ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

3 oktober 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 91/676/EEG – Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen – Doelstelling om de verontreiniging te verminderen – Door verontreiniging getroffen wateren – Nitraatgehalte van maximaal 50 mg/l – Door de lidstaten vastgestelde actieprogramma's – Rechten van particulieren om een dergelijk programma te wijzigen – Procesbevoegdheid voor de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties"

In zaak C-197/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter Wenen, Oostenrijk) bij beslissing van 13 maart 2018, ingekomen bij het Hof op 19 maart 2015, in de procedure

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

in tegenwoordigheid van:

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

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 februari 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– het Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl en de Gemeinde Zillingdorf, vertegenwoordigd door C. Onz, Rechtsanwalt, en H. Herlicska,

* Procestaal: Duits.

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll en C. Vogl als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. M. Hoogveld, M. K. Bulterman en M. A. M. de Ree als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, D. Krawczyk en M. Malczewska als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. C. Becker en E. Manhaeve als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 maart 2019,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 288 VWEU, artikel 5, leden 4 en 5, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB 1991, L 375, blz. 1) en bijlage I, A, punt 2, daarbij.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure die is ingeleid door het Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (samenwerkingsverband van gemeenten op het gebied van drinkwatervoorziening in Noord-Burgenland, Oostenrijk; hierna: „Wasserleitungsverband”), Robert Prandl en de Gemeinde Zillingdorf (gemeente Zillingdorf, Oostenrijk) tegen het besluit van het Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (federaal ministerie van Duurzaamheid en Toerisme, Oostenrijk), voorheen het Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (federaal ministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Waterbeheer, Oostenrijk) (hierna: „Bundesministerium”), van 30 mei 2016, waarbij het Bundesministerium de verzoeken tot wijziging of herziening van de Verordnung Aktionsprogamm Nitrat 2012 (verordening actieprogramma nitraat 2012) niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Artikel 2 van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), bepaalt in de leden 4 en 5:

„4. [...] [O]nder ‚het publiek’ [wordt] verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

5. [...] onder ‚het betrokken publiek’ [wordt] verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn.”

4 Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus bepaalt in lid 3:

„[...] [E]lke partij [waarborgt] dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu."

Recht van de Unie

5 De eerste, de derde, de vijfde, de zesde, en de tiende tot en met dertiende overweging van richtlijn 91/676 luiden:

„Overwegende dat het nitraatgehalte van het water in sommige gebieden van de lidstaten toeneemt en reeds hoog is gemeten aan de normen die zijn vastgesteld in richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten [(PB 1975, L 194, blz. 26)], zoals gewijzigd bij richtlijn 79/869/EEG [van de Raad van 9 oktober 1979 (PB 1979, L 271, blz. 44)], en richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water [(PB 1980 L 229, blz. 11)], zoals gewijzigd bij de Toetredingsakte van 1985;

[...]

Overwegende dat in de plannen voor hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die zijn uiteengezet in het Groenboek van de Commissie ‚Perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid', is vermeld dat het gebruik van stikstof bevattende meststoffen en dierlijke mest weliswaar noodzakelijk is voor de landbouw in de Gemeenschap, doch het buitensporige gebruik van meststoffen een milieurisico vormt, [...]

[...]

Overwegende dat nitraten uit agrarische bronnen de voornaamste oorzaak zijn van de van diffuse bronnen afkomstige verontreiniging van het water in de Gemeenschap;

Overwegende dat het daarom nodig is, teneinde de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen en ander rechtmatig gebruik van water veilig te stellen, de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen; dat het daartoe van belang is maatregelen te nemen betreffende de opslag en het op of in de bodem brengen van alle stikstofverbindingen, en betreffende bepaalde landbeheerpraktijken;

[...]

Overwegende dat het noodzakelijk is dat de lidstaten kwetsbare zones vaststellen en actieprogramma's opstellen en uitvoeren om de verontreiniging van water door stikstofverbindingen in kwetsbare zones te verminderen;

Overwegende dat zulke actieprogramma's maatregelen dienen te omvatten om het op of in de bodem brengen van alle stikstof bevattende meststoffen te beperken en om in het bijzonder specifieke grenswaarden voor het opbrengen van dierlijke mest vast te stellen;

Overwegende dat het nodig is de water[kwaliteit] te controleren en referentiemeetmethoden voor stikstofverbindingen toe te passen om te waarborgen dat de maatregelen doeltreffend zijn;

Overwegende dat de hydrogeologische situatie in bepaalde lidstaten van dien aard is dat het vele jaren kan duren voordat beschermingsmaatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit leiden”.

6 Artikel 1 van richtlijn 91/676 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel:

– de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en

– verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.”

7 Artikel 2 van deze richtlijn luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚grondwater’: al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met bodem of ondergrond staat;

b) ‚zoet water’: van nature voorkomend water met een laag gehalte aan zouten, dat in veel gevallen aanvaard wordt als zijnde geschikt voor onttrekking en behandeling voor de bereiding van drinkwater;

[...]

i) ‚eutrofiëring’: een verrijking van het water door stikstofverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit;

j) ‚verontreiniging’: het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd;

k) ‚kwetsbare zone’: een overeenkomstig artikel 3, lid 2, aangewezen stuk land.”

8 Artikel 3 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. [...]

[...]

4. De lijst van kwetsbare zones wordt door de lidstaten wanneer zulks dienstig is, doch ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en zo nodig herzien of aangevuld teneinde rekening te houden met veranderingen en met bij de vorige aanwijzing onvoorziene factoren. [...]

5. De lidstaten zijn ontheven van de verplichting specifieke kwetsbare zones te bepalen, indien zij overeenkomstig deze richtlijn actieprogramma's als bedoeld in artikel 5 opstellen en op hun gehele grondgebied toepassen."

9 In artikel 4 van dezelfde richtlijn wordt bepaald:

„1. Teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging nemen de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn de volgende maatregelen:

a) zij stellen een code of codes van goede landbouwpraktijken op [...]

b) zij zetten zo nodig een programma op dat opleiding en voorlichting voor boeren omvat [...]

[...]".

10 Artikel 5 van richtlijn 91/676 luidt:

„1. Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

2. Een actieprogramma kan betrekking hebben op alle kwetsbare zones op het grondgebied van een lidstaat of er kunnen, indien de lidstaten zulks passend achten, verschillende programma's worden vastgesteld voor verschillende kwetsbare zones of gedeelten daarvan.

3. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;

b) de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

a) de maatregelen van bijlage III;

b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de [...] code(s) van goede landbouwpraktijken [...]

5. De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

6. De lidstaten stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de overeenkomstig dit artikel opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

Lidstaten die artikel 5 op hun gehele grondgebied toepassen controleren het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

7. De lidstaten bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van de eventueel krachtens lid 5 genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig. Zij stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de actieprogramma's."

11 Bijlage I bij die richtlijn luidt als volgt:

„A. De in artikel 3, lid 1, bedoelde wateren worden onder andere met behulp van de volgende criteria vastgesteld:
1. of zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater, een hogere dan de in richtlijn 75/440/EEG[, zoals gewijzigd bij richtlijn 79/869,] vastgestelde nitraatconcentratie bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;
2. of grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;
3. of natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

B. Bij het toepassen van deze criteria houden de lidstaten tevens rekening met:
1. de fysische en milieukenmerken van de wateren en het land;
2. de huidige kennis van het gedrag van stikstofverbindingen in het milieu (water en bodem);
3. de huidige kennis van de gevolgen van de maatregelen overeenkomstig artikel 5."

12 Bijlage III bij richtlijn 91/676 bevat een gedetailleerde lijst van maatregelen die overeenkomstig artikel 5, lid 4, onder a), van die richtlijn in de actieprogramma's moeten worden opgenomen. In punt 1 van deze bijlage wordt bepaald:

„1. Deze maatregelen behelzen voorschriften betreffende:

[...]

3. beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken en rekening houdend met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone [...]

[...]

en gebaseerd op een balans tussen:

i) de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen,

en

ii) de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting die overeenkomt met:

– de hoeveelheid stikstof die in de bodem aanwezig is op het moment dat het gewas begint het in significante mate te gebruiken (aanwezige hoeveelheden aan het eind van de winter);

– de toevoer van stikstof door de nettomineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem;

– toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke mest;

– toevoeging van stikstofverbindingen uit kunstmest en andere meststoffen."

Oostenrijks recht

13 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat artikel 5 van richtlijn 91/676 is omgezet bij § 55p van het Wasserrechtsgesetz 1959 (wet op de waterbescherming 1959; hierna: „WRG"). Deze bepaling machtigt de federale minister tot het bij verordening vaststellen van programma's om waterverontreiniging door directe of indirecte lozingen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen geleidelijk te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Aldus is op basis van § 55p WRG de verordening actieprogramma nitraat 2012 vastgesteld.

14 § 10, lid 1, WRG regelt het gebruik van grondwater door grondeigenaren, die het grondwater kunnen gebruiken voor huishoudelijke en economische doeleinden zonder een vergunning aan te vragen, op voorwaarde dat de onttrekking alleen geschiedt door middel van handmatig bediende pompen of gemalen, of dat de winning plaatsvindt in een passende verhouding tot de grootte van het terrein.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

15 Met hun beroep bij het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter Wenen, Oostenrijk), betwisten het Wasserleitungsverband, Prandl en de Gemeinde Zillingdorf het besluit van het ministerie van 30 mei 2016 waarbij hun verzoeken tot wijziging van de verordening actieprogramma nitraat 2012 niet-ontvankelijk zijn verklaard.

16 Het Wasserleitungsverband is een publiekrechtelijke instelling die wettelijk verplicht is om in een specifiek afgebakende zone, in casu Burgenland (Oostenrijk), de publieke taak van watervoorziening te vervullen. Het is de op drie na grootste waterleverancier van Oostenrijk, die instaat voor de watervoorziening van ongeveer 160 000 personen. In dit gebied zijn de eigenaren van bebouwde grond in beginsel verplicht om zich aan te sluiten op het waterleidingnet. Om het water als drinkwater te kunnen gebruiken, moet het nitraatgehalte lager zijn dan 50 mg/l. Op sommige meetplaatsen overschrijdt het nitraatgehalte van het onttrokken grondwater die waarde echter met meer dan 100 %. Dit water wordt daarom vóór levering gezuiverd, teneinde het nitraatgehalte onder de 50 mg/l te brengen.

17 Prandl is eigenaar van een particuliere bron. Het water uit deze bron had ten tijde van de verzoeken tot wijziging van de verordening actieprogramma nitraat 2012 een nitraatgehalte van 59 mg/l. In december 2017 werd het nitraatgehalte van 50 mg/l weliswaar niet overschreden, doch dit neemt niet weg dat vaststaat dat de waarden schommelen, zodat overschrijding van het nitraatgehalte van 50 mg/l niet uitgesloten is.

18 De Gemeinde Zillingdorf exploiteert een gemeentelijke bron, waarvan het water vanwege de hoge nitraatwaarde als niet-drinkbaar is gekwalificeerd. Ten tijde van de indiening van de verzoeken tot wijziging van de verordening actieprogramma nitraat 2012 bedroeg het nitraatgehalte 71 mg/l. Dit gehalte is tijdens de procedure in het hoofdgeding te hoog gebleven.

19 Het besluit van het ministerie om de verzoeken af te wijzen is gebaseerd op het Oostenrijkse rechtsbeginsel dat een rechtspersoon of natuurlijke persoon in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure alleen het recht heeft om een beroep of een vordering in te stellen indien hij houder is van subjectieve materiële rechten en stelt dat deze rechten zijn geschonden. Het Verwaltungsgericht Wien merkt op dat de relevante bepalingen van het Oostenrijkse bestuursrecht, te weten die van het WRG en het Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet bestuursprocesrecht), verzoekers in het hoofdgeding geen subjectief materieel recht verlenen.

20 In het licht van deze juridische belemmering naar nationaal recht vraagt de verwijzende rechter zich af of verzoekers in het hoofdgeding een beroep kunnen doen op het recht van de Unie, en in het bijzonder op richtlijn 91/676, om een wijziging van de verordening actieprogramma nitraat 2012 te bewerkstelligen.

21 In zijn arresten van 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), en 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), heeft het Hof namelijk erkend dat, wat de luchtkwaliteit betreft, bepaalde personen aanspraak kunnen maken op de naleving van de grenswaarden wanneer zij rechtstreeks worden getroffen, met name vanwege het directe gevaar voor hun gezondheid. Het is niet uitgesloten dat deze rechtspraak ook kan worden toegepast met betrekking tot de waterkwaliteit.

22 Overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 91/676 dienen de lidstaten actieprogramma's op te stellen, zoals de verordening actieprogramma nitraat 2012. Deze programma's moeten dwingende maatregelen omvatten om de waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te voorkomen.

23 Verschillende elementen verzetten zich er evenwel tegen dat deze verplichting door een particulier voor een nationale autoriteit wordt ingeroepen.

24 In de eerste plaats is de precieze draagwijdte van de betrokken verplichting moeilijk te bepalen, aangezien het niet zeker is of de drempelwaarde van 50 mg/l, die in bijlage I bij richtlijn 91/676 is vastgesteld om de kwetsbare gebieden te bepalen in de zin van artikel 3 van die richtlijn, in dit verband bindend is.

25 In de tweede plaats laat richtlijn 91/676 de lidstaten een beoordelingsmarge met betrekking tot de keuze van de middelen bij de opstelling van de actieprogramma's overeenkomstig artikel 5, lid 4, van die richtlijn en bij de vaststelling van de aanvullende of verscherpte maatregelen als bedoeld in lid 5 van dat artikel.

26 In de derde plaats bestaat er geen duidelijk gevaar voor de volksgezondheid, aangezien andere voorschriften, waaronder met name richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB 1998, L 330, blz. 32), de kwaliteit van het aan de consument geleverde water waarborgen.

27 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Wien de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 288 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 4, [van richtlijn 91/676] of met artikel 5, lid 5, van [die] richtlijn juncto bijlage I, A, punt 2, daarbij [...] aldus worden uitgelegd dat

a) een publiek drinkwaterbedrijf, [...] wanneer het wegens vermeend ontoereikende actieplannen (aangezien de nitraatconcentratie in het gebied van dit drinkwaterbedrijf de waarde van 50 mg per liter water overschrijdt) maatregelen ter behandeling van het water moet treffen,

[...]

b) een consument die wettelijk toestemming heeft om water uit zijn particuliere bron voor eigen consumptie te gebruiken [...] voor zover hij, wegens vermeend ontoereikende actieplannen – aangezien de nitraatconcentratie in het water van zijn waterwinningsplaats (particuliere bron) de waarde van 50 mg per liter overschrijdt – in die zin is geraakt dat hij het hem binnen wettelijke beperkingen toegekende recht op gebruik van grondwater op zijn grond niet kan uitoefenen,

[...]

c) een gemeente [die] een [...] gemeentelijke bron voor drinkwatervoorziening wegens nitraatconcentraties in het water van meer dan 50 mg per liter alleen gebruikt respectievelijk ter beschikking stelt als bron voor niet-drinkbaar water [...] voor zover [vanwege beweerdelijk ontoereikende actieplannen] de waarde van de nitraatconcentratie in het water op het onttrekkingspunt meer dan 50 mg per liter bedraagt, waardoor een gebruik als drinkwater onmogelijk is,

[rechtstreeks worden geraakt in de zin van de rechtspraak van het Hof, in casu door een eventueel gebrekkige omzetting van richtlijn 91/676, en hun bijgevolg in het kader van die richtlijn subjectieve rechten moeten worden toegekend]

– op wijziging van een eerder vastgesteld nationaal actieprogramma tot omzetting van [richtlijn 91/676] (volgens artikel 5, lid 4, van [die richtlijn]) in die zin dat daardoor strengere maatregelen worden vastgesteld met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van [die richtlijn] en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?

– op vaststelling van aanvullende of verscherpte maatregelen (volgens artikel 5, lid 5, van [richtlijn 91/676]) met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van [die richtlijn] en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?

Hierbij dient te worden opgemerkt dat in elk van deze drie gevallen de bescherming van de gezondheid van consumenten in ieder geval is gewaarborgd door, in de gevallen die zijn vermeld in de punten b) en c), drinkwater te betrekken van commerciële drinkwaterbedrijven (met aansluitingsverplichting en aansluitingsrecht) of, in het geval dat is vermeld in punt a), door middel van passende maatregelen ter behandeling van het water."

Beantwoording van de prejudiciële vraag

28 Met zijn vraag vraagt de verwijzende rechter in wezen of artikel 288 VWEU en artikel 5, leden 4 en 5, van richtlijn 91/676 en bijlage I, A, punt 2, daarbij aldus moeten worden uitgelegd dat natuurlijke en rechtspersonen zoals verzoekers in het hoofdgeding, die verantwoordelijk zijn voor de watervoorziening of het recht hebben om een waterbron te gebruiken, van de bevoegde nationale autoriteiten moeten kunnen eisen dat zij een bestaand actieprogramma wijzigen of overeenkomstig artikel 5, lid 5, van deze richtlijn aanvullende of verscherpte maatregelen treffen, teneinde op elk onttrekkingspunt een maximumnitraatgehalte van 50 mg/l te bereiken.

29 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter ten eerste te vernemen of en onder welke voorwaarden het recht van de Unie particulieren de bevoegdheid verleent om zich daartoe tot de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties te wenden, ten tweede welke concrete verplichtingen uit richtlijn 91/676 voortvloeien, en ten derde of die verplichtingen rechtstreeks door een particulier kunnen worden ingeroepen tegen de bevoegde nationale autoriteiten.

Procesbevoegdheid van particulieren

30 Volgens vaste rechtspraak van het Hof zou het onverenigbaar zijn met de dwingende werking die in artikel 288 VWEU aan een richtlijn wordt toegekend, indien in beginsel zou worden uitgesloten dat de daarbij opgelegde verplichtingen door de betrokkenen kunnen worden ingeroepen (arresten van 19 januari 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punt 22; 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punt 66, en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 34).

31 In het bijzonder in gevallen waarin de Uniewetgever de lidstaten bij richtlijn ertoe verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou het nuttig effect van een zodanige handeling worden verzwakt wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop geen acht zouden mogen slaan als element van het Unierecht, teneinde na te gaan of de nationale wetgever bij de uitoefening van de hem gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn, binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsgrenzen is gebleven (arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, EU:C:1996:404, punt 56, en 26 juni 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, punt 34).

32 Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van haar conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat ten minste de natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op bepalingen van een richtlijn van de bevoegde autoriteiten moeten kunnen verlangen, in voorkomend geval langs gerechtelijke weg, dat zij de betrokken verplichtingen nakomen.

33 Voorts kunnen „leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria" aanspraak maken op de in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus neergelegde rechten. Deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, verplicht de lidstaten ertoe een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die door het recht van de Unie, en met name de milieubepalingen, worden verleend (zie in die zin arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 45).

34 Het in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus neergelegde recht van beroep zou echter elke nuttige werking of zelfs zijn inhoud worden ontnomen indien zou worden aanvaard dat door het opleggen van dergelijke criteria bepaalde categorieën „leden van het publiek", en a fortiori „leden van het betrokken publiek", zoals milieuorganisaties die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus, elk recht van beroep werd ontzegd (arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 46).

35 Om te bepalen of natuurlijke en rechtspersonen zoals verzoekers in het hoofdgeding rechtstreeks worden geraakt door een schending van de in richtlijn 91/676 neergelegde verplichtingen, moet worden nagegaan wat het doel van deze richtlijn is en van welke relevante bepalingen ervan voor de verwijzende rechter wordt gevorderd dat zij correct worden toegepast.

36 Uit artikel 1 van richtlijn 91/676 volgt dat deze richtlijn tot doel heeft de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Daartoe bepaalt artikel 5 van die richtlijn dat de lidstaten actieprogramma's opstellen volgens de voorwaarden van die richtlijn en zo nodig aanvullende of verscherpte maatregelen treffen.

37 Overeenkomstig artikel 2, onder j), van die richtlijn wordt het begrip „verontreiniging" gedefinieerd als het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

38 Dit begrip wordt nader gepreciseerd in artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676 en in het bijzonder in bijlage I, A, punt 2, bij deze richtlijn, waaruit volgt dat de lidstaten er ten minste van moeten uitgaan dat het grondwater verontreinigd is indien het meer dan 50 mg/l nitraat bevat, of dat het verontreinigd zou kunnen worden indien deze waarde, bij gebreke van passende maatregelen als bedoeld in artikel 5 van deze richtlijn, zou kunnen worden overschreden.

39 Uit artikel 2, onder j), en artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676 volgt dan ook dat bij een nitraatgehalte van het grondwater meer dan 50 mg/l moet worden aangenomen dat het rechtmatig gebruik van het water kan worden verhinderd.

40 Uit het voorgaande volgt dat een natuurlijke of rechtspersoon die het recht heeft om grondwater te onttrekken en te gebruiken, rechtstreeks wordt geraakt door de overschrijding of dreigende overschrijding van deze drempelwaarde, die het recht waarover die persoon beschikt kan beperken door het rechtmatige gebruik van dat water te belemmeren.

41 Gelet op de verscheidenheid van de in artikel 2, onder j), van richtlijn 91/676 bedoelde gebruiksmogelijkheden kan het feit dat deze overschrijding op zich niet inhoudt dat de gezondheid van personen die een beroep willen instellen, in gevaar wordt gebracht, aan die conclusie geen afbreuk doen.

42 Wat meer bepaald de situatie van verzoekers in het hoofdgeding betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat zij krachtens § 10 WRG het recht hebben om de grondwaterbronnen waarover zij beschikken voor hun huishoudelijke en commerciële behoeften te exploiteren.

43 Voor zover het nitraatgehalte van het betrokken grondwater de 50 mg/l overschrijdt of kan overschrijden, wordt het gebruik van dat water door verzoekers in het hoofdgeding belemmerd.

44 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt namelijk dat overschrijding van deze drempelwaarde hen ervan kan weerhouden het water uit hun bronnen normaal te gebruiken, of hen op zijn minst kan dwingen uitgaven te doen om aan de verontreiniging daarvan een einde te maken.

45 Bijgevolg worden natuurlijke en rechtspersonen als die in het hoofdgeding aan de orde zijn, rechtstreeks geraakt door het feit dat de belangrijkste doelstelling van richtlijn 91/676, zoals neergelegd in artikel 1 ervan, namelijk de vermindering en voorkoming van door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging, niet is verwezenlijkt doordat bepaalde verplichtingen die uit die richtlijn voor de lidstaten voortvloeien, zijn geschonden.

46 Bijgevolg moeten natuurlijke en rechtspersonen zoals verzoekers in het hoofdgeding van de nationale autoriteiten kunnen verlangen, in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechter, dat zij die verplichtingen nakomen.

Omvang van de verplichting om de verontreiniging te verminderen en te voorkomen

47 Met betrekking tot de uit richtlijn 91/676 voortvloeiende verplichtingen wenst de verwijzende rechter in het bijzonder te vernemen of het in bijlage I, A, punt 2, bij deze richtlijn vastgestelde maximumnitraatgehalte van 50 mg/l in het grondwater een waarde is die van doorslaggevend belang is voor de verplichting van de bevoegde nationale autoriteiten om de actieprogramma's die zij krachtens artikel 5, leden 1 tot en met 4, van deze richtlijn hebben vastgesteld, te wijzigen of om overeenkomstig lid 5 van dit artikel aanvullende maatregelen te treffen.

48 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van haar conclusie heeft opgemerkt, streeft de Unie overeenkomstig artikel 37 van het Handvest van de grondrechten, artikel 3, lid 3, VEU en artikel 191, lid 2, VWEU in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming.

50 Uit de punten 36 tot en met 39 van het onderhavige arrest volgt dat richtlijn 91/676 door de verwezenlijking van haar doelstelling om de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen, beoogt particulieren in staat te stellen rechtmatig gebruik te maken van het water, hetgeen inhoudt dat het nitraatgehalte niet meer dan 50 mg/l mag bedragen.

51 Zoals de advocaat-generaal in de punten 72 en 73 van haar conclusie in herinnering heeft gebracht, voorziet richtlijn 91/676 in specifieke instrumenten om de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging tegen te gaan. Zij is van toepassing op de gevallen waarin de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate bijdraagt tot de verontreiniging (arrest van 29 april 1999, Standley e.a., C-293/97, EU:C:1999:215, punt 35). Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een dergelijke bijdrage aanzienlijk is wanneer het aandeel van de landbouw in het totale stikstofgehalte in een bepaald bekken bijvoorbeeld 17 % bedraagt (zie in die zin arrest van 22 september 2005, Commissie/België, C-221/03, EU:C:2005:573, punt 86). Wanneer aan die voorwaarde voor toepassing van richtlijn 91/676 is voldaan, moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 1, van deze richtlijn een inventaris opmaken van de toestand van de wateren op hun grondgebied.

52 Wanneer er overeenkomstig die bepaling, gelezen in samenhang met bijlage I, A, bij richtlijn 91/676, van uit moet worden gegaan dat de wateren zijn of zouden kunnen worden verontreinigd, moeten de lidstaten de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde maatregelen vaststellen, dat wil zeggen actieprogramma's opstellen en, indien nodig, aanvullende of verscherpte maatregelen treffen (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punt 60).

53 Wat in de eerste plaats de uitvoering van de actieprogramma's betreft, deze is onlosmakelijk verbonden met artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676, aangezien de lidstaten verplicht zijn om dergelijke actieprogramma's op te stellen wanneer de wateren bij gebreke van passende actieprogramma's overeenkomstig artikel 5, lid 4, van deze richtlijn verontreinigd zijn of zouden kunnen worden. De maatregelen die zij bevatten, zijn in elk geval grotendeels vastgesteld bij richtlijn 91/676 zelf, zoals blijkt uit artikel 5, lid 4, van die richtlijn juncto bijlage III daarbij.

54 Hoewel de lidstaten over een zekere manoeuvreerruimte beschikken bij de keuze van de wijze waarop zij de voorschriften van richtlijn 91/676 precies ten uitvoer leggen, dienen zij er hoe dan ook op toe te zien dat de doelstellingen van die richtlijn, en dus de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie, worden verwezenlijkt, zoals artikel 191, leden 1 en 2, VWEU vereist (arrest van 4 september 2014, Commissie/Frankrijk, C-237/12, EU:C:2014:2152, punt 30).

55 In de tweede plaats zijn de lidstaten, zoals volgt uit artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676, verplicht om in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van die programma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 van dat artikel bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van die richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

56 Volgens de rechtspraak van het Hof volgt hieruit dat de lidstaten dergelijke aanvullende of verscherpte maatregelen moeten treffen zodra de noodzaak daarvan voor het eerst is vastgesteld (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Om met name deze laatste verplichting na te komen, moeten de lidstaten de toestand van de wateren nauwlettend in het oog houden. Zo zijn de lidstaten krachtens artikel 5, lid 6, eerste alinea, van richtlijn 91/676 verplicht controleprogramma's op te stellen en uit te voeren.

58 Overeenkomstig artikel 5, lid 3, onder a) en b), van richtlijn 91/676 moet in de actieprogramma's rekening worden gehouden met de beste beschikbare wetenschappelijke en technische kennis en met de fysische, geologische en klimatologische omstandigheden van elke regio (arrest van 4 september 2014, Commissie/Frankrijk, C-237/12, EU:C:2014:2152, punt 29). Dit vereiste geldt ook voor de controleprogramma's, aangezien deze toereikend moeten zijn om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. Dit wordt bevestigd in de twaalfde overweging van deze richtlijn.

59 Bovendien zijn, gelet op de dertiende overweging van richtlijn 91/676, de werkelijk in het water gemeten waarden en de tendensen die zich in de loop van de tijd voordoen, afhankelijk van de hydrogeologische situatie en de tijd die als gevolg daarvan verstrijkt voordat de reeds krachtens artikel 5 van die richtlijn getroffen beschermingsmaatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit kunnen leiden, relevante elementen om te bepalen of het noodzakelijk is aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen.

60 De door de verwijzende rechter naar voren gebrachte feiten, te weten de overschrijdingen van het maximale nitraatgehalte van 50 mg/l, die in het geval van de eerste verzoeker in het hoofdgeding op sommige meetplaatsen bijzonder hoog zijn, de schommelingen in de waterkwaliteit van de particuliere bron van de tweede verzoeker in het hoofdgeding en het constante niveau van de waterverontreiniging in de bron van de derde verzoeker in het hoofdgeding, zijn dergelijke relevante elementen.

61 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat voor de vaststelling van de noodzaak om overeenkomstig artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 aanvullende maatregelen vast te stellen of verscherpte maatregelen uit te voeren, niet hoeft te worden aangetoond dat de reeds vastgestelde maatregelen ondoeltreffend zijn (arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punten 63 en 64).

62 Zoals de advocaat-generaal in punt 105 van haar conclusie heeft opgemerkt, is ook een stikstofoverschot in de bodem een relevant aspect voor de vaststelling dat een actieprogramma ontoereikend is.

63 Een dergelijk overschot is namelijk in strijd met artikel 5, lid 4, onder a), van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met bijlage III, punt 1, onder 3, bij deze richtlijn. Die bepalingen bevatten het beginsel van evenwichtige bemesting en vereisen een afstemming tussen de verwachte stikstofbehoefte van de gewassen en de hoeveelheid stikstof die de bodem en de meststoffen aan deze gewassen leveren. Bijgevolg verplichten zij de lidstaten nauwkeurig te bepalen welke hoeveelheden stikstof door de landbouwers mogen worden op- of ingebracht (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punten 87, 88 en 92).

64 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de lidstaten overeenkomstig de artikelen 1, 3 en 5 van richtlijn 91/676 verplicht zijn om de in artikel 5, leden 4 en 5, van die richtlijn bedoelde maatregelen te treffen zolang het nitraatgehalte in het grondwater zonder die maatregelen meer dan 50 mg/l bedraagt of zou kunnen bedragen, mits nitraten uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate bijdragen tot de verontreiniging, zoals reeds gezegd in punt 51 van het onderhavige arrest.

65 Inzonderheid zijn de lidstaten, indien in het kader van de in punt 57 van het onderhavige arrest bedoelde controleprogramma's en met name rekening houdend met de in de punten 59 tot en met 63 van dit arrest genoemde aanwijzingen blijkt dat een vermindering van de waterverontreiniging niet te voorzien is, krachtens artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 verplicht om aanvullende maatregelen vast te stellen of verscherpte maatregelen uit te voeren.

66 Voorts wenst de verwijzende rechter met zijn vraag te vernemen of het maximale nitraatgehalte van 50 mg/l in het grondwater op elk onttrekkingspunt in acht moet worden genomen.

67 In dit verband zij erop gewezen dat, wanneer een lidstaat geen specifieke kwetsbare zones heeft aangewezen maar artikel 5 op zijn gehele grondgebied toepast, het nitraatgehalte van de wateren overeenkomstig artikel 5, lid 6, tweede alinea, van richtlijn 91/676 wordt gecontroleerd op zodanig geselecteerde meetplaatsen dat de omvang van de waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Republiek Oostenrijk voor deze optie heeft gekozen.

68 Hieruit volgt dat de overschrijding of het gevaar van overschrijding van het nitraatgehalte van het water van 50 mg/l op een van de gekozen meetplaatsen de verplichting meebrengt om de maatregelen van artikel 5, leden 4 en 5, van richtlijn 91/676 uit te voeren. Deze richtlijn verplicht de lidstaten er daarentegen niet toe de controlemaatregelen verder uit te breiden dan artikel 5, lid 6, van deze richtlijn voorschrijft.

69 Voor zover de in bronnen of op andere onttrekkingspunten, zoals die van verzoekers in het hoofdgeding, gemeten waarden verschillen van de waarden die met behulp van de meetplaatsen zijn verkregen, is het niet uitgesloten dat de plaats van deze meetplaatsen is gekozen in strijd met artikel 5, lid 6, van richtlijn 91/676, zodat de omvang van de verontreiniging in het gebied dat zij bestrijken aan de hand daarvan niet kan worden vastgesteld.

Inroepbaarheid van de verplichting om de verontreiniging te verminderen en te voorkomen

70 De verplichtingen van artikel 5, leden 4 en 5, van richtlijn 91/676 zijn duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk, zodat ze door particulieren kunnen worden ingeroepen tegen de staat (zie naar analogie arrest van 26 juni 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, punt 42).

71 Het staat weliswaar aan de lidstaten om binnen de grenzen die voortvloeien uit bijlage III bij richtlijn 91/676 te bepalen welke maatregelen nodig zijn om aan die verplichtingen te voldoen, doch die maatregelen dienen overeenkomstig artikel 1 van die richtlijn geschikt te zijn om de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

72 Ongeacht de discretionaire bevoegdheid waarover de lidstaten op dit gebied beschikken, moeten de besluiten van de bevoegde autoriteiten derhalve kunnen worden onderworpen aan rechterlijke toetsing, met name om na te gaan of zij de voor de uitoefening van deze bevoegdheid vastgestelde grenzen niet hebben overschreden (zie in die zin arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, EU:C:1996:404, punt 59; 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 46, en 26 juni 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, punt 45).

73 Gelet op de het voorgaande dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 288 VWEU en artikel 5, leden 4 en 5, van richtlijn 91/676 en bijlage I, A, punt 2, daarbij aldus moeten worden uitgelegd dat natuurlijke en rechtspersonen, zoals verzoekers in het hoofdgeding, van de bevoegde nationale autoriteiten moeten kunnen eisen dat zij een bestaand actieprogramma wijzigen of overeenkomstig artikel 5, lid 5, van deze richtlijn aanvullende of verscherpte maatregelen vaststellen zolang het nitraatgehalte in het grondwater zonder die maatregelen op een of meer meetplaatsen in de zin van artikel 5, lid 6, van die richtlijn meer dan 50 mg/l bedraagt of zou kunnen bedragen, mits het lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate bijdraagt tot de verontreiniging van het betrokken grondwater.

Kosten

74 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 288 VWEU en artikel 5, leden 4 en 5, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en bijlage I, A, punt 2, daarbij dienen aldus te worden uitgelegd dat natuurlijke en rechtspersonen, zoals verzoekers in het hoofdgeding, van de bevoegde nationale autoriteiten moeten kunnen eisen dat zij een bestaand actieprogramma wijzigen of overeenkomstig artikel 5, lid 5, van deze richtlijn aanvullende of verscherpte maatregelen vaststellen zolang het nitraatgehalte in het grondwater zonder die maatregelen op een of meer meetplaatsen in de zin van artikel 5, lid 6, van die richtlijn meer dan 50 mg/l bedraagt of zou kunnen bedragen, mits het lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate bijdraagt tot de verontreiniging van het betrokken grondwater.

ondertekeningen