Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

3. Oktober 2019*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Richtlinie 91/676/EWG – Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen – Ziel der Verringerung der Verunreinigung – Von Verunreinigung betroffene Gewässer – Nitratgehalt von höchstens 50 mg/l – Von den Mitgliedstaaten erlassene Aktionsprogramme – Rechte Einzelner auf Änderung eines solchen Programms – Antrags- bzw. Klage- oder Beschwerdebefugnis vor nationalen Behörden und Gerichten“

In der Rechtssache C-197/18

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Wien (Österreich) mit Entscheidung vom 13. März 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 19. März 2018, in dem Verfahren

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

Beteiligter:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, vormals Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot (Berichterstatter), der Richterin C. Toader sowie der Richter A. Rosas, L. Bay Larsen und M. Safjan,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: R. Schiano, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Februar 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– des Wasserleitungsverbands Nördliches Burgenland, von Herrn Prandl und der Gemeinde Zillingdorf, vertreten durch Rechtsanwalt C. Onz und H. Herlicska,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

– der österreichischen Regierung, vertreten durch G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll und C. Vogl als Bevollmächtigte,

– der niederländischen Regierung, vertreten durch J. M. Hoogveld, M. K. Bulterman und M. A. M. de Ree als Bevollmächtigte,

– der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna, D. Krawczyk und M. Malczewska als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch A. C. Becker und E. Manhaeve als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 28. März 2019

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 288 AEUV sowie von Art. 5 Abs. 4 und 5 und Anhang I Punkt A Nr. 2 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. 1991, L 375, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Verfahrens, das vom Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Österreich) (im Folgenden: Wasserleitungsverband), Herrn Robert Prandl und der Gemeinde Zillingdorf (Österreich) gegen einen Bescheid des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus (Österreich) – ehemals Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Österreich) (im Folgenden: Ministerium) vom 30. Mai 2016 eingeleitet wurde, mit dem das Ministerium Anträge auf Änderung oder Fortschreibung der Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (BGBl. II Nr. 24/2012) als unzulässig zurückgewiesen hatte.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

3 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) Nrn. 4 und 5 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten und mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus) bestimmt:

„4. … ‚Öffentlichkeit‘ [bedeutet] eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;

5. … ‚betroffene Öffentlichkeit‘ [bedeutet] die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.“

4 In Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus heißt es:

„… [J]ede Vertragspartei [stellt] sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen."

Unionsrecht

5 In den Erwägungsgründen 1, 3, 5, 6 und 10 bis 13 der Richtlinie 91/676 wird ausgeführt:

„Der Nitratgehalt der Gewässer nimmt in bestimmten Gebieten der Mitgliedstaaten zu und ist bereits hoch im Vergleich zu den Normen der Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten [(ABl. 1975, L 194, S. 26)], geändert durch die Richtlinie 79/869/EWG [des Rates vom 9. Oktober 1979 (ABl. 1979, L 271, S. 44)], und der Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch [(ABl. 1980, L 229, S. 11)], zuletzt geändert durch die Beitrittsakte von 1985.

…

In der im Grünbuch der Kommission … mit dem Titel ‚Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik' dargelegten Reform der gemeinsamen Agrarpolitik wird festgestellt, dass die Verwendung von stickstoffhaltigen Düngemitteln und Dung für die Landwirtschaft der Gemeinschaft zwar erforderlich ist, die übermäßige Verwendung von Düngemitteln aber eine Gefahr für die Umwelt darstellt …

…

Die Verschmutzung der Gewässer der Gemeinschaft aus diffusen Quellen wird hauptsächlich durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursacht.

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der lebenden Ressourcen und Ökosysteme der Gewässer sowie zur Sicherung sonstiger rechtmäßiger Nutzungen der Gewässer ist es deshalb notwendig, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu reduzieren und einer weiteren Verunreinigung vorzubeugen. Hierzu ist es wichtig, Maßnahmen betreffend die Lagerung und das Ausbringen sämtlicher Stickstoffverbindungen auf landwirtschaftlichen Flächen sowie hinsichtlich bestimmter Bewirtschaftungsmethoden zu ergreifen.

…

Die Mitgliedstaaten müssen die gefährdeten Gebiete ausweisen und die notwendigen Aktionsprogramme aufstellen und durchführen, um die Gewässerverunreinigungen durch Stickstoffverbindungen in diesen gefährdeten Gebieten zu verringern.

Solche Aktionsprogramme sollten Maßnahmen umfassen, mit denen das Ausbringen jeglicher Art von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen begrenzt und insbesondere spezifische Grenzwerte für das Ausbringen von Dung festgelegt werden.

Es ist erforderlich, die Gewässer zu überwachen und bestimmte Referenzmethoden zur Messung von Stickstoffverbindungen anzuwenden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu gewährleisten.

In einigen Mitgliedstaaten sind die hydrogeologischen Verhältnisse so beschaffen, dass es Jahre dauern kann, bis Schutzmaßnahmen zu einer Verbesserung der Wasserqualität führen."

6 Art. 1 der Richtlinie 91/676 lautet:

„Diese Richtlinie hat zum Ziel,

– die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und

– weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen."

7 Art. 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet:

a) Grundwasser: alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht;

b) Süßwasser: natürlich vorkommendes Wasser mit geringer Salzkonzentration, das häufig zur Gewinnung und Aufbereitung von Trinkwasser geeignet erscheint;

…

i) Eutrophierung: Anreicherung des Wassers mit Stickstoffverbindungen, die zu einem vermehrten Wachstum von Algen und höheren Formen des pflanzlichen Lebens und damit zu einer unerwünschten Beeinträchtigung des biologischen Gleichgewichts und der Qualität des betroffenen Gewässers führt;

j) Verunreinigung: direkte oder indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer, wenn dadurch die menschliche Gesundheit gefährdet, die lebenden Bestände und das Ökosystem der Gewässer geschädigt, Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigt oder die sonstige rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert werden;

k) gefährdete Gebiete: gemäß Artikel 3 Absatz 2 ausgewiesene Flächen."

8 Art. 3 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, werden von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs I bestimmt.

(2) Die Mitgliedstaaten weisen innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in nach Absatz 1 bestimmte Gewässer entwässern und die zur Verunreinigung beitragen, als gefährdete Gebiete aus. …

…

(4) Die Mitgliedstaaten sind gehalten, ihr Verzeichnis der gefährdeten Gebiete wenn notwendig, jedoch mindestens alle vier Jahre zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern oder zu ergänzen, um Veränderungen und zum Zeitpunkt der vorherigen Einstufung unvorhergesehene Faktoren zu berücksichtigen. …

(5) Die Mitgliedstaaten sind von der Verpflichtung, bestimmte gefährdete Gebiete auszuweisen, befreit, wenn sie die in Artikel 5 genannten Aktionsprogramme nach den Vorgaben dieser Richtlinie in ihrem gesamten Gebiet durchführen."

9 In Art. 4 der Richtlinie 91/676 heißt es:

„(1) Um für alle Gewässer einen allgemeinen Schutz vor Verunreinigung zu gewährleisten, treffen die Mitgliedstaaten binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie folgende Maßnahmen:

a) Sie stellen Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf …;

b) sie erarbeiten, falls notwendig, ein Programm, das auch Schulungs- und Informationsmaßnahmen für Landwirte vorsieht …

…"

10 Art. 5 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele legen die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren nach der ersten Ausweisung der gefährdeten Gebiete nach Artikel 3 Absatz 2 oder innerhalb eines Jahres nach jeder ergänzenden Ausweisung nach Artikel 3 Absatz 4 Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest.

(2) Ein Aktionsprogramm kann sich auf alle gefährdeten Gebiete im Gebiet eines Mitgliedstaates erstrecken, oder es können verschiedene Programme für verschiedene gefährdete Gebiete oder Teilgebiete festgelegt werden, wenn der Mitgliedstaat dies für angebracht hält.

(3) In den Aktionsprogrammen werden berücksichtigt:

a) die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, insbesondere über die jeweiligen Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen und anderen Quellen;

b) die Umweltbedingungen in den jeweiligen Regionen des Mitgliedstaates.

(4) Die Aktionsprogramme werden innerhalb von vier Jahren nach Aufstellung durchgeführt und enthalten folgende verbindlich vorgeschriebene Maßnahmen:

a) die Maßnahmen nach Anhang III;

b) Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft … vorgeschrieben haben …

(5) Die Mitgliedstaaten treffen darüber hinaus im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die Maßnahmen nach Absatz 4 zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht ausreichen. Bei der Wahl dieser Maßnahmen oder Aktionen tragen die Mitgliedstaaten deren Wirksamkeit und den damit verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen möglichen Vorbeugungsmaßnahmen Rechnung.

(6) Die Mitgliedstaaten sorgen für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme, damit die Wirksamkeit der in diesem Artikel vorgesehenen Aktionsprogramme beurteilt werden kann.

Die Mitgliedstaaten, die Artikel 5 in ihrem gesamten Gebiet anwenden, überwachen den Nitratgehalt der Gewässer (Oberflächengewässer und Grundwasser) an ausgewählten Messstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann.

(7) Mindestens alle vier Jahre überprüfen die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Artikel 5 fort. Sie unterrichten die Kommission von allen Änderungen der Aktionsprogramme."

11 Anhang I der Richtlinie lautet:

„A. Gewässer nach Artikel 3 Absatz 1 werden unter anderem nach folgenden Kriterien bestimmt:
1. wenn Binnengewässer, insbesondere solche, die zur Trinkwassergewinnung genutzt werden oder bestimmt sind, eine höhere Nitratkonzentration als die nach der Richtlinie 75/440/EWG [in der Fassung der Richtlinie 79/869] festgesetzte Konzentration enthalten oder enthalten können und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden;
2. wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält oder enthalten könnte und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden;
3. wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und in Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde oder in naher Zukunft zu befürchten ist und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden.

B. Bei Anwendung dieser Kriterien berücksichtigen die Mitgliedstaaten ferner
1. die physikalischen und ökologischen Eigenarten von Boden und Gewässern;
2. den Stand der Erkenntnisse über das Verhalten von Stickstoffverbindungen in der Umwelt (Boden und Gewässer);
3. den Stand der Erkenntnisse über die Auswirkungen der Maßnahmen im Sinne des Artikels 5."

12 Anhang III der Richtlinie 91/676 enthält eine ausführliche Liste der Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Richtlinie aufzunehmen sind. In Abs. 1 dieses Anhangs heißt es:

„1. Diese Maßnahmen umfassen Vorschriften betreffend:

…

3. Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen entsprechend den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des betroffenen gefährdeten Gebiets …

…

ausgerichtet auf ein Gleichgewicht zwischen

i) dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen

und

ii) der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung, und zwar aus

– der im Boden vorhandenen Stickstoffmenge zu dem Zeitpunkt, zu dem die Pflanzen anfangen, den Stickstoff in signifikantem Umfang aufzunehmen (Reste am Ende des Winters);

– der Stickstoffnachlieferung aus der Nettomineralisation der organisch gebundenen Stickstoffvorräte im Boden;

– den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Dung;

– den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Mineraldünger und anderen Düngemitteln.“

Österreichisches Recht

13 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass Art. 5 der Richtlinie 91/676 durch § 55p des Wasserrechtsgesetzes (WRG) 1959 (BGBl. Nr. 215/1959) umgesetzt wurde. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesminister zum Erlass von Programmen im Verordnungsweg zur schrittweisen Reduzierung und Verhinderung der weiteren Verschmutzung der Gewässer durch direkte oder indirekte Ableitungen von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen. Die Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 wurde so auf der Grundlage von § 55p WRG erlassen.

14 § 10 Abs. 1 WRG regelt die Nutzung des Grundwassers durch Grundeigentümer, die zur Benutzung des Grundwassers für den notwendigen Haus- und Wirtschaftsbedarf keiner Bewilligung bedürfen, wenn die Förderung nur durch handbetriebene Pump- oder Schöpfwerke erfolgt oder wenn die Entnahme in einem angemessenen Verhältnis zum eigenen Grunde steht.

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

15 Mit ihrer Beschwerde beim Verwaltungsgericht Wien (Österreich) wenden sich der Wasserleitungsverband, Herr Prandl und die Gemeinde Zillingdorf gegen den Bescheid des Ministeriums vom 30. Mai 2016, mit dem ihre Anträge auf Änderung der Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 als unzulässig zurückgewiesen wurden.

16 Der Wasserleitungsverband ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts, die normativ dazu verpflichtet ist, die öffentliche Aufgabe der Wasserversorgung in einem spezifisch umfassten Gebiet, dem Burgenland (Österreich), wahrzunehmen. Er ist der viertgrößte Wasserversorger in Österreich und stellt die Versorgung von ungefähr 160 000 Menschen sicher. In seinem Einzugsgebiet besteht für die Eigentümer von bebauten Grundstücken grundsätzlich eine Pflicht zum Anschluss an das Wassernetz. Damit das Wasser als Trinkwasser benutzt werden kann, muss der Nitratgehalt unter 50 mg/l liegen. An einzelnen Messstellen überschreitet der Nitratgehalt des entnommenen Grundwassers diesen Wert aber um mehr als 100 %. Dieses Wasser wird daher vor der Abgabe aufbereitet, um den Nitratgehalt unter 50 mg/l zu senken.

17 Herr Prandl besitzt einen Hausbrunnen. Das Wasser aus diesem Brunnen wies zum Zeitpunkt der Stellung der Anträge auf Änderung der Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 einen Nitratgehalt von 59 mg/l auf. Im Dezember 2017 wurde zwar der Nitratgehalt von 50 mg/l nicht überschritten, doch schwanken die Werte erwiesenermaßen, so dass eine Überschreitung des Nitratgehalts von 50 mg/l nicht ausgeschlossen ist.

18 Die Gemeinde Zillingdorf betreibt einen Brunnen für kommunale Zwecke, dessen Wasser aufgrund des hohen Nitratwerts als nicht trinkbar eingestuft ist. Zum Zeitpunkt der Stellung der Anträge auf Änderung der Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 betrug der Nitratgehalt 71 mg/l, und er blieb auch während des Ausgangsverfahrens erhöht.

19 Der Zurückweisungsbescheid des Ministeriums beruht auf einem Grundsatz des österreichischen Rechts, wonach eine juristische oder natürliche Person in einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren nur verfahrens- bzw. klage- oder beschwerdebefugt ist, wenn sie Trägerin subjektiver materieller Rechte ist und deren Verletzung geltend macht. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts Wien verleihen in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit die einschlägigen

Vorschriften des österreichischen Verwaltungsrechts, nämlich das Wasserrechtsgesetz 1959 und das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, den Beschwerdeführern des Ausgangsverfahrens kein subjektives materielles Recht.

20 Angesichts dieses rechtlichen Hindernisses nach nationalem Recht fragt sich das vorlegende Gericht, ob sich die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens auf das Unionsrecht und insbesondere die Richtlinie 91/676 berufen können, um eine Änderung der Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 zu erreichen.

21 In den Urteilen vom 25. Juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), und vom 19. November 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), habe der Gerichtshof nämlich anerkannt, dass in Sachen Luftqualität bestimmte Personen die Einhaltung der Grenzwerte geltend machen könnten, wenn sie unmittelbar betroffen seien, insbesondere wegen einer unmittelbaren Gefährdung ihrer Gesundheit. Es sei nicht ausgeschlossen, dass diese Rechtsprechung auch in Bezug auf die Wasserqualität angewandt werden könne.

22 Gemäß Art. 5 der Richtlinie 91/676 seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, Aktionsprogramme wie die Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 anzunehmen. Diese Programme müssten verbindliche Maßnahmen zur Verringerung der Gewässerverunreinigung und zur Vermeidung weiterer Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen umfassen.

23 Mehrere Aspekte sprächen jedoch dagegen, dass sich ein Einzelner vor einer nationalen Behörde auf diese Verpflichtung berufen könne.

24 Erstens sei es schwierig, die genaue Tragweite der fraglichen Verpflichtung zu bestimmen, da nicht sicher sei, ob der Schwellenwert von 50 mg/l, der in Anhang I der Richtlinie 91/676 zur Bestimmung der gefährdeten Gebiete im Sinne des Art. 3 dieser Richtlinie vorgesehen sei, insoweit verbindlich sei.

25 Zweitens räume die Richtlinie 91/676 den Mitgliedstaaten bei der Aufstellung der Aktionsprogramme gemäß Art. 5 Abs. 4 dieser Richtlinie und bei der Annahme zusätzlicher Maßnahmen und verstärkter Aktionen gemäß Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Wahl der Mittel ein.

26 Drittens liege eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit nicht auf der Hand, da weitere Regelungen, darunter insbesondere die Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. 1998, L 330, S. 32), die Qualität von Wasser, das an den Verbraucher abgegeben werde, gewährleisteten.

27 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Wien beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 288 AEUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 oder mit Art. 5 Abs. 5 in Verbindung mit Anhang I Punkt A Nr. 2 der Richtlinie 91/676 so auszulegen, dass

a) ein öffentlicher Wasserversorger, insofern, als dass er durch behauptete unzureichende Aktionspläne (da der Wert von 50mg/1 Nitratkonzentration im Wasser in dem Gebiet dieses Wasserversorgers überschritten wird) Aufbereitungsmaßnahmen des Wassers durchführen muss,

b) ein Verbraucher, welcher gesetzlich zur Nutzung des Wassers seines eigenen Hausbrunnens ermächtigt wäre und insofern, als dass durch behauptete unzureichende Aktionspläne der Wert von 50 mg/1 Nitratkonzentration im Wasser seiner Wasserentnahmestelle (Hausbrunnen) überschritten wird, von dem ihm gesetzlich eingeschränkt zustehenden Recht der Nutzung des Grundwassers auf seinem Grundeigentum nicht Gebrauch machen kann,

c) eine Gemeinde, die einen Gemeindebrunnen nur als Nutzwasserbrunnen nutzt bzw. zur Verfügung stellt, insofern, als dass durch behauptete unzureichende Aktionspläne der Wert von 50mg/1 Nitratkonzentration im Wasser bei der Entnahmequelle überschritten wird und damit eine Nutzung als Trinkwasser nicht zur Verfügung steht,

im Sinne der Judikatur des Gerichtshofs unmittelbar betroffen sind (hier von allenfalls mangelhafter Umsetzung der Richtlinie 91/676) und ihnen damit subjektive Rechte im Rahmen dieser Richtlinie eingeräumt werden, und zwar

– auf Änderung eines national zur Umsetzung der Richtlinie 91/676 bereits erlassenen Aktionsprogrammes (nach Art. 5 Abs. 4 dieser Richtlinie) dahin gehend, dass damit strengere Maßnahmen mit dem Ziel der Erreichung der Ziele des Art. 1 der Richtlinie und konkret der Erreichung eines Wertes von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen erlassen werden,

– auf Erlass zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen (nach Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676) mit dem Ziel, die Ziele des Art. 1 dieser Richtlinie zu verwirklichen und konkret einen Wert von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen zu erreichen,

wobei in allen drei Fällen die Sicherung des Gesundheitsschutzes von Verbrauchern entweder – in den Fällen b) und c) – durch Entnahme des Wassers von anbietenden Wasserversorgern (mit Anschlusszwang und Anschlussrecht) oder – im Fall a) – durch entsprechende Aufbereitungsmaßnahmen jedenfalls gewährleistet ist?

Zur Vorlagefrage

28 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 288 AEUV sowie Art. 5 Abs. 4 und 5 und Anhang I Punkt A Nr. 2 der Richtlinie 91/676 dahin auszulegen sind, dass natürliche und juristische Personen wie die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens, die mit der Sicherstellung der Wasserversorgung betraut sind oder über eine Brunnennutzungsmöglichkeit verfügen, von den zuständigen nationalen Behörden verlangen können müssen, dass diese ein bestehendes Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen gemäß Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie erlassen, um an jeder Entnahmestelle einen Nitrathöchstgehalt von 50 mg/l zu erreichen.

29 Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht als Erstes in Erfahrung bringen, ob und unter welchen Bedingungen das Unionsrecht Einzelnen eine entsprechende Antrags- bzw. Klage- oder Beschwerdebefugnis vor den nationalen Behörden und Gerichten verleiht, als Zweites, welche Verpflichtungen sich aus der Richtlinie 91/676 konkret ergeben, und als Drittes, ob sich ein Einzelner gegenüber den zuständigen nationalen Behörden unmittelbar auf diese Verpflichtungen berufen kann.

Zur Antrags- bzw. Klage- oder Beschwerdebefugnis Einzelner

30 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs wäre es mit der einer Richtlinie durch Art. 288 AEUV zuerkannten Verbindlichkeit unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegten Verpflichtungen berufen können (Urteile vom 19. Januar 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, Rn. 22, vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 66, und vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 34).

31 Insbesondere in Fällen, in denen der Unionsgesetzgeber die Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, würde die praktische Wirksamkeit eines solchen Rechtsakts abgeschwächt, wenn die Bürger sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die nationalen Gerichte ihn nicht als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen könnten, um zu prüfen, ob der nationale Gesetzgeber im Rahmen der ihm vorbehaltenen Befugnis, Form und Mittel für die Umsetzung dieses Rechtsakts zu wählen, innerhalb des darin vorgesehenen Ermessensspielraums geblieben ist (Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a., C-72/95, EU:C:1996:404, Rn. 56, und vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a., C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 34).

32 Daraus folgt, wie die Generalanwältin in Nr. 41 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, dass zumindest natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von einer Verletzung von Richtlinienbestimmungen betroffen sind, die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen bei den zuständigen Behörden – gegebenenfalls auch auf dem Rechtsweg –einfordern können müssen.

33 Im Übrigen sind „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, Träger der Rechte aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus. Diese Bestimmung verpflichtet in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) die Mitgliedstaaten dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union verliehenen Rechte, insbesondere der umweltrechtlichen Bestimmungen, zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 45).

34 Das in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus vorgesehene Recht auf einen Rechtsbehelf hätte aber keine praktische Wirksamkeit, ja würde ausgehöhlt, wenn zugelassen würde, dass durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien bestimmten Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“ wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus erfüllen, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde (Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 46).

35 Um festzustellen, ob natürliche und juristische Personen wie die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens von einer Verletzung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676 unmittelbar betroffen sind, sind die Zielsetzung sowie die einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinie, deren ordnungsgemäße Anwendung vor dem vorlegenden Gericht in Anspruch genommen wird, zu prüfen.

36 Die Richtlinie 91/676 hat gemäß ihrem Art. 1 zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Zu diesem Zweck bestimmt Art. 5 dieser Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten unter den darin vorgesehenen Bedingungen Aktionsprogramme festlegen und erforderlichenfalls zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen treffen.

37 Nach Art. 2 Buchst. j der Richtlinie bedeutet der Begriff „Verunreinigung“ die direkte oder indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer, wenn dadurch die menschliche Gesundheit gefährdet, die lebenden Bestände und das Ökosystem der Gewässer geschädigt, Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigt oder die sonstige rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert werden.

38 Eine Konkretisierung erfährt dieser Begriff in Art. 3 Abs. 1 sowie insbesondere in Anhang I Punkt A Nr. 2 der Richtlinie 91/676, denen zu entnehmen ist, dass die Mitgliedstaaten zumindest davon ausgehen müssen, dass das Grundwasser verunreinigt ist, wenn es mehr als 50 mg/l Nitrat enthält, oder dass es verunreinigt werden könnte, wenn – falls keine geeigneten Maßnahmen nach Art. 5 der Richtlinie getroffen werden – die Gefahr einer Überschreitung dieses Wertes besteht.

39 Somit ergibt sich aus Art. 2 Buchst. j und Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 91/676, dass bei einem Nitratgehalt, der im Grundwasser 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht, anzunehmen ist, dass er die rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindern kann.

40 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass eine über ein Grundwasserentnahme- und -nutzungsrecht verfügende natürliche oder juristische Person von der Überschreitung oder der Gefahr einer Überschreitung dieses Schwellenwerts unmittelbar betroffen ist, die geeignet ist, das Recht dieser Person einzuschränken, und damit die rechtmäßige Nutzung des Grundwassers behindert.

41 In Anbetracht der Vielfalt der Nutzungen, auf die Art. 2 Buchst. j der Richtlinie 91/676 abstellt, vermag der Umstand, dass diese Überschreitung für die klage- oder beschwerdewilligen Personen an sich keine Gesundheitsgefährdung bedeutet, an diesem Ergebnis nichts zu ändern.

42 Was genauer die Situation der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens betrifft, geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass sie nach § 10 WRG zum Betrieb ihrer Grundwasserbrunnen für ihren Haus- und Wirtschaftsbedarf berechtigt sind.

43 Da der Nitratgehalt des betroffenen Grundwassers 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht, wird die Nutzung dieses Wassers durch die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens behindert.

44 Wie sich nämlich aus der Vorlageentscheidung ergibt, kann die Überschreitung dieses Schwellenwerts sie an der Möglichkeit einer normalen Nutzung ihres Brunnenwassers hindern oder sie zumindest zu Ausgaben für die Beseitigung der Wasserverunreinigung zwingen.

45 Folglich sind natürliche und juristische Personen wie die am Ausgangsverfahren beteiligten unmittelbar betroffen, wenn das in Art. 1 der Richtlinie 91/676 ausgewiesene Hauptziel derselben, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und zu verhüten, wegen einer etwaigen Verletzung bestimmter Verpflichtungen, die sich für die Mitgliedstaaten aus dieser Richtlinie ergeben, nicht verwirklicht wird.

46 Demnach müssen natürliche und juristische Personen wie die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens bei den nationalen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – die Einhaltung dieser Verpflichtungen einfordern können.

Zur Tragweite der Verpflichtung zur Verringerung und Verhütung der Verunreinigung

47 Was die Verpflichtungen betrifft, die sich aus der Richtlinie 91/676 ergeben, fragt sich das vorlegende Gericht insbesondere, ob es sich bei dem in Anhang I Punkt A Nr. 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Nitrathöchstgehalt von 50 mg/l im Grundwasser um einen Wert handelt, der für die Verpflichtung der zuständigen nationalen Behörden zur Änderung der von ihnen gemäß Art. 5 Abs. 1 bis 4 der Richtlinie erlassenen Aktionsprogramme oder zum Erlass zusätzlicher Maßnahmen gemäß Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie von entscheidender Bedeutung ist.

48 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind insoweit bei der Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteil vom 7. Februar 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Wie von der Generalanwältin in Nr. 55 ihrer Schlussanträge festgestellt, zielt die Umweltpolitik der Union nach Art. 37 der Charta, Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 191 Abs. 2 AEUV auf ein hohes Schutzniveau ab.

50 Aus den Rn. 36 bis 39 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass die Richtlinie 91/676 über die Verwirklichung ihres Ziels, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen, den Einzelnen die rechtmäßige Nutzung der Gewässer ermöglichen soll, was bedeutet, dass der Nitratgehalt 50 mg/l nicht überschreiten darf.

51 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 72 und 73 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, sieht die Richtlinie 91/676 spezifische Instrumente zur Bekämpfung der Wasserverunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen vor. Sie gilt für die Fälle, in denen die Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen erheblich zur Verunreinigung beiträgt (Urteil vom 29. April 1999, Standley u. a., C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 35). Der Gerichtshof hat insoweit bereits entschieden, dass ein solcher Beitrag erheblich ist, wenn die Landwirtschaft beispielsweise für 17 % des Gesamtstickstoffs in einem bestimmten Becken verantwortlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. September 2005, Kommission/Belgien, C-221/03, EU:C:2005:573, Rn. 86). Ist diese Voraussetzung für die Anwendung der Richtlinie 91/676 erfüllt, obliegt den Mitgliedstaaten eine Bestandsaufnahme gemäß Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie über den Zustand der Gewässer in ihrem Hoheitsgebiet.

52 Wenn nach dieser Bestimmung in Verbindung mit Anhang I Punkt A der Richtlinie 91/676 davon ausgegangen werden muss, dass die Gewässer von Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden könnten, müssen die Mitgliedstaaten die in Art. 5 dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen ergreifen, d. h. die Aktionsprogramme und, falls erforderlich, die zusätzlichen Maßnahmen und verstärkten Aktionen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 60).

53 Was zum einen die Aktionsprogramme anbelangt, so ist ihre Durchführung untrennbar mit Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 91/676 verbunden, da sie von den Mitgliedstaaten erlassen werden müssen, solange in Ermangelung geeigneter, nach Art. 5 Abs. 4 dieser Richtlinie erlassener Aktionsprogramme die Gewässer verunreinigt sind oder ihre Verunreinigung droht. Welche Maßnahmen in den Aktionsprogrammen enthalten sind, wird jedenfalls weitgehend durch die Richtlinie 91/676 selbst geregelt, wie sich aus ihrem Art. 5 Abs. 4 in Verbindung mit ihrem Anhang III ergibt.

54 Zwar verfügen die Mitgliedstaaten über einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Wahl, wie sie die Vorgaben der Richtlinie 91/676 genau umsetzen, doch sind sie in jedem Fall verpflichtet, darauf zu achten, dass die Ziele dieser Richtlinie und mithin die Ziele der Unionspolitik im Bereich der Umwelt den Anforderungen des Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV entsprechend erreicht werden (Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich, C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 30).

55 Zum anderen haben die Mitgliedstaaten, wie sich aus Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie ergibt, die Pflicht, im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen zu treffen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie zur Verwirklichung der in deren Art. 1 genannten Ziele nicht ausreichen.

56 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs folgt daraus, dass die Mitgliedstaaten solche zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen treffen müssen, sobald festgestellt wird, dass sie erforderlich sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Um insbesondere dieser letztgenannten Verpflichtung nachzukommen, müssen die Mitgliedstaaten den Zustand der Gewässer genau überwachen. So sind sie gemäß Art. 5 Abs. 6 Unterabs. 1 der Richtlinie 91/676 verpflichtet, für die Aufstellung und Durchführung von Überwachungsprogrammen zu sorgen.

58 Nach Art. 5 Abs. 3 Buchst. a und b der Richtlinie 91/676 werden in den Aktionsprogrammen die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigt (Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich, C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 29). Das gleiche Erfordernis gilt auch für die Überwachungsprogramme, da sie geeignet sein müssen, die Wirksamkeit der Aktionsprogramme zu beurteilen. Dies findet Bestätigung im zwölften Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

59 Im Übrigen stellen unter Berücksichtigung des 13. Erwägungsgrundes der Richtlinie 91/676 die tatsächlich im Wasser gemessenen Werte und die Tendenzen, die sich im Laufe der Zeit herausstellen, abhängig von den hydrogeologischen Verhältnissen und der Dauer, die sich daraus für die Möglichkeit einer Verbesserung der Wasserqualität durch die bereits nach Art. 5 dieser Richtlinie erlassenen Maßnahmen ergibt, relevante Gesichtspunkte dar, um zu bestimmen, ob es erforderlich ist, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen zu treffen.

60 Die vom vorlegenden Gericht angeführten Tatsachen sind solche relevanten Gesichtspunkte, nämlich die an einigen Messstellen besonders hohen Überschreitungen des Nitrathöchstgehalts von 50 mg/l, was den ersten Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens betrifft, die Schwankungen der Wasserqualität des Hausbrunnens des zweiten Beschwerdeführers des Ausgangsverfahrens und das beständige Verunreinigungsniveau des Wassers im Brunnen der dritten Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens.

61 Außerdem braucht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Feststellung, dass es des Erlasses zusätzlicher Maßnahmen oder der Durchführung verstärkter Aktionen gemäß Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 bedarf, nicht nachgewiesen zu sein, dass die bereits erlassenen Maßnahmen unwirksam sind (Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 63 und 64).

62 Entsprechend den Ausführungen der Generalanwältin in Nr. 105 ihrer Schlussanträge ist ein Stickstoffüberschuss im Boden ebenfalls ein relevanter Gesichtspunkt für die Feststellung, dass ein Aktionsprogramm unzureichend ist.

63 Ein solcher Überschuss steht nämlich im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 4 Buchst. a in Verbindung mit Anhang III Abs. 1 Nr. 3 der Richtlinie 91/676. Diese Bestimmungen stellen den Grundsatz der ausgewogenen Düngung auf und verlangen einen Ausgleich zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffmenge, mit der die Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung versorgt werden. Folglich müssen die Mitgliedstaaten die Stickstoffmengen, die von den Landwirten ausgebracht werden können, genau bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland, C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 87, 88 und 92).

64 In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten, sofern die Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen erheblich zur Verunreinigung beitragen (vgl. oben, Rn. 51), gemäß den Art. 1, 3 und 5 der Richtlinie 91/676 auf die Maßnahmen im Sinne des Art. 5 Abs. 4 und 5 dieser Richtlinie zurückgreifen müssen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht.

65 Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten, wenn sich im Rahmen der oben in Rn. 57 erwähnten Überwachungsprogramme und unter Berücksichtigung insbesondere der oben in den Rn. 59 bis 63 angesprochenen Indizien erweist, dass eine Verringerung der Wasserverunreinigung nicht absehbar ist, gemäß Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 zusätzliche Maßnahmen erlassen oder verstärkte Aktionen durchführen.

66 Im Übrigen möchte das vorlegende Gericht mit seiner Frage wissen, ob im Grundwasser der Nitrathöchstgehalt von 50 mg/l an jeder Entnahmestelle eingehalten sein muss.

67 Hierzu ist festzustellen, dass nach Art. 5 Abs. 6 Unterabs. 2 der Richtlinie 91/676, wenn ein Mitgliedstaat keine bestimmten Gebiete als gefährdet ausgewiesen hat, sondern Art. 5 in seinem gesamten Staatsgebiet anwendet, der Nitratgehalt im Wasser an ausgewählten Messstellen überwacht wird, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass sich die Republik Österreich für diese Option entschieden hat.

68 Daraus folgt, dass die Überschreitung des Nitratgehalts von 50 mg/l im Wasser oder die Gefahr einer solchen Überschreitung an einer der ausgewählten Messstellen die Verpflichtung nach sich zieht, die in Art. 5 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 91/676 vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen. Demgegenüber verpflichtet diese Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht zur Ausweitung der Überwachungsmaßnahmen über das hinaus, was in Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie vorgesehen ist.

69 Soweit Werte, die in einem Brunnen oder an einer anderen Entnahmestelle wie denjenigen der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens gemessen werden, von den über die Messstellen ermittelten Werten abweichen, ist nicht ausgeschlossen, dass der Ort dieser Messstellen unter Missachtung von Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 91/676 gewählt wurde, so dass an ihnen nicht der Grad der Verunreinigung in dem Gebiet, das sie abdecken, festgestellt werden kann.

Zur Möglichkeit der Berufung auf die Verpflichtung zur Verringerung und Verhütung der Verunreinigung

70 Die in Art. 5 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 91/676 vorgesehenen Verpflichtungen sind klar, präzise und nicht an Bedingungen geknüpft, so dass sich Einzelne gegenüber dem Staat auf sie berufen können (vgl. entsprechend Urteil vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a., C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 42).

71 Den Mitgliedstaaten obliegt es zwar, vorbehaltlich des sich aus Anhang III der Richtlinie 91/676 ergebenden Rahmens zu bestimmen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um diesen Verpflichtungen nachzukommen, doch müssen diese Maßnahmen gemäß Art. 1 dieser Richtlinie geeignet sein, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.

72 Daher müssen, auch wenn die Mitgliedstaaten insoweit über ein Ermessen verfügen, die von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen gleichwohl Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein können, insbesondere, um zu überprüfen, ob die Behörden die der Ausübung dieses Ermessens gesetzten Grenzen nicht überschritten haben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a., C-72/95, EU:C:1996:404, Rn. 59, vom 25. Juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 46, und vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a., C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 45).

73 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 288 AEUV sowie Art. 5 Abs. 4 und 5 und Anhang I Punkt A Nr. 2 der Richtlinie 91/676 dahin auszulegen sind, dass, sofern die Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen erheblich zur Verunreinigung des betroffenen Grundwassers beiträgt, natürliche und juristische Personen wie die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens von den zuständigen nationalen Behörden verlangen können müssen, dass diese ein bestehendes Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen gemäß Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie erlassen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen an einer oder mehreren Messstellen im Sinne des Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht.

Kosten

74 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

Art. 288 AEUV sowie Art. 5 Abs. 4 und 5 und Anhang I Punkt A Nr. 2 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen sind dahin auszulegen, dass, sofern die Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen erheblich zur Verunreinigung des betroffenen Grundwassers beiträgt, natürliche und juristische Personen wie die Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens von den zuständigen nationalen Behörden verlangen können müssen, dass diese ein bestehendes Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen gemäß Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie erlassen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen an einer oder mehreren Messstellen im Sinne des Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 50 mg/l überschreitet oder zu überschreiten droht.

Bonichot Toader Rosas

Bay Larsen Safjan

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Oktober 2019.

Der Kanzler
A. Calot Escobar

Der Präsident der Ersten Kammer
J.-C. Bonichot