Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

3 октомври 2019 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 91/676/ЕИО — Опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници — Цел за намаляване на замърсяването — Замърсени води — Съдържание на нитрати до 50 милиграма на литър — Програми за действие, приети от държавите членки — Права на частноправните субекти на изменение на такава програма — Процесуална легитимация пред националните органи и юрисдикции“

По дело C-197/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена, Австрия) с акт от 13 март 2018 г., постъпил в Съда на 19 март 2018 г., в рамките на производство по дело

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

в присъствието на:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, по-рано Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot (докладчик), председател на състава, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 февруари 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandl и Gemeinde Zillingdorf, от C. Onz, Rechtsanwalt, и H. Herlicska,

* Език на производството: немски.

– за австрийското правителство, от G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll и C. Vogl, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от J. M. Hoogveld, K. Bulterman и A. M. de Ree, в качеството на представители,

– за полското правителство, от B. Majczyna, D. Krawczyk и M. Malczewska, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от A. C. Becker и E. Manhaeve, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 март 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 288 ДФЕС, на член 5, параграфи 4 и 5 и на буква A, точка 2 от приложение I към Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81).

2 Запитването е отправено в рамките на производство, образувано по жалба на Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (обединение на водоснабдителните предприятия в Северен Бургенланд, Австрия) (наричано по-нататък „обединението на водоснабдителните предприятия“), г-н Robert Prandl и Gemeinde Zillingdorf (Община Цилингдорф, Австрия) срещу решението на Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Федерално министерство на устойчивото развитие и туризма, по-рано Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Федерално министерство на земеделието, горите, околната среда и управлението на водите, Австрия) (наричано по-нататък „министерството“) от 30 май 2016 г., с което то отхвърля като недопустими исканията за изменение или преразглеждане на Verordnung Aktionsprogamm Nitrat 2012 (Наредба относно Програма за действие във връзка с нитратите от 2012 г.).

Правна уредба

Международното право

3 Член 2, параграфи 4 и 5 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), гласи:

„4. „Общественост“ означава едно или повече физически или юридически лица и в съответствие с националното законодателство или практика техните сдружения, организации или групи.

5. „Засегната общественост“ означава обществеността, която е засегната или може да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес в този процес; за целите на това определение ще се счита, че неправителствените организации, работещи за опазване на околната среда и отговарящи на всички изисквания на националното право, имат интерес“.

4 Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция гласи:

„[В]сяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“.

Правото на Съюза

5 Първо, трето, пето, шесто и от десето до тринадесето съображение от Директива 91/676 гласят:

„като има предвид, че съдържанието на нитрати във водата в някои райони на държавите членки се повишава и достига вече повишено ниво спрямо нормите, определени с Директива 75/440/ЕИО на Съвета от 16 юни 1975 година относно изискванията за качество на повърхностните води, предназначени за производство на питейна вода в държавите членки [(ОВ L 194, 1975 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 6)], изменена с Директива 79/869/ЕИО [на Съвета от 9 октомври 1979 г. (ОВ L 271, 1979 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 97)] и Директива 80/778/ЕИО на Съвета от 15 юли 1980 г. относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека [(ОВ L 229, 1980 г., стр. 11)], изменена с Акта за присъединяване от 1985 г.;

[…]

като има предвид, че Комисията е посочила в Зелената книга, озаглавена „Перспективи на общата селскостопанска политика“, определяща реформата на общата селскостопанска политика, че употребата на животински и изкуствени торове, съдържащи азот, е необходима за земеделието на Общността, но че прекомерната употреба на изкуствени торове представлява опасност за околната среда; […]

[…]

като има предвид, че нитратите от селскостопански произход са основната причина за замърсяването от различни източници, което вреди на водите в Общността;

като има предвид, че поради това е необходимо, за да се опазват здравето на човека, живите ресурси и водните екосистеми и за да се гарантират други видове законна употреба на водите, да се намали прякото или непрякото замърсяване на водите с нитрати от селскостопански източници и да се спре разпространението им; като има предвид, че в тази връзка е необходимо да се вземат мерки относно складирането и разпръскването върху почвите на азотни съединения и относно някои практики за обработване на земите;

[…]

като има предвид, че е необходимо държавите членки да определят уязвимите зони, да създадат и да прилагат програми за действие, чиято цел е да се намали замърсяването на водите в тези зони с азотни съединения;

като има предвид, че такива програми трябва да съдържат мерки, чиято цел е да се ограничи разпръскването на всякакви торове, съдържащи азот, върху почвите и, в частност, да се определят специални граници при разпръскването на изтичащи животновъдни води;

като има предвид, че е необходимо, с оглед осигуряване на ефективност на действията, да се наблюдава качеството на водите и да се прилагат съответни методи за дозиране на азотните съединения;

като има предвид, че е установено, че хидрогеоложките условия в някои държави членки са такива, че ще са необходими много години, докато тези защитни мерки за опазване доведат до подобряване на качеството на водите“.

6 Член 1 от Директива 91/676 предвижда:

„Настоящата директива има за цел:

– да намали замърсяването на водите, предизвикано или породено от нитрати от селскостопански източници,

– да предотврати всяко ново замърсяване от този вид“.

7 Член 2 от тази директива гласи следното:

„За целите на настоящата директива:

а) „подземни води“ са всички води, намиращи се под повърхността на земята в зоната на сатурация и които са в контакт с почвата или с подземната повърхност;

б) „сладки води“ са води, които в естествен вид имат слабо съдържание на соли и могат да бъдат събирани и преработвани с оглед производството на питейна вода;

[…]

и) „еутрофизация“ е обогатяване на водата с азотни съединения, предизвикващи преждевременно развитие на водорасли и висши видове растения, което нарушава равновесието на съществуващите във водата организми и води до влошаване качеството на въпросната вода;

й) „замърсяване“ е изхвърлянето на азотни съединения от селскостопански източници във водната среда, пряко или непряко, което води до последици, представляващи заплаха за здравето на човека, вреди на живите ресурси и на водната екологична система, руши съоръженията или възпрепятства други видове законна употреба на водите;

к) „уязвима зона“ са земите, посочени в съответствие с член 3, параграф 2“.

8 Член 3 от посочената директива гласи:

„1. Замърсените води и тези, които могат да бъдат замърсени, ако не се вземат предвидените по член 5 мерки, се определят от държавите членки в съответствие с критериите, посочени в приложение I.

2. В срок до две години считано от нотифицирането на настоящата директива държавите членки посочват за уязвими зони всички известни на територията им зони, които захранват водите, определени съгласно параграф 1, и които допринасят за замърсяването. […]

[…]

4. Държавите членки преразглеждат и при необходимост ревизират или допълват своевременно или най-малко на всеки четири години списъка с посочените уязвими зони с оглед да се отчитат промените и непредвидените фактори в момента на предходното определяне. […]

5. Държавите членки са освободени от задължението да посочват специални уязвими зони, когато създават или прилагат по цялата си национална територия програмите за действие, посочени в член 5, в съответствие с настоящата директива“.

9 Съгласно член 4 от същата директива:

„1. С оглед да се осигури за всички води определено ниво на обща защита от замърсяване, държавите членки следва в срок до две години[,] считано от съобщаването на настоящата директива:

а) да съставят кодекс или кодекси за добра селскостопанска практика […]

б) да изготвят при необходимост програма за обучение и информиране на земеделските производители […]

[…]“.

10 Член 5 от Директива 91/676 предвижда, че:

„1. За нуждите на предвидените в член 1 цели и в срок до две години от първоначалното посочване в съответствие с[…] член 3, параграф 2 или една година след всяко ново посочване в съответствие с член 3, параграф 4 държавите членки съставят програми за действие за посочените уязвими зони.

2. Дадена програма за действие може да се отнася до всичките уязвими зони, разположени на територията на една държава членка, или ако тази държава счете [за] уместно, могат да се изготвят различни програми за различни зони или части от уязвими зони.

3. Програмите за действие са съобразени със:

а) [наличните научни и технически данни], отнасящи се главно до съответните количества азот със земеделски произход или от други източници;

б) условията на околната среда в съответните области на въпросната държава членка.

4. Програмите за действие се прилагат в срок до четири години считано от тяхното изготвяне и съдържат следните задължителни мерки:

а) мерките, посочени в приложение III;

б) мерките, които държавите членки са определили в кодекса или кодексите за добрата селскостопанска практика[…]

5. Освен това, в рамките на програмите за действие, държавите членки вземат всякакви допълнителни мерки или засилени действия, които считат за необходими, ако се окаже, от началото или в светлината на придобития опит при прилагане на програмите, че посочените в

параграф 4 мерки няма да са достатъчни за постигане на определените в член 1 цели. При избора на мерки и действия държавите членки държат сметка за тяхната ефективност и за цената им спрямо другите възможни превантивни мерки.

6. Държавите членки изготвят и прилагат адекватни програми за наблюдение с цел отчитане ефективността на програмите за действие, изготвени съгласно настоящия член.

Държавите членки, които прилагат разпоредбите на член 5 за цялата национална територия, следят за съдържанието на нитрати във водите (повърхностни и подземни) в избраните точки[…] на измерване, които позволяват да се определи размерът на замърсяването на водите с нитрати от селскостопански източници.

7. Държавите членки преразглеждат и, по целесъобразност, най-малко на всеки четири години ревизират програмите си за действие, включително всяка допълнителна мярка, взета по силата на параграф 5. Те уведомяват Комисията за всяко изменение на програмите за действие“.

11 Приложение I към тази директива гласи следното:

„А. Водите, посочени в член 3, параграф 1, наред с другото се определят според следните критерии:
1) ако повърхностните сладки води, и по-специално тези, които служат или са предназначени за каптиране на питейна вода, съдържат или съществува риск да съдържат, ако не са взети предвидените по член 5 мерки, концентрация на нитрати, която е по-висока от предвидената според Директива 75/440/ЕИО [, изменена с Директива 79/869];
2) ако подземните води имат или съществува риск да имат съдържание на нитрати, което е по-високо от 50 милиграма на литър, ако не са взети предвидените по член 5 мерки;
3) ако естествените сладководни езера, другите сладководни маси, устията, крайбрежните и морските води са претърпели или съществува възможност в близко бъдеще да претърпят [еутрофизация], ако не са взети предвидените в член 5 мерки.

Б. При прилагането на тези мерки държавите членки се съобразяват също със:
1) физическите характеристики и особеностите на околната среда на водите и земите;
2) съвременните познания за действието на азотните съединения в околната среда (води и почви);
3. съвременните познания за влиянието на взетите мерки в съответствие с член 5“.

12 Приложение III към Директива 91/676 съдържа подробен списък на мерките за включване в програмите за действие съгласно член 5, параграф 4, буква а) от тази директива. Съгласно параграф 1 от това приложение:

„1. Мерките съдържат правила относно:

[…]
3) ограничаването на разпръскването на подобряващи почвата вещества съгласно добрите селскостопански практики и съобразно характеристиките на съответната уязвима зона […]:

[…]

и основаващо се на равновесие между:
i) предвидимите нужди на културите от азот,

и

ii) азота, осигурен на културите чрез почвата и подобряващите я вещества, съответстващ на:

– наличното количество азот в почвата в момента, когато културите започват да го използват в значителни пропорции (количества, останали в края на зимата),

– привнасянето на азот чрез чистата минерализация на резервите от органичен азот в почвата,

– привнасянето на азотни съединения, произтичащи от отпадните води,

– привнасянето на азотни съединения, произлизащи от изкуствени торове и други съединения“.

Австрийското право

13 От акта за преюдициално запитване е видно, че член 5 от Директива 91/676 е транспониран с член 55р от Wasserrechtsgesetz 1959 (Закон за водите от 1959 г.). Съгласно тази разпоредба федералният министър приема с наредба програми за постепенното намаляване на замърсяването и предотвратяване на по-нататъшното замърсяване на водите, предизвикано от пряко или непряко изхвърляне на азотни съединения от селскостопански източници. Така на основание член 55р от Закона за водите от 1959 г. е приета Наредба относно Програма за действие във връзка с нитратите от 2012 г.

14 Съгласно член 10, параграф 1 от този закон, който урежда използването на подпочвените води от собствениците на поземлени имоти, те могат да ползват подпочвената вода за домакински и стопански нужди, без да искат разрешение, при условие че черпят водата само с ръчно задвижвани помпи или приспособления за изгребване или че количеството на добива е съразмерно на терена.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

15 Обединението на водоснабдителните предприятия, г-н Prandl и община Цилингдорф обжалват пред Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена, Австрия) решението на министерството от 30 май 2016 г., с което то отхвърля като недопустими исканията им за изменение на Наредбата относно Програма за действие във връзка с нитратите от 2012 г.

16 Обединението на водоснабдителните предприятия е публичноправен субект, който по закон е длъжен да осигурява на конкретно определена територия, в случая Бургенланд (Австрия), обществото водоснабдяване. То е четвъртият по големина водоснабдител в Австрия, който осигурява снабдяването на около 160 000 души. Собствениците на застроени поземлени имоти на тази територия по принцип са длъжни да се присъединят към водоснабдителната мрежа. За да може водата да се използва като питейна, съдържанието на нитрати в нея трябва да е по-малко от 50 милиграма на литър. В определени точки за измерване обаче нивото на нитрати в каптираните подземни води превишава тази стойност с над 100 %. Затова, преди да бъдат разпределени, тези води се обработват, за да се намали съдържанието на нитрати под 50 милиграма на литър.

17 Г-н Prandl притежава кладенец в имота си. Към момента на подаване на исканията за изменение на Наредбата относно Програма за действие във връзка с нитратите от 2012 г., съдържанието на нитрати във водата от този кладенец е 59 милиграма на литър. Вярно е същевременно, че през

декември 2017 г. съдържанието на нитрати от 50 милиграма на литър не е превишено. Въпреки това е безспорно, че стойностите варират, така че не е изключено превишаване на съдържанието на нитрати от 50 милиграма на литър.

18 Община Цилингдорф стопанисва кладенец за комунални цели, чиято вода е окачествена като непитейна, тъй като е с високо ниво на нитрати. Към момента на подаване на исканията за изменение на Наредбата относно Програма за действие във връзка с нитратите от 2012 г., съдържанието на нитрати е 71 милиграма на литър. То остава високо по времето, в което се провежда главното производство.

19 Решението на министерството да отхвърли исканията се основава на принцип на австрийското право, съгласно който юридическо или физическо лице е активно процесуално легитимирано да участва в производство пред административен или съдебен орган само когато е носител на субективни материални права и твърди, че те са нарушени. Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена) отбелязва, че в спора, с който е сезиран, съответните разпоредби на австрийското административно право, а именно Законът за водите от 1959 г. и Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Общ закон за административното производство), не предоставят субективно материално право на жалбоподателите в главното производство.

20 Предвид тази правна пречка в националното право, запитващата юрисдикция иска да установи дали жалбоподателите в главното производство могат да се позоват на правото на Съюза, и по-специално на Директива 91/676, за да издействат изменение на Наредбата относно Програма за действие във връзка с нитратите от 2012 г.

21 Всъщност в решения от 25 юли 2008 г., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), и от 19 ноември 2014 г., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), Съдът признал, че в областта на качеството на въздуха определени лица могат да изискват спазването на пределно допустимите стойности, при положение че са пряко засегнати, по-специално поради пряка опасност за здравето им. Според запитващата юрисдикция не е изключена възможността тази съдебна практика да се приложи и що се отнася до качеството на водата.

22 Съгласно член 5 от Директива 91/676 държавите членки са длъжни да приемат програми за действие, каквато е Наредбата относно Програма за действие във връзка с нитратите от 2012 г. Тези програми съдържат задължителни мерки с цел да се намали замърсяването на водите и да се предотврати по-нататъшното замърсяване с нитрати от селскостопански източници.

23 При все това според същата юрисдикция поради редица съображения частноправен субект не може да се позове на това задължение пред национален орган.

24 На първо място, трудно е да се определи точният обхват на посоченото задължение, тъй като не е сигурно, че прагът от 50 милиграма на литър, предвиден в приложение I към Директива 91/676 за определяне на уязвимите зони по смисъла на член 3 от тази директива, е задължителен в това отношение.

25 На второ място, Директива 91/676 оставя на държавите членки свобода на преценка по въпроса какви средства да изберат, когато изготвят програмите за действие в съответствие с член 5, параграф 4 от тази директива, както и когато приемат допълнителните мерки и засилените действия, посочени в параграф 5 от този член.

26 На трето място, според запитващата юрисдикция не е очевидна заплаха за общественото здраве, тъй като други норми, сред които по-специално Директива 98/83/ЕО на Съвета от 3 ноември 1998 година относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека (ОВ L 330, 1998 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 4, стр. 255), имат за цел да се осигури качество на подаваната към потребителите вода.

27 При тези условия Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 288 ДФЕС във връзка с член 5, параграф 4 [от Директива 91/676] или с член 5, параграф 5 във връзка с буква А, точка 2 от приложение I към [тази директива], да се тълкува в смисъл, че

а) публично водоснабдително предприятие […] [което] поради […] [твърдени] недостатъчни планове за действие (защото в обслужвания от него район концентрацията на нитрати във водата превишава 50 милиграма на литър) […] трябва да извършва мерки за пречистване на водата,

[…]

б) потребител […] който притежава законоустановено право да ползва водата от кладенеца в собствения си имот, […] [и доколкото] поради […] [твърдени] недостатъчни планове за действие […] концентрацията на нитрати във водата от неговия водоизточник (кладенец в имота му) превишава 50 милиграма на литър, той […] не може да упражнява законното си ограничено право на ползване на подземната вода в своя поземлен имот

[…]

в) община, която […] ползва или предоставя […]общински водоем за снабдяване […]като източник на вода само за битови нужди […] [и доколкото поради [твърдени] недостатъчни планове за действие] концентрацията на нитрати във водата превишава 50 милиграма на литър във въпросния водоизточник, поради което е невъзможно да се консумира като питейна вода, […]

[са пряко засегнати лица по смисъла на практиката на Съда на Европейския съюз, в случая поради евентуално неправилно транспониране на Директива 91/676, и че поради това са им предоставени субективни права]

– за изменение на национална програма за действие, приета с цел транспонирането на Директива [91/676] (съгласно член 5, параграф 4 от [тази директива]), по такъв начин, че да се приемат по-строги мерки, за да се постигнат целите по член 1 от [посочената директива], и по-конкретно [за] постиг[ане на] максимална концентрация на нитрати в подземните води до 50 милиграма на литър в отделните водоизточници;

– за предприемане на всякакви допълнителни мерки или засилени действия (съгласно член 5, параграф 5 от [91/676]), насочени към постигане на целите по член 1 от [тази директива], и по-конкретно за постигане на максимална концентрация на нитрати в подземните води до 50 милиграма на литър в отделните водоизточници?

Следва да се отбележи, че и в трите горепосочени хипотези във всички случаи е било гарантирано опазването на здравето на потребителите, като в случаите по букви б) и в) потребителите (като носители на задължението и правото да бъдат свързани с водопроводната мрежа) получават вода от съответното водоснабдително предприятие, а в случая по буква а) водата е подлагана на мерки за пречистване“.

По преюдициалния въпрос

28 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 288 ДФЕС, член 5, параграфи 4 и 5 от Директива 91/676 и буква А, точка 2 от приложение I към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че физически и юридически лица като жалбоподателите в главното производство, на които е възложено водоснабдяването или които имат право да използват кладенец, следва да могат да изискват от компетентните национални органи да изменят съществуваща програма за действие или да приемат допълнителните мерки или засилените действия, предвидени в член 5, параграф 5 от тази директива, за да се постигне максимално съдържание на нитрати до 50 милиграма на литър във всеки отделен водоизточник.

29 С този въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи, на първо място, дали и при какви условия правото на Съюза предоставя на частноправните субекти процесуална легитимация за тази цел пред националните органи и юрисдикции, на второ място, какви задължения произтичат конкретно от Директива 91/676, и на трето място, дали частноправният субект може да се позове пряко на тези задължения пред компетентните национални органи.

По процесуалната легитимация на частноправните субекти

30 Съгласно постоянната практика на Съда би било несъвместимо с обвързващото действие, което член 288 ДФЕС признава на Директивата, да се изключи по принцип възможността за засегнатите лица да се позовават на задълженията, които тя налага (решения от 19 януари 1982 г., Becker, 8/81, EU:C:1982:7, т. 22, от 7 септември 2004 г., Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, т. 66 и от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 34).

31 По-специално в случаите, в които с директива законодателят на Съюза е задължил държавите членки да следват определена линия на поведение, полезното действие на този акт би било отслабено, ако частноправните субекти не могат да се позовават на него в съдебни производства и националните съдилища не могат да го вземат предвид като част от правото на Съюза, за да проверят дали при упражняването на възможността, с която разполага по отношение на формата и методите за изпълнение на този акт, националният законодател не е превишил границите на предоставената с него свобода на преценка (решения от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др., C-72/95, EU:C:1996:404, т. 56 и от 26 юни 2019 г., Craeynest и др., C-723/17, EU:C:2019:533, т. 34).

32 Както отбелязва генералният адвокат в точка 41 от заключението си, от това следва, че най-малкото физически и юридически лица, които са пряко засегнати от нарушение на разпоредбите на дадена директива, трябва да могат да искат да се изпълняват съответните задължения от компетентните органи, като при необходимост сезират съответните юрисдикции.

33 Освен това титуляри на правата, предвидени в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, са „представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право“. Тази разпоредба, разглеждана във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, задължава държавите членки да осигуряват ефективна съдебна защита на предоставените от правото на Съюза права, по-специално на разпоредбите от правото относно околната среда (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 45).

34 Правото на обжалване, предвидено в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, обаче би било лишено от всякакво полезно действие, дори би било изпразнено от съдържание, ако следва да се приеме, че с налагането на подобни критерии определени категории „представители на обществеността“, а с аргумент за по-силното основание и определени категории „представители на засегнатата общественост“, каквито са организациите за опазване на околната среда, отговарящи на поставените в член 2, параграф 5 от Орхуската конвенция изисквания, биха били лишени от всякаква възможност за обжалване по съдебен ред (решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, т. 46).

35 За да се определи дали физически и юридически лица като жалбоподателите в главното производство са пряко засегнати от неизпълнение на задълженията, предвидени в Директива 91/676, следва да се разгледат целта и релевантните разпоредби на тази директива, чието правилно прилагане е поискано пред запитващата юрисдикция.

36 Видно от член 1 от нея, целта на Директива 91/676 е намаляване на замърсяването на водите, предизвикано или породено от нитрати от селскостопански източници, и предотвратяване на всяко ново замърсяване от този вид. За тази цел член 5 от посочената директива предвижда, че при определените от него условия държавите членки съставят програми за действие и при необходимост приемат допълнителни мерки или засилени действия.

37 Освен това член 2, буква й) от посочената директива определя понятието „замърсяване“ като изхвърлянето на азотни съединения от селскостопански източници във водната среда, пряко или непряко, което води до последици, представляващи заплаха за здравето на човека, вреди на живите ресурси и на водната екологична система, руши съоръженията или възпрепятства други видове законна употреба на водите.

38 Това понятие е конкретизирано в член 3, параграф 1 от Директива 91/676, както и по-специално в буква А, точка 2 от приложение I към нея, откъдето е видно, че държавите членки трябва най-малкото да приемат, че подземните води са замърсени, ако имат съдържание на нитрати, по-високо от 50 милиграма на литър, или могат да бъдат замърсени, ако при липса на подходящи мерки, предприети на основание член 5 от посочената директива, има опасност тази стойност да бъде превишена.

39 Ето защо, видно от член 2, буква й) и член 3, параграф 1 от Директива 91/676, трябва да се приеме, че съдържание на нитрати в подземните води, което превишава или има опасност да превиши 50 милиграма на литър, е в състояние да затрудни законната употреба на водите.

40 От изложеното по-горе произтича, че физическо или юридическо лице, което има право да черпи и да използва подземни води, е пряко засегнато от превишаването или опасността от превишаване на този праг, което може да ограничи предоставеното му право, като възпрепятства законната употреба на тези води.

41 С оглед на разнообразните видове употреба, посочени в член 2, буква й) от Директива 91/676, не може да промени този извод обстоятелството, че само по себе си това превишаване не поставя в опасност здравето на лицата, които искат да подадат жалба.

42 Що се отнася по-специално до положението на жалбоподателите в главното производство, от акта за преюдициално запитване става ясно, че съгласно член 10 от Закона за водите от 1959 г. те са в правото си да използват за своите домакински или стопански нужди източниците на подземни води, с които разполагат.

43 Доколкото съдържанието на нитрати в съответните подземни води превишава или има опасност да превиши 50 милиграма на литър, използването на тези води от жалбоподателите в главното производство е възпрепятствано.

44 Всъщност, както е видно от акта за преюдициално запитване, превишаването на този праг може да им попречи да използват нормално водата от своите източници или най-малкото да ги принуди да направят разходи, за да отстранят замърсяването.

45 Следователно физически и юридически лица като тези в главното производство са пряко засегнати от факта, че не е постигната основната, формулирана в член 1 от Директива 91/676, цел да се намали и предотврати замърсяването на водите, предизвикано или породено от нитрати от селскостопански източници, което е последица от неизпълнението на някои от задълженията, произтичащи от тази директива за държавите членки.

46 Ето защо физически и юридически лица като жалбоподателите в главното производство трябва да могат да изискват от националните органи, евентуално като сезират компетентните юрисдикции, спазването на тези задължения.

По обхвата на задължението за намаляване и предотвратяване на замърсяването

47 Що се отнася до задълженията, които произтичат от Директива 91/676, запитващата юрисдикция иска да установи по-специално дали максималното съдържание на нитрати от 50 милиграма на литър в подземните води, предвидено в буква A, точка 2 от приложение I към тази директива, е стойност с определящо значение за задължението на компетентните национални органи да изменят програмите за действие, които са приели в приложение на член 5, параграфи 1—4 от посочената директива, или да приемат допълнителни мерки в съответствие с параграф 5 от този член.

48 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се има предвид не само съдържанието ѝ, но и контекстът и целите на правната уредба, от която тя е част (решение от 7 февруари 2018 г., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, т. 54 и цитираната съдебна практика).

49 Както отбелязва генералният адвокат в точка 55 от заключението си, съгласно член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз, член 3, параграф 3 ДЕС и член 191, параграф 2 ДФЕС политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита.

50 От точки 36—39 от настоящото решение следва, че с постигането на целта ѝ да намали замърсяването на водите, предизвикано или пренесено от нитрати от селскостопански източници, и да предотврати всяко ново замърсяване от този вид, Директива 91/676 се стреми да даде възможност на частноправните субекти да използват законно водите, което означава, че съдържанието на нитрати не трябва да превишава 50 милиграма на литър.

51 Както припомня генералният адвокат в точки 72 и 73 от заключението си, Директива 91/676 предвижда специални инструменти за борба със замърсяването на водите с нитрати от селскостопански източници. Тя се прилага в случаите, в които изхвърлянето на азотни съединения от селскостопански източници допринася значително за замърсяването (решение от 29 април 1999 г., Standley и др., C-293/97, EU:C:1999:215, т. 35). В това отношение следва да се припомни, че Съдът вече е постановил, че този принос е значителен, когато селското стопанство е например отговорно за 17 % от съдържанието на общ азот в определен басейн (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2005 г., Комисия/Белгия, C-221/03, EU:C:2005:573, т. 86).

Ако е изпълнено това условие за прилагане на Директива 91/676, държавите членки са длъжни да определят в съответствие с член 3, параграф 1 от нея състоянието на водите на своята територия.

52 Когато съгласно последната разпоредба във връзка с буква А от приложение I към Директива 91/676 водите трябва да се считат за замърсени или за такива, които могат да бъдат замърсени, държавите членки са длъжни да приемат мерките, предвидени в член 5 от нея, а именно програми за действие и ако е необходимо, допълнителни мерки и засилени действия (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Комисия/Германия, C-543/16, непубликувано, EU:C:2018:481, т. 60).

53 Що се отнася, от една страна, до програмите за действие, тяхното прилагане е неразривно свързано с член 3, параграф 1 от Директива 91/676, при положение че дотогава, докато при липсата на подходящи програми за действие, приети в приложение на член 5, параграф 4 от тази директива, водите са или има опасност да бъдат замърсени, държавите членки са длъжни да приемат такива програми за действие. Във всеки случай съдържащите се в тях мерки са до голяма степен определени в самата Директива 91/676, както е видно от член 5, параграф 4 във връзка с приложение III към нея.

54 Вярно е, че държавите членки разполагат с известна свобода на действие при избора на конкретните условия за прилагане на предписанията на Директива 91/676. Те обаче трябва да осигурят при всички случаи постигането на целите на тази директива, а следователно и целите на политиката на Съюза във връзка с опазването на околната среда, съобразно изискванията на член 191, параграфи 1 и 2 ДФЕС (решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Франция, C-237/12, EU:C:2014:2152, т. 30).

55 От друга страна, както следва от член 5, параграф 5 от тази директива, държавите членки са длъжни в рамките на програмите за действие да вземат всякакви допълнителни мерки или засилени действия, които считат за необходими, ако се окаже, от началото или в светлината на придобития опит при прилагане на програмите, че посочените в параграф 4 от този член мерки няма да са достатъчни за постигане на определените в член 1 от същата директива цели.

56 Съгласно практиката на Съда от това следва, че държавите членки трябва да вземат такива допълнителни мерки или засилени действия още от първата констатация, че такива са необходими (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Комисия/Германия, C-543/16, непубликувано, EU:C:2018:481, т. 53 и цитираната съдебна практика).

57 За да изпълнят по-конкретно последното задължение, държавите членки трябва да наблюдават отблизо състоянието на водите. Така съгласно член 5, параграф 6, първа алинея от Директива 91/676 те са длъжни да изготвят и прилагат програми за наблюдение.

58 Съгласно член 5, параграф 3, букви а) и б) от Директива 91/676 програмите за действие са съобразени с най-добрите налични научни и технически познания, както и с физическите, геоложки и климатични условия на всеки регион (решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Франция, C-237/12, EU:C:2014:2152, т. 29). Същото изискване се прилага и по отношение на програмите за наблюдение, тъй като те трябва да бъдат адекватни за оценка на ефикасността на програмите за действие. Дванадесето съображение от тази директива потвърждава този извод.

59 Освен това, като се има предвид тринадесето съображение от Директива 91/676, в зависимост от хидрогеоложките условия и съответното време, което е необходимо, за да могат вече приетите на основание член 5 от тази директива мерки да доведат до подобряване на качеството на

водите, действително измерените във водата стойности и тенденциите, които се появяват с течение на времето, представляват релевантни фактори, за да се определи дали е необходимо да се приемат допълнителни мерки или засилени действия.

60 Такива релевантни фактори са изтъкнатите от запитващата юрисдикция факти, а именно превишаването на максимално допустимото съдържание на нитрати от 50 милиграма на литър, което е особено високо в определени точки за измерване, що се отнася до първия жалбоподател в главното производство, колебанията в качеството на водата в кладенеца на втория жалбоподател в главното производство и постоянното ниво на замърсяване на кладенеца на третия жалбоподател в главното производство.

61 Освен това Съдът вече е постановил, че за да се констатира необходимост от приемане на допълнителни мерки или от въвеждане на засилени действия в приложение на член 5, параграф 5 от Директива 91/676, не следва да се доказва, че вече приетите мерки са неефективни (решение от 21 юни 2018 г., Комисия/Германия, C-543/16, непубликувано, EU:C:2018:481, т. 63 и 64).

62 Както отбелязва генералният адвокат в точка 105 от заключението си, излишъкът на азот в почвата също е релевантен фактор за констатацията, че дадена програма за действие не е достатъчна.

63 Всъщност такъв излишък противоречи на член 5, параграф 4, буква а) от Директива 91/676 във връзка с параграф 1, точка 3 от приложение III към нея. Тези разпоредби установяват принципа на балансирано наторяване и изискват съответствие между предвидимите нужди на културите от азот и количеството азот, осигурен на тези култури от почвата и подобряващите я вещества. Следователно посочените разпоредби изискват от държавите членки да определят точно какви количества азот могат да разпръскват земеделските производители (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Комисия/Германия, C-543/16, непубликувано, EU:C:2018:481, т. 87, 88 и 92).

64 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се отбележи, че ако нитратите от селскостопански произход допринасят в значителна степен за замърсяването, както се посочва в точка 51 от настоящото решение, съгласно членове 1, 3 и 5 от Директива 91/676 държавите членки са длъжни да използват мерките, посочени в член 5, параграфи 4 и 5 от нея, дотогава, докато при липсата на такива мерки съдържанието на нитрати в подземните води превишава или има опасност да превиши 50 милиграма на литър.

65 По-конкретно, ако в рамките на програмите за наблюдение, посочени в точка 57 от настоящото решение, и с оглед по-специално на показателите, изложени в точки 59—63 от същото решение, се окаже, че не може да се предвиди намаляване на замърсяването на водите, държавите членки трябва да приемат допълнителни мерки или да въведат засилени действия в приложение на член 5, параграф 5 от Директива 91/676.

66 По-нататък, с въпроса си запитващата юрисдикция иска да се установи дали максималното съдържание на нитрати от 50 милиграма на литър в подземните води трябва да бъде спазвано във всеки отделен водоизточник.

67 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 5, параграф 6, втора алинея от Директива 91/676, ако държава членка не е определила специални уязвими зони, а прилага разпоредбите на посочения член 5 за цялата си национална територия, съдържанието на нитрати във водите се следи в избраните точки на измерване, които позволяват да се определи размерът на замърсяването на водите с нитрати от селскостопански източници. От акта за преюдициално запитване е видно, че Република Австрия е избрала тази възможност.

68 Следователно превишаването на съдържанието на нитрати от 50 милиграма на литър във водата или опасността от подобно превишаване в някоя от избраните точки за измерване води до задължение за прилагане на мерките, предвидени в член 5, параграфи 4 и 5 от Директива 91/676. Тази директива обаче не задължава държавите членки да разширяват мерките за наблюдение извън предвиденото в член 5, параграф 6 от посочената директива.

69 Доколкото стойностите, измерени в кладенец или в друг водоизточник като тези на жалбоподателите по главното производство, са различни от стойностите, получени с помощта на точките за измерване, не е изключено местоположението на тези точки да е било избрано в нарушение на член 5, параграф 6 от Директива 91/676, така че да не позволяват да се определи размерът на замърсяването на територията, за която се отнасят.

По възможността за позоваване на задължението за намаляване и предотвратяване на замърсяването

70 Задълженията, предвидени в член 5, параграфи 4 и 5 от Директива 91/676, са ясни, точни и безусловни, така че частноправните субекти могат да се позовават на тях срещу държавата (вж. по аналогия, решение от 26 юни 2019 г., Craeynest и др., C-723/17, EU:C:2019:533, т. 42).

71 Разбира се, държавите членки трябва да определят, при спазване на ограниченията, произтичащи от приложение III към Директива 91/676, мерките, необходими за изпълнение на тези задължения. При все това, съгласно член 1 от тази директива, тези мерки трябва да са годни да намалят замърсяването на водите, предизвикано или породено от нитрати от селскостопански източници, и да предотвратят всяко ново замърсяване от този вид.

72 Ето защо, макар в това отношение държавите членки да имат право на преценка, така или иначе решенията, приети от компетентните органи, трябва да подлежат на съдебен контрол по-конкретно за да се провери дали не са превишили границите, определени за упражняване на това право (вж. в този смисъл решения от 24 октомври 1996 г., Kraaijeveld и др., C-72/95, EU:C:1996:404, т. 59, от 25 юли 2008 г., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, т. 46 и от 26 юни 2019 г., Craeynest и др., C-723/17, EU:C:2019:533, т. 45).

73 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 288 ДФЕС, член 5, параграфи 4 и 5 от Директива 91/676 и буква А, точка 2 от приложение I към нея трябва да се тълкуват в смисъл, че ако изхвърлянето на азотни съединения от селскостопански източници допринася значително за замърсяването на съответните подземни води, физически и юридически лица като жалбоподателите в главното производство следва да могат да изискват от компетентните национални органи да изменят съществуваща програма за действие или да приемат допълнителните мерки или засилените действия, предвидени в член 5, параграф 5 от тази директива, дотогава, докато при липсата на такива мерки съдържанието на нитрати в подземните води превишава или има опасност да превиши 50 милиграма на литър в една или повече точки на измерване по смисъла член 5, параграф 6 от посочената директива.

По съдебните разноски

74 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 288 ДФЕС, член 5, параграфи 4 и 5 и буква А, точка 2 от приложение I към Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници трябва да се тълкуват в смисъл, че ако изхвърлянето на азотни съединения от селскостопански източници допринася значително за замърсяването на съответните подземни води, физически и юридически лица като жалбоподателите в главното производство следва да могат да изискват от компетентните национални органи да изменят съществуваща програма за действие или да приемат допълнителните мерки или засилените действия, предвидени в член 5, параграф 5 от тази директива, дотогава, докато при липсата на такива мерки съдържанието на нитрати в подземните води превишава или има опасност да превиши 50 милиграма на литър в една или повече точки на измерване по смисъла член 5, параграф 6 от посочената директива.

Подписи