Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

3 päivänä lokakuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 91/676/ETY – Vesien suojeleminen maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta – Tavoite vähentää pilaantumista – Pilaantuneet vedet – Nitraattipitoisuuden enimmäismäärä, joka on 50 mg/l – Jäsenvaltioiden toteuttamat toimintaohjelmat – Yksityisten oikeudet tällaisen ohjelman muuttamiseen – Asiavaltuus kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa

Asiassa C–197/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 13.3.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.3.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl ja

Gemeinde Zillingdorf,

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismusin, aiemmin Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen ja M. Safjan,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.2.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl ja Gemeinde Zillingdorf, edustajinaan C. Onz, Rechtsanwalt, ja H. Herlicska,

– Itävallan hallitus, asiamiehinään G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll ja C. Vogl,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J. M. Hoogveld, M. K. Bulterman ja A. M. de Ree,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna, D. Krawczyk ja M. Malczewska,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. C. Becker ja E. Manhaeve,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.3.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 288 artiklan sekä vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY (EYVL 1991, L 375, s. 1) 5 artiklan 4 ja 5 kohdan sekä liitteessä I olevan A kohdan 2 alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty menettelyssä, jonka Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Burgenlandin osavaltion pohjoisosan vesilaitos, Itävalta) (jäljempänä vesilaitos), Robert Prandl ja Gemeinde Zillingdorf (Zillingdorfin kunta, Itävalta) ovat panneet vireille Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismusin (liittovaltion kestävän kehityksen ja matkailun ministeriö, Itävalta), aiemmin Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (liittovaltion maa- ja metsätalous-, ympäristö- ja vesitalousministeriö, Itävalta) (jäljempänä ministeriö), 30.5.2016 tekemästä päätöksestä, jolla tämä viimeksi mainittu jätti tutkimatta hakemukset, joissa vaadittiin nitraattia koskevan vuoden 2012 toimintaohjelman (Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012) muuttamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 Århusissa ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 4 ja 5 kohdassa määrätään seuraavaa:

”4. ’Yleisöllä’ tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä.

5. ’Yleisöllä, jota asia koskee’ tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee.”

4 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on –– mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.”

Unionin oikeus

5 Direktiivin 91/676 johdanto-osan 1., 3., 5., 6. ja 10.–13. perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”jäsenvaltioiden joidenkin alueiden veden nitraattipitoisuus lisääntyy ja on jo korkea verrattuna standardeihin, joista on säädetty jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/440/ETY [(EYVL 1975, L 194, s. 26)], sellaisena kuin se on muutettuna [9 päivänä lokakuuta 1979 annetulla neuvoston] direktiivillä 79/869/ETY [(EYVL 1979, L 271, s. 44)], sekä juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetussa [neuvoston] direktiivissä 80/778/ETY [(EYVL 1980, L 229, s. 11)], sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1985 liittymissopimuksella,

– –

komission vihreässä kirjassa ”Yhteisen maatalouspolitiikan näkymiä” käsitellyssä yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisessa osoitetaan, että vaikka typpipitoisten lannoitteiden ja lantojen käyttäminen on yhteisön maatalouden kannalta välttämätöntä, lannoitteiden liikakäyttö muodostaa vaaran ympäristölle; – –

– –

pääasialliset yhteisön vesiä pilaavat hajanaisista lähteistä tulevat aineet ovat maataloudesta peräisin olevia nitraatteja,

ihmisten terveyden ja elävien luonnonvarojen ja vesiekosysteemien suojelemiseksi ja veden muun oikeutetun käytön turvaamiseksi on näin ollen tarpeen vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää tällaisen pilaantumisen laajeneminen; tätä varten on tarpeen toteuttaa typpiyhdisteiden varastointia ja levitystä sekä eräitä maanviljelymenetelmiä koskevia toimenpiteitä,

– –

on tarpeen, että jäsenvaltiot määrittelevät pilaantumisalttiit vyöhykkeet ja että ne laativat ja toteuttavat toimintaohjelmia, joiden tarkoituksena on vähentää typpiyhdisteiden aiheuttamaa veden pilaantumista pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä,

tällaisissa toimintaohjelmissa on oltava toimenpiteitä kaikkien typpipitoisten lannoitteiden pintalevityksen rajoittamiseksi ja erityisesti erityisten rajojen asettamiseksi karjanlannan käytölle,

toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi on tarpeen valvoa vesien laatua ja soveltaa vertailumenetelmiä typpiyhdisteiden määritykseen,

tiettyjen jäsenvaltioiden hydrogeologia on tunnustetusti sellainen, että voi kestää useita vuosia ennen kuin suojelutoimenpiteet johtavat veden laadun parantumiseen”.

6 Direktiivin 91/676 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on:

– maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja

– estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen.”

7 Kyseisen direktiivin 2 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’pohjavedellä’ kaikkea vettä, joka on maan pinnan alapuolella tiivistymisvyöhykkeessä ja suorassa yhteydessä maahan tai maapohjaan,

b) ’makealla vedellä’ luonnossa esiintyvää vettä, jonka suolapitoisuus on alhainen ja jonka katsotaan yleensä soveltuvan suodatettavaksi ja käsiteltäväksi juomaveden valmistusta varten,

– –

i) ’rehevöitymisellä’ veden rikastumista typpiyhdisteillä, mikä aiheuttaa levien ja korkeampien kasvilajien kiihtynyttä kasvua, jonka tuloksena on ei-toivottuja veden eliötasapainon ja kyseisen veden laadun häiriöitä,

j) ’pilaantumisella’ sellaista maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön, jonka seuraukset aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa eläville luonnonvaroille ja vesiekosysteemeille, vahinkoa virkistyskäytölle, tai haittaavat muita veden oikeutettuja käyttöjä,

k) ’pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä’ 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti määriteltyjä vyöhykkeitä.”

8 Mainitun direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on määriteltävä pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua, jos 5 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei toteuteta, liitteessä I vahvistettujen perusteiden mukaan.

2. Jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta määriteltävä pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu 1 kohdan mukaisesti määriteltyihin vesiin ja jotka aiheuttavat pilaantumista. – –

– –

4. Jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen ja tarvittaessa muutettava tai täydennettävä pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden luetteloa silloin, kun se on aiheellista ja vähintään joka neljäs vuosi, jotta voidaan ottaa huomioon muutokset ja tekijät, joita ei voitu ennustaa edellisen määrittelyn aikana. – –

5. Jäsenvaltiot vapautetaan velvoitteesta määritellä erityiset pilaantumisalttiit vyöhykkeet, jos ne laativat 5 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat ja soveltavat niitä tämän direktiivin mukaisesti koko alueellaan.”

9 Saman direktiivin 4 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jotta yleinen suojelutaso kaikkien vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan varmistaa, jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta:

a) laadittava hyvän maatalouskäytännön ohjeet – –

b) laadittava tarvittaessa ohjelma – – mukaan lukien maanviljelijöille annettava koulutus ja tiedotus.

– –”

10 Direktiivin 91/676 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimintaohjelmia määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten kahden vuoden kuluessa 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta ensimmäisestä määrittelystä tai yhden vuoden kuluessa kustakin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta myöhemmästä määrittelystä.

2. Toimintaohjelma voi koskea kaikkia jäsenvaltion alueella olevia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä, tai jos jäsenvaltio pitää sitä aiheellisena, eri pilaantumisalttiita vyöhykkeitä tai vyöhykkeiden osia varten voidaan laatia eri ohjelmia.

3. Toimintaohjelmassa on otettava huomioon:

a) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot pääasiallisesti siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet,

b) ympäristöolosuhteet kyseisen jäsenvaltion asianomaisilla alueilla.

4. Toimintaohjelmat toteutetaan neljän vuoden kuluessa niiden laatimisesta, ja niissä on oltava seuraavat pakolliset toimenpiteet:

a) liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet,

b) ne toimenpiteet, joista jäsenvaltiot ovat määränneet – – hyvän maatalouskäytännön ohjeissa – –

5. Jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava osana toimintaohjelmia, tarpeellisina pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden on otettava näiden toimenpiteiden tai toimien valinnassa huomioon niiden tehokkuus sekä niiden kustannukset verrattuna muihin mahdollisiin ehkäiseviin toimenpiteisiin.

6. Jäsenvaltioiden on laadittava ja toteutettava asiaankuuluvia valvontaohjelmia tämän artiklan mukaisesti laadittujen toimintaohjelmien tehokkuuden arvioimiseksi.

Jäsenvaltioiden, jotka soveltavat 5 artiklan säännöksiä koko alueellaan, on valvottava vesien (pinta- ja pohjavesien) nitraattipitoisuutta valituissa mittauspaikoissa, jotka mahdollistavat vesien maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen laajuuden toteamisen.

7. Jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen toimintaohjelmiaan joka neljäs vuosi ja tarvittaessa muutettava niitä, mukaan lukien kaikki 5 kohdan mukaisesti toteutetut lisätoimenpiteet. Niiden on ilmoitettava komissiolle kaikista toimintaohjelmiin tehdyistä muutoksista.”

11 Tämän direktiivin liitteessä I säädetään seuraavaa:

”A. Tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut vedet määritellään muun muassa seuraavien perusteiden mukaan:
1) onko erityisesti juomaveden valmistukseen käytettyjen tai tarkoitettujen makeiden pintavesien nitraattipitoisuus suurempi tai onko vaara, että se on suurempi kuin direktiivissä 75/440/ETY[, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 79/869,] säädetään, jos tämän direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta,
2) sisältävätkö pohjavedet tai onko vaara, että ne sisältävät yli 50 mg/l nitraatteja, jos 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta,

3) ovatko luonnonjärvet tai muut makeat vesistöt, jokisuut, rannikkovedet ja merivedet rehevöityneitä tai onko vaara, että ne rehevöityisivät lyhyen ajan kuluessa, jos 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta?

B. Näitä perusteita soveltaessaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon myös:
1) vesien ja maan fyysiset ja ympäristölliset ominaispiirteet,
2) nykyiset tiedot typpiyhdisteiden käyttäytymisestä ympäristössä (vesissä ja maassa),
3) nykyiset tiedot 5 artiklan mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksesta.”

12 Direktiivin 91/676 liitteeseen III sisältyy yksityiskohtainen luettelo toimenpiteistä, jotka on sisällytettävä tämän direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimintaohjelmiin. Sen 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. Toimenpiteissä on oltava sääntöjä, jotka koskevat:

– –

3) lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamista hyvän maatalouskäytännön mukaisesti ottaen huomioon asianomaisen pilaantumisalttiin vyöhykkeen ominaisuudet – –

– –

joka perustuu seuraavien seikkojen väliseen tasapainoon:

i) viljelykasvien ennakoitu typen tarve,

ja

ii) viljelykasvien maaperästä ja lannoituksesta saama typen määrä, joka vastaa:

– maaperässä olevan typen määrää hetkellä, jona viljelykasvit alkavat käyttää sitä merkittävässä määrin (jäljelle jäävät määrät talven lopussa),

– maaperässä olevan orgaanisen typen nettomineralisaation tuloksena muodostuvaa typen määrää,

– karjanlannasta peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia,

– keinolannoitteista ja muista lannoitteista peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia.”

Itävallan oikeus

13 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että direktiivin 91/676 5 artikla on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä vuoden 1959 vesilain (Wasserrechtsgesetz 1959) 55p §:llä. Tässä säännöksessä annetaan liittovaltion ministerille toimivalta toteuttaa asetuksella ohjelmia, joilla pyritään asteittain vähentämään ja estämään vastaisuudessa maatalouden suorista ja välillisistä typpiyhdistepäästöistä aiheutuvaa vesien pilaantumista. Nitraattia koskevasta vuoden 2012 toimintaohjelmasta annettu asetus annettiin näin ollen vuoden 1959 vesilain 55p §:n nojalla.

14 Kyseisen lain 10 §:n 1 momentissa säädetään kiinteistöjen omistajien pohjavesien käytöstä, ja sen mukaan kiinteistön omistajat eivät tarvitse lupaa pohjaveden käyttöön oman talouden tai elinkeinotoiminnan tarpeisiin, jos vedenotto tapahtuu ainoastaan käsikäyttöisten pumppaus- tai vedenottolaitteistojen avulla tai jos vedenotto on kohtuullisessa suhteessa kiinteistön kokoon nähden.

Pääasian oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymys

15 Verwaltungsgericht Wienissä (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta) nostamassaan kanteessa vesilaitos, Prandl ja Zillingdorfin kunta ovat riitauttaneet ministeriön 30.5.2016 tekemän päätöksen, jolla tämä jätti tutkimatta niiden hakemukset nitraattia koskevan vuoden 2012 toimintaohjelman muuttamisesta.

16 Vesilaitos on julkisoikeudellinen laitos, jolla on lakisääteinen velvollisuus turvata julkinen vesihuolto tarkasti määritellyllä alueella eli Burgenlandissa (Itävalta). Se on Itävallan neljänneksi suurin vesilaitos, joka vastaa noin 160 000 ihmisen vesihuollosta. Tällä alueella rakennuksia käsittävien kiinteistöjen omistajilla on periaatteessa velvollisuus liittyä vesihuoltoverkostoon. Jotta vettä voidaan käyttää juomavetenä, sen nitraattipitoisuuden on oltava alle 50 mg/l. Joissakin mittauspaikoissa pohjavedestä otetun veden nitraattipitoisuus kuitenkin ylittää tämän arvon yli 100 prosentilla. Tällainen vesi siis käsitellään ennen sen jakelua, jotta nitraattipitoisuus olisi alle 50 mg/l.

17 Prandl omistaa talokaivon. Siitä saatavan veden nitraattipitoisuus oli nitraattia koskevan vuoden 2012 toimintaohjelman muuttamista koskevien hakemusten tekemisen ajankohtana 59 mg/l. Vuoden 2017 joulukuussa nitraattipitoisuus ei ollut yli 50 mg/l. On kuitenkin selvää, että arvot vaihtelevat, joten ei ole poissuljettua, että nitraattipitoisuus on yli 50 mg/l.

18 Zillingdorfin kunta ylläpitää kunnallista kaivoa, jonka vesi on korkean nitraattipitoisuuden vuoksi luokiteltu juomakelvottomaksi. Nitraattia koskevasta vuoden 2012 toimintaohjelmasta annetun asetuksen muuttamista koskevien hakemusten esittämisen ajankohtana nitraattipitoisuus oli 71 mg/l. Tämä pitoisuus pysyi pääasian oikeudenkäynnin aikana korkeana.

19 Ministeriön hylkäävä päätös perustuu Itävallan oikeuden periaatteeseen, jonka mukaan oikeushenkilöllä tai luonnollisella henkilöllä on hallintomenettelyssä tai tuomioistuimessa oikeus panna menettely vireille tai nostaa kanne vain, jos sillä on subjektiivisia aineellisia oikeuksia, joiden loukkaamiseen se vetoaa. Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin) korostaa, että sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa Itävallan hallinto-oikeuden merkityksellisistä säännöksistä eli vuoden 1959 vesilaista ja yleisestä hallintomenettelylaista (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) ei seuraa pääasian valittajille subjektiivisia aineellisia oikeuksia.

20 Kun otetaan huomioon tämä kansallisen lainsäädännön oikeudellinen este, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voivatko pääasian valittajat tukeutua unionin oikeuteen ja erityisesti direktiiviin 91/676 saadakseen muutetuksi nitraattia koskevaa vuoden 2012 toimintaohjelmaa.

21 Unionin tuomioistuin nimittäin totesi 25.7.2008 annetussa tuomiossa Janecek (C–237/07, EU:C:2008:447) ja 19.11.2014 annetussa tuomiossa ClientEarth (C–404/13, EU:C:2014:2382), että ilmanlaatua koskevissa asioissa tietyt henkilöt saattoivat vedota raja-arvojen noudattamiseen silloin, kun asia koskee näitä henkilöitä suoraan muun muassa sen vuoksi, että heidän terveytensä oli suoraan vaarannettuna. Kansallisen tuomioistuimen mukaan ei ole poissuljettua, että tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa myös veden laatua koskevissa asioissa.

22 Direktiivin 91/676 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia toteuttamaan nitraattia koskevan vuoden 2012 toimintaohjelman kaltaisia toimintaohjelmia. Näissä ohjelmissa olisi oltava sitovia toimenpiteitä vesien pilaantumisen vähentämiseksi ja maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen estämiseksi vastaisuudessa.

23 Useat seikat ovat kuitenkin esteenä sille, että yksityinen voi vedota tähän velvoitteeseen kansallisessa viranomaisessa.

24 Ensinnäkin on vaikea määritellä kyseisen velvollisuuden täsmällistä ulottuvuutta, koska on epävarmaa, onko direktiivin 91/676 liitteessä I säädetty raja-arvo 50 mg/l, jonka avulla tämän direktiivin 3 artiklassa tarkoitetut pilaantumisalttiit vyöhykkeet määritellään, tältä osin luonteeltaan sitova.

25 Toiseksi direktiivissä 91/676 myönnetään jäsenvaltioille harkintavaltaa valita keinot kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaisia toimintaohjelmia laadittaessa ja kyseisen artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja lisätoimenpiteitä ja vahvistettuja toimia toteutettaessa.

26 Kolmanneksi kyseessä ei ole kansanterveydelle aiheutuva uhka, koska kuluttajille toimitettavan veden laatu varmistetaan muissa säännöissä, muun muassa ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta 3.11.1998 annetussa neuvoston direktiivissä 98/83/EY (EYVL 1998, L 330, s. 32).

27 Verwaltungsgericht Wien päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 288 artiklaa, tarkasteltuna yhdessä [direktiivin 91/676] 5 artiklan 4 kohdan kanssa tai [tämän direktiivin] 5 artiklan 5 kohdan kanssa, tarkasteltuna yhdessä saman direktiivin liitteessä I olevan A kohdan 2 alakohdan kanssa, tulkittava siten, että

a) kun kyse on julkisesta vesilaitoksesta – – siltä osin – – kuin puutteellisiksi väitetyt toimintasuunnitelmat (koska kyseisen vesilaitoksen alueella veden nitraattipitoisuus ylittää arvon 50 mg/l) koskevat sitä siitä syystä, että sen on toteutettava vedenkäsittelytoimenpiteitä, – –

– –

b) kun kyse on kuluttajasta, jolla lain mukaan olisi oikeus omasta talokaivostaan peräisin olevan veden hyödyntämiseen – –, siltä osin – – kuin puutteellisiksi väitetyt toimintasuunnitelmat (sillä veden nitraattipitoisuuden arvo 50 mg/l ylittyy hänen vedenottopaikassaan eli talokaivossa) koskevat häntä siitä syystä, ettei hän voi hyödyntää hänelle lain mukaan kuuluvaa rajoitettua oikeutta kiinteistöllään olevan pohjaveden käyttöön, – –

– –

c) kun kyse on kunnasta – –, joka käyttää juomavesihuoltoa varten ylläpitämäänsä kaivoa vain muuna käyttövesikaivona tai antaa vettä käytettäväksi vain tähän tarkoitukseen – – siltä osin – – kuin [puutteellisiksi väitettyjen toimintasuunnitelmien vuoksi] veden nitraattipitoisuus ylittää arvon 50 mg/l vedenottopaikalla eikä vettä näin ollen ole mahdollista käyttää juomavetenä, – –

[asia koskee niitä suoraan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, tässä tapauksessa mahdollisesti direktiivin 91/676 puutteellisen täytäntöönpanon osalta, ja kun niille on näin ollen tunnustettu kyseisestä direktiivistä johtuva subjektiivinen oikeus]

– vaatia (direktiivin [91/676] 5 artiklan 4 kohdan mukaisen) toimintasuunnitelman, joka on annettu [tämän] direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, muuttamista siltä osin, että siinä säädettäisiin tiukemmista toimenpiteistä direktiivin 1 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja konkreettisesti enintään arvoa 50 mg/l vastaavan nitraattipitoisuuden saavuttamiseksi yksittäisten vedenottopaikkojen pohjavedessä

– vaatia sellaisten (direktiivin [91/676] 5 artiklan 5 kohdan mukaisten) lisätoimenpiteiden tai vahvistettujen toimien toteuttamista, joilla pyritään [tämän] direktiivin 1 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen ja konkreettisesti enintään arvoa 50 mg/l vastaavan nitraattipitoisuuden saavuttamiseen yksittäisten vedenottopaikkojen pohjavedessä?

Kaikissa kolmessa tapauksessa kuluttajien terveyden suojeleminen on joka tapauksessa turvattu joko – tapauksissa b ja c – hankkimalla vesi sitä tarjoavilta vesilaitoksilta (liittymispakon tai liittymisoikeuden nojalla) tai – tapauksessa a – asiaankuuluvien vedenkäsittelytoimien avulla.”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 288 artiklaa sekä direktiivin 91/676 5 artiklan 4 ja 5 kohtaa ja liitteessä I olevan A kohdan 2 alakohtaa tulkittava siten, että pääasian valittajien kaltaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, jotka vastaavat vesihuollosta tai joilla on mahdollisuus käyttää kaivoa, on voitava vaatia toimivaltaisia kansallisia viranomaisia muuttamaan olemassa olevaa toimintaohjelmaa tai toteuttamaan tämän direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa säädettyjä lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jotta jokaisessa vedenottopaikassa saavutetaan nitraattipitoisuus, joka on enintään 50 mg/l.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tällä kysymyksellään selvittämään ensinnäkin, annetaanko unionin oikeudessa yksityisille asiavaltuus kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa, ja jos annetaan, niin millä edellytyksillä, toiseksi, mitä velvoitteita direktiivistä 91/676 konkreettisesti johtuu, ja kolmanneksi, voiko yksityinen vedota näihin velvoitteisiin suoraan toimivaltaisia kansallisia viranomaisia vastaan.

Yksityisten asiavaltuus

30 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olisi SEUT 288 artiklassa direktiiveille tunnustetun sitovan vaikutuksen vastaista, että henkilöillä, joita asia koskee, ei lähtökohtaisesti olisi mahdollisuutta vedota direktiivissä säädettyihin velvoitteisiin (tuomio 19.1.1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, 22 kohta; tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, C–127/02, EU:C:2004:482, 66 kohta ja tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C–664/15, EU:C:2017:987, 34 kohta).

31 Erityisesti tapauksissa, joissa unionin lainsäätäjä on direktiivin avulla velvoittanut jäsenvaltiot toimimaan tietyllä tavalla, tällaisen säädöksen tehokas vaikutus heikentyisi, jos yksityisiä estettäisiin vetoamasta siihen tuomioistuimessa ja jos kansallisia tuomioistuimia estettäisiin ottamasta sitä huomioon unionin oikeuden osana voidakseen todeta, onko kansallinen lainsäätäjä pysynyt direktiivissä säädetyn harkintavaltansa rajoissa, kun otetaan huomioon sille varattu oikeus päättää direktiivin täytäntöönpanon muodosta ja keinoista (tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym., C–72/95, EU:C:1996:404, 56 kohta ja tuomio 26.6.2019, Craeynest ym., C–723/17, EU:C:2019:533, 34 kohta).

32 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa, tästä seuraa, että ainakin luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, joita direktiivin säännösten rikkominen koskee suoraan, on voitava vaatia – tarvittaessa saattamalla asia tuomioistuimen käsiteltäväksi – toimivaltaisia viranomaisia noudattamaan vastaavia velvoitteita.

33 Lisäksi ”yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset” on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätyt oikeudet. Tällä määräyksellä, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja, muun muassa ympäristöoikeuden säännösten osalta (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C–664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta).

34 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrätty oikeus oikeussuojakeinoihin menettäisi kuitenkin kaiken tehokkaan vaikutuksensa ja jopa sisältönsä, jos olisi hyväksyttävä, että tällaisten kriteerien asettamisella tietyiltä ”yleisöön kuuluvien” ryhmiltä ja sitä suuremmalla syyllä ympäristönsuojelujärjestöjen kaltaisilta tahoilta, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee” ja jotka täyttävät Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa asetetut vaatimukset, evättäisiin oikeussuojakeinot (tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C–664/15, EU:C:2017:987, 46 kohta).

35 Sen selvittämiseksi, koskeeko direktiivissä 91/676 säädettyjen velvoitteiden loukkaaminen suoraan pääasian valittajien kaltaisia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, on tutkittava kyseisen direktiivin tarkoitusta ja merkityksellisiä säännöksiä, joiden asianmukaista soveltamista ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vaaditaan.

36 Direktiivin 91/676 1 artiklasta käy ilmi, että sen tavoitteena on vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen. Direktiivin 5 artiklassa säädetään tässä tarkoituksessa, että jäsenvaltioiden on siinä asetetuin edellytyksin laadittava toimintaohjelmia ja tarvittaessa toteutettava lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia.

37 Mainitun direktiivin 2 artiklan j alakohdassa pilaantumisen käsite määritellään siten, että sillä tarkoitetaan sellaista maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön, jonka seuraukset aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa eläville luonnonvaroille ja vesiekosysteemeille tai vahinkoa virkistyskäytölle taikka haittaavat muita veden oikeutettuja käyttöjä.

38 Tämä käsite konkretisoituu direktiivin 91/676 3 artiklan 1 kohdassa ja muun muassa tämän direktiivin liitteessä I olevan A kohdan 2 alakohdassa, josta ilmenee, että jäsenvaltioiden on ainakin katsottava, että pohjavedet ovat pilaantuneet, jos ne sisältävät yli 50 mg/l nitraatteja, tai että ne voivat pilaantua, jos kyseisen direktiivin 5 artiklan nojalla toteutettujen asianmukaisten toimenpiteiden puuttuessa on vaara, että tämä arvo ylittyy.

39 Direktiivin 91/676 2 artiklan j alakohdasta ja 3 artiklan 1 kohdasta seuraa näin ollen, että pohjaveden nitraattipitoisuuden, joka on tai on vaarassa olla yli 50 mg/l, on katsottava haittaavan veden oikeutettua käyttöä.

40 Edellä esitetystä seuraa, että tämän kynnyksen ylittäminen tai vaara siitä, että se ylittyy, koskee suoraan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on mahdollisuus ottaa ja käyttää pohjavesiä, ja se on omiaan rajoittamaan luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle kuuluvaa oikeutta haittaamalla tämän veden oikeutettua käyttöä.

41 Kun otetaan huomioon direktiivin 91/676 2 artiklan j alakohdassa tarkoitettujen toimintojen moninaisuus, tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että tämä ylittäminen ei sellaisenaan edellytä, että niiden henkilöiden terveys on vaarantunut, jotka haluavat käyttää oikeussuojakeinoja.

42 Pääasian valittajien erityisestä tilanteesta on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että niillä on vuoden 1959 vesilain 10 §:n nojalla oikeus käyttää oman talouden tai elinkeinotoiminnan tarpeisiin niille kuuluvia pohjavesikaivoja.

43 Pääasian valittajien mahdollisuutta käyttää kyseessä olevaa pohjavettä rajoittaa se, että se sisältää yli 50 mg/l nitraatteja tai on vaara, että se sisältää niitä tämän määrän.

44 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, tämän raja-arvon ylittyminen on nimittäin omiaan estämään niitä käyttämästä kaivojensa vettä tavanomaisella tavalla tai ainakin aiheuttamaan niille kustannuksia veden puhdistamisen vuoksi.

45 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevien kaltaisia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskee suoraan se, että direktiivin 91/676 päätavoitetta, joka vahvistetaan sen 1 artiklassa ja joka on maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja estäminen, ei ole saavutettu, koska tiettyjä jäsenvaltioille tästä direktiivistä aiheutuvia velvoitteita on laiminlyöty.

46 Tästä seuraa, että pääasian valittajien kaltaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden on voitava vaatia kansallisilta viranomaisilta näiden velvoitteiden noudattamista saattamalla tarvittaessa asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Pilaantumisen vähentämistä ja estämistä koskevan velvollisuuden laajuus

47 Siltä osin kuin on kyse direktiivistä 91/676 johtuvista velvoitteista, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii erityisesti, onko kyseisen direktiivin liitteessä I olevan A kohdan 2 alakohdan mukainen pohjaveden nitraattipitoisuuden enimmäismäärä, joka on 50 mg/l, ratkaiseva arvo siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten kansallisten viranomaisten velvollisuudesta muuttaa toimintaohjelmia, joita ne ovat toteuttaneet kyseisen direktiivin 5 artiklan 1–4 kohdan nojalla, tai toteuttaa lisätoimenpiteitä kyseisen artiklan 5 kohdan mukaisesti.

48 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on (tuomio 7.2.2018, American Express, C–304/16, EU:C:2018:66, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa, unionin ympäristöpolitiikalla pyritään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklan, SEU 3 artiklan 3 kohdan ja SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan suojelun korkeaan tasoon.

50 Tämän tuomion 36–39 kohdasta ilmenee, että direktiivillä 91/676 pyritään maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämistä ja tämäntyyppisen pilaantumisen estämistä koskevan tavoitteen toteuttamisella mahdollistamaan se, että yksityiset voivat käyttää vettä oikeutetusti, mikä edellyttää, ettei se saa sisältää yli 50 mg/l nitraatteja.

51 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 72 ja 73 kohdassa, direktiivissä 91/676 säädetään erityisistä keinoista maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen torjumiseksi. Sitä sovelletaan tapauksiin, joissa maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt vaikuttavat huomattavasti pilaantumiseen (tuomio 29.4.1999, Standley ym., C–293/97, EU:C:1999:215, 35 kohta). Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että tällainen myötävaikuttaminen on huomattavaa, kun maatalous on esimerkiksi vastuussa 17 prosentista typen kokonaismäärästä tietyllä alueella (ks. vastaavasti tuomio 22.9.2005, komissio v. Belgia, C–221/03, EU:C:2005:573, 86 kohta). Jos tämä direktiivin 91/676 soveltamisedellytys täyttyy, jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määritettävä vesien tila alueellaan.

52 Sellaisessa tapauksessa, jossa vesi on tämän viimeksi mainitun säännöksen nojalla, luettuna yhdessä direktiivin 91/676 liitteessä I olevan A kohdan kanssa, määriteltävä pilaantuneeksi tai sellaiseksi, joka voi pilaantua, jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa sen 5 artiklassa säädetyt toimenpiteet eli toimintaohjelmat ja tarvittaessa lisätoimenpiteet ja vahvistetut toimet (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, komissio v. Saksa, C–543/16, ei julkaistu, EU:C:2018:481, 60 kohta).

53 Yhtäältä on todettava toimintaohjelmista, että niiden täytäntöönpano liittyy erottamattomasti direktiivin 91/676 3 artiklan 1 kohtaan, koska niin kauan kuin vettä pilaantuu tai on vaarassa pilaantua, koska tämän direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaisia asianmukaisia toimintaohjelmia ei ole toteutettu, jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa tällaisia toimintaohjelmia. Direktiivin 91/676 5 artiklan 4 kohdasta, luettuna yhdessä sen liitteen III kanssa, ilmenee, että toimintaohjelmien sisältämät toimenpiteet määräytyvät joka tapauksessa laajasti direktiivin 91/676 mukaisesti.

54 Pitää paikkansa, että jäsenvaltioilla on tietty liikkumavara direktiivin 91/676 sääntöjen täytäntöönpanoa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen valinnan osalta. Niiden on kuitenkin joka tapauksessa huolehdittava siitä, että kyseisen direktiivin ja näin ollen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet saavutetaan SEUT 191 artiklan 1 ja 2 kohdan vaatimusten mukaisesti (tuomio 4.9.2014, komissio v. Ranska, C–237/12, EU:C:2014:2152, 30 kohta).

55 Toisaalta, kuten tämän direktiivin 5 artiklan 5 kohdasta käy ilmi, jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa osana toimintaohjelmia tarpeellisina pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen alusta lähtien tai niitä täytäntöönpantaessa saadun kokemuksen perusteella käy ilmeiseksi, että 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

56 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että tästä seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava tällaiset lisätoimenpiteet tai vahvistetut toimet heti, kun niiden tarve ensimmäisen kerran todetaan (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, komissio v. Saksa, C–543/16, ei julkaistu, EU:C:2018:481, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Jäsenvaltioiden on erityisesti tämän viimeksi mainitun velvoitteen täyttämiseksi seurattava läheisesti vesien tilaa. Direktiivin 91/676 5 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan niillä on siten velvollisuus laatia ja panna täytäntöön valvontaohjelmia.

58 Direktiivin 91/676 5 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaan toimintaohjelmissa on otettava huomioon parhaat saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot sekä kunkin alueen fyysiset, geologiset ja ilmastoa koskevat olosuhteet (tuomio 4.9.2014, komissio v. Ranska, C–237/12, EU:C:2014:2152, 29 kohta). Tätä samaa vaatimusta sovelletaan myös valvontaohjelmiin, koska niiden on oltava asianmukaisia toimintaohjelmien tehokkuuden arvioimiseksi. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 12. perustelukappaleessa vahvistetaan tämä arvio.

59 Kun lisäksi otetaan huomioon direktiivin 91/676 13. perustelukappale, hydrogeologisista oloista riippuen ja sen ajan perusteella, jonka kuluessa tämän direktiivin 5 artiklan nojalla jo toteutetut toimenpiteet voivat johtaa veden laadun paranemiseen, veden tosiasiallisesti mitatut arvot ja ajan kuluessa ilmenevät suuntaukset ovat merkityksellisiä seikkoja määritettäessä tarvetta toteuttaa lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia.

60 Tällaisia merkityksellisiä seikkoja ovat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuomat tosiseikat eli se, että pääasian ensimmäisen valittajan osalta nitraatin enimmäispitoisuuden raja-arvo, joka on 50 mg/l, ylittyy joissakin mittauspaikoissa huomattavissa määrin, se, että pääasian toisen valittajan talokaivon vedenlaatu vaihtelee, ja se, että pääasian kolmannen valittajan kaivovesi on jatkuvasti pilaantunutta.

61 Lisäksi unionin tuomioistuin on jo katsonut, että jotta voidaan todeta tarve toteuttaa lisätoimenpiteitä tai panna täytäntöön vahvistettuja toimia direktiivin 91/676 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti, jo toteutettujen toimenpiteiden tehottomuutta ei tarvitse näyttää toteen (tuomio 21.6.2018, komissio v. Saksa, C–543/16, ei julkaistu, EU:C:2018:481, 63 ja 64 kohta).

62 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 105 kohdassa, typpiylijäämä maaperässä on myös merkityksellinen tekijä toimintaohjelman riittämättömyyden toteamista varten.

63 Tällainen ylijäämä on nimittäin ristiriidassa direktiivin 91/676 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan kanssa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan kanssa. Näissä säännöksissä vahvistetaan tasapainoisen lannoituksen periaate ja niissä edellytetään viljelykasvien ennakoidun typen tarpeen ja viljelykasvien maaperästä ja lannoituksesta saaman typen määrän välistä

yhdenmukaisuutta. Niissä asetetaan näin ollen jäsenvaltioille velvollisuus määrittää täsmällisesti, kuinka paljon typpeä maanviljelijät voivat levittää maahan (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, komissio v. Saksa, C–543/16, ei julkaistu, EU:C:2018:481, 87, 88 ja 92 kohta).

64 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että jos maataloudesta peräisin olevat nitraatit myötävaikuttavat merkittävästi pilaantumiseen, on niin, että – kuten tämän tuomion 51 kohdassa todetaan – jäsenvaltioilla on direktiivin 91/676 1, 3 ja 5 artiklan mukaisesti velvollisuus turvautua kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin niin kauan kuin pohjaveden nitraattipitoisuus ylittää tai on vaarassa ylittää ilman tällaisia toimenpiteitä arvon 50 mg/l.

65 Erityisesti on niin, että jos tämän tuomion 57 kohdassa mainittujen valvontaohjelmien yhteydessä ja muun muassa tämän tuomion 59–63 kohdassa mainitut seikat huomioon ottaen ilmenee, että vesien pilaantumisen väheneminen ei ole odotettavissa, jäsenvaltioiden on direktiivin 91/676 5 artiklan 5 kohdan nojalla toteutettava lisätoimenpiteitä tai pantava täytäntöön vahvistettuja toimia.

66 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään myös, onko pohjaveteen sisältyvän nitraatin 50 mg:n/l enimmäispitoisuutta noudatettava jokaisessa vedenottopaikassa.

67 Tältä osin on todettava, että direktiivin 91/676 5 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan mukaan on niin, että jos jäsenvaltio ei ole nimennyt erityisiä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä mutta soveltaa kyseisen 5 artiklan säännöksiä koko alueellaan, vesien nitraattipitoisuutta on valvottava valituissa mittauspaikoissa, jotka mahdollistavat maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen laajuuden toteamisen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Itävallan tasavalta valitsi tämän vaihtoehdon.

68 Näin ollen kun vesi sisältää yli 50 mg/l nitraatteja jossakin valitussa mittauspaikassa tai on vaara, että se sisältää niitä tällaisen määrän, siitä on seurauksena velvollisuus panna täytäntöön direktiivin 91/676 5 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetyt toimenpiteet. Kyseisessä direktiivissä ei sitä vastoin aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta ulottaa valvontatoimenpiteitä direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa säädettyä pidemmälle.

69 Koska kaivossa tai muussa vedenottopaikassa, kuten pääasian valittajien vedenottopaikoissa, mitatut arvot eroavat mittauspaikkojen avulla saaduista arvoista, ei ole poissuljettua, että näiden mittauspaikkojen sijainti valittiin vastoin direktiivin 91/676 5 artiklan 6 kohtaa siten, ettei niiden avulla voida määrittää pilaantumisen laajuutta niiden kattamalla alueella.

Mahdollisuus vedota velvollisuuteen vähentää ja estää pilaantumista

70 Direktiivin 91/676 5 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään selkeistä, täsmällisistä ja ehdottomista velvollisuuksista, joten yksityiset voivat vedota niihin jäsenvaltiota vastaan (ks. vastaavasti tuomio 26.6.2019, Craeynest ym., C–723/17, EU:C:2019:533, 42 kohta).

71 Jäsenvaltioiden on tosin määritettävä, jollei direktiivin 91/676 liitteestä III johtuvista rajoista muuta johdu, näiden velvoitteiden noudattamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Niillä on kuitenkin voitava kyseisen direktiivin 1 artiklan mukaisesti vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen.

72 Näin ollen on niin, että vaikka jäsenvaltioilla on tältä osin harkintavaltaa, toimivaltaisten viranomaisten tekemien päätösten on kuitenkin voitava olla tuomioistuinvalvonnan kohteena muun muassa sen varmistamiseksi, että nämä eivät ole ylittäneet rajoja, jotka kyseisen harkintavallan käytölle on

vahvistettu (ks. vastaavasti tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym., C–72/95, EU:C:1996:404, 59 kohta; tuomio 25.7.2008, Janecek, C–237/07, EU:C:2008:447, 46 kohta ja tuomio 26.6.2019, Craeynest ym., C–723/17, EU:C:2019:533, 45 kohta).

73 Esitettyyn kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEUT 288 artiklaa sekä direktiivin 91/676 5 artiklan 4 ja 5 kohtaa ja sen liitteessä I olevan A kohdan 2 alakohtaa on tulkittava siten, että jos maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästäminen myötävaikuttaa huomattavasti kyseessä olevien pohjavesien pilaantumiseen, pääasian valittajien kaltaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden on voitava vaatia toimivaltaisia kansallisia viranomaisia muuttamaan olemassa olevaa toimintaohjelmaa tai toteuttamaan tämän direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa säädettyjä lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia niin kauan kuin pohjaveden nitraattipitoisuus ylittää tai on vaarassa ylittää ilman tällaisia toimenpiteitä arvon 50 mg/l yhdessä tai useassa mittauspaikassa kyseisen direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Oikeudenkäyntikulut

74 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 288 artiklaa sekä vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676 5 artiklan 4 ja 5 kohtaa ja sen liitteessä I olevan A kohdan 2 alakohtaa on tulkittava siten, että jos maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästäminen myötävaikuttaa huomattavasti kyseessä olevien pohjavesien pilaantumiseen, pääasian valittajien kaltaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden on voitava vaatia toimivaltaisia kansallisia viranomaisia muuttamaan olemassa olevaa toimintaohjelmaa tai toteuttamaan tämän direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa säädettyjä lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia niin kauan kuin pohjaveden nitraattipitoisuus ylittää tai on vaarassa ylittää ilman tällaisia toimenpiteitä arvon 50 mg/l yhdessä tai useassa mittauspaikassa kyseisen direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Allekirjoitukset