

SĄNAUDŲ UŽ VANDENS PASLAUGAS SUSIGRĄŽINIMO PRINCIPAS

Airė Keturakienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros doktorantė,
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo
Teisinės analizės ir informacijos departamento
Teisinės informacijos ir teismų praktikos apibendrinimo skyriaus vedėja
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: aire.antanaityte@tf.vu.lt

Šiame straipsnyje analizuojama viena iš vandens išteklių apsaugos priemonių – sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimo principas. Tiriama šio principo kilmė, funkcijos ir turinys.

Im Artikel wird das Kostendeckungsprinzip für Wasserdienstleistungen behandelt, das ein von den Instrumenten des heutigen Wasserschutzes ist. Es wird die Entstehung, Funktionen und Inhalt dieses Grundsatzes analysiert.

Įvadas

Vanduo yra žmogaus ir jo aplinkos egzistencijos *conditio sine qua non*. Jo kiekio ir kokybės trūkumai kelia grėsmę žmogui ir jo aplinkai išlikti bei tvariam vystymuisi. Vanduo netgi laikytas galutiniu visa ko pradū (gr. *arche*), tikrąja būtimi, sudarančia visų reiškinų pagrindą¹. Šiuo metu vanduo ne tik nėra praradęs savo ypatingos reikšmės, bet ir sulaukia vis didesnio aktualumo. Vandens, kaip socialinio ir aplinkos gėrio, suvokimą ir pripažinimą patvirtina, vandens išteklių reikšmę visuomenėje aiškiai parodo ne tik Lietuvos nacionalinėje teisėje išreikštas didelis dėmesys vandeniui (Lietuvos Respublikos Konstitucijos² 54 ir 47 str., Lietuvos Respublikos geriamojo vandens įstatymo³ 1 str. 1 d.), bet ir tarptautinėje bendruomenėje vis aktyviau reiškiamas žmogaus teisės į vandenį pripažinimas⁴ ar pirmoji sėkminga Europos Sąjungos (toliau – ir ES) piliečių iniciatyva⁵.

Svarbu, kad vanduo taip pat laikomas gėriu, turinčiu ekonominę vertę. Ši idėja išplito ir teisiškai įpareigojamąjį pobūdį įgijo priėmus Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/60/EB, nustatančią Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus (toliau – ir Direktyva, Vandens pagrindų

¹ RÖD, W. *Die Philosophie der Antike. Band I. Von Thales bis Demokrit*. München: Beck, 1988, p. 34–38.

² *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33–1014.

³ *Valstybės žinios*, 2001, nr. 64–2327.

⁴ Žr., pvz., Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos rezoliuciją Nr. 64/292 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>>.

⁵ Šios iniciatyvos organizatoriai kreipėsi į Europos Komisiją (toliau – ir Komisija, EK) prašydami užtikrinti, kad visi ES piliečiai turėtų teisę į vandenį, tinkamas sanitarines sąlygas, kad vandens tiekimui ir vandens išteklių valdymui nebūtų taikomos vidaus rinkos taisyklės ir kad šie sektoriai nebūtų liberalizuojami. Išsamiau žr. Komisija. *Pranešimas spaudai IP/14/277* [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_lt.htm>.

direktyva, VPD)⁶. Šios direktyvos 9 straipsnyje, įtvirtinančiame sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimo principą (toliau – ir Principas, Sąnaudų susigrąžinimo principas), *expressis verbis* reiškia idėja, jog vanduo nebėra nemokamas, o turi vertę. Šis principas tapo vandens kainų⁷ politikos, į kurią integruoti aplinkosauginiai tikslai, pagrindu. Jis netgi vadinamas svarbiausiu Europos vandens politikos principu⁸.

Pagal Direktyvos 9 straipsnio „Sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, susigrąžinimas“ 1 dalį, „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“. Direktyvos 2 straipsnio 38 dalyje nustatyta, jog „vandens paslaugos – tai visos namų ūkiams, viešosioms institucijoms ar ekonominei veiklai teikiamos paslaugos, tokios kaip: a) paviršinio arba požeminio vandens ėmimas, užtvėnkimas, saugojimas, apdorojimas ir skirstymas; b) nuotekų surinkimo ir valymo įrenginių, iš kurių jos vėliau išleidžiamos į paviršinį vandenį, paslaugos“. Taigi pagal Sąnaudų susigrąžinimo principą reikalaujama, kad būtų padengtos sąnaudos, patirtos teikiant vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas.

Reikia pažymėti, kad Direktyvoje tiksliai neapibrėžiama, kokiomis konkrečiomis priemonėmis minėtas principas turi būti įgyvendinamas praktiškai. Valstybių narių praktika rodo, jog Sąnaudų susigrąžinimo principas gali būti įgyvendinamas įvairiomis formomis, pvz., renkant mokesčius už vandens išgavimą ar jo taršą, sumokant nustatytą kainą už teikiamas geriamojo vandens tiekimo ar nuotekų tvarkymo paslaugas⁹. Taip pat diskutuojama, ar viena iš šio principo įgyvendinimo formų neturi būti pripažįstamos teisinės-administracinės priemonės, pvz., vandens kokybės normų įvedimas, griežtų reikalavimų, išduodant vandens naudojimo leidimus, nustatymas ir pan.¹⁰

Vadovaujantis Europos Bendrijos sutarties 249 straipsniu (dabar Sutarties dėl ES veikimo 288 str. 3 d.), VPD priėmimas lėmė Sąnaudų susigrąžinimo principo išplitimą ir privalomumą ES valstybių narių teisinėse sistemose. Tačiau, kaip rodo ES valstybių narių praktika, šis principas stokoja bendro suvokimo. Nesutariama dėl principo taikymo apimties ir jo ribų. Neaišku, kokios sąnaudos turi būti susigrąžinamos, taip pat kas ir kokią dalį šių sąnaudų turi sugrąžinti (padengti). Galiausiai diskutuojama, kokiais teisiniais instrumentais šis principas apskritai gali (turi) būti įgyvendintas nacionalinėje teisėje¹¹. Be to, svarbu, kad vanduo dėl savo reikšmės aplinkai ir žmogui yra specifinis ekonominis

⁶ OL, 2000, L 327. Toliau tekste remiamasi konsoliduota 2014-11-20 redakcija.

⁷ Vandens kaina suvokiama plačiai ir apibūdinama kaip vandens naudotojo sumokama pinigine suma už visas vandens paslaugas, kurias jis gauna. Žr. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee – Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources. COM(2000)477 final [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0477:FIN:en:PDF>>.

⁸ REESE, M. Cost Recovery and Water Pricing in Water Services and Water Uses in Germany. *Journal for European Environmental Law and Planning Law*, 2013, Volume 10, Issue 4, p. 355.

⁹ Plačiau žr. Assessment of cost recovery through pricing of water. Technical report No 16/2013. European Environment Agency. 2013 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.eea.europa.eu/publications/assessment-of-full-cost-recovery>>.

¹⁰ NISIPEANU, P. Zur geplanten Fortentwicklung der Abwasserabgabe. *Natur und Recht*, 2013, 35, p. 463–467. REESE, M. Cost Recovery <...>, p. 355–377.

¹¹ Šiais aspektais žr.: Komisijos komunikatas. Europos vandens išteklių išsaugojimo metmenys. COM(2012)673 [interaktyvus. Žiūrėta 2014-05-13]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELE>>

gėris, todėl Principo taikymas nėra absoliutus. Jo ribos (išimtys) teisės literatūroje išsamiai nėra analizuotos. Teisinio aiškumo trūkumas lemia teisinius ginčus. Komisija prieš ES valstybes nares (Vokietiją, Austriją, Belgiją, Daniją, Suomiją, Vengriją, Olandiją, Švediją) pradėjo ES teisės pažeidimo procedūras dėl netinkamo VPD 9 straipsnio įgyvendinimo¹². Ginčai, susiję su Principo taikymu, taip pat nagrinėjami ir nacionaliniuose teismuose¹³.

Šie aspektai, taip pat Lietuvos politinės diskusijos dėl didėjančių vandens kainų¹⁴ parodo Principo analizės aktualumą ir svarbą. Reikia pažymėti, kad specialiai ir kryptingai vandens išteklių apsaugos teisiniam reglamentavimui ir jo įgyvendinimui skirtų mokslinių tyrimų Lietuvoje beveik nėra¹⁵. Šiame straipsnyje analizuojamas principas – specialus vandens išteklių apsaugą užtikrinantis instrumentas – Lietuvoje iki šiol nėra tapęs mokslinių tyrimų objektu. Atsižvelgiant į tai, autorės nuomone, logiška pirmiausia atskleisti Vandens pagrindų direktyvos 9 straipsnyje įtvirtinto Sąnaudų susigrąžinimo principo sampratą. Tai laikytina šio straipsnio tikslu. Nurodytam tikslui pasiekti yra keliami tokie tyrimo uždaviniai: 1) išanalizuoti Principo kilmę ir funkcijas; 2) atskleisti Principo prasminės sandaros elementų turinį. Straipsnyje pateikta analizė turėtų suteikti pagrindą tolesniam kritiniam Principą nacionalinėje teisėje įgyvendinančių teisinių priemonių tyrimui. Straipsnyje pateikiamas tyrimas grindžiamas tarptautinių dokumentų, Europos Sąjungos teisės aktų bei *travaux préparatoires* analize, naudojant lingvistinį, loginį, sisteminę analizę, teleologinį ir istorinį metodus.

Mokslinių darbų analizuojamu klausimu Lietuvoje stoka lėmė, kad šiame straipsnyje remiamasi užsienio mokslininkų tiriamaisiais darbais, kuriuose Principas sulaukė daugiau dėmesio. Su šio principo taikymu susijusias atskiras problemas moksliniuose straipsniuose fragmentiškai nagrinėjo H. Unnerstall, M. Reinhardt, P. E. Lindhout, W. Howarth, W. Durner, M. Reese, A. Aragão, F. Stangl ir kt.¹⁶ Principo taikymo Vokietijos nacionalinėje teisėje problematiką disertaciniuose tyrimuose atskleidė

X:52012DC0673&from=EN>; Komisijos ataskaita dėl Vandens pagrindų direktyvos (2000/60/EB) įgyvendinimo: Upių baseinų valdymo planai. COM(2012)670 [interaktyvus. Žiūrėta 2014-05-13]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0670&from=EN%20%3E>>; HOWARTH, W. Cost recovery for water services and the polluter pays principle. *ERA Forum*, 2009, Volume 10, Issue 4, p. 565–587; RIJSWICK, H. F. M. W.; HAVEKES, H. J. . *European and Dutch water law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, p. 430–432; GAWEL, E. Instrumente zur Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL. *Natur und Recht*, 2014, 36, p. 77–81, DURNER W.; WALDHOF, CH. *Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben*. Nomos Verlag, 2013; ir kt.

¹² Prieš Vokietiją pradėta byla perduota Europos Sąjungos Teisingumo Teismui, bylos Nr. C-525/12. Šiuo aspektu žr.: Europos Komisija. *2012 m. gegužės 31 d. spaudos pranešimas Nr. IP/12/536* [interaktyvus. Žiūrėta 2014–11–26]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-536_en.htm>.

¹³ Pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – ir LAT) Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegija. *2014 m. vasario 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-29/2014*; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – ir LVAT). *2012 m. kovo 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1353/2012* ir kt.

¹⁴ Žr., Prezidentės spaudos tarnyba. 2014-06-10 pranešimas spaudai. [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <[://www.lrp.lt/lt/spaudos-centras/pranesimai-spaudai/atlieku-ir-vandentvarkos-sektoriuose-neturi-likti-landukorupcijai/19523](http://www.lrp.lt/lt/spaudos-centras/pranesimai-spaudai/atlieku-ir-vandentvarkos-sektoriuose-neturi-likti-landukorupcijai/19523)>.

¹⁵ Vienintelė išimtis yra I. Isokaitės moksliniai tyrimai jūrų teisinės apsaugos srityje.

¹⁶ Žr., pvz., UNNERSTALL, H. The principle of full cost recovery in the EU-water framework directive – genesis and content. *Journal of Environmental Law*, 2007, Vol. 19, No. 1, p. 29–42. REINHARDT, M. Kostendeckungs – und Verursacherprinzip nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie. *Natur und Recht*, 2006, Vol. 28, Issue 12, p. 737–744. 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, Vol. 8, Issue: 3, p. 86–101. HOWARTH, W. Cost <...>. DURNER W.; WALDHOF, CH. *Rechtsprobleme* <...>. REESE, M. Cost Recovery <...>. Aragão, A. Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2013, Vol. 10, Issue 4, p. 333–354. STANGL, F. Das Kostendeckungsprinzip für Wasserdienstleistungen nach Artikel 9 Wasserrahmenrichtlinie. In *Umweltdachverband (Hrsg). Ökonomische Instrumente im Wasserschutz*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2012.

S. Kolcu ir S. Desens¹⁷. Šio straipsnio originalumas pasireiškia siekiu pradėti išsamesnes diskusijas Lietuvoje dėl Principo taikymo ir vandens naudotojų apmokestinimo. Taip pat norima pratęsti užsienio mokslininkų jau pradėtas mokslines diskusijas šioje srityje, grįžtant prie jų prietų išvadų ir jas kritiškai įvertinant.

1. Sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimo principo kilmė ir funkcijos

Teisinės priemonės įtvirtinimas teisinėje sistemoje turėtų būti skirtas tam tikram tikslui (tikslams) pasiekti. Antraip jos įgyvendinimas būtų beprasmis. Be to, neaiškios teisinio instrumento įtvirtinimo priežastys, neteisingas jo tikslų ir atliekamų funkcijų suvokimas galėtų sudaryti sąlygas jį taikyti nepagrįstai ir neproporcingai, taip pat apsunkinti tokio instrumento veiksmingumo ir apskritai jo būtinumo teisinėje sistemoje vertinimą. Tokia autorės pozicija lemia, kad šiame straipsnyje pristatomas tyrimas yra pradedamas nuo klausimo, kaip apskritai susiformavo vandens apmokestinimo idėja? Kokios priežastys ir keliama tikslai lėmė Sąnaudų susigrąžinimo principo atsiradimą? Kokioms funkcijoms atlikti yra taikomas šis principas?

Sąnaudų susigrąžinimo principas priskiriamas ekonominėms aplinkos apsaugos priemonėms. Jų naudojimo vandens išteklių apsaugos srityje idėjai pirmuosius impulsus suteikė Tarptautinė ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija. 1987 metais ji paskelbė pranešimą, kuriame išorinių sąnaudų internalizavimą¹⁸ pirmą kartą pritaikė vandens išteklių sričiai¹⁹ – į vandens kainą įtraukė ne tik teikiamų vandens paslaugų finansines, bet ir aplinkos apsaugos sąnaudas, tai yra pinigine išraiška įvertintą žalą aplinkai. Vėliau ši idėja patvirtinta 1992 metų Dublino konferencijoje. Joje konstatuota, kad vanduo turi ekonominę vertę. Jis turi būti pripažintas ekonominiu gėriu, nes iki šiol vyravęs priešingas požiūris lėmė netausojamą ir žalingą vandens naudojimą. Vandens išteklių valdymas, paremtas vandens kaip ekonominio gėrio koncepcija, laikytas svarbia priemone siekiant efektyvaus ir teisingo vandens išteklių naudojimo bei skatinant šių išteklių apsaugą ir išsaugojimą²⁰. Tai atitiko bendrą tarptautinėje aplinkos politikoje atsiradusią koncepciją, jog nacionalinės valdžios institucijos turėtų siekti internalizuoti aplinkos apsaugos sąnaudas ir skatinti ekonominių priemonių naudojimą, atsižvelgdamos į principą „teršėjas moka“²¹. Taigi pradėta vertinti, jog ekonominiai instrumentai gali

¹⁷ KOLCU, S. *Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL: Analyse und Auswirkungen auf das deutsche Recht*. Berlin: Lexxion-Verl., 2008. DESENS, S. *Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserahmenrichtlinie*. Berlin: Duncker and Humboldt GmbH, 2008.

¹⁸ Gerovės ekonomikos teorija rėmėsi tuo, kad esant tam tikroms prielaidoms rinkos mechanizmas veda prie optimalaus senkančių gamtos išteklių paskirstymo. Tai reiškia, kad produkto kainoje proporcingai atsispindi tiek socialinės sąnaudos, tiek socialinė nauda. Ši teorija identifikavo atvejus, kuriems esant dėl rinkos sutrikimo optimalus paskirstymas neįvyksta. Vienas iš jų – neigiamas išorės poveikiai (taip pat apibrėžiami kaip neigiami eksternalitetai, išorinės arba socialinės sąnaudos), pvz., aplinkos tarša. Eksternalitetai gali būti apibrėžti kaip neigiamas poveikis ekonominėje veikloje nedalyvaujantiems subjektams, kuris atsiranda dėl ekonominės veiklos. Problema, kad šis neigiamas poveikis (išorinės sąnaudos) neatsispindi produkto kainoje. Taigi, esant išorės sąnaudoms, prekės privačios gamybos išlaidos yra mažesnės už socialines gamybos išlaidas. Tai veda prie to, jog prekės kaina yra per maža, o gaminamas kiekis yra per didelis. Rinkos mechanizmas nepasiekia savo tikslo – suteikti socialiai optimalų prekių kiekį už socialiai optimalią kainą. Tokiam rinkos sutrikimui užkirsti kelią padeda išorės sąnaudų įtraukimas į prekės kainą, tai yra jų internalizavimas. Plačiau žr.: CHARITOPoulos, N. *Die Grundprinzipien des deutschen, europäischen und griechischen Umweltrechts: umweltpolitische Hintergründe und Zielsetzungen und ihr Verhältnis zueinander* [interaktyvus]. Dissertation. Die Justus-Liebig Universität Giessen, Giessener Elektronische Bibliothek. 2009, p. 85–86 [žiūrėta 2014-12-01]. Prieiga per internetą: <<http://geb.uni-giessen.de>>.

¹⁹ Pricing of water services. Paris: OECD, 1987.

²⁰ Žr. 4 principą. The Dublin Statement on Water and Sustainable Development [interaktyvus]. Dublin: 1992 [žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>>.

²¹ Žr. 16 principą. Rio Declaration on Environment and Development [interaktyvus]. Rio de Janeiro: 1992 [žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>>.

daryti įtaką asmenų požiūriui į aplinką ir elgesiui su ja, o aplinkos apsaugos sąnaudų internalizavimas aplinkos teršėjams ir naudotojams gali aiškiai parodyti, kad aplinka turi vertę²². Šios idėjos pripažintos ir Europos Bendrijoje²³.

Tuo metu Bendrijoje nerimą kėlė netinkamas vandens išteklių naudojimas, pernelyg didelis vandens išgavimas ir vandens tarša, ypač pasklidoji. Šios problemos lėmė šlapžemių praradimus, vandeningojo sluoksnio druskėjimą, dėl sumažėjusios upių tėkmės jų ekologinės būklės pablogėjimą, galiausiai grėsmę žmonių sveikatai. Tokie padariniai įvardyti kaip vandens kainų politikos, neduodančios „teisingo signalo“ vandens naudotojams ir neskatinančios subalansuoto vandens naudojimo, rezultatas²⁴. Kitaip tariant, vandens naudotojai vandens išteklius laikė nemokamais, nesuvokė nei šių išteklių tikrosios vertės, nei savo atliekamų veiksmų sukeliamų padarinių vandens ištekliams ir visai visuomenei.

Ekonominių priemonių naudojimo aplinkos apsaugos politikoje pripažinimas, vandens kaip turinčio ekonominę vertę gėrio idėjų išplitimas sutapo su poreikiu reformuoti iki tol Europos Bendrijoje egzistavusią, tarpusavyje nesuderintomis ir valstybių narių neįgyvendinamomis direktyvomis paremtą vandens išteklių apsaugą, įtraukti holistinį ir integruotą požiūrį.

Taip susiklostė palanki situacija rengiamoje Direktyvoje įtvirtinti Sąnaudų susigrąžinimo principą²⁵. Europos Komisija 1997 m. vasario 26 d. parengė Direktyvos projektą (toliau – ir Projektas)²⁶, kurio 12 straipsnyje nustatyta „Kainos už vandens naudojimą“²⁷. Dėl šių nuostatų iki tol nebuvo dis-

²² Agenda 21 [interaktyvus]. Rio de Janerio: 1992 [žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<https://docs.google.com/gview?url=http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf&embedded=true>>.

²³ Žr., pvz.: Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment. *OL C 139*; A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. *OL*, 1993, C 138; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – European Community Water Policy. COM/96/59 final [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0059:FIN:EN:PDF>>.

²⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee – Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources.

²⁵ Svarbu, kad analizuojamas Principas apskritai buvo pirmoji ekonominė aplinkos apsaugos priemonė, aiškiai (tiesiogiai) įtvirtina ES vandens politiką reguliuojančiuose teisės aktuose. Iki Vandens pagrindų direktyvos priėmimo ES vandens politiką reguliavusios direktyvos (77/440/EEB, 76/160/EEB, 76/646/EEB, 78/659/EEB, 79/923/EEB, 80/778/EEB, 91/271/EEB, 91/676/EEB) tiesiogiai ekonominių priemonių neįtvirtino. Tokių konkrečių priemonių pasirinkimas (pvz., taikant ES pirminėje teisėje įtvirtintą principą „teršėjas moka“) buvo valstybių narių diskrecija (žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT) sprendimą *Standley* byloje C-293/97). Atitinkamai todėl minėtas direktyvas analizavusi gausi ESTT praktika (žr. sprendimą *EK* prieš *Portugalijos Respubliką* byloje C-214/97, sprendimą *EK* prieš *Graikijos Respubliką* sujungtose bylose C-232/95 ir C-233/95, sprendimą *EK* prieš *Vokietijos Federacinę Respubliką* byloje C-198/97, sprendimą *Van Rooij* byloje C-231/97, sprendimą *Nederhoff* byloje C-232/97, sprendimą *EK* prieš *Belgijos Karalystę* byloje C-207/97, sprendimą *EK* prieš *Portugalijos Respubliką* byloje C-213/97, sprendimą *EK* prieš *Liuksemburgo Didžiąją Hercogystę* byloje C-206/96, sprendimą *EK* prieš *Jungtinę Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystę* byloje C-340/96, sprendimą *EK* prieš *Italijos Respubliką* byloje C-285/96, sprendimą *EK* prieš *Ispanijos Karalystę* byloje C-71/97, sprendimą *EK* prieš *Ispanijos Karalystę* byloje C-214/96, sprendimą *EK* prieš *Vokietijos Federacinę Respubliką* byloje C-184/97, sprendimą *EK* prieš *Italijos Respubliką* byloje C-225/96) nesusidūrė su ekonominių priemonių analize, o vertino tik šiose direktyvose įtvirtintas teisinės-administracines priemones, tokias kaip antai vandens naudojimo leidimų išdavimas, specialių programų sudarymas, specialių teritorijų apibrėžimas ar taršos ribinių verčių nustatymas. Šios priemonės, skirtingai nei Principas, yra tradicinės ES vandens politikos priemonės. Jomis remiasi ir galiojanti ES vandens politika.

²⁶ Proposal for a Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. COM/97/49 final. *OJ*, 1997, C 184.

²⁷ Šiame straipsnyje imperatyviai reikalauta, kad iki 2010 metų valstybės narės užtikrintų visišką sąnaudų už teikiamas paslaugas, susijusias su vandens naudojimu, susigrąžinimą apskritai ir pagal ekonominius sektorius, išskirtus bent jau į buitinių sektorių, pramonę ir žemės ūkį. Vandens naudojimas apėmė paviršinių ir požeminių vandenų išgavimą, tiekiamą

kutuota su valstybėmis narėmis. Prasidėjusių diskusijų metu paaiškėjo, kad vandens apmokestinimas itin susijęs su istoriškai valstybėse narėse susiklosčiusiomis kultūrinėmis, ekonominėmis ir teisinėmis sąlygomis. Valstybių narių nuomonės minėtu klausimu stipriai išsiskyrė²⁸. Po ilgai trukusių derybų stipriai besiskiriančias valstybių narių nuomones vis dėlto suderino ir politinį susitarimą pasiekė tuo metu pirmininkavusi Didžioji Britanija. Šio politinio susitarimo pagrindu 1999 m. kovo 2 d. buvo parengtas naujas Direktyvos projektas (toliau – ir Tarybos projektas)²⁹. Tarybos projekto 12 straipsnis buvo reformuluotas ir pavadintas „Sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimas“. Pagal jo pirmąją dalį, valstybės narės turėjo tik atsižvelgti į sąnaudų už vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių išlaidas, susigrąžinimo principą. Vandens paslaugų sąvoka pagal turinį atitiko Komisijos suformuluotą vandens naudojimo sąvoką. Taigi politinis susitarimas iš esmės visiškai atmetė teisiškai privalomą visoms valstybėms narėms vandens apmokestinimo idėją. Su tuo nesutiko Europos Parlamentas, kuris pritarė Europos Komisijos pasiūlymams skatinti subalansuotą vandens naudojimą, taikant finansines priemones. Direktyvos projektas vėl buvo svarstomas Taryboje. 1999 m. spalio 22 d. Taryba pateikė bendrą poziciją³⁰, kuri iš esmės atspindėjo pirmininkaujant Didžiajai Britanijai pasiektą politinį susitarimą. Tačiau Parlamentas toliau reikalavo įvesti vandens kainas ir nustatyti konkrečius terminus³¹. Tarybai nesutikus su EP pasiūlymais, į teisėkūros procesą įsitraukė Taikinimo komitetas. Jame kompromisas buvo pasiektas tiesiog sudedant dalį Tarybos bendros pozicijos ir dalį Europos Parlamento pasiūlymų.

Taigi vandens apmokestinimo idėja, *inter alia*, Sąnaudų susigrąžinimo principas pagrįsti suvokimu, kad vanduo nėra nemokamas, jis turi ekonominę vertę. Šis suvokimas susiformavo pripažinus, jog aplinkos politikoje taip pat gali būti naudojamos ekonominės priemonės, ir susidūrus su konkrečiais padariniais – vandens tarša, netausojamu vandens naudojimu, grėsme žmonių sveikatai, vandens ekosistemų blogėjimu. Esminis minėtų idėjų susiformavimo ir įtvirtinimo teisės aktuose tikslas – pasiekti efektyvų ir tinkamą vandens išteklių naudojimą, skatinti šių išteklių racionalų naudojimą, apsaugą ir išsaugojimą. Pagal Direktyvos kūrėjų viziją, Sąnaudų susigrąžinimo principas turėtų tapti vandens kainų politikos, į kurią būtų integruoti aplinkosauginiai tikslai, pagrindu. Tokia politika vandens naudotojams turėtų nurodyti teisingus signalus, leidžiančius sąmoningai pasirinkti vandens išteklių racio-

ir vartojimą; teršalų išmetimą į paviršinį vandenį ar nuotekų surinkimo bei valymo įrenginius, iš kurių jos vėliau išleidžiamos į paviršinį vandenį; kitokį paviršinio ar požeminio vandens naudojimą, galintį turėti reikšmingą poveikį vandens būklei.

²⁸ Pvz., Vokietijoje sąnaudas padengiantis vandens apmokestinimas iš dalies jau egzistavo, todėl ji akcentavo konkurencijos lygybę bendrojoje rinkoje ir pasisakė už Principo įvedimą visoje Bendrijoje. Suomija prieštaravo, nes joje vanduo priklausė žemės savininkui. Todėl sąnaudų sugrąžinimo įvedimas galėjo įgauti nuosavybės mokesčio pobūdį. Panašių problemų buvo ir Austrijoje. Viena iš pagrindinių kliūčių įvesti vandens apmokestinimą EK siūlomu būdu buvo ir Airijos prieštaravimas. Šioje valstybėje vanduo namų ūkiams buvo tiekiamas nemokamai. Ši socialinė lengvata netgi įtvirtinta šalies konstitucijoje. Ispanija, Portugalija ir Graikija taip pat nesutiko su Principo įvedimu, nes šiose valstybėse buvo stipriai subsidijuojamas vanduo žemės ūkiui. Plačiau žr. DESENS, S. *Wasserpreisgestaltung* <...>, p. 50–51, 55. BROCKMANN, Ch. *Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union: untersucht am Beispiel der EU-Wasserrahmenrichtlinie* [interaktyvus]. P. 152–153. Dissertation. 2003 [žiūrėta 2015–02–01]. Prieiga per internetą: <<http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/4950/>>.

²⁹ Amended proposal for Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy [interaktyvus. Žiūrėta 2015–02–01]. Prieiga per internetą: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=P&DF&gc=true&sc=false&f=ST%206404%201999%20INIT%20>>.

³⁰ Common Position (EC) No 41/1999. *OJ*, 1999, C 343.

³¹ Po antrojo svarstymo Europos Parlamentas siūlė įtvirtinti: „Iki 2010 metų valstybės narės užtikrina: – kad vandens kainų politika pakankamai skatintų naudotojus efektyviai naudoti vandens išteklius ir taip prisidėti prie šios direktyvos aplinkos apsaugos tikslų; – įvairūs ekonominiai sektoriai, kurių yra išskirta bent trys – pramonė, buitinis sektorius ir žemės ūkis, deramai prisidėtų prie sąnaudų už vandens paslaugas padengimo, remiantis pagal III priedą atlikta ekonomine analize ir atsižvelgiant į principą „teršėjas moka“. European Parliament legislative resolution on the common position adopted by the Council with a view to the adoption of a European Parliament and Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. *OJ*, 2000, C 339.

nalų naudojimą ir tinkamą apsaugą. Tai atitiko Direktyvos paskirtį – sukurti tokią vandens apsaugos sistemą, kuri, be kita ko, skatintų subalansuotą vandens vartojimą, remiantis ilgalaikę turimų vandens išteklių apsaugą (VPD 1 str.).

Detaliau Sąnaudų susigrąžinimo principo funkcijas atskleidžia sisteminė Direktyvos nuostatų analizė. Direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje nustatyti būtini pasiekti aplinkos apsaugos tikslai. Juos apibendrinus, teigtina, kad jie yra susiję su priemonių, užkertančių kelią vandens išteklių būklei blogėti ir skirtų ją apsaugoti, pagerinti ir atnaujinti, taršai mažinti, vandens ėmimo ir papildymo pusiausvyrai užtikrinti, įtvirtinimu. Remiantis VPD 11 straipsniu, šiems tikslams pasiekti turi būti sudarytos kiekvienam upių baseinų rajonui skirtos priemonių programos. Priemonių programas sudaro pagrindinės ir prireikus papildomos priemonės. Pagrindinės priemonės – būtiniausi (minimalūs) reikalavimai, kurių privalo laikytis. Joms priskirtinos ir priemonės, kurios yra tinkamos VPD 9 straipsnio tikslams pasiekti (VPD 11 str. 3 d. b p.). Tai leidžia teigti, kad Principas yra skirtas siekti VPD 4 straipsnyje įtvirtintų aplinkos apsaugos tikslų ir yra privalomas valstybėse narėse.

Be to, laikantis pozicijos, kad Principas yra vandens kainų politikos, į kurią integruoti aplinkosauginiai tikslai, pagrindas, iš VPD 9 straipsnio 1 dalies 2 sakinio plaukia, jog taikant Principą turi būti skatinama vandenį naudoti efektyviai (racionaliai). Taigi Principas atlieka vandens naudotojų skatinimo funkciją. Tai ne kartą pabrėžta tiek rengiant Direktyvą, tiek vėliau kontroliuojant jos įgyvendinimą. Pasak Komisijos, vandens kainų nustatymas skatins efektyvesnę, darnų, mažiau teršiantį vandens naudojimą, leis užtikrinti veiksmingą ribotų išteklių poreikio valdymą. Komisija skatino funkcijos užtikrinimą sieti su tinkama vandens kainos struktūra. Jos vertinimu, vandens kainos privalo turėti tiesioginį ryšį su sunaudojamu vandeniu ir paskleista tarša. Tai užtikrins, kad kainos aiškiai skatins vandens naudotojus naudoti vandenį efektyviai ir sumažinti taršą³². Komisijos vertinimu, fiksuoti mokesčiai ar tarifai, grindžiami drėkinamu plotu, bendros sąskaitos, kai bendra suma padalijama vartotojams, vargu ar skatina racionalų vandens naudojimą³³. Taigi skatinimo pareigos užtikrinimas siejamas su vandens kainos apskaičiavimo būdu.

Manytina, kad vandens naudotojų skatinimas neatsiejamas nuo jų informavimo. Juk taikant Principą, vandens naudotojams suteikiama informacija (pateikiami teisingi signalai) apie būtent su jų naudojimu susijusius padarinius ir šių padarinių piniginę išraišką (vandens užterštumo lygį, vandens kainų tarifus, jų pakeitimus ir pakeitimo priežastis), kurios pagrindu jie gali apsispręsti dėl vandens išteklių naudojimo apimties ir būdų, kontroliuoti savo poreikius. Taigi vandens kainų ir faktiškai sunaudojamo vandens kiekio ir išleidžiamos taršos ryšys, kainų skaidrumas ir suprantamumas yra svarbūs kriterijai, užtikrinantys skatinimo ir informavimo funkcijų realų įgyvendinimą. Autorės nuomone, vandens naudotojų skatinimas ir informavimas yra tiesiogiai susijęs su aplinkosauginio sąmoningumo³⁴ forma-

³² Žr.: Komisijos komunikatas. Vandens trūkumo ir sausrų problemos Europos Sąjungoje sprendimas. KOM(2007)414 [interaktyvus. Žiūrėta 2015–02–10]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1402330746894&uri=CELEX:52007DC0414>>. Komisijos ataskaita. Tolesnės veiklos, vykdomos pagal komunikatą dėl vandens trūkumo ir sausrų Europos Sąjungoje (COM(2007)414) ataskaita. KOM(2008)875. [interaktyvus. Žiūrėta 2015-02-10]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1402331040331&uri=CELEX:52008DC0875>>. Komisijos ataskaita. Tolesnės veiklos, vykdomos pagal Komunikatą dėl vandens trūkumo ir sausrų Europos Sąjungoje (COM(2007)414), trečioji ataskaita. KOM(2011)133 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-02-10]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1402331269751&uri=CELEX:52011DC0133>>. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee – Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources.

³³ Komisijos ataskaita dėl Vandens pagrindų direktyvos (2000/60/EB) įgyvendinimo: Upių baseinų valdymo planai. COM(2012)670.

³⁴ Aplinkosauginis sąmoningumas gali būti apibrėžtas trimis požymiais: žinios apie aplinką, požiūris į aplinką ir elgesys su aplinka. Žr. SPIEGLER, M. *Umweltbewusstsein und Umweltrecht. Über den Zusammenhang von Bewußtseins und Rechtsstrukturen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, p. 8.

vimu ir stiprinimu, nes jis išplečia turimas žinias apie vandens naudojimo vertę ir leidžia sąmoningai pasirinkti atitinkamą elgesį, susijusį su aplinkos (vandens išteklių) naudojimu. Todėl galima teigti, kad, užtikrinant Principo taikymą, taip pat įgyvendinama įstatyminė pareiga nukreipti visuomeninius bei privačius interesus aplinkos kokybei gerinti, skatinti gamtos išteklių naudotojus ieškoti būdų ir priemonių išvengti arba sumažinti neigiamą poveikį aplinkai ir ekologizuoti gamybą (Aplinkos apsaugos įstatymo 4 str. 2 d.).

Be to, VPD 9 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje įtvirtintas reikalavimas, kad vandens naudojimo srityse (kurių mažiausiai išskirta bent trys – pramonė, buitinis sektorius ir žemės ūkis) deramai būtų padengiamos sąnaudos, patirtos teikiant vandens paslaugas, atsižvelgiant į principą „teršėjas moka“ implikuoja, jog Principas atlieka tinkamo sąnaudų ir atsakomybės paskirstymo (padalijimo) funkciją. Kitaip tariant, sąnaudos tiesiogiai ar netiesiogiai turi atitekti tiems, kurie lėmė jų atsiradimą. Kita vertus, tai lemia, kad, griežtai laikantis Principo, negali būti taikomi kiti tokių sąnaudų finansavimo šaltiniai (pvz., valstybės ar savivaldybių biudžetų, įvairių rėmimo programų lėšos). Kitaip tariant, Principas draudžia sąnaudas padengti ne vandens naudotojų lėšomis. Komisija aiškiai nurodė, kad analizuojamu principu siekiama sumažinti valstybės pagalbą, paprastai mokamą iš valstybės biudžeto, bei kryžminį subsidijavimą tarp ekonomikos sektorių³⁵. F. Stangl net išskiria atskirą (kryžminių) subsidijų uždraudimo (vok. *Verhinderung von (Quer-) Subventionen*) funkciją³⁶.

Manytina, kad vandens apmokestinimas gali atlikti ir vandens apsaugos priemonių finansavimo funkciją. Kaip pabrėžė Komisija, jis leidžia sutelkti išteklius ir panaudoti juos tinkamos vandens infrastruktūros būklei išlaikyti, aplinkos apsaugos priemonėms finansuoti³⁷. Vis dėlto nors Regionų komitetas VPD rengimo metu pritardamas Principui pabrėžė, jog surinktos lėšos turi atitekti vandens išteklių apsaugai³⁸, VPD 9 straipsnyje *expressis verbis* neįtvirtinama pareiga surinktas lėšas naudoti tikslingai.

Apibendrinant galima teigti, kad Principas yra daugiafunkcis. Jis turėtų prisidėti prie aplinkos apsaugos tikslų pasiekimo, vandens naudotojų skatinimo naudoti vandenį efektyviai, tinkamo sąnaudų ir atsakomybės paskirstymo, taip pat galėtų atlikti informavimo, aplinkosauginio sąmoningumo formavimo ir stiprinimo bei finansavimo funkcijas.

2. Sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimo principo turinys

Vandens pagrindų direktyvos nuostatose ir jos parengiamojoje medžiagoje daug aiškiau išreiškiamos analizuojamo principo funkcijos nei detalizuojamas jo turinys. Minėta, kad Direktyvos 9 straipsnyje analizuojamas principas įvardijamas kaip „sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimo principas“³⁹. Atitinkamai jo prasminę sandarą nusako tokie elementai, kaip antai „sąnaudos“, „aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudos“, „vandens paslaugos“. Sunkumus, *inter alia*, teisinius ginčus aiškinant šias sąvokas, viena vertus, nulemia pati Direktyva

³⁵ Pavyzdžiui, Bendrijos regionuose, kuriuose pasireiškia stiprus vandens trūkumas (pvz., Viduržemio jūros regionas), namų ūkiai ir pramonė finansuoja žemės ūkio sektorių. Tai lemia, kad ūkininkai už naudojamą vandenį patys apskritai nemoka arba moka mažesnę kainą, kuri nepadengia tikrųjų vandens naudojimo sąlygų. Plačiau žr.: Proposal for a Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy; Assessment of cost recovery through pricing of water.

³⁶ STANGL, F. Das Kostendeckungsprinzip <...>, p. 25.

³⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee – Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources.

³⁸ Opinion of the Committee of the Regions on the Proposal for a Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. CdR 171/97 final. OJ, 1998, C 180.

³⁹ Angl. *The principle of recovery of the costs of water services, including environmental and resource costs*; vok. *Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt und ressourcenbezogener Kosten*.

neapibrėždama sąvokų, kita vertus, Europos Sąjungos teisė – reikalaujama taikyti autonominio aiškinimo metodą. Reikia sutikti, kad tokiu būdu paneigiamas teisinio saugumo imperatyvas⁴⁰. Be to, nuo pakankamo teisės normų aiškumo (konkretumo) priklauso ir jomis siekiamų tikslų įgyvendinimas⁴¹, tai yra tų normų veiksmingumas. Tai ypač svarbu įvertinus ES teisės pažeidimų aplinkos apsaugos srityje skaičių ir prioritetinį 7-osios aplinkos apsaugos programos tikslą – maksimaliai padidinti Sąjungos aplinkos teisės aktų naudingumą gerinant jų įgyvendinimą. Šios priežastys lemia, kad tolesnėje straipsnio dalyje yra siekiama atsakyti į klausimą, koks yra Principo prasminės sandaros elementų turinys.

Sąvokos, vartojamos Direktyvoje, yra apibrėžiamos VPD 2 straipsnyje. Tačiau jame neapibrėžtos nei sąnaudų, nei aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudų sąvokos, reikšmingos atskleidžiant Principo turinį. Vis dėlto remiantis VPD 9 straipsnio 1 dalyje pateikta Principo formuluote⁴², galima teigti, kad vienas iš esminių sąnaudų požymių yra jų sąsaja su teikiamomis vandens paslaugomis. Kitaip tariant, sąnaudos turi būti patirtos (susidaryti) dėl vandens paslaugų teikimo. Aiškumo taip pat suteikia Direktyvos preambulės 38 punktas⁴³, kuriame „aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudos“ susiejamos su aplinkai padaryta žala ar neigiamu poveikiu.

Neįtvirtinus aiškių sąvokų Direktyvoje, kaip pagalbinis šaltinis gali būti naudojami Direktyvos *travaux préparatoires*. Europos Komisijos komunikate dėl vandens kainų nurodoma, kad Principas taikomas trejopoms sąnaudoms: a) finansinėms (jos apima vandens paslaugų teikimo, administravimo sąnaudas, įskaitant eksploatavimo, išlaikymo, kapitalo sąnaudas), b) aplinkos apsaugos (jos rodo žalą, kurią dėl vandens naudojimo patiria aplinka, ekosistemos ir tie, kurie naudoja aplinką) ir c) išteklių (jos rodo nepanaudotų galimybių sąnaudas, kurias kitos išteklių naudojimo sritys patiria dėl išteklių išsekimo)⁴⁴. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad ES teisėje nėra priimta vienodai šias sąvokas apibrėžiančio teisės akto, jas detalizuojant valstybėms narėms šioje srityje paliekama plati veikimo laisvė.

Apibendrinant galima teigti, jog konkretnant, kokias sąnaudas reikia padengti pagal analizuojamą principą, valstybėms narėms suteikta plati veikimo laisvė. Vis dėlto ją riboja šie reikalavimai: a) sąnaudos turi susidaryti (būti patirtos) dėl vandens paslaugų teikimo; b) jos turi apimti finansines, aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas.

Direktyvos 2 straipsnio 38 dalyje įtvirtinta, kad „Vandens paslaugos“ – tokios visos namų ūkiams, viešosioms institucijoms ir ekonominei veiklai teikiamos paslaugos: a) paviršinio arba požeminio vandens ėmimas, užtvėnkimas, saugojimas, apdorojimas ir skirstymas; b) nuotėkų surinkimo ir valymo įrenginių, iš kurių jos vėliau išleidžiamos į paviršinį vandenį, paslaugos.“ Vandens paslaugos ir visa kita susijusi veikla, nurodyta 5 straipsnyje ir II priede, turinti reikšmingą poveikį vandens būklei, laikytinos vandens naudojimu (VPD 2 str. 39 d.). Taigi kiekviena vandens paslauga yra vandens naudojimas, tačiau ne kiekvienas vandens naudojimas yra vandens paslauga.

Nepaisant VPD 2 straipsnyje pateiktos vandens paslaugų sąvokos, tiek ES valstybių narių praktikoje, tiek mokslinėje literatūroje šis klausimas yra tapęs ginčų objektu. Skirtini trys skirtingi požiūriai į „vandens paslaugų“ turinį. Pagal pirmą požiūrį, vandens paslaugos apima tik dvi paslaugų rūšis:

⁴⁰ DURNER, W. Zehn Jahre Wasserrahmenrichtlinie – Bilanz und Perspektiven. *Natur und Recht*. 2010(32), p. 453.

⁴¹ HOFFMANN, J. Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff. *Natur und Recht*. 2011(33), p. 394–395.

⁴² „sąnaudų, patirtų teikiant vandens paslaugas, įskaitant aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimo principas“.

⁴³ Priemonių programos dalis galėtų būti tam tikri valstybių narių taikomi ekonominiai instrumentai. Reikėtų atsižvelgti į vandens paslaugų sąnaudų ir aplinkos apsaugos bei išteklių sąnaudų, patirtų dėl vandens aplinkai padarytos žalos ar neigiamo poveikio, susigrąžinimo principą, jį derinant pirmiausia su principu „teršėjas moka“.

⁴⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee – Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources.

1) vandens tiekimą (aprūpinimą vandeniu) ir 2) nuotekų šalinimą, tai yra klasikinės vandens paslaugas. Juo vadovaujasi tokios valstybės, kaip antai Vokietija ir Austrija⁴⁵. Antroji pozicija papildo pirmąją, prie klasikinių vandens paslaugų priskirdama ir individualų vandens tiekimą bei nuotekų šalinimą, kai vanduo yra išgaunamas ir (ar) nuotekos šalinamos tiesiogiai nesinaudojant kito asmens teikiamomis paslaugomis⁴⁶. Pagal trečiąją – patį plačiausią – Komisijos požiūrį į vandens paslaugas patenka ne tik klasikinės vandens paslaugos, individualus vandens ėmimas ir nuotekų šalinimas, bet ir kita veikla, pavyzdžiui, vandens užtvėnkimas ir saugojimas laivybos, potvynių kontrolės, hidroenergetikos tikslais. Kitaip tariant, kiekviena VPD 2 straipsnio 38 dalyje nurodyta veikla (paviršinio arba požeminio vandens ėmimas, užtvėnkimas, saugojimas, apdorojimas, skirstymas, nuotekų surinkimas, valymas), nepaisant jos tikslo, laikytina vandens paslauga. Šią poziciją palaiko ir Europos Komisija, kuria remdamasi kreipėsi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą⁴⁷. Ieškiniu Europos Komisija prašė Teisingumo Teismo pripažinti, kad neįtraukusi tam tikrų paslaugų (pavyzdžiui, užtvėnkimo elektros energijos gamybos hidroelektrinėse, laivybos ir apsaugos nuo potvynių tikslais, vandens ėmimo drėkinimo ir pramoniniais tikslais, taip pat vartoti savoms reikmėms) į sąvoką „vandens paslaugos“, Vokietija neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių jai pagal Direktyvą ir visų pirma pagal šios direktyvos 2 straipsnio 38 punktą ir 9 straipsnį.

Siauras vandens paslaugų suvokimas iš esmės grindžiamas lingvistiniu, istoriniu aiškinimu, subsidiarumo principu ir valstybėms narėms tenkančia plačia diskrecija, įgyvendinant VPD. Apibendrinant galima išskirti šiuos siaurą vandens paslaugų sąvoką pagrindžiančius argumentus: 1) veikla, nurodyta VPD 2 straipsnio 38 dalies a punkte, yra tipiniai vandens tiekimo etapai, o veikla, nurodyta b punkte, yra nuotekų tvarkymo paslaugų etapai. Veikla, nurodyta a punkte, patenka į vandens paslaugų sąvoką tik tada, jei jos teikiamos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo tikslais. Šiame punkte vartojamas jungtukas „ir“ reiškia, kad tik esant minėtų etapų (ėmimas, užtvėnkimas, saugojimas, apdorojimas ir skirstymas) visumai yra vandens paslauga; 2) tam, kad egzistuoūt paslauga, būtini du subjektai – paslaugų teikėjas ir paslaugų gavėjas (dvišalis santykis); 3) sąnaudų susigrąžinimo principo turinys Direktyvos kūrimo etape buvo itin ginčijama⁴⁸; 4) platus vandens paslaugų aiškinimas pašalintų skirtumą, egzistuojantį tarp vandens paslaugų ir vandens naudojimo; 5) sąnaudų susigrąžinimo principas nėra vienintelė priemonė VPD tikslams pasiekti, ji turi būti derinama su kitomis priemonėmis, šis derinimas patenka į valstybių narių veikimo laisvę⁴⁹. Iš esmės pakartodamas minėtus argumentus, generalinis advokatas išvadoje, pateiktoje byloje *Europos Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką*, pripažino, jog vandens paslaugos apima tik vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo veiklą⁵⁰.

Aiškumo (konkretumo) apibrėžiant vandens paslaugų sąvoką turėjo įnešti Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priimdamas sprendimą minėtoje byloje. Vis dėlto net ir po 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendimo byloje C-525/12 priėmimo sąvokos „vandens paslaugos“ turinys ir ribos išliko neaiškūs (atviri), galintys lemti tolesnius teisminius ginčus. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priimtame sprendime nors ir nesutiko, kad Vokietija neįvykdė iš Direktyvos 2 straipsnio 38 dalies ir 9 straipsnio

⁴⁵ Žr. STANGL, F. *Das Kostendeckungsprinzip* <...>, p. 2–3.

⁴⁶ KOLCU, S. *Der Kostendeckungsgrundsatz* <...>, p. 37.

⁴⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* byloje C-525/12, 29–35 p.; Komisijos požiūriui pritaria ir teisės mokslininkai, žr., pvz.: LINDHOUT, P. E. A *Wider Notion* <...>. UNNERSTALL, H. *The principle* <...>.

⁴⁸ Reikia pažymėti, kad, nors teisėkūros metu sąnaudų susigrąžinimo apimtis buvo itin ginčijama, nė viename VPD parengiamajame dokumente nebuvo akcentuojama, jog vandens kainų politika taikoma vien vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugoms.

⁴⁹ Šiais aspektais žr.: DURNER W.; WALDHOFF, CH. *Rechtsprobleme* <...>, p. 26–27, 36; REESE, M. *Cost Recovery* <...>, p. 363; KOLCU, S. *Der Kostendeckungsgrundsatz* <...>, p. 41–45.

⁵⁰ Generalinio advokato 2014-05-22 išvada byloje *Europos Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* (C-525/12).

kylančių pareigų, tačiau tikslios vandens paslaugų sąvokos nepateikė. Svarbu, kad, pridamas minėtą išvadą, ESTT pirmiausia pripažino, kad lingvistinio VPD 9 straipsnio ir 2 straipsnio 38 dalies aiškinimo nepakanka, norint iš karto nustatyti, ar vandens paslaugos pagal Direktyvą turi būti suprantamos tik kaip klasikinės vandens paslaugos, ar turi apimti pačią plačiausią Komisijos pateikiamą vandens paslaugų sampratą (žr. ESTT sprendimo 45 p.). Vadinasi, galima teigti, kad lingvistinis minėtų VPD normų aiškinimas savaime nepaneigia, jog vandens paslaugomis galėtų būti laikomas tiek paviršinio arba požeminio vandens ėmimas, tiek jo užtvėnkimas, saugojimas, apdorojimas, skirstymas, nuotekų surinkimas ar valymas, nepaisant tokios veiklos tikslo ir nereikalaujant dvišalių paslaugos teikėjo ir paslaugos gavėjo santykių. Vis dėlto, atsižvelgdamas į Direktyvos priėmimo aplinkybes, bendrą jos struktūrą ir ypač akcentuodamas Direktyvos tikslus, ESTT konstatavo, kad „Direktyva siekiami tikslai nebūtinai reikalauja, kad jos 2 straipsnio 38 dalies a punkto nuostatos turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas visoms jose nurodytoms veiklos rūšims taikomas sąnaudų susigrąžinimo principas, kaip tai iš esmės tvirtina Komisija“ (sprendimo 58 p.).

Straipsnio autorė tokį ESTT sprendimą vertina kritiškai. Autorės nuomone, ESTT praleido tinkamą galimybę efektyviai išspręsti su vandens išteklių apsauga susijusias problemas, drastiškai sumažino vandens apmokestinimo taikymo apimtį, iš principo pripažindamas jį savanoriškai galima pasirinkti priemone. Šitai Teismas apskritai sumažino ekonominių priemonių ES vandens išteklių apsaugoje reikšmingumą. Autorės vertinimu, ESTT sprendime pateikiami argumentai yra nepakankamai įtikinami, diskutuoti.

Visų pirma, remdamasis Direktyvos gezeze, ESTT pažymėjo, kad ES teisės aktų leidėjas siekė, viena vertus, leisti valstybėms narėms apibrėžti priemones, kurias reikia priimti taikant Principą, kita vertus, siekė paskatinti sąnaudų apmokestinimą, neišplečiant jo visoms paslaugoms, susijusioms su vandens naudojimu (žr. sprendimo 47 p.). VPD 9 straipsnyje įtvirtinti reikalavimai atsižvelgti į Principą, užtikrinti, kad vandens kainų politika deramai skatintų vandens naudotojus vandens išteklius naudoti efektyviai ir tokiu būdu prisidėtų prie direktyvos aplinkos apsaugos objektų pasiekimo, *per se* neįveda bendros pareigos apmokestinti visas veiklas, susijusias su vandens naudojimu (žr. sprendimo 48 p.)⁵¹. Toliau ESTT remiasi sisteminiu ir teleologiniu aiškinimo metodais. Būtent jais pagrįsti argumentai iš esmės nulemia ESTT padarytą išvadą. Pirmiausia ESTT pabrėžia VPD pobūdį – ji yra pagrindus įtvirtinanti direktyva, kuri nustato bendruosius principus ir bendrą vandens apsaugos veiksmų sistemą, derina, integruoja ir plėtoja bendrus principus bei struktūrą, skirtus vandens išteklių Europos Sąjungoje apsaugai ir subalansuotam naudojimui. Joje nustatyti bendrieji principai ir bendra veiksmų sistema vėliau turi būti plėtojami valstybių narių, kurios per direktyvoje nustatytus terminus turi priimti konkrečias priemones. Direktyva nesiekia visiškai suderinti valstybių narių teisės aktų vandens srityje (žr. sprendimo 50 p.). ESTT pabrėžia Direktyvoje įtvirtintą decentralizuotą planavimą, kai Bendrijoje egzistuojančios skirtingos sąlygos ir poreikiai reikalauja skirtingų sprendimų (sprendimų įvairovės), kurie turi būti priimami kuo arčiau vietovių, kuriose vanduo yra kaip nors paveiktas ar naudojamas (žr. sprendimo 52 p.). Todėl priemonės, užtikrinančios sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimą, yra tik vienas tarp daugelio instrumentų, priinamų valstybėms narėms, tam, kad būtų pasiektas racionalus vandens išteklių naudojimas (žr. sprendimo 55 p.). Taigi nors skirtingų rūšių veikla, išvardyta Direktyvos 2 straipsnio 38 punkte, kaip antai vandens ėmimas ar užtvėnkimas, gali turėti įtakos vandens telkinio būklei ir dėl to gali būti sunku įgyvendinti šia direktyva siekiamus tikslus, tačiau iš to negalima daryti išvados, kad visais atvejais tokių veiklų neapmokestinimas neišvengiamai pakenks siekti šių tikslų (žr. sprendimo 56 p.). Iš to matyti, kad Direktyva siekiami tikslai nebūtinai reikalauja, kad jos 2 straipsnio 38 punkto a papunkčio nuostatos turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas

⁵¹ Tačiau juk pateiktu ieškiniu ir nesiekia, kad būtų apmokestinta absoliučiai visa veikla, susijusi su vandens naudojimu, Komisija neprilygina vandens naudojimo sąvokos vandens paslaugų sąvokai.

visoms jose nurodytoms veiklos rūšims taikomas sąnaudų susigrąžinimo principas, kaip tai iš esmės tvirtina Komisija (sprendimo 58 str.).

Autorės nuomone, ESTT daro neteisingą prielaidą, kad VPD numatytas decentralizuotas vandens išteklių valdymo modelis, plati valstybių narių diskrecija yra nesuderinama su platesniu Principo taikymu, išplečiant vandens paslaugų sampratą. Juk pareigos taikyti sąnaudų susigrąžinimą išplėtimas ne tik klasikinėms vandens paslaugoms nereiškia, kad sąnaudų susigrąžinimas visada turės būti taikomas visų Komisijos nurodomų veiklų atžvilgiu. Sąnaudų susigrąžinimo principo taikymo ribos Direktyvos 9 straipsnyje apibrėžtos itin lanksčiai: sprendžiant dėl Principo taikymo, valstybėms narėms leidžiama atlikti proporcingumo testą, tai yra atsižvelgti į sąnaudų susigrąžinimo socialinį, ekologinį ir ekonominį poveikį, taip pat į paveikto regiono ar regionų geografines ir klimato sąlygas (žr. VPD 9 str. 1 d. 3 sak.), taip pat pasirinkti konkrečias Principą įgyvendinančias priemones (VPD 11 str. 3 d. b p.). Kitaip tariant, VPD 9 straipsnis suteikia valstybėms narėms plačias Principo ribojimo išimtis. Taigi platesnis vandens paslaugų suvokimas *per se* nepaneigia galimybės atsižvelgti į specifines Europos Sąjungos teritorijose esamas sąlygas. Negalima teigti, kad pasirinkus platesnį aiškinimą valstybės narės bus priverstos vienodai taikyti visišką sąnaudų susigrąžinimą ir nebegalės ilgiau atsižvelgti į vietos sąlygas, kad tai joms bus uždrausta. Be to, vien tai, kad Direktyva nebuvo siekta visiško valstybių narių vandens teisės aktų suderinimo, nereiškia, jog ja nebuvo siekiama atlikti pradinį tokių teisės aktų derinimą. Jau minėta, kad Direktyva siekta sukurti holistinį ir integruotą požiūrį į Europos Bendrijos vandens išteklių apsaugos sistemą.

Taip pat nereikėtų sutikti, kad Principą ESTT traktuoja tik kaip atsitiktinį (šalutinį) reikalavimą, kuris tam tikrais atvejais apskritai gali būti nereikalingas ir jį taikyti priskirtina visiškai valstybių narių diskrecijai. Autorės nuomone, tai prieštarauja Direktyvos sistemai ir apskritai paneigia kai kurių jos normų prasmę. Direktyvos 11 straipsnio 3 dalies b punkte aiškiai įtvirtinama, kad priemonės, užtikrinančios Principo taikymą, priskirtinos pagrindinėms priemonėms, kurių privalu laikytis ir įtraukti į valstybių narių rengiamas priemonių programas, skirtas VPD 4 straipsnyje įtvirtintiems tikslams pasiekti. Sąnaudų susigrąžinimo principo išskirtinę svarbą vandens politikoje rodo ir VPD 9 straipsnis bei Direktyvos preambulės 38 punktas. Priešingas aiškinimas paneigtų tiek Sąnaudų susigrąžinimo principo įtvirtinimo atskirame VPD straipsnyje *raison d'être*, tiek VPD 11 straipsnyje įtvirtintą skirtumą tarp pagrindinių ir papildomų priemonių, kurias valstybės narės nustato upių baseino rajono priemonių programose. Sąnaudų susigrąžinimo principo esmingumą visoje vandens išteklių sistemoje parodo ir aiškias sąlygas jo netaikyti numatanti VPD 9 straipsnio 4 dalis⁵².

Taip pat svarbu, kad antrinėje ES teisėje jau galima rasti pavyzdžių, kai paslaugos suvokiamos kaip gamtos žmogui teikiamos paslaugos⁵³. Į vandens paslaugų sąvoką įtraukiant individualų vandens tiekimą, taip pat būtų užkirstas kelias iškraipyti konkurenciją, kai individualiai vandenį imantys asmenys finansiniu požiūriu atsidurtų palankesnėje padėtyje nei asmenys, gaunantys vandenį iš viešojo vandens tiekėjo. Be to, sąvokos išplėtimas leistų sukaupti didesnes lėšas vandens apsaugai⁵⁴.

Platų vandens paslaugų aiškinimą, manytina, pagrįstų ir siekis veiksmingiau įgyvendinti VPD paskirtį bei aplinkos apsaugos tikslus, principo *effet utile* taikymas. Juk naujaisi ES vandenų būklės

⁵² „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“.

⁵³ Pavyzdžiui, pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) 2 straipsnio 13 punktą paslaugos (gamtos išteklių paslaugos) reiškia funkcijas, kurias atlieka gamtos išteklius kito gamtos išteklius arba visuomenės naudai. Kitaip tariant, galėtų būti interpretuojama, jog paslaugas nebūtinai turi teikti kitas asmuo, nebūtinai turi egzistuoti sutartiniai paslaugų gavėjo ir paslaugų teikėjo santykiai. Paslaugų teikėjas šiuo atveju gali būti pati ir gamta (vanduo).

⁵⁴ KOLCU, S. *Der Kostendeckungsgrundsatz* <...>, p. 24–25, 46–48.

tyrimai rodo, kad gera ekologinė būklė šiuo metu pasiekta tik 43 proc. gėlo vandens telkinių ir kad iki 2015 m. į planus įtrauktos papildomos priemonės šį santykį turėtų padidinti iki 53 procentų. Taigi VPD tikslai iki 2015 metų bus pasiekti tik pusėje ES vandens telkinių. Pagrindinės to priežastys – vandens telkinių pokyčiai, atsirandantys dėl užtvankų hidroelektrinėms, laivybai ar žemės nusausinimo žemės ūkio tikslais, pylimų potvynių kontrolei, pernelyg didelio vandens ėmimo. Kitaip tariant, būtent tos veiklos, kurios aiškinant vandens paslaugų sąvoką siaurai, nepatektų į Sąnaudų susigrąžinimo principo taikymo sritį. Tokiu būdu platus vandens paslaugų sąvokos aiškinimas labiau užtikrintų VPD tikslų pasiekimą nei siauras aiškinimas. Autorės nuomone, esant situacijai, kai vienodai galima tiek viena, tiek kita ES normos interpretacija, pirmenybė turėtų būti teikiama tokiam aiškinimui, kuris užtikrintų tos nuostatos veiksmingumą. Nė viena nuostata teisės akte neturėtų būti perteklinė (nereikalinga).

Plačiuoju požiūriu aiškintina vandens paslaugų sąvoka lemtų spartesnę ekonominių instrumentų plėtrą ir didesnę jų reikšmę vandens išteklių apsaugos srityje, o atsižvelgiant į Principo funkcijas, taip pat aktyvesnę savanorišką (paremtą ne valstybės prievarta) ir sąmoningą vandens naudotojų rūpinimąsi vandens išteklių apsauga bei teisingą sąnaudų ir atsakomybės paskirstymą.

Apibendrinant darytina išvada, kad Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje C-525/12 pateiktas aiškinimas nėra vienintelė galima logiška išvada. Atsižvelgiant į pirmiau nurodytus argumentus, vandens paslaugų sąvoka VPD kontekste galėtų būti suvokiama plačiau, į jos turinį įtraukiant ne tik klasikines vandens paslaugas, bet ir individualų vandens tiekimą bei nuotekų šalinimą, taip pat bet kurią nurodytą Direktyvos 2 straipsnio 38 dalies a ir b punktuose veiklą, nepaisant šios veiklos tikslo.

Išvados

1. Vandens apmokestinimo idėja, *inter alia*, sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimo principas pagrįsti pripažinimu, kad vanduo turi ekonominę vertę. Esminis jų susiformavimo ir įtvirtinimo teisės aktuose tikslas – pasiekti efektyvų ir teisingą vandens išteklių naudojimą bei skatinti šių išteklių apsaugą ir išsaugojimą. Sąnaudų susigrąžinimo principu siekta vandens kainų politikos, į kurią būtų integruoti aplinkosauginiai tikslai. Tokia politika vandens naudotojams turėtų nurodyti teisingus signalus, leidžiančius sąmoningai pasirinkti vandens išteklių racionalų naudojimą ir tinkamą apsaugą.
2. Sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimo principas yra daugiafunkcis. Jis turėtų prisidėti prie aplinkos apsaugos tikslų pasiekimo, vandens naudotojų skatinimo naudoti vandenį efektyviai, teisingo sąnaudų ir atsakomybės paskirstymo, taip pat galėtų atlikti informavimo, aplinkosauginio sąmoningumo formavimo ir stiprinimo bei finansavimo funkcijas.
3. Vandens pagrindų direktyvoje įtvirtintas Sąnaudų už vandens paslaugas susigrąžinimo principas reikalauja, kad būtų padengtos sąnaudos, patirtos tiekiant vandens paslaugas. Konkretinant, kokias sąnaudas reikalaujama padengti pagal analizuojamą principą, valstybėms narėms suteikta plati veikimo laisvė. Vis dėlto ją riboja šie reikalavimai: a) sąnaudos turi susidaryti (būti patirtos) dėl vandens paslaugų teikimo; b) jos turi apimti finansines, aplinkos ir išteklių sąnaudas. Į Europos Sąjungos teisėje įtvirtintą vandens paslaugų sąvoką neabejotinai patenka klasikinės vandens paslaugos, tai yra vandens tiekimas ir nuotekų tvarkymas. Tačiau ši sąvoka galėtų būti aiškinama plačiau, į jos turinį įtraukiant ne tik klasikines vandens paslaugas, bet ir individualų vandens tiekimą bei nuotekų šalinimą, taip pat kiekvieną veiklą, iš nurodytų Vandens pagrindų direktyvos 2 straipsnio 38 dalies a ir b punktuose, nepaisant veiklos tikslo.

LITERATŪRA

Norminiai teisės aktai

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Lietuvos aidas*. 1992, nr. 5-75.
3. Lietuvos Respublikos geriamojo vandens įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 64-2327.

Europos Sąjungos teisės aktai

4. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. *OL*, 2012, C 326.
5. Europos Sąjungos sutarties ir Europos Bendrijos steigimo sutarties suvestinės redakcijos. *OL*, 2006, C 321E.
6. 2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus. *OL*, 2000, L 327.
7. 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti), *OL*, 2004, L 143.
8. Komisijos komunikatas. Europos vandens išteklių išsaugojimo metmenys. COM(2012)673 [interaktyvus. Žiūrėta 2014-05-13]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0673&from=EN>>.
9. Komisijos ataskaita. Tolesnės veiklos, vykdomos pagal komunikatą dėl vandens trūkumo ir sausrų Europos Sąjungoje (COM(2007)414), ataskaita. KOM(2008)875 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-02-10]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1402331040331&uri=CELEX:52008DC0875>>.
10. Komisijos ataskaita. Tolesnės veiklos, vykdomos pagal Komunikatą dėl vandens trūkumo ir sausrų Europos Sąjungoje (COM(2007) 414), trečioji ataskaita. KOM(2011)133 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-02-10]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1402331269751&uri=CELEX:52011DC0133>>.
11. Komisijos ataskaita. Dėl Vandens pagrindų direktyvos (2000/60/EB) įgyvendinimo: Upių baseinų valdymo planai. COM(2012)670 [interaktyvus. Žiūrėta 2014-05-13]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0670&from=EN%20%3E>>.
12. Komisijos komunikatas. Vandens trūkumo ir sausrų problemos Europos Sąjungoje sprendimas. KOM(2007)414 [interaktyvus. Žiūrėta 2015-02-10]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1402330746894&uri=CELEX:52007DC0414>>.
13. Amended proposal for Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy [interaktyvus. Žiūrėta 2015-02-01]. Prieiga per internetą: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%206404%201999%20INIT>>.
14. Common Position (EC) No 41/1999. *OJ*, 1999, C 343.
15. European Parliament legislative resolution on the common position adopted by the Council with a view to the adoption of a European Parliament and Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. *OJ*, 2000, C 339.
16. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee – Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources. COM(2000) 477 final [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0477:FIN:en:PDF>>.
17. Opinion of the Committee of the Regions on the Proposal for a Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. CdR 171/97 final. *OJ*, 1998, C 180.
18. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. *OL*, 1993, C 138.
19. Proposal for a Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. COM/97/0049 final. *OJ*, 1997, C 184.
20. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – European Community Water Policy. COM/96/59 final [interaktyvus. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0059:FIN:EN:PDF>>.
21. Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment. *OL*, 1977, C 139.

Tarptautiniai dokumentai

22. Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos rezoliucija Nr. 64/292 [interaktyvus]. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>>.

23. The Dublin Statement on Water and Sustainable Development [interaktyvus]. Dublin: 1992 [žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>>.

24. Rio Declaration on Environment and Development [interaktyvus]. Rio de Janeiro: 1992 [žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>>.

25. Agenda 21 [interaktyvus]. Rio de Janeiro: 1992 [žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<https://docs.google.com/gview?url=http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf&embedded=true>>.

Specialioji literatūra

26. Aragão, A. Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2013, Vol. 10, Issue 4, p. 333–354.

27. Assessment of cost recovery through pricing of water. Technical report No 16/2013. European Environment Agency. 2013 [interaktyvus]. Žiūrėta 2015-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.eea.europa.eu/publications/assessment-of-full-cost-recovery>>.

28. BROCKMANN, Ch. *Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union: untersucht am Beispiel der EU-Wasser-rahmenrichtlinie* [interaktyvus]. Dissertation. 2003 [žiūrėta 2015-02-01]. Prieiga per internetą: <<http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/4950/>>.

29. CHARITOPOULOS, N. Die Grundprinzipien des deutschen, europäischen und griechischen Umweltrechts: umweltpolitische Hintergründe und Zielsetzungen und ihr Verhältnis zueinander [interaktyvus]. Dissertation. Die Justus-Liebig Universität Giessen, Giessener Elektronische Bibliothek, p. 85–86. 2009 [žiūrėta 2014-12-01]. Prieiga per internetą: <<http://geb.uni-giessen.de>>.

30. DESENS, S. *Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie*. Berlin: Duncker and Humboldt GmbH, 2008.

31. DURNER, W.; WALDHOFF, CH. *Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben*. Nomos Verlag, 2013.

32. DURNER, W. Zehn Jahre Wasserrahmenrichtlinie – Bilanz und Perspektiven. *Natur und Recht*. 2010, 32, p. 452–464.

33. GAWEL, E. Instrumente zur Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach Art. 9 WRRL. *Natur und Recht*, 2014, 36, p. 77–81.

34. HOFFMANN, J. Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff. *Natur und Recht*. 2011, 33, p. 389–395.

35. HOWARTH, W. Cost recovery for water services and the polluter pays principle. *ERA Forum*, 2009, Volume 10, Issue 4, p. 565–587.

36. KOLCU, S. *Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL: Analyse und Auswirkungen auf das deutsche Recht*. Berlin: Lexxion-Verl., 2008.

37. 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, Vol. 8, Issue 3, p. 86–101.

38. NISIPEANU, P. Zur geplanten Fortentwicklung der Abwasserabgabe. *Natur und Recht*, 2013, 35, p. 463–467.

39. Pricing of water services. Paris : OECD, 1987.

40. REESE, M. Cost Recovery and Water Pricing in Water Services and Water Uses in Germany. *Journal for European Environmental Law and Planning Law*, 2013, Vol. 10, Issue 4, p. 355–377.

41. REINHARDT, M. Kostendeckungs- und Verursacherprinzip nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie. *Natur und Recht*, 2006, Vol. 28, Issue 12, p. 737–744.

42. RIJSWICK, H. F. M. W.; HAVEKES, H. J. M. *European and Dutch water law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2012.

43. RÖD; W. *Die Philosophie der Antike. Band I. Von Thales bis Demokrit*. München: Beck, 1988.

44. SPIGLER, M. *Umweltbewusstsein und Umweltrecht. Über den Zusammenhang von Bewußtseins und Rechtsstrukturen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1990.

45. Umweltdachverband (Hrsg). *Ökonomische Instrumente im Wasserschutz*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2012.

46. UNNERSTALL, H. The principle of full cost recovery in the EU-water framework directive – genesis and content. *Journal of Environmental Law*, 2007, Vol. 19, No. 1, p. 29–42.

Praktinė medžiaga

47. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1997 m. gruodžio 4 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* byloje C-225/96.

48. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1998 m. gegužės 28 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Portugalijos Respubliką* byloje C-213/97.

49. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1998 m. birželio 11 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Liuksemburgo Didžiąją Hercogystę* byloje C-206/96.

50. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1998 m. birželio 11 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Graikijos Respubliką* sujungtose bylose C-232/95 ir C-233/95.

51. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1998 m. birželio 17 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Portugalijos Respubliką* byloje C-214/97.

52. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1998 m. spalio 1 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* byloje C-285/96.

53. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1998 m. spalio 1 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Ispanijos Respubliką* byloje C-71/97.

54. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1998 m. lapkričio 25 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Ispanijos Respubliką* byloje C-214/96.

55. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1999 m. sausio 21 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Belgijos Karalystę* byloje C-207/97.

56. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1999 m. balandžio 22 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Jungtinę Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystę* byloje C-340/96.

57. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1999 m. balandžio 29 d. sprendimas *The Queen prieš Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley ir kt.* byloje C-293/97.

58. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1999 m. birželio 8 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* byloje C-198/97.

59. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1999 m. rugsėjo 29 d. sprendimas *Van Rooij* byloje C-231/97.

60. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1999 m. rugsėjo 29 d. sprendimas *Nederhoff* byloje C-232/97.

61. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1999 m. lapkričio 11 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* byloje C-184/97.

62. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* byloje C-525/12.

63. Generalinio advokato 2014-05-22 išvada *Europos Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* byloje C-525/12.

64. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas. 2014 m. vasario 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-29/2014.

65. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. kovo 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1353/2012.

DAS KOSTENDECKUNGSPRINZIP FÜR “WASSERDIENSLEISTUNGEN”

Airė Keturakienė

Z u s a m m e n f a s s u n g

Der Kostendeckungsgrundsatz gehört zu den ökonomischen Maßnahmen des europäischen Wasserschutzrechtes. Er beruht auf der Idee, dass das Wasser ökonomische Werte umfasst. Das Wasser soll als ökonomisches Gut gelten, um die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Wasserressourcen zu gewährleisten. Eine solche Wasserpreispolitik, die auf

diesem Prinzip beruht, ist umweltfreundlich. Sie liefert den Wassernutzern die richtigen Signale, dass ihre Handlungen ressourcenschonend und wasserschützend sein müssen.

Der Kostendeckungsgrundsatz ist multifunktional. Durch die Anwendung dieses Prinzips sind die Lenkungs-, Finanzierungs- und Mitteilungsfunktionen erfüllt. Er gewährleistet auch die Erreichung der Umweltziele, die Gestaltung und Stärkung des Umweltbewusstseins sowie die gerechte Verteilung der Verantwortung und Kosten.

Gemäß des Kostendeckungsgrundsatzes müssen die Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten erstattet sein. Der Inhalt dieser Maxime ist durch den Kostenbegriff und den Wasserdienstleistungsbegriff abgegrenzt. Bei der Bestimmung des Kostenumfanges haben die Mitgliedstaaten einen großen Spielraum. Dieser Spielraum ist durch zwei Forderungen abgegrenzt: a) die Kosten müssen wegen Wasserdienstleistungen entstehen und b) die Kosten müssen die wirtschaftlichen, die umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten umfassen. Es ist unstrittig, dass der Wasserdienstleistungsbegriff die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung umfasst. Um die praktische Wirkung der Wasserrahmenrichtlinie zu gewährleisten, ist es geboten diesen Begriff auszudehnen bzw. breiter auszulegen.

Īteikta 2015 m. birželio 5 d.

Priimta publicuoti 2015 m. lapkričio 26 d.