzeczu na mocy RDW jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich części wód powierzchniowych i podziemnych w UE<sup>6</sup>.

RDW zapewnia pełną integrację gospodarczego i ekologicznego punktu widzenia w zakresie zarządzania jakością i ilością wody w ramach UE. Jej głównym celem jest osiągnięcie do 2015 r. (z możliwością przedłużenia tego terminu do 2027 r. – art. 4 ust. 4 RDW) dobrego stanu ponad 111 tys. wód powierzchniowych (np. rzek, jezior, wód przybrzeżnych) oraz ponad 13 tys. wód podziemnych na terytorium UE<sup>7</sup>. Celem RDW jest też ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które: a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych; b) promują zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych; c) dążą do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego między innymi poprzez szczególne środki dla stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych; d) zapewniają stopniową redukcję zanieczyszczenia

---

<sup>5</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów: „Skuteczna gospodarka wodna: podejście na rzecz nowatorskich rozwiązań”, 121 sesja plenarna, 8–9.02.2017 r., ENVE-VI/014, COR-2016-03691-00-00-AC-TRA (EN) 11/12.

<sup>6</sup> J. Albrecht, *The Europeanization of Water Law by the Water Framework Directive: A Second Chance For Water Planning in Germany*, „Land Use Policy” 2013, nr 30/1, s. 381–391; H. Blöch, *European Water Policy and the Water Framework Directive: An Overview*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2004, nr 31, s. 170–178; P. Chase, *The EU Water Framework Directive. An Introduction*, IWA publishing, London 2001; A. Correlje, D. François, T. Verbeke, *Integrating Water Management and Principles Of Policy: Towards an EU Framework*, „Journal of Cleaner Production” 2007, nr 15, s. 1499–1506; B. Moss, *The Water Framework Directive: Total Environment Or Political Compromise*, „Science of the Total Environment” 2008, nr 400, s. 32–41.

<sup>7</sup> D. Liefferink, M. Wiering, Y. Uitenboogaart, *The EU Water Framework Directive...*, op. cit., s. 712–722; J. Albrecht, *The Europeanization of Water Law...*, op. cit., s. 381–391; H. Blöch, *European Water Policy...*, op. cit., s. 170–178; D. Lawrence, G. Kaminskaitė-Salters, H. Mueller, *A Challenging Road: Implementing the Water Framework Directive in UK*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2004, nr 1 (3), s. 179–193; D. Hering, A. Borja, J. Carstensen, L. Carvalho, M. Elliot, C. Feld, A.S. Heiskanen, R.K. Johnson, J. Moe, D. Pond, A.L. Solheim, W. van Bund, *The European Water Framework Directive at the Age of 10: Critical Review Of the Achievements With Recommendations For the Future*, „Science of Total Environment” 2010, nr 408, s. 4007–4019; M. Sobota, B. Jawecki, L. Feng, *Charges For Water Services: Legal And Systemic Concepts in the European Union (the Example of Poland) and China*, „Journal of Water Law” 2021, nr 27 (1), s. 13–19.

wód podziemnych i zapobiegają ich dalszemu zanieczyszczeniu, oraz e) przyczyniają się do zmniejszenia skutków powodzi i susz (art. 1 RDW).

Metoda badawcza użyta w ramach niniejszego opracowania, w pierwszej kolejności zakłada wykorzystanie danych pierwotnych, a więc przepisów prawa powstających tak na szczeblu państw członkowskich UE, jak i na szczeblu UE, a także danych wtórnych, a więc danych uzyskanych w wyniku wykładni przepisów prawa dokonywanej w ramach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) oraz poglądów literatury, w szczególności z zakresu europejskiego systemu prawa wodnego. Dopiero po zgromadzeniu odpowiedniej ilości danych możliwe są: prawidłowa agregacja, porównywanie i podsumowanie. Przyjęta metoda badawcza polega więc na gromadzeniu i wstępnej selekcji przepisów prawa, orzeczeń, poglądów doktryny (metoda komparystyczna), a następnie na analizowaniu ich treści i opracowaniu wniosków badawczych (metoda analityczna).

## IMPLEMENTACJA RDW

Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>8</sup> (dalej: TFUE) dyrektywa to źródło prawa, które wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków, a zatem implementacja postanowień dyrektywy odbywa się w formie ustalonej przez poszczególne państwo członkowskie<sup>9</sup>. Bogate orzecznictwo TSUE reguluje jednak zasady implementacji, wskazując m.in. na konieczność wdrożenia dyrektywy w sposób pełny i skuteczny, w szczególności w zakresie zagwarantowania realizacji jej postanowień co do praw i obowiązków nałożonych, co ważne, tak na podmioty prywatne, jak i podmioty publiczne<sup>10</sup>.

W latach 70. i 80. XX wieku średnio co trzecia dyrektywa nie była transponowana w przewidzianym do tego terminie<sup>11</sup>. Podstawą kontroli transpozycji do prawa krajowego, pozostaje zasada pierwszeństwa, na którą składają się: bezpośredni skutek dyrektyw, wykładnia zgodna (prounijna) prawa krajowego oraz odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego.

---

<sup>8</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) z 26.10.2012 r., Dz.Urz. UE C 326/49, s. 47–390.

<sup>9</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 46; J. Maśnicki, *Bezpośredni skutek dyrektyw relacjach triangularnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 3, s. 4–12.

<sup>10</sup> E. Łętowska, *Implementacyjne grzechy przeciw effet utile*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 58; S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford 2005, s. 6; M. Klamert, *Judicial Implementation Of Directives and Anticipatory Indirect Effect: Connecting the Dots*, „Common Market Law Review” 2006, nr 5 (43), s. 1252; F. Becker, *Application Of Community Law By Member States Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, „Common Market Law Review” 2005, nr 44 (4), s. 875–1205.

<sup>11</sup> M. Haverland, M. Romeijn, *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit*, „Public Administration” 2007, nr 85 (3), s. 757–778.

Co do zasady bezpośredni skutek dyrektyw odnosi się do relacji państwo–jednostka (charakter wertykalny). Bezpośredni skutek dyrektyw nie jest też alternatywą dla obowiązku implementacji prawa unijnego, lecz w wybranych sytuacjach pozwala zminimalizować skutki braku transpozycji stosownych przepisów<sup>12</sup>. Jednak TSUE uznaje, że w niektórych przypadkach zasada bezpośredniego skutku ma zastosowanie w celu ochrony praw osób indywidualnych (charakter horyzontalny), co może mieć miejsce w sytuacji, gdy przepisy dyrektywy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne, a ponadto gdy dany kraj członkowski nie transponował przepisów dyrektywy w wyznaczonym terminie<sup>13</sup>.

Orzecznictwo TSUE również wskazuje, w jaki sposób winna być interpretowana zasada nakazująca prowsólnotow interpretacj prawa krajowego, a więc w sytuacji braku inkorporacji przepisów dyrektywy do krajowego porządku prawnego i w sytuacji wadliwego wprowadzenia uregulowań zawartych w dyrektywie. Wtedy podmioty stosujące prawo (sądy, organy administracji publicznej) winny podejmować działania, które w najwyższym stopniu realizujają jednak postanowienia dyrektywy i jej cele, co w praktyce oznacza zakaz działań sprzecznych z uregulowaniami zawartymi w konkretnej dyrektywie<sup>14</sup>.

Nadto w orzecznictwie TSUE ustalona została zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego w wypadku braku implementacji postanowień dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Odszkodowanie będzie należne podmiotom prywatnym w sytuacji, gdy przepis dyrektywy zmierzał do nadania im określonych uprawnień, zaś państwo członkowskie nie wdrożyło przepisu w zakreślonym w dyrektywie terminie lub dokonało wdrożenia w niewłaściwym zakresie, zaś między tymi okolicznościami zachodzi związek przyczynowy (nie istnieje koniecznośc wykazania winy państwa członkowskiego), zaś prawem

---

<sup>12</sup> F. Becker, A. Campbell, *The Direct Effect of European Directives – Towards the Final Act?*, „Columbia Journal of European Law” 2007, nr 13, s. 405; V. Skouris, *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, „European Business Law Review” 2006, nr 17 (2), s. 250; wyrok Trybunału Sprawiedliwosci z dnia 05.04.1979 r. w sprawie C-148/78, Ratti, ECLI:EU:C:1979:110; wyrok Trybunału Sprawiedliwosci z dnia 26.02.1986 r. w sprawie C-152/84 Marshall ECLI: ECLI:EU:C:1986:84.

<sup>13</sup> S. Weatherill, *Breach of Directives And Breach Of Contract*, „European Law Review” 2001, nr 26 (2), s. 184; D. Colgan, *Triangular Situations: The Coup de Grâce for the Denial of Horizontal Direct Effect of Community Directives*, „European Public Law” 2002, nr 8 (4), s. 546; K. Lackhoff, N. Nyssens, *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, „European Law Review” 1998, nr 23, s. 409; wyrok Trybunału Sprawiedliwosci z dnia 04.12.1974 r. Yvonne van Duyn przeciwko Home Office, ECLI: ECLI:EU:C:1974:133; wyrok Trybunału Sprawiedliwosci z 18.12.1997 r. w sprawie C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région wallonne, pkt 43, EU:C:1997:628; wyrok Trybunału Sprawiedliwosci z dnia 19.01.1982 r., Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt, sprawa C-8/81, EU:C:1982:7, pkt 25; opinia Rzecznika Generalnego Eleanor Sharpston z dnia 12.10.2017 r., sprawa C-664/15, Protect Natur-Arten-und Landschaftsschutz Umweltorganisation przeciwko Bezirkshauptmannschaft Gmünd, ECLI:EU:C:2017:760; wyrok Trybunału Sprawiedliwosci z dnia 01.07.2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV przeciwko Bundesrepublik Deutschland, sprawa C461/13, EU:C:2015:433.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwosci z dnia 10.04.1984 r. w sprawie C-14/83 Von Colson, ECLI:EU:C:1984:153.

właściwym do dochodzenia roszczeń jest prawo kraju, w którym doszło do naruszeń<sup>15</sup>.

RDW jest dyrektywą ramową wydaną na podstawie art. 192 TFUE. 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<sup>16</sup>. Dyrektywa ta nie zmierza jednak do całkowitej harmonizacji uregulowań w państwach członkowskich w dziedzinie wód. TSUE wielokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywał, że RDW jest dyrektywą ramową, która ustala wspólne zasady i ramy ogólne działania dla ochrony wód i ma za zadanie zapewnić koordynację, integrację oraz – w dłuższej perspektywie – rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na zrównoważone korzystanie z wód w UE<sup>17</sup>.

## USŁUGI WODNE W EUROPEJSKIM SYSTEMIE PRAWA WODNEGO

RDW jest aktem kompleksowym i szczególnie dopracowanym, co jednak skutkuje tym, że to akt skomplikowany, zawierający liczne wyjątki od ustanawianych zasad, jak również odesłania do innych aktów prawnych<sup>18</sup>. Zgodnie z założeniami RDW: „Woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronię i traktowane jako takie” (punkt 1 preambuły RDW). RDW podkreśla nadto, że istnieją różnorodne uwarunkowania

---

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19.11.1991 r. w sprawie C-6/90 i 9/90 Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic, ECLI:EU:C:1991:428.

<sup>16</sup> Y. Uitenboogaart, J.H.J. van Kempen, M. Wiering, H.F.M.W. van Rijswijk, *Dealing with Complexity and Policy Discretion, the Implementation of the Water Framework Directive in Five Member States*, SDU Publishers, The Hague 2009; T. Moss, *The Governance Of Land Use In River Basins: Prospects For Overcoming Problems Of Institutional Interplay With the EU Water Framework Directive*, „Land Use Policy” 2004, nr 21 (1), s. 85–94; C. Knill, A. Lenschow, *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*, Manchester 2000; E. Mosert, *Law and Politics in River Basin Management: The Implementation of the Water Framework Directive in The Netherlands*, „Water” 2020, nr 12 (12), s. 3367.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30.11.2006 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburg, sprawa C32/05, EU:C:2006:749, pkt 41; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 09.11.1999 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, zwany „San Rocco”, sprawa C365/97, EU:C:1999:544, pkt 67 i 68; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18.06.2002 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, sprawa C-60/01, EU:C:2002:383, pkt 27; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11.09.2014 r. Komisja Europejska przeciwko Republika Federalna Niemiec, C-525/12, ECLI:EU:C:2014:2202, pkt 50.

<sup>18</sup> H. Josefsson, L. Baaner, *The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?*, „Journal of Environmental Law” 2011, nr 23 (3), s. 463; K. Irvine, *Classifying Ecological Status Under the European Water Framework Directive: The Need For Monitoring To Account For Natural Variability*, „Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems” 2004, nr 14 (2), s. 107; A. Szöllös, *The Enforcement Of the European Union Environmental Law In The Mirror Of the Judicial Practice Of the Court of Justice of the European Union*, „Journal of Agricultural and Environmental Law” 2020, nr 28, s. 402–418; P. Thieffry, *Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau*, „Europe” 2001, nr 2, s. 4.

i potrzeby w poszczególnych państwach członkowskich UE, które wymagają różnych specyficznych rozwiązań. Zróżnicowanie 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 (punkt 13 preambuły RDW).

Powyższe zastrzeżenia budzą określone konsekwencje prawne również w zakresie opłat za usługi wodne<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 2 pkt 38 RDW „usługi wodne” oznaczają wszystkie usługi, które gospodarstwu domowemu, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej umożliwiają: a) pobór, piętrzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych, b) odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych. Tym samym RDW określa usługi wodne w perspektywie dwóch zasadniczych rodzajów działalności niezbędnych do korzystania z wód, a mianowicie na pierwszym etapie zaopatrzenia w wodę, a na drugim etapie oczyszczania ścieków, nadto termin „usługa” powinien być rozumiany jako dotyczący działalności oferowanej przez dostawcę wszelkiego typu usługobiorcom, czy to gospodarstwu domowemu, czy instytucjom publicznym, czy podmiotom z sektora rolnego bądź przemysłowego<sup>20</sup>.

Powyższe nakazuje w pierwszej kolejności rozważyć zakres użytego w RDW słowa „usługa”, albowiem ukształtowane w art. 2 RDW definicje mają służyć skutecznej realizacji celów RDW w poszczególnych państwach członkowskich. Pomocne w tym zakresie pozostają reguły interpretacyjne ukształtowane w orzecznictwie TSUE, w ramach których podkreślone zostało, że wykładnia pojęć i definicji zawartych w dyrektywach powinna być oparta na wspólnym mianowniku dla wszystkich państw członkowskich, jakim jest zwykle znaczenie użytych pojęć. Taka konstatacja TSUE wyprowadzona została z zasady pewności prawa, która zakłada, że unijna regulacja ma pozwolić zainteresowanym dokładnie poznać zakres zobowiązań, które na nich nakłada. Co więcej, TSUE podkreślał również, że w sytuacji występowania w akcie prawnym jasnych, klarownych i niebudzących wątpliwości sformułowań, które dodatkowo ukształtowane są przez systematykę aktu prawnego, nie można takich pojęć interpretować w sposób, który prowadzi do rozszerzenia wynikających z nich obowiązków państw członkowskich<sup>21</sup>. W przypadku natomiast powstania wątpliwości interpretacyjnych znaczenia przepisu prawa UE,

---

<sup>19</sup> W. Howarth, *Cost Recovery For Water Services And the Polluter Pays Principle*, „ERA Forum” 2009, nr 10; J. Rotko, *Zasada zwrotu kosztów usług wodnych i jej znaczenie prawne*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 2 (206), s. 123–136; H. Unnerstall, *The Principle Of Full Cost Recovery In the EU Water Framework Directive – Genesis And Content*, „Journal of Environmental Law” 2007, nr 19 (1), s. 29–42.

<sup>20</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinen z dnia 22 maja 2014 r. do sprawy C-525/12 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, pkt 50, ECLI: ECLI:EU:C:2014:449.

<sup>21</sup> Wyrok TSUE z dnia 15.07.2010 r. Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, sprawa C-582/08, ECLI:EU:C:2010:429, pkt 135.

należy brać pod uwagę zarazem jego brzmienie, kontekst i cel realizowany przez daną regulację<sup>22</sup>, nadto – jak wskazuje orzecznictwo TSUE – również sama geneza umieszczenia danego przepisu w akcie prawnym może zawierać elementy istotne dla jego wykładni<sup>23</sup>.

Z uwagi na te reguły interpretacyjne sformułowane przez orzecznictwo TSUE, zasadne pozostaje w pierwszej kolejności dokonanie wykładni literalnej pojęcia „usługa”, którym posługuje się RDW. Zaznaczyć należy, że w różnych wersjach językowych art. 2 pkt 38 RDW znaczenie tego słowa jest odmienne. I tak we francuskiej wersji RDW figuruje termin „usługa”, które obejmuje działania („couvrent”) wymienione we wspomnianym pkt 38 lit. a) i lit. b) RDW, co nie odsyła bezpośrednio do świadczenia realizowanego na korzyść odbiorcy, natomiast sformułowania po hiszpańsku „en beneficio de”, po niemiecku „zur Verfügung stellen”, po angielsku „provide”, po włosku „che forniscono”, po litewsku „teikiamos”, po polsku „umożliwiają”, po fińsku „tarjoavat” i po szwedzku „tillhandahåller” przesadzają, że akcent został położony na fakt oferowania lub świadczenia na rzecz korzystającego z działalności wymienionych w art. 2 pkt 38 lit. a) i lit. b) RDW, co nakazuje przyjąć tezę, według której zamiarem ustawodawcy było ustanowienie jasnego wymogu istnienia dwustronnego stosunku przewidującego dokonanie świadczenia przez jedną stronę na rzecz drugiej strony. Takie rozumienie pojęcia „usługa” potwierdza także powiązanie art. 2 pkt 38 RDW z art. 57 TFUE, gdzie wskazane zostało, że „usługa” to stosunek prawny dwustronny, a więc niewystępujący przykładowo w przypadku korzystania z wód do celów żeglugi lub środków ochrony przeciwpowodziowej, ale obecny w działaniach z zakresu zaopatrzenia w wodę lub oczyszczania ścieków<sup>24</sup>.

Na podstawie tej wykładni literalnej stwierdzić należy, że dopuszczalne jest przyjęcie założenia, iż usługi wodne swoim zakresem obejmują jedynie aktywności związane *stricte* z zaopatrzeniem w wodę oraz z odprowadzeniem ścieków (tzw. wąskie ujęcie usług wodnych), bądź też w ramach tak zwanego szerokiego ujęcia usług wodnych – przyjęcie założenia, że mogą one obejmować również usługi „pokrewne”, takie jak piętrzenie wód dla celów żeglugowych, piętrzenie do celów produkcji energii, żeglugi i ochrony przeciwpowodziowej czy też pobór wody w celu nawadniania i w celach przemysłowych. To państwa członkowskie UE podejmują suwerenną decyzję w tym zakresie, a tym samym rozstrzygają, w jakim zakresie dokonać transpozycji postanowień art. 2 pkt 38 RDW do krajo-

---

<sup>22</sup> Wyrok TSUE z dnia 29.10.2009 r. NCC Construction Danmark A/S przeciwko Skatteministeriet, sprawa C-174/08, EU:C:2009:669, pkt 23; wyrok TSUE z dnia 09.04.2013 r. Komisja Europejska przeciwko Irlandii, sprawa C85/11, EU:C:2013:217, pkt 35; wyrok TSUE z dnia 03.10.2013 r., postępowanie karne przeciwko Danielowi Lundbergowi, sprawa C317/12, EU:C:2013:631, pkt 19; wyrok TSUE z dnia 14.11.2013 r. SFIR i in., sprawy od C187/12 do C189/12, EU:C:2013:737, pkt 24; wyrok TSUE z dnia 12.02.2015 r. Theodora Hendrika Bouman przeciwko Rijksdienst voor Pensioenen, sprawa C114/13, EU:C:2015:81, pkt 31.

<sup>23</sup> Wyrok TSUE z dnia 27.11.2012 r. Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland i in., sprawa C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135.

<sup>24</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena z dnia 22 maja 2014 r. do sprawy C-525/12 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, pkt 50, ECLI: ECLI:EU:C:2014:449.

wego porządku prawnego<sup>25</sup>. Ważnym aspektem pozostaje jednak zgodność działań organów państw członkowskich z założeniami systemowymi określonymi w RDW, czyli zasadą zwrotu kosztów i zasadą „zanieczyszczający płaci”.

## ZASADA ZWROTU KOSZTÓW I ZASADA „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”

W ramach art. 9 ust. 1 RDW podkreślone zostało, że państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, a więc to państwa członkowskie podejmują działania, które mają zapewnić, aby polityka pobierania opłat za wodę skłaniała użytkowników do używania zasobów w sposób efektywny i przyczyniała się w ten sposób do realizacji celów środowiskowych RDW<sup>26</sup>. Ustawodawca użył słowa „uwzględnić”, a więc w części doktryny podkreśla się, że nie jest to przepis ustanawiający typowy nakaz, a spełnia on funkcję inicjującą i obwieszczającą, gdyż stanowi zaledwie ogólne wprowadzenie do przepisów określających szczegółowe funkcje tej zasady.

Zakres zastosowania art. 2 pkt 38 lit. a) i lit. b) RDW w zw. z art. 9 ust. 1 RDW, czyli czy opłatami winne zostać objęte wszystkie usługi wodne, czy też to państwo członkowskie ma swobodę wyboru w tym zakresie, to zagadnienie które już na etapie tworzenia podstaw RDW budziło kontrowersje. Z jednej strony, dokonując wykładni historycznej, przypomnieć należy, że Komisja Europejska już na etapie tworzenia RDW podkreślała, że akt ten powinien zmierzać do ustanowienia ram wspólnotowych dla ochrony wód według podejścia wspólnego, dla realizacji wspólnych celów, na podstawie wspólnych zasad i działań, a tym samym Komisja broniła podejścia opartego na całkowitym zwrocie kosztów, w tym sensie, że wszystkie koszty wszystkich usług wodnych powinny być w pełni zwracane, biorąc pod uwagę ogół użytkowników w każdym sektorze gospodarczym<sup>27</sup>. Z drugiej zaś strony, nie możemy tracić z pola widzenia, że w swoim stanowisku Rada Unii Europejskiej uwzględniała fakt, iż to państwo członkowskie, na podstawie m.in. własnej analizy gospodarczej, decyduje, jakie środki mają być objęte zasadą zwrotu kosztów<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> H.Unnerstall, *Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG–Wasserrahmenrichtlinie*, „Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)” 2009, nr 5; WATECO (CIS Working Group 2.6 on Water and Economics), *Economics and Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*, Guidance Document and Annexes (2002), Annex IV.40.

<sup>26</sup> E. Gawel, *ECJ on Cost Recovery for Water Services under Article 9 of the Water Framework Directive: Camera Locuta Causa non Finita*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2015, nr 12, s. 71–79; P.E. Lindhout, *A Wider Notion Of the Scope Of Water Services In EU Water Law, Boosting Payment For Water Related Ecosystem Services To Ensure Sustainable Water Management?*, „Utrecht Law Review” 2012, nr 8 (3), s. 86–101.

<sup>27</sup> Propozycja dyrektywy Rady COM(97) 49 wersja ostateczna, s. 21.

<sup>28</sup> Wspólne stanowisko (WE) nr 41/1999, z 22 października 1999, przyjęte przez Radę, działająca zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę



Taki dualizm interpretacyjny powstał głównie z uwagi na fakt, iż przepisy RDW nie zawierają definicji legalnej pojęcia „usługa” i tym samym nie sposób stwierdzić w sposób jednoznaczny, czy prawodawca UE zamierzał poddać zasadzie zwrotu kosztów wszelkie usługi wodne mające związek z każdym z działań wymienionych w art. 2 pkt 38 lit. a) i b) RDW, czy też pozostawił państwu członkowskim pewien zakres wyboru w tym zakresie na podstawie przepisu art. 9 ust. 1 RDW (zwrot kosztów zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” przy uwzględnieniu kosztów ekologicznych i materiałowych). Zarazem warto zwrócić uwagę na ciekawy pogląd prezentowany w literaturze przez Erika Gawła, który podnosi, że ścisła interpretacja nakazująca branie pod uwagę kosztów środowiskowych i zasobowych (materiałowych) nie ma podstawy w art. 9 RDW. Co więcej, taka interpretacja – w ocenie tego autora – może nawet przynieść skutek przeciwny do zamierzonego przez ustawodawcę w praktycznym zastosowaniu ochrony wód<sup>29</sup>. Erik Gaweł przedstawia dziewięć argumentów przeciwko skupianiu się na kalkulowaniu kosztów środowiskowych i materiałowych, o których mowa w art. 9 RDW przy określaniu kontekstu zastosowania zasady zwrotu kosztów:

1. Nie można obliczyć kosztów środowiskowych i zasobów.
2. Uwzględnianie kosztów środowiskowych i kosztów zasobów to coś więcej niż określanie formalnych poziomów zwrotu kosztów.
3. Problemy obliczeniowe powodują powstawanie wątpliwych koncepcji pochodnych.
4. Nie ma prawnego obowiązku dostarczenia rozwiązania obliczeniowego.
5. Ekonomia środowiska niekoniecznie wspiera metody obliczeniowe.
6. Podejścia obliczeniowe są kosztowne i czasochłonne.
7. Podejścia obliczeniowe odwracają uwagę od rzeczywistych wyzwań.
8. Podejścia obliczeniowe nie są wymagane z koncepcyjnego punktu widzenia.
9. Podejścia kalkulacyjne osłabiają polityczną legitymizację polityki zwrotu kosztów.

Autor ten, przede wszystkim jednak z ekonomicznego punktu widzenia, podkreśla, że użyty w art. 9 RDW zwrot „taking account of” znaczy właściwie co samo co „calculating” i w konsekwencji może prowadzić to tego, że w praktyce nie będzie wręcz możliwe wzięcie pod uwagę tego kwantyfikatora z uwagi na jego niejednoznaczność na gruncie teorii ekonomicznych polityki ochrony środowiska. Gaweł podkreśla, że branie pod uwagę jedynie kosztów materiałowych i ekologicznych przy realizacji zasady zwrotu kosztów zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” nigdy nie może dać należytych rezultatów, albowiem w każdej konkretnej sytuacji, którą będzie musiało rozpatrywać państwo członkowskie, tworząc prawo krajowe, winny być wzięte pod uwagę również czynniki, które – na gruncie ochrony środowiska – są niemierzalne. Ważnym argumentem podnoszonym przez Gawła pozostaje twierdzenie, że zgodnie z art. 9 ust. 1 RDW państwa członkowskie nie są prawnie zobowiązane, aby zapewnić oszacowane rozwiązanie

---

Europejską w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady stanowiącej ramy polityki wspólnotowej w dziedzinie wody (Dz.Urz. UE C 343, s. 1).

<sup>29</sup> E. Gaweł, *Article 9 Water Frame Directive: Do We Really Need To Calculate Environmental and Resource Costs?*, „UFZ Discussion Papers Department of Economics” 2014, nr 13, Helmholtz Zentrum für Umweltforschung UFZ, May.

do rozliczenia kosztów środowiskowych i zasobowych albowiem artykuł 9 RDW pozostawia swobodę wyboru metod i instrumentów dla państw członkowskich we wdrażaniu dyrektywy. Nie zmienia to jednak faktu, że państwa członkowskie mają obowiązek zgłaszania, dokumentowania i uzasadniania swoich działań (art. 9 ust. 2; ust. 4 zdanie 2 RDW), zaś szczegółowe informacje, co powinna zawierać analiza ekonomiczna w zakresie realizacji zasady zwrotu kosztów, zawiera Załącznik nr III do RDW.

Inny pogląd zakłada natomiast, że określenia minimalnego progu wymagań dla tak ujętej zasady winno się poszukiwać w ramach poprawnie stosowanej zasady uznania administracyjnego. Dojdzie więc do naruszenia ustanowionej w art. 9 ust. 1 RDW zasady, gdy podjęte zostanie postępowanie, które w sposób nieuzasadniony całkowicie pominięto wyrażony w niej postulat lub zrealizuje go za pomocą ewidentnie niewłaściwych środków<sup>30</sup>.

## WNIOSKI

Jak wskazuje dotychczasowa praktyka, kwestią sporną pozostawała interpretacja przepisów RDW w zakresie zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, czyli czy państwa członkowskie są uprawnione do wykluczenia pewnych usług z zakresu zastosowania art. 2 pkt 38 RDW, na przykład z uwagi na występujące różnice w poszczególnych państwach członkowskich w dostępie do wody i możliwościach zaopatrzenia w wodę mieszkańców, czy też z powodu warunków geograficznych i klimatycznych różnych regionów, czy też w końcu z uwagi na odmienne podejście ekonomiczne do ustalania zasad gospodarowania wodą.

RDW podkreśla, że istnieją różnorodne uwarunkowania i potrzeby w UE, które wymagają różnych specyficznych rozwiązań. Zróżnicowanie 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 (punkt 13 Preambuły RDW).

W związku z tymi okolicznościami zasadne pozostaje przyjęcie tezy, że w ramach RDW określona została nowa metodologia gospodarki wodnej, obejmująca nie tylko poziom planowania, lecz również poziom realizacji wiążących celów środowiskowych, która wyraża się w przyjęciu konkretnych środków w celu zagwarantowania dobrego stanu wód i unikaniu pogarszania się stanu wód

---

<sup>30</sup> P.E. Lindhout, H.F.M.W. van Rijswijk, *Effectiveness of the Principle of Recovery of the Costs of Water Services Jeopardized by the European Court of Justice – Annotations on the Judgment in C-525/12*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2015, nr 12, s. 80–94.

(w przeciwieństwie do tezy, że RDW to jedynie instrument planowania gospodarki wodnej na szeroką skalę)<sup>31</sup>.

W tym kontekście art. 9 RDW stanowi, że państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów za usługi wodne, w tym kosztów dla środowiska naturalnego i zasobów, w świetle analizy ekonomicznej przeprowadzanej zgodnie z załącznikiem III do tej dyrektywy oraz w szczególności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. To państwa członkowskie powinny między innymi zapewnić, aby polityka opłat za wodę zachęcała użytkowników do korzystania z zasobów wodnych efektywnie i aby przyczyniała się ona do realizacji wyznaczonych w RDW celów z zakresu ochrony środowiska. Warto przytoczyć stanowisko TSUE zawarte w wyroku z dnia 07.12.2016 r. *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. przeciwko Željce Klafurić*, sprawa C-686/15, albowiem wyrok ten określa zakres swobody państw członkowskich w kwestii sposobu określania wysokości opłat za dostarczanie wody dla konsumentów (czy należy płacić za rzeczywiste zużycie zgodnie ze wskazaniem wodomierza, czy też istnieje możliwość naliczania również innych należności lub też opłat). TSUE wskazał, że wybór środków służących realizacji wyznaczonego celu, polegającego na zapewnieniu, aby polityka cenowa zachęcała użytkowników do efektywnego wykorzystywania zasobów wodnych, został pozostawiony w gestii państw członkowskich. W tym kontekście bezdyskusyjne jest to, że ustalanie cen usług wodnych na podstawie ilości rzeczywiście zużytej wody stanowi jeden ze środków mogących zachęcać użytkowników do korzystania z zasobów wodnych w efektywny sposób<sup>32</sup>.

Dyskusja w zakresie stworzenia podstaw skutecznej polityki zwrotu kosztów toczy się wśród prawników i ekonomistów zajmujących się tematyką ochrony środowiska od ponad stu lat, co w przełożeniu na praktykę implementacji RDW może przesądzać o tym, że nie ma podstaw do rozwiązania tego problemu tak w chwili obecnej, jak i w przyszłości<sup>33</sup>. Użyty w art. 9 ust. 1 RDW zwrot: „Państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów, włączając koszty ekologiczne i materiałowe...”, który jest pojęciem nieostrym i interpretowanym przez państwa członkowskie przez pryzmat ich aktualnej polityki ekologicznej na szczeblu krajowym, może być dostosowany do bieżących celów politycznych lub fiskalnych. W takim ujęciu zrezygnowanie przez legislatora UE z klarownych definicji w tym zakresie w aktach prawnych UE uznać należy za błąd.

Jak zostało podkreślone, RDW ma charakter dyrektywy ramowej, co z jednej strony oznacza, że państwa członkowskie mają swobodę w zakresie wyboru właściwej polityki zwrotu kosztów i zasady „zanieczyszczający płaci”, natomiast z drugiej – nie jest to dowolność bez ram prawnych. Autor popiera tezy prezentowane w opinii Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena z dnia 22 maja 2014 r. do sprawy C-525/12 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, w ramach

<sup>31</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena z dnia 23.10.2014 r., sprawa C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2014:2324.

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 07.12.2016 r. *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. przeciwko Željce Klafurić*, sprawa C-686/15, ECLI:EU:C:2016:927.

<sup>33</sup> E. Gawel, *Article 9 Water Frame Directive: Do We Really Need To Calculate...*, op. cit.

której Komisja Europejska wnosi w skardze do TSUE o stwierdzenie, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy RDW, a w szczególności na mocy jej art. 2 pkt 38 oraz art. 9, wykluczając pewne usługi (na przykład piętrzenie do celów produkcji energii, żeglugi i ochrony przeciwpowodziowej, pobór wody w celu nawadniania i w celach przemysłowych, jak też do własnego użytku) z zakresu pojęcia usług wodnych<sup>34</sup>. W ślad za powyższą opinią Rzecznika Generalnego, to państwa członkowskie powinny podejmować działania właściwe przede wszystkim z punktu widzenia ich skuteczności w kontekście ich systemu krajowego gospodarowania wodami i brać w związku z tym pod uwagę szczególnie warunki regionalne, socjalne, środowiskowe i ekonomiczne, korzystając w tym zakresie z szerokiego marginesu uznania. Ramy działania poszczególnych państw członkowskich nie powinny być ujednoczane m.in. z uwagi na fakt, że zasoby wodne w dużej mierze należą w państwach członkowskich do domeny publicznej, co upoważniałoby państwo do narzucania cen za takie korzystanie z wód jak pobór na własny użytek lub dla celów produkcji energii wodnej. Ale też we wszystkich państwach członkowskich przyjmowane w ramach polityki ochrony środowiska cele ekologiczne m.in. uzasadniają zachęcanie do oszczędnego używania wody słodkiej w ramach zaopatrzenia. Innymi słowy, obowiązek zwrotu kosztów usług wodnych nie może stanowić instrumentu centralnego, tożsamego dla wszystkich państw członkowskich, a tym samym – środka do rozwiązywania problemów w zakresie zarządzania zasobami wodnymi, natomiast jest instrumentem szczególnym, który należy stosować w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odbierania i oczyszczania ścieków w poszczególnych państwach członkowskich z uwzględnieniem lokalnej specyfiki. Te ostatnie założenia jednakże nie mogą stanowić odgórnej – nadrzędnej – dyrektywy, albowiem promowałyby podejście czysto ilościowe, co przecież w państwach członkowskich dysponujących znacznymi zasobami wodnymi nie byłoby uzasadnione. W aktualnym stanie prawnym zachodzi konieczność położenia nacisku na ochronę jakości wody i zapewnienie zrównoważonego zarządzania roczną cyrkulacją hydrologiczną, aby uniknąć dużych fluktuacji poziomu wody w masach wody stanowiących zintegrowany system hydrologiczny.

Przyjąć należy zatem, że przepisy RDW nakazują, aby państwa członkowskie podjęły środki niezbędne dla zapewnienia, by cele sformułowane w sposób ogólny, a nie liczbowy, zostały osiągnięte, pozostawiając państwom członkowskim margines uznaniowości, gdy chodzi o charakter środków do ich podjęcia. RDW nie zmierza jednak do całkowitej harmonizacji uregulowań państw członkowskich w dziedzinie wód i zakłada tym samym komplementarny charakter pobierania opłat<sup>35</sup>. Komplementarność w tym zakresie polega na uznaniu opłat za usługi

---

<sup>34</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena z dnia 22 maja 2014 r. do sprawy C-525/12 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, pkt 50, ECLI: ECLI:EU:C:2014:449.

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30.11.2006 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburg, sprawa C32/05, EU:C:2006:749, pkt 41; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18.06.2002 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, sprawa C-60/01, EU:C:2002:383, pkt 27; wyrok Trybunału Sprawiedliwości dnia 11 września 2014 r. Komisja Europejska przeciwko Republika Federalna Niemiec, C-525/12, ECLI:EU:C:2014:2202, pkt 50.

wodne jako jednego z elementów systemu ochrony wód w danym państwie członkowskim. Takie założenie przesądza również o tym, że realizacja zarówno zasady zwrotu kosztów, jak i zasady „zanieczyszczający płaci” wprawdzie winna odbywać się za pośrednictwem systemu opłat za usługi wodne, jednakże opłaty nie muszą stanowić jedyne przejawu realizacji tych zasad w wewnętrznych systemach prawnych państw członkowskich. Innymi słowy, realizacja zasady zwrotu kosztów w ramach opłat za usługi wodne to raczej instrument szczególny, który należy stosować przede wszystkim w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odbierania i oczyszczania ścieków. Instrument ten służy, zgodnie z RDW, do pobudzania większej oszczędności i rozwagi w gospodarowaniu wodą, zaś granice interpretacji w tym zakresie na poziomie państw członkowskich określają, które działania zostaną przez państwo członkowskie wykluczone z kręgu usług wodnych i tym samym zasady zwrotu kosztów, co wiąże się z zaniechaniem pobierania opłat za tego rodzaju działania. Działania te podejmowane są m.in. na podstawie analizy warunków regionalnych, przyrodniczych, geograficznych, socjalnych, ekonomicznych przez państwa członkowskie UE.

Przedstawione twierdzenia zdaje się potwierdzać uregulowanie RDW, która w pkt 13 Preambuły RDW wskazuje: „Istnieją różnorodne uwarunkowania i potrzeby we Wspólnocie, które wymagają różnych specyficznych rozwiązań. Zróżnicowanie 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”.

## BIBLIOGRAFIA:

- Albrecht J., *The Europeanization Of Water Law By the Water Framework Directive: A Second Chance For Water Planning In Germany*, „Land Use Policy” 2013, nr 30/1.
- Aubin D., Varone F., *European Water Policy, A Path Towards An Integrated Resource Management*, Louvain-la-Neuve 2002.
- Aubin D., Varone F., *The Evolution of European Water Policy*, w: *The Evolution Of National Water Regimes In Europe*, Kluwer 2004.
- Becker F., *Application Of Community Law By Member States Public Authorities: Between Autonomy And Effectiveness*, „Common Market Law Review” 2005, nr 44 (4).
- Becker F., Campbell A., *The Direct Effect of European Directives – Towards the Final Act?*, „Columbia Journal of European Law” 2007, nr 13.
- Blöch H., *European Water Policy and the Water Framework Directive: An Overview*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2004, nr 31.
- Chase P., *The EU Water Framework Directive. An Introduction*, London 2001.
- Colgan D., *Triangular Situations: The Coup de Grâce for the Denial of Horizontal Direct Effect of Community Directives*, „European Public Law” 2002, nr 8 (4).

- Correlje A., François D., Verbeke T., *Integrating Water Management And Principles Of Policy: Towards An EU Framework*, „Journal of Cleaner Production” 2007, nr 15.
- Gawel E., *Article 9 Water Frame Directive: Do We Really Need To Calculate Environmental and Resource Costs?*, „UFZ Discussion Papers Department of Economics” 2014, nr 13, Helmholtz Zentrum für Umweltforschung UFZ, May.
- Gawel E., *ECJ on Cost Recovery for Water Services under Article 9 of the Water Framework Directive: Camera Locuta Causa non Finita*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2015, nr 12.
- Haverland M., Romeijn M., *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit*, „Public Administration” 2007, nr 85 (3).
- Hering D., Borja A., Carstensen J., Carvalho L., Elliot M., Feld C., Heiskanen A.S., Johnson R.K., Moe J., Pond D., Solheim A.L., van Bund W., *The European Water Framework Dervative at the Age Of 10: Critical Review Of the Achievements With Recommendations For the Future*, „Science of Total Environment” 2010, nr 408.
- Howarth W., *Cost Recovery For Water Services And the Polluter Pays Principle*, „ERA Forum” 2009, nr 10.
- Irvine K., *Classifying Ecological Status Under the European Water Framework Directive: The Need For Monitoring To Account For Natural Variability*, „Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems” 2004, nr 14(2).
- Josefsson H., Baaner L., *The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?*, „Journal of Environmental Law” 2011, nr 23 (3).
- Klamert M., *Judicial Implementation Of Directives And Anticipatory Indirect Effect: Connecting The Dots*, „Common Market Law Review” 2006, nr 5 (43).
- Knill C., Lenschow A., *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*, Manchester 2000.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Lackhoff K., Nyssens N., *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, „European Law Review” 1998, nr 23.
- Lawrence D., Kaminskaite-Salters G., Mueller H., *A Challenging Road: Implementing the Water Framework Directive in UK*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2004, nr 1 (3).
- Liefferink D., Wiering M., Uitenboogaart Y., *The EU Water Framework Directive: A Multi-dimensional Analysis Of Implementation And Domestic Impact*, „Land Use Policy” 2011, nr 28 (4).
- Lindhout P.E., *A Wider Notion Of the Scope Of Water Services In EU Water Law, Boosting Payment For Water Related Ecosystem Services To Ensure Sustainable Water Management?*, „Utrecht Law Review” 2012, nr 8 (3).
- Lindhout P.E., van Rijswijk, H.F.M.W., *Effectiveness of the Principle of Recovery of the Costs of Water Services Jeopardized by the European Court of Justice – Annotations on the Judgment in C-525/12*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2015, nr 12.
- Łętowska E., *Implementacyjne grzechy przeciw effet utile*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1.
- Maśnicki J., *Bezpośredni skutek dyrektyw relacjach triangularnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 3.
- Morgera E., *Water Management and Protection in the EU, w: Environmental Protection In Multi-layered Systems*, Leiden 2012.

- Mosert E., *Law and Politics in River Basin Management: The Implementation of the Water Framework Directive in The Netherlands*, „Water” 2020, nr 12 (12).
- Moss B., *The Water Framework Directive: Total Environment Or Political Compromise*, „Science of the Total Environment” 2008, nr 400.
- Moss T., *The Governance Of Land Use In River Basins: Prospects For Overcoming Problems Of Institutional Interplay With the EU Water Framework Directive*, „Land Use Policy” 2004, nr 21 (1).
- Prechal S., *Directives in EC Law*, Oxford 2005.
- Rotko J., *Zasada zwrotu kosztów usług wodnych i jej znaczenie prawne*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 2 (206).
- Skouris V., *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, „European Business Law Review” 2006, nr 17 (2).
- Sobota M., Jawecki B., Feng L., *Charges For Water Services: Legal And Systemic Concepts in the European Union (the Example of Poland) and China*, „Journal of Water Law” 2021, nr 27 (1).
- Szöllös A., *The Enforcement of the European Union Environmental Law In The Mirror Of the Judicial Practice Of the Court of Justice of the European Union*, „Journal of Agricultural and Environmental Law” 2020, nr 28.
- Thieffry P., *Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau*, „Europe” 2001, nr 2.
- Uitenboogaart Y., van Kempen J.H.J., Wiering M., van Rijswijk H.F.M.W., *Dealing with Complexity and Policy Discretion, the Implementation of the Water Framework Directive in Five Member States*, SDU Publishers, The Hague 2009.
- Unnerstall H., *Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie*, „Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)” 2009, nr 5.
- Unnerstall H., *The Principle Of Full Cost Recovery In the EU Water Framework Directive – Genesis And Content*, „Journal of Environmental Law” 2007, nr 19 (1).
- Weatherill S., *Breach of Directives and Breach Of Contract*, „European Law Review” 2001, nr 26 (2).

## EUROPEJSKI SYSTEM OPŁAT ZA USŁUGI WODNE JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA ZASADY ZWROTU KOSZTÓW I ZASADY „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”

### Streszczenie

Wejście w życie Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej wprowadziło nowy system opłat za usługi wodne. Wskazane tam zostały zasady: „zanieczyszczający płaci” oraz zasada zwrotu kosztów jako podstawy działań podejmowanych przez państwa członkowskie w ramach tworzonych systemów opłat za usługi wodne. Wątpliwości interpretacyjne budziły uregulowania zawarte w art. 2 pkt 38 oraz art. 9 dyrektywy. Problemami badawczymi niniejszego opracowania pozostają: określenie, jak szeroki jest margines swobodnych działań państw członkowskich Unii Europejskiej w celu ochrony wód w ramach systemu opłat za usługi wodne, a także dokonanie wykładni użytego w dyrektywie pojęcia „usługi” w kontekście zasady zwrotu kosztów oraz zasady „zanieczyszczający płaci”. Autor, na podstawie przyjętej metody badawczej, czyli wykładni prawa, poglądów doktryny, orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, formułuje tezę, że dyrektywa przewiduje mechanizm, według którego to każde państwo członkowskie Unii Europejskiej określa indywidualne sposoby korzystania z wód w systemie opłat za usługi wodne na bazie przyjętej

w danym państwie definicji „usług wodnych”. System opłat za usługi wodne stanowi jedynie jeden z instrumentów prawnych kształtowania zasady zwrotu kosztów i zasady „zanieczyszczający płaci” w systemie gospodarowania wodami w państwach członkowskich, zaś zakres jego kształtowania odbywa się na podstawie kryteriów geograficznych, ekonomicznych, przyrodniczych.

Słowa kluczowe: ramowa dyrektywa wodna, usługi wodne, zasada „zanieczyszczający płaci”, zasada zwrotu kosztów

## EUROPEAN PRICING SYSTEM FOR WATER SERVICES AS AN INSTRUMENT FOR SHAPING THE PRINCIPLE OF COST RECOVERY AND THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE

### Summary

The entry into force of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy has introduced a new pricing system for water services. The Directive identifies the polluter-pays principle and the principle of cost recovery as a basis for action to be taken by the Member States when setting up pricing systems for water services. The provisions of Article 2(38) and Article 9 of the Directive raised questions of interpretation. The research issue of this study is to determine the discretionary scope of the Member States of the European Union for the protection of waters under a pricing system for water services, and to interpret the concept of “services” used in the Directive in the context of the cost recovery principle and the polluter-pays principle. The author, on the basis of the adopted research method, i.e., interpretation of law, views of legal academics and commentators, case-law of the Court of Justice of the European Union, states that the Directive provides for a mechanism whereby each EU Member State determines the individual uses of water in a pricing system for water services on the basis of a country-specific definition of “water services”. The pricing system for water services is only one of the legal instruments for setting the principle of cost recovery and the polluter-pays principle in the Member States’ water management system, and its scope is based on geographical, economic and natural criteria.

Keywords: Water Framework Directive, water services, polluter pays principle, principle of cost recovery

Sobota M., *Europejski system opłat za usługi wodne jako instrument kształtowania zasady zwrotu kosztów i zasady „zanieczyszczający płaci”*, „Ius Novum” 2022 (16) nr 2, s. 182–197. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.20/m.sobota

Sobota M. (2022) ‘European Pricing System for Water Services as an Instrument for Shaping the Principle of Cost Recovery and the Polluter Pays Principle’, *Ius Novum* (Vol. 16) 2, 182–197. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.20/m.sobota