Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 3 oktober 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 91/676/EEG – Skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket – Målet att minska förorening – Förorenat vatten – Nitrathalt på högst 50 mg/l – Åtgärdsprogram som upprättats av medlemsstaterna – Enskildas rätt att kräva ändring av ett sådant program – Talerätt vid nationella myndigheter och domstolar”

I mål C-197/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) genom beslut av den 13 mars 2018, som inkom till domstolen den 19 mars 2018, i ett förfarande som anhängiggjorts av

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

ytterligare deltagare i rättegången:

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

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen och M. Safjan,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 februari 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandl och Gemeinde Zillingdorf, genom C. Onz, Rechtsanwalt, och H. Herlicska,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Österrikes regering, genom G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll och C. Vogl, samtliga i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom J. M. Hoogveld, M.K. Bulterman och A.M. de Ree, samtliga i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna, D. Krawczyk och M. Malczewska, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. C. Becker och E. Manhaeve, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 28 mars 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 288 FEUF, av artikel 5.4 och 5.5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192) samt av punkt A.2 i bilaga 1 till direktivet.

2 Begäran har framställts i ett förfarande som anhängiggjorts av Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (vattendistributör i Burgenland Nord, Österrike) (nedan kallad vattendistributören), Robert Prandl och Gemeinde Zillingdorf (Zillingdorf kommun, Österrike) mot beslutet av den 30 maj 2016 från Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (förbundsministeriet för hållbarhet och turism, Österrike), tidigare Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (förbundsministeriet för jord- och skogsbruk, miljö samt vattenförvaltning, Österrike) (nedan kallat ministeriet), att avvisa de ansökningar om ändring eller översyn av Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (2012 års förordning om åtgärdsprogrammet för nitrater).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Artikel 2.4 och 2.5 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades den 25 juni 1998 i Århus och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen) har följande lydelse:

”4. *allmänhet*: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer,

5. *berörd allmänhet*: den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.”

4 I artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”Varje part skall dessutom … se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.”

Unionsrätt

5 I första, tredje, femte, sjätte och tionde–trettonde skälen i direktiv 91/676 anges följande:

”I vissa områden i medlemsstaterna ökar nitrathalten i vattnet och den är redan hög jämfört med de normer som fastställdes i rådets direktiv 75/440 EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna [(EGT L 194, 1975, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232)], ändrat genom [rådets] direktiv 79/869/EEG [av den 9 oktober 1979 (EGT L 271, 1979, s. 44; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 190)], och i rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten [(EGT L 229, 1980, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 3)], ändrat genom 1985 års … anslutningsakt.

…

I samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, som behandlas i kommissionens grönbok ’Perspektiv för den gemensamma jordbrukspolitiken’ klargjordes att en överdriven användning av gödselmedel utgör en fara för miljön, samtidigt som kvävegödselmedel och stallgödsel är nödvändiga för jordbruket inom gemenskapen, …

…

Huvudorsaken till föroreningen från diffusa källor av gemenskapens vattenområden är nitrater som härrör från jordbruket.

För att skydda människors hälsa, levande resurser och akvatiska ekosystem och för att säkerställa annan berättigad vattenanvändning är det därför nödvändigt att minska den vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. Det är således viktigt att vidta åtgärder som avser dels lagring och spridning på jordbruksmark av samtliga kväveföreningar, dels vissa brukningsmetoder.

…

Det är nödvändigt att medlemsstaterna identifierar känsliga områden samt upprättar och genomför åtgärdsprogram i syfte att i dessa områden minska vattenförorening orsakad av kväveföreningar.

Sådana åtgärdsprogram bör omfatta åtgärder för att begränsa spridningen på marken av alla kvävegödselmedel och särskilt fastställa gränser för användningen av stallgödsel.

För att säkerställa att åtgärderna är effektiva är det nödvändigt att övervaka vattenområden och att använda referensmätmetoder för kväveföreningar.

Det erkänns att hydrogeologin i vissa medlemsstater är sådan att det kan dröja åtskilliga år innan skyddsåtgärder leder till en förbättring av vattenkvaliteten.”

6 I artikel 1 i direktiv 91/676 föreskrivs följande:

”Detta direktiv har till syfte

– att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket,

– att förhindra ytterligare sådan förorening.”

7 Artikel 2 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med den betydelse som här anges:

a) *Grundvatten*: alla former av vatten under markytan i den mättade zonen som står i direkt kontakt med markytan eller underliggande jordlager.

b) *Sötvatten*: naturligt förekommande vatten med låg salthalt, som ofta kan godtas som lämpat för att utvinnas och behandlas för dricksvattenframställning.

…

i) *Eutrofiering*: berikning av vatten genom tillförsel av kväveföreningar, vilket medför ökad tillväxt av alger och högre former av växtlighet så att balansen mellan organismerna i vattnet störs på ett oönskat sätt och vattenkvaliteten påverkas negativt.

j) *Förorening*: direkta eller indirekta utsläpp av kväveföreningar från jordbruket till vattenmiljön, vilka kan medföra risker för människors hälsa, skada levande resurser och akvatiska ekosystem, begränsa rekreationsmöjligheter eller störa annat berättigat nyttjande av vattnet.

k) *Känsligt område*: landområde som fastställts i enlighet med artikel 3.2.”

8 I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall i enlighet med kriterierna i bilaga 1 förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas.

2. Inom en tvåårsperiod efter dagen för anmälan av detta direktiv skall medlemsstater som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats enligt punkt 1 och som bidrar till förorening. …

…

4. Medlemsstaterna skall vid behov och minst vart fjärde år se över de känsliga områden som angetts och göra nödvändiga ändringar och tillägg, för att ta hänsyn till förändringar och omständigheter som tidigare inte kunnat förutses. …

5. Medlemsstaterna behöver inte ange särskilda, känsliga områden, om de för hela sitt nationella territorium upprättar och tillämpar åtgärdsprogram enligt artikel 5 vilka överensstämmer med detta direktiv.”

9 I artikel 4 i direktivet stadgas följande:

”1. I syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar, skall medlemsstaterna inom två år efter dagen för anmälan av detta direktiv

a) utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed …

b) vid behov … införa ett program med bestämmelser om utbildning av och information till jordbrukare.

…”

10 I artikel 5 i direktiv 91/676 föreskrivs följande:

”1. Inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena.

2. Ett åtgärdsprogram kan avse alla känsliga områden inom medlemsstatens territorium. Om medlemsstaten finner det lämpligt kan olika åtgärdsprogram upprättas för olika känsliga områden eller delar av områden.

3. I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till

a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor.

b) miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga.

4. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall omfatta följande obligatoriska åtgärder:

a) åtgärderna i bilaga 3,

b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed …

5. Inom ramen för åtgärdsprogrammen skall medlemsstaterna dessutom vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det – inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen – visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1. Medlemsstaterna skall vid valet av åtgärder ta hänsyn till om åtgärderna är effektiva och lönsamma i förhållande till andra tänkbara förebyggande åtgärder.

6. Medlemsstaterna skall utarbeta och genomföra lämpliga övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogram enligt denna artikel.

En medlemsstat som tillämpar artikel 5 inom hela sitt nationella territorium skall övervaka nitrathalten i vattensystemen (ytvatten och grundvatten) på utvalda mätplatser, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av den nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket.

7. Medlemsstaterna skall minst vart fjärde år se över och om nödvändigt ändra sina åtgärdsprogram, inbegripet eventuella ytterligare åtgärder som vidtagits i enlighet med punkt 5. De skall underrätta kommissionen om ändringar i åtgärdsprogrammen.”

11 Bilaga 1 till detta direktiv har följande lydelse:

”A. Vattenområden som avses i artikel 3.1 skall förtecknas med ledning av bland annat
1) om sött ytvatten som används eller skall användas för utvinning av dricksvatten har eller, om åtgärder enligt artikel 5 inte vidtas, kan ha en högre nitrathalt än den som fastställts i enlighet med direktiv 75/440/EEG[, i dess lydelse enligt direktiv 79/869].
2) om grundvattnets nitrathalt överstiger 50 mg/l eller kan komma att göra det om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas,
3) om naturliga sötvattensjöar, andra sötvattensamlingar, flodmynningar, kustvatten och havsvatten är eutrofierade eller kan bli det om inte åtgärder i enlighet med artikel 5 vidtas.

B. Vid tillämpningen av dessa kriterier skall medlemsstaterna även beakta

1) vattnets och markens fysikaliska och miljömässiga egenskaper,
2) aktuell kunskap om kväveföreningars uppträdande i miljön (vatten och mark),
3) aktuell kunskap om effekten av de åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 5.”

12 Bilaga 3 till direktiv 91/676 innehåller en detaljerad förteckning över de åtgärder som ska ingå i åtgärdsprogram enligt artikel 5.4 a i direktivet. Punkt 1 i denna bilaga har följande lydelse:

”1. Åtgärderna skall omfatta regler om

…

3) att begränsa spridning på mark av gödselmedel enligt god jordbrukssed och med beaktande av det känsliga områdets egenskaper …

…

och med utgångspunkt från en balans mellan

i) grödans beräknade kvävebehov,

och

ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel motsvarande

– den mängd kväve som finns i jorden vid den tidpunkt då grödans kvävebehov ökar väsentligt (återstående mängder vid slutet av vintern)

– det kväve som tillförs via nettomineraliseringen av jordens förråd av organiskt kväve,

– tillförsel av kväveföreningar via stallgödsel,

– tillförsel av kväveföreningar via handelsgödsel och annat gödselmedel.”

Österrikisk lagstiftning

13 Det framgår av beslutet om hänskjutande att artikel 5 i direktiv 91/676 har införlivats genom 55p § i Wasserrechtsgesetz 1959 (1959 års vattenrättslag). Genom denna bestämmelse bemyndigas förbundsministern att (genom en förordning) upprätta program för att successivt minska och förhindra ytterligare vattenförorening genom direkta eller indirekta utsläpp av kväveföreningar från jordbruket. 2012 års förordning om åtgärdsprogrammet för nitrater antogs sålunda med stöd av 55p § i 1959 års vattenrättslag.

14 10 § punkt 1 i denna lag reglerar markägares användning av grundvatten. Markägare kan använda grundvatten för nödvändigt hushålls- och näringsbehov utan att ansöka om tillstånd, under förutsättning att upptagningen sker med hjälp av handdriven pump eller hävert eller står i rimlig proportion till markytan.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

15 Vattendistributören, Robert Prandl och Zillingdorf kommun har, genom sin talan vid Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike), ifrågasatt ministeriets beslut av den 30 maj 2016 att avvisa deras ansökningar om ändring av 2012 års förordning om åtgärdsprogrammet för nitrater.

16 Vattendistributören är ett offentligrättsligt organ som har en lagstadgad skyldighet att inom ett specifikt område, i förevarande fall Burgenland (Österrike), utföra det offentliga uppdraget att tillhandahålla vatten. Vattendistributören är den fjärde största distributören i Österrike och distribuerar vatten till cirka 160 000 personer. Inom detta område är ägare av bebyggd mark i princip skyldiga att ansluta sig till vattenledningsnätet. För att vattnet ska kunna användas som dricksvatten måste nitrathalterna ligga under 50 mg/l. På vissa mätplatser överskrider nitrathalterna i grundvattnet detta värde med över 100 procent. Sådant vatten behandlas således före distribution i syfte att få ned nitrathalterna till under 50 mg/l.

17 Robert Prandl äger en brunn för privat bruk. Vattnet i brunnen uppmätte vid tidpunkten för ansökan om ändring av 2012 års förordning om åtgärdsprogrammet för nitrater en nitrathalt på 59 mg/l. I december 2017 överskreds visserligen inte nitrathalten på 50 mg/l. Icke desto mindre är det ostridigt att värdena varierar på ett sätt som innebär att det inte kan uteslutas att nitrathalten på 50 mg/l överskrids.

18 Zillingdorf kommun driver en täkt för bruksvatten som inte kvalificeras som drickbart på grund av den höga nitrathalten. Vattnet i denna täkt uppmätte vid tidpunkten för ansökan om ändring av 2012 års förordning om åtgärdsprogrammet för nitrater en nitrathalt på 71 mg/l. Denna halt förblev hög så länge förfarandet vid den nationella domstolen pågick.

19 Ministeriets avvisningsbeslut grundar sig på en österrikisk rättsprincip enligt vilken en juridisk eller fysisk person inte har talerätt i ett administrativt eller rättsligt förfarande såvida de inte kan göra gällande att en individuell materiell rättighet har åsidosatts. Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) har uppgett att de relevanta bestämmelserna i österrikisk förvaltningsrätt, nämligen 1959 års vattenrättslag och Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (allmänna förvaltningsprocesslagen), inte ger klagandena i det mål som anhängiggjorts vid den någon individuell materiell rättighet.

20 Med hänsyn till detta nationella rättsliga hinder vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om klagandena i det nationella målet kan åberopa unionsrätten och i synnerhet direktiv 91/676 för att få till stånd en ändring av 2012 års förordning om åtgärdsprogrammet för nitrater.

21 I dom av den 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), och dom av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), slog domstolen fast att vissa personer hade rätt att, i fråga om luftkvalitet, kräva att gränsvärden iakttogs i den mån de var direkt berörda, bland annat för att de utsattes för en direkt hälsorisk. Det kan inte uteslutas att denna rättspraxis även är tillämplig i fråga om vattenkvalitet.

22 Enligt artikel 5 i direktiv 91/676 är medlemsstaterna skyldiga att anta åtgärdsprogram, såsom 2012 års förordning om åtgärdsprogrammet för nitrater. Dessa program bör innehålla tvingande åtgärder för att minska vattenföroreningar och förhindra ytterligare nitratföroreningar från jordbruket.

23 Det föreligger emellertid flera omständigheter som försvårar möjligheten för enskilda att kunna åberopa denna skyldighet inför en nationell myndighet.

24 För det första är det svårt att fastställa den exakta omfattningen av denna skyldighet, eftersom det inte är säkert att det gränsvärde på 50 mg/l, som föreskrivs i bilaga 1 till direktiv 91/676 för att ange känsliga områden i den mening som avses i artikel 3 i direktivet, är bindande i detta avseende.

25 För det andra ger direktiv 91/676 medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om valet av tillvägagångssätt både vid utarbetandet av åtgärdsprogram enligt artikel 5.4 i detta direktiv och när de vidtar sådana ytterligare och skärpta åtgärder som avses i punkt 5 i denna artikel.

26 För det tredje är det inte uppenbart att det föreligger en folkhälsorisk, eftersom andra regler, bland annat rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (EGT L 330, 1998, s. 32), säkerställer kvaliteten på det vatten som distribueras till konsumenterna.

27 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 288 FEUF jämförd med artikel 5.4 [i direktiv 91/676] eller artikel 5.5 jämförd med punkt A.2 i bilaga 1 till [detta direktiv] tolkas på så sätt att

a) en offentlig vattendistributör … när denne på grund av påstått otillräckliga handlingsplaner (där nitrathalten i vattnet inom det område som betjänas av distributören överstiger 50 milligram per liter) berörs på ett sådant sätt att vattnet måste genomgå reningsprocesser

…

b) en konsument som enligt lag har rätt att använda vatten från brunnen på sin fastighet för privat bruk … , när denne på grund av påstått otillräckliga handlingsplaner, med överskridande av en nitrathalt på 50 milligram per liter i vattnet på det ställe där detta tas (brunn på fastigheten), berörs på ett sådant sätt att denne inte kan utnyttja sin begränsade rätt enligt lag att nyttja grundvattnet på sin egen fastighet

…

c) en kommun … som … nu endast använder eller ställer en kommunal vattentäkt till förfogande för bruksvatten, när [, på grund av påstått otillräckliga handlingsplaner], nitrathalten i vattnet i vattentäkten överstiger 50 milligram per liter och därmed inte kan användas som dricksvatten,

[är direkt berörda, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, genom, i det här fallet, ett eventuellt otillräckligt införlivande av direktiv 91/676 och följaktligen har tillerkänts individuella rättigheter inom ramen för detta direktiv]

– gällande ändring av ett nationellt redan utfärdat åtgärdsprogram för införlivande av [direktiv 91/676] (i enlighet med artikel 5.4 i detta [direktiv]) på så sätt att skärpta åtgärder vidtas i syfte att uppnå de mål som anges i artikel 1 i [nämnda direktiv] och konkret att uppnå ett värde på högst 50 milligram per liter nitrathalt i grundvattnet vid enskilda vattentäkter?

– gällande vidtagande av ytterligare eller skärpta åtgärder (i enlighet med artikel 5.5 i [direktiv 91/676]) i syfte att uppnå de mål som anges artikel 1 i [detta direktiv] och konkret uppnåendet av en nitrathalt i grundvattnet vid enskilda vattentäkter på högst 50 milligram per liter?

I samtliga tre fall säkerställs i alla händelser skyddet för konsumenternas hälsa antingen – i fallen b och c – genom att vattnet tas från levererande vattendistributörer (med anslutningsplikt och anslutningsrätt) eller – i fall a – genom vederbörliga reningsåtgärder.”

Prövning av tolkningsfrågan

28 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i om artikel 288 FEUF, artikel 5.4 och artikel 5.5 i direktiv 91/676 samt punkt A.2 i bilaga 1 till direktivet ska tolkas så, att fysiska och juridiska personer, såsom klagandena i det nationella målet, som har till uppgift att tillhandahålla

vatten eller som har möjlighet att använda en vattentäkt måste kunna kräva att de behöriga nationella myndigheterna ändrar ett befintligt åtgärdsprogram eller att ytterligare eller skärpta åtgärder enligt artikel 5.5 i detta direktiv vidtas, för att på varje mätplats uppnå en högsta nitrathalt på 50 mg/l.

29 Den hänskjutande domstolen vill med denna fråga få klarhet i, för det första, om och under vilka förutsättningar unionsrätten ger enskilda talerätt för detta ändamål vid nationella myndigheter och domstolar, för det andra, vilka skyldigheter som följer av direktiv 91/676 och, för det tredje, om dessa skyldigheter kan åberopas direkt av en enskild mot de behöriga nationella myndigheterna.

Enskildas talerätt

30 Enligt domstolens fasta praxis är det oförenligt med den bindande verkan som artikel 288 FEUF tillerkänner ett direktiv att i princip utesluta berörda personer från möjligheten att åberopa de skyldigheter som följer av direktivet (dom av den 19 januari 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punkt 22, dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 66, och dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 34).

31 I synnerhet i de fall i vilka unionslagstiftaren genom direktiv har fastställt att medlemsstaterna ska agera på ett visst sätt, skulle den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt förlora i styrka om enskilda förhindrades att åberopa den inför domstol och om de nationella domstolarna förhindrades att beakta den såsom en del av unionsrätten då de prövar om den nationella lagstiftaren, inom gränserna för de valmöjligheter avseende form och tillvägagångssätt för att genomföra direktivet som denne har getts, inte har överskridit gränserna för befogenheten att företa en skönsmässig bedömning såsom den har angivits genom direktivet (dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 56, och dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 34).

32 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 41 i sitt förslag till avgörande följer härav att åtminstone de fysiska eller juridiska personer som direkt berörs av ett åsidosättande av bestämmelserna i ett direktiv måste kunna kräva av behöriga myndigheter, i förekommande fall på rättslig väg, att de aktuella skyldigheterna uppfylls.

33 Vidare är ”[d]en allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” dessutom innehavare av de rättigheter som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Denna bestämmelse, i förening med artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd för de rättigheter som följer av unionsrätten, bland annat bestämmelser i miljölagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45).

34 Den talerätt som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen skulle emellertid förlora sin ändamålsenliga verkan, och till och med sitt materiella innehåll, om det godtogs att vissa kategorier av ”allmänheten”, i synnerhet ”berörd allmänhet”, såsom miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i artikel 2.5 i Århuskonventionen, nekades rätt att väcka talan (dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 46).

35 För att avgöra om fysiska och juridiska personer, såsom klagandena i det nationella målet, är direkt berörda av att skyldigheter enligt direktiv 91/676 inte uppfylls, måste syftet med och de relevanta bestämmelserna i detta direktiv, vars korrekta tillämpning har begärts vid den hänskjutande domstolen, fastställas.

36 I artikel 1 i direktiv 91/676 anges att direktivet har till syfte att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. För detta ändamål föreskrivs i artikel 5 i direktivet att medlemsstaterna, på de villkor som fastställs i artikeln, ska upprätta åtgärdsprogram och vid behov vidta ytterligare eller skärpta åtgärder.

37 I artikel 2 j i nämnda direktiv definieras ”förorening” som direkta eller indirekta utsläpp av kväveföroreningar från jordbruket till vattenmiljön, vilka kan medföra risker för människors hälsa, skada levande resurser och akvatiska ekosystem, begränsa rekreationsmöjligheter eller störa annat berättigat nyttjande av vattnet.

38 Detta begrepp konkretiseras i artikel 3.1 i direktiv 91/676 och, i synnerhet, i punkt A.2 i bilaga 1 till detta direktiv, av vilka det framgår att medlemsstaterna åtminstone ska anse att grundvattnet är förorenat om dess nitrathalt överskrider 50 mg/l eller kan komma att göra det om åtgärder i enlighet med artikel 5 i nämnda direktiv inte vidtas.

39 Det framgår följaktligen av artikel 2 j och artikel 3.1 i direktiv 91/676 att en nitrathalt i grundvattnet som överskrider eller riskerar att överskrida 50 mg/l ska anses vara av den arten att den stör ett berättigat nyttjande av vattnet.

40 Av det ovan anförda följer att en fysisk eller juridisk person som har rätt att ta upp och nyttja grundvatten direkt berörs av att detta gränsvärde överskrids eller riskerar att överskridas, eftersom ett sådant överskridande stör en sådan persons möjlighet att på ett berättigat sätt nyttja detta vatten.

41 Med hänsyn till de olika former av nyttjande som avses i artikel 2 j i direktiv 91/676, påverkas inte denna slutsats av att överskridandet inte i sig utgör en hälsofara för de personer som önskar väcka talan.

42 Vad närmare bestämt avser den situation som klagandena i det nationella målet befinner sig i, framgår det av beslutet om hänskjutande att de, enligt 10 § i 1959 års vattenrättslag, kan använda grundvatten från brunnar de förfogar över för nödvändigt hushålls- och näringsbehov.

43 Det faktum att nitrathalten i de berörda grundvattnen överskrider eller riskerar att överskrida 50 mg/l, har en negativ inverkan på möjligheten för klagandena i det nationella målet att nyttja detta vatten.

44 Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att överskridandet av detta gränsvärde kan hindra dem från använda sina brunnar på ett normalt sett eller, i vart fall, tvinga dem att bekosta en sanering av dem.

45 Fysiska och juridiska personer, såsom dem i det nationella målet, berörs följaktligen direkt av att det huvudsakliga målet med direktiv 91/676 att, såsom anges i artikel 1 däri, minska eller förhindra ytterligare vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket inte uppfylls till följd av medlemsstaters underlåtenhet att fullgöra vissa skyldigheter enligt detta direktiv.

46 Härav följer att fysiska och juridiska personer, såsom klagandena i det nationella målet, måste kunna kräva att nationella myndigheter iakttar dessa skyldigheter, i förekommande fall genom att väcka talan vid behöriga domstolar.

Omfattningen av skyldigheten att minska och förhindra ytterligare förorening

47 I fråga om skyldigheter enligt direktiv 91/676 vill den hänskjutande domstolen särskilt få klarhet i om den högsta tillåtna nitrathalt på 50 mg/l i grundvattnet, som anges i punkt A.2 i bilaga 1 till detta direktiv, är ett avgörande värde när det gäller de behöriga nationella myndigheternas skyldighet att ändra de åtgärdsprogram som upprättats med tillämpning av artikel 5.1–5.4 i nämnda direktiv eller att vidta ytterligare åtgärder i enlighet med punkt 5 i denna artikel.

48 Det ska i detta hänseende påpekas att det framgår av domstolens fasta praxis att inte bara lydelsen ska beaktas vid tolkningen av en unionsbestämmelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

49 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 55 i förslaget till avgörande, ska unionens miljöpolitik, enligt artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 3.3 FEU och artikel 191.2 FEUF, syfta till en hög skyddsnivå.

50 Det framgår av punkterna 36–39 ovan att direktiv 91/676, genom att uppnå målet att minska vattenföroreningar orsakade eller framkallade av nitrater som härrör från jordbruket och förhindra ytterligare sådan förorening, syftar till att ge enskilda möjlighet till ett berättigat nyttjande av vattnet, vilket innebär att nitrathalten inte får överstiga 50 mg/l.

51 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 72 och 73 i förslaget till avgörande föreskrivs i direktiv 91/676 särskilda instrument för att förhindra att vatten förorenas av nitrater som härrör från jordbruket. Det är tillämpligt när utsläpp av kväveföreningar från jordbruket väsentligt bidrar till föroreningen (dom av den 29 april 1999, Standley m.fl., C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 35). Det ska i detta hänseende erinras om att domstolen redan har slagit fast att ett sådant bidrag ska betraktas som väsentligt när jordbruket, till exempel, står för 17 procent av de totala utsläppen av kväve i ett visst vattenområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2005, kommissionen/Belgien, C-221/03, EU:C:2005:573, punkt 86). För att detta villkor för att tillämpa direktiv 91/676 ska vara uppfyllt ankommer det på medlemsstaterna att i enlighet med artikel 3.1 i direktivet fastställa vattenstatusen i medlemsstaten.

52 Om vattnen enligt sistnämnda bestämmelse, jämförd med avsnitt A i bilaga 1 till direktiv 91/676, ska anses vara förorenade eller riskerar att förorenas, är medlemsstaterna skyldiga att vidta de åtgärder som föreskrivs i artikel 5 i direktivet, det vill säga upprätta åtgärdsprogram och, vid behov, vidta ytterligare och skärpta åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Tyskland, C-543/16, ej publicerad, EU:C:2018:481, punkt 60)

53 Vad för det första gäller åtgärdsprogrammen är deras genomförande oupplösligt förbundet med artikel 3.1 i direktiv 91/676, eftersom medlemsstaterna är skyldiga att upprätta sådana åtgärdsprogram, så snart vatten är förorenade eller riskerar att förorenas i brist på lämpliga åtgärdsprogram, upprättade i enlighet med artikel 5.4 i direktivet. I själva direktivet fastställs, i vilket fall som helst, såsom framgår av artikel 5.4 jämförd med bilaga 3 till nämnda direktiv, till stor del vilka åtgärder som ska ingå i åtgärdsprogrammen.

54 Det är riktigt att medlemsstaterna har ett visst handlingsutrymme när det gäller att välja på vilket sätt bestämmelserna i direktiv 91/676 ska genomföras. De är emellertid alltid skyldiga att se till att målen med detta direktiv, och därmed för unionens miljöpolitik, uppnås i den mening som avses i artikel 191.1 och 191.2 FEUF (dom av den 4 september 2014, kommissionen/Frankrike, C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 30).

55 För det andra framgår det av artikel 5.5 i detta direktiv att medlemsstaterna är skyldiga att, inom ramen för åtgärdsprogrammen, vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de mål som anges i artikel 1 i nämnda direktiv.

56 Enligt domstolens praxis innebär detta att medlemsstaterna ska vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder så snart det har konstaterats att det föreligger ett behov av att göra det (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Tyskland, C-543/16, ej publicerad, EU:C:2018:481, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

57 För att uppfylla, i synnerhet, sistnämnda skyldighet måste medlemsstaterna nära övervaka vattenstatusen. Enligt artikel 5.6 första stycket i direktiv 91/676 är de därför skyldiga att utarbeta och genomföra övervakningsprogram.

58 Enligt artikel 5.3 a och b i direktiv 91/676 ska hänsyn tas i åtgärdsprogrammen till bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska data samt de fysikaliska och geologiska villkoren och klimatförhållandena i varje region (dom av den 4 september 2014, kommissionen/Frankrike, C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 29). Samma krav gäller för övervakningsprogrammen, med hjälp av vilka åtgärdsprogrammens effektivitet måste kunna utvärderas. I tolfte skälet i direktivet bekräftas denna bedömning.

59 Av trettonde skälet i direktiv 91/676 framgår att – beroende på de hydrogeologiska villkoren som kan innebära att det dröjer innan de åtgärder som redan har vidtagits med stöd av artikel 5 i detta direktiv leder till en förbättring av vattenkvaliteten – de värden som faktiskt uppmäts i vattnet och de tendenser som framkommer över tiden utgör relevanta omständigheter för bedömningen av huruvida det är nödvändigt att vidta ytterligare eller skärpta åtgärder.

60 De omständigheter som den hänskjutande domstolen har tagit fasta på, det vill säga att den högsta tillåtna nitrathalten på 50 mg/l har överskridits och att nitrathalten på vissa mätplatser varit synnerligen hög när det gäller den första klaganden i det nationella målet, att vattenkvaliteten i den brunn som den andra klaganden i målet använder för privat bruk fluktuerar och det faktum att den tredje klagandens vattentäkt är ständigt förorenad utgör sådana relevanta omständigheter.

61 Domstolen har dessutom redan slagit fast att det, för att konstatera att ytterligare eller skärpta åtgärder måste vidtas med tillämpning av artikel 5.5 i direktiv 91/676, inte behöver bevisas att de åtgärder som redan vidtagits varit ineffektiva (dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Tyskland, C-543/16, ej publicerad, EU:C:2018:481, punkterna 63 och 64).

62 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 105 i förslaget till avgörande, är även ett överskott av kväve i jorden relevant för att fastställa att ett åtgärdsprogram är otillräckligt.

63 Ett sådant överskott strider nämligen mot artikel 5.4 a i direktiv 91/676, jämförd med punkt 3.1 i bilaga 3 till detta direktiv. Genom dessa bestämmelser fastställs principen om en väl avvägd gödsling och de kräver att det råder överensstämmelse mellan uppskattade kvävebehov för odlingar och den mängd kväve som tillförs dessa odlingar från jorden och från gödselmedel. De kräver således att medlemsstaterna noggrant avgör hur stora mängder kväve jordbrukarna kan sprida (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Tyskland, C-543/16, ej publicerad, EU:C:2018:481, punkterna 87, 88 och 92).

64 Av det ovan anförda följer att medlemsstaterna, under förutsättning att nitrater från jordbruket väsentligen bidrar till föroreningarna, såsom anges ovan i punkt 51, enligt artiklarna 1, 3 och 5 i direktiv 91/676 är skyldiga att vidta de åtgärder som avses i artikel 5.4 och 5.5 i detta direktiv så snart nitrathalten i grundvattnet, i avsaknad av sådana åtgärder, överskrider eller riskerar att överskrida 50 mg/l.

65 Medlemsstaterna är i synnerhet skyldiga att vidta ytterligare eller skärpta åtgärder i enlighet med artikel 5.5 i direktiv 91/676, när det inom ramen för ett sådant övervakningsprogram som avses ovan i punkt 57 och mot bakgrund av bland annat indikationerna ovan i punkterna 59–63 framkommer att en minskning av vattenföroreningen inte är att förvänta.

66 Den hänskjutande domstolen har vidare ställt sin fråga för att få klarhet i om den högsta tillåtna nitrathalten på 50 mg/l i grundvattnet måste iakttas på samtliga mätplatser.

67 I detta hänseende ska det påpekas att det framgår av artikel 5.6 andra stycket i direktiv 91/676 att om en medlemsstat inte har angett några särskilt känsliga områden, utan tillämpar bestämmelserna i artikel 5 inom hela sitt nationella territorium, ska nitrathalten i vattenområden övervakas på utvalda mätplatser, på så sätt att den nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket kan fastställas. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Republiken Österrike har valt denna möjlighet.

68 Av detta följer att det faktum att nitrathalten på 50 mg/l i vattnet har överskridits eller riskerar att överskridas på en av de utvalda mätplatserna medför en skyldighet att genomföra de åtgärder som föreskrivs i artikel 5.4 och 5.5 i direktiv 91/676. Medlemsstaterna behöver däremot inte, enligt direktivet, vidta mer omfattande övervakningsåtgärder än dem som föreskrivs i artikel 5.6 i direktivet.

69 I den mån värden som uppmätts i en brunn eller på en annan provtagningsplats, såsom dem som klagandena i det nationella målet har uppmätt, skiljer sig från de värden som erhållits med hjälp av mätplatser, kan det inte uteslutas att placeringen av dessa mätplatser har valts i strid med artikel 5.6 i direktiv 91/676, och därför inte är ägnade att fastställa föroreningsnivån inom det område de omfattar.

Huruvida skyldigheten att minska och förhindra ytterligare förorening kan åberopas

70 Artikel 5.4 och 5.5 i direktiv 91/676 föreskriver klara, precisa och ovillkorliga skyldigheter, vilket innebär att de kan åberopas av enskilda mot staten (se, analogt, dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 42).

71 Det ankommer visserligen på medlemsstaterna att, med förbehåll för de begränsningar som följer av bilaga 3 till direktiv 91/676, avgöra vilka åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla dessa skyldigheter. Enligt artikel 1 i detta direktiv måste de emellertid vara ägnade att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.

72 Även om medlemsstaterna i detta avseende har ett utrymme för skönsmässig bedömning, måste de beslut som fattas av behöriga myndigheter kunna bli föremål för domstolsprövning, bland annat för att kontrollera om dessa har överskridit de gränser som fastställts för utövandet av denna befogenhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59, dom av den 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 46, och dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 45).

73 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 288 FEUF, artikel 5.4 och artikel 5.5 i direktiv 91/676 samt punkt A.2 i bilaga 1 till direktivet ska tolkas så, att under förutsättning att kväveutsläpp från jordbruket väsentligen bidrar till föroreningen av det aktuella grundvattnet måste fysiska och juridiska personer, såsom klagandena i målet vid den nationella domstolen, kunna kräva att behöriga nationella myndigheter ändrar ett befintligt åtgärdsprogram eller vidtar ytterligare eller skärpta åtgärder i den mening som avses i artikel 5.5 i detta direktiv, så snart nitrathalten i grundvattnet, i avsaknad av sådana åtgärder, överskrider eller riskerar att överskrida 50 mg/l eller mer på en eller flera mätplatser, i den mening som avses i artikel 5.6 i nämnda direktiv.

Rättegångskostnader

74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 288 FEUF, artikel 5.4 och artikel 5.5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket samt punkt A.2 i bilaga 1 till direktivet , ska tolkas så, att under förutsättning att kväveutsläpp från jordbruket väsentligen bidrar till föroreningen av det aktuella grundvattnet måste fysiska och juridiska personer, såsom klagandena i målet vid den nationella domstolen, kunna kräva att behöriga nationella myndigheter ändrar ett befintligt åtgärdsprogram eller vidtar ytterligare eller skärpta åtgärder i den mening som avses i artikel 5.5 i detta direktiv, så snart nitrathalten i grundvattnet, i avsaknad av sådana åtgärder, överskrider eller riskerar att överskrida 50 mg/l eller mer på en eller flera mätplatser, i den mening som avses i artikel 5.6 i nämnda direktiv.

Underskrifter