HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

3 octombrie 2019 *

„Trimitere preliminară – Mediu – Directiva 91/676/CEE – Protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole – Obiectivul reducerii poluării – Ape afectate de poluare – Conținut de nitrați de maximum 50 mg/l – Programe de acțiune adoptate de statele membre – Dreptul particularilor la modificarea unui asemenea program – Calitatea de a acționa în fața autorităților și a instanțelor naționale”

În cauza C-197/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria), prin decizia din 13 martie 2018, primită de Curte la 19 martie 2018, în procedura inițiată de

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

cu participarea:

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

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), președinte de cameră, doamna C. Toader și domnii A. Rosas, L. Bay Larsen și M. Safjan, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 februarie 2019,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, domnul Prandl și Gemeinde Zillingdorf, de C. Onz, Rechtsanwalt, și de H. Herlicska;

– pentru guvernul austriac, de G. Hesse, de C. Drexel, de J. Schmoll și de C. Vogl, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: germana.

– pentru guvernul neerlandez, de J. M. Hoogveld, de M. K. Bulterman și de A. M. de Ree, în calitate de agenți;

– pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, de D. Krawczyk și de M. Malczewska, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de A. C. Becker și de E. Manhaeve, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 28 martie 2019,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 288 TFUE, precum și a articolului 5 alineatele (4) și (5) și a punctului 2 din secțiunea A din anexa I la Directiva 91/676/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole (JO 1991, L 375, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 81).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri inițiate de Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Asociația de furnizare a apei în regiunea nordică a Landului Burgenland, Austria) (denumită în continuare „asociația de furnizare a apei”), de domnul Robert Prandl și de Gemeinde Zillingdorf (Comuna Zillingdorf, Austria) împotriva deciziei adoptate la 30 mai 2016 de Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Ministerul Federal al Dezvoltării Durabile și Turismului, Austria), fost Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministerul Federal al Agriculturii, Pădurilor, Mediului și Gospodăririi apelor, Austria) (denumit în continuare „ministerul”), prin care acesta a respins ca inadmisibile cererile de modificare sau de revizuire a Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (Regulamentul privind programul de acțiune nitrați 2012).

Cadrul juridic

Dreptul internațional

3 Articolul 2 din Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”), intitulat „Definiții”, prevede la punctele 4 și 5:

„4. «Public» înseamnă una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile de astfel de persoane.

5. «Public interesat» înseamnă publicul afectat sau care poate fi afectat sau care are un interes în luarea deciziilor din domeniul mediului; în sensul prezentei definiții, organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care respectă toate cerințele în conformitate cu legislația internă sunt considerate ca fiind interesate.”

4 Articolul 9 din Convenția de la Aarhus prevede la alineatul (3):

„[…] [f]iecare parte se asigură că, în cazul în care îndeplinesc criteriile prevăzute de legislația internă proprie, în cazul în care acestea există, membrii publicului au acces la proceduri administrative sau judiciare pentru a contesta acțiuni și omiteri ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul.”

Dreptul Uniunii

5 Primul, al treilea, al cincilea, al șaselea și al zecelea-al treisprezecelea considerent ale Directivei 91/676 au următorul cuprins:

„întrucât conținutul de nitrați în apă în anumite regiuni ale statelor membre este în creștere și atinge deja un nivel ridicat în raport cu normele stabilite de Directiva 75/440/CEE a Consiliului din 16 iunie 1975 privind cerințele de calitate pentru apa de suprafață destinată preparării apei potabile în statele membre [(JO 1975, L 194, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 6)], astfel cum a fost modificată prin Directiva 79/869/CEE [a Consiliului din 9 octombrie 1979 (JO 1979, L 271, p. 44, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 97)], și [de] Directiva 80/778/CEE a Consiliului din 15 iulie 1980 privind calitatea apei destinate consumului uman [(JO 1980, L 229, p. 11)], astfel cum a fost modificată prin Actul de aderare din 1985;

[…]

întrucât se indică în Cartea verde a Comisiei, intitulată «Perspective ale politicii agricole comune», care definește reforma politicii agricole comune, că utilizarea îngrășămintelor și a gunoiului de grajd cu conținut de azot este necesară agriculturii Comunității, dar că utilizarea excesivă a îngrășămintelor constituie un pericol pentru mediu; […]

[…]

întrucât nitrații de origine agricolă sunt cauza principală a poluării care provine din surse difuze și afectează apele Comunității;

întrucât este necesar, prin urmare, să se reducă poluarea directă sau indirectă a apelor cu nitrații care provin din agricultură și să se prevină răspândirea lor, pentru a proteja sănătatea umană, resursele vii, ecosistemele acvatice și pentru a garanta alte utilizări legitime ale apelor; întrucât, în acest scop, este necesar să se ia măsuri privind stocarea și împrăștierea pe soluri a compușilor azotați și privind anumite practici de gestionare a terenurilor;

[…]

întrucât este necesar ca statele membre să definească zonele vulnerabile, să elaboreze și să pună în aplicare programe de acțiune care vizează reducerea poluării apelor cu compuși azotați în aceste zone;

întrucât astfel de programe trebuie să cuprindă măsuri care vizează limitarea împrăștierii pe soluri a oricărui îngrășământ care conține azot și, îndeosebi, să fixeze limitele specifice pentru împrăștierea efluenților de la complexe zootehnice;

întrucât este necesar, pentru asigurarea eficacității acțiunilor, să se supravegheze calitatea apelor și să se aplice metode de referință pentru dozările compușilor azotați;

întrucât se admite că condițiile hidrogeologice din anumite state membre sunt de așa natură încât vor fi probabil necesari mulți ani pentru ca măsurile de protecție să ducă la o îmbunătățire a calității apelor;”.

6 Articolul 1 din Directiva 91/676 prevede:

„Obiectivul prezentei directive este de:

– a reduce poluarea apelor provocată sau indusă de nitrații proveniți din surse agricole;

– a preveni orice nouă poluare de acest tip.”

7 Articolul 2 din această directivă are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive:

(a) «ape subterane» înseamnă toate apele care se găsesc sub suprafața solului în zona de saturație și care sunt în contact cu solul sau subsolul;

(b) «ape dulci» înseamnă apele care se prezintă în stare naturală cu un slab conținut de săruri și, în general, sunt considerate ca putând fi captate și tratate în vederea producerii de apă potabilă;

[…]

(i) «eutrofizare» înseamnă îmbogățirea apei cu compuși azotați, provocând o dezvoltare accelerată a algelor și a vegetalelor din specii superioare care perturbă echilibrul organismelor prezente în apă și care antrenează o degradare a calității apei respective;

(j) «poluare» înseamnă evacuarea compușilor azotați din surse agricole în mediul acvatic, direct sau indirect, cu consecințe de natură să pună în pericol sănătatea umană, să dăuneze resurselor vii și sistemului ecologic acvatic, să afecteze domeniul de agrement sau să stinghereasc alte utilizări legitime ale apelor;

(k) «zonă vulnerabilă» înseamnă terenurile desemnate în conformitate cu articolul 3 alineatul (2).”

8 Articolul 3 din directiva menționată prevede:

„(1) Apele afectate de poluare și cele care ar putea fi afectate, dacă nu se iau măsurile prevăzute la articolul 5, sunt definite de statele membre în funcție de criteriile fixate în anexa I.

(2) În termen de doi ani de la data notificării prezentei directive, statele membre desemnează ca zone vulnerabile toate zonele cunoscute de pe teritoriul lor care alimentează apele definite în conformitate cu alineatul (1) și care contribuie la poluare. […]

[…]

(4) Statele membre reexaminează și, dacă este necesar, revizuiesc sau completează în timp util, cel puțin o dată la patru ani, lista cu zonele vulnerabile desemnate, pentru a ține seama de schimbările și de factorii imprevizibili din momentul desemnării precedente. […]

(5) Statele membre sunt scutite de obligația de a desemna zonele vulnerabile specifice dacă acestea stabilesc și aplică pe întreg teritoriul lor național programele de acțiune prevăzute la articolul 5, în conformitate cu prezenta directivă.”

9 Potrivit articolului 4 din aceeași directivă:

„(1) În scopul asigurării, pentru toate apele, a unui nivel general de protecție împotriva poluării, statele membre, în termen de doi ani de la notificarea prezentei directive:

(a) stabilesc un sau niște coduri de bună practică agricolă […]

(b) elaborează, dacă este necesar, un program care prevede formarea și informarea agricultorilor […]

[…]”

10 Articolul 5 din Directiva 91/676 prevede:

„(1) Statele membre stabilesc programe de acțiune având drept obiect zonele vulnerabile desemnate, în vederea îndeplinirii obiectivelor prevăzute la articolul 1 și în termen de doi ani de la desemnarea inițială prevăzută la articolul 3 alineatul (2) sau de un an după fiecare nouă desemnare prevăzută la articolul 3 alineatul (4).

(2) Un program de acțiune poate avea drept obiect toate zonele vulnerabile situate pe teritoriul unui stat membru sau, dacă acest stat consideră potrivit, se pot întocmi programe diferite pentru diverse zone sau părți de zone vulnerabile.

(3) Programele de acțiune țin seama de:

(a) datele științifice și tehnice disponibile privind în principal cantitățile respective de azot de origine agricolă sau provenind din alte surse;

(b) condițiile de mediu din regiunile în cauză ale statului membru respectiv.

(4) Programele de acțiune se pun în practică într-un termen de patru ani de la elaborarea lor și conțin următoarele măsuri obligatorii:

(a) măsurile prevăzute la anexa III;

(b) măsurile pe care statele membre le-au adoptat în codul sau codurile de bună practică agricolă […]

(5) În afară de aceasta, statele membre iau, în cadrul programelor de acțiune, toate măsurile suplimentare sau acțiunile consolidate pe care le consideră necesare, dacă se dovedește, de la început sau în baza experienței dobândite la punerea în aplicare a programelor de acțiune, că măsurile prevăzute la alineatul (4) nu vor fi suficiente pentru a atinge obiectivele definite la articolul 1. La alegerea acestor măsuri sau acțiuni, statele membre țin seama de eficacitatea și de costul lor în raport cu alte măsuri preventive care ar putea fi adoptate.

(6) Statele membre elaborează și pun în aplicare programe de supraveghere adecvate pentru a evalua eficacitatea programelor de acțiune întocmite în temeiul prezentului articol.

Statele membre care pun în aplicare dispozițiile articolului 5 pe ansamblul teritoriului lor național supraveghează conținutul în nitrați al apelor (ape de suprafață și ape subterane) în puncte de măsurare selecționate, care permit determinarea întinderii poluării apelor cu nitrați proveniți din surse agricole.

(7) Statele membre reexaminează și, după caz, revizuiesc programele lor de acțiune, inclusiv orice măsură suplimentară adoptată în temeiul alineatului (5), la cel puțin fiecare patru ani. Statele membre informează Comisia asupra oricărei modificări aduse programelor de acțiune.”

11 Anexa I la această directivă are următorul cuprins:

„A. Apele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) se definesc în funcție, *inter alia*, de următoarele criterii:
1. dacă apele de suprafață dulci, în special cele care servesc sau care sunt destinate captării apei potabile, conțin sau riscă să conțină, din cauza neaplicării măsurilor prevăzute la articolul 5, o concentrație de nitrați peste cea prevăzută de Directiva 75/440/CEE [, astfel cum a fost modificată prin Directiva 79/869];
2. dacă apele subterane au sau riscă să aibă un conținut de nitrați de peste 50 miligrame pe litru, din cauza neaplicării măsurilor prevăzute la articolul 5;
3. dacă lacurile naturale cu apă dulce, celelalte mase de apă dulce, estuarele, apele litorale și apa mării sunt supuse sau riscă într-un viitor apropiat să fie supuse unei eutrofizări din cauza neaplicării măsurilor prevăzute la articolul 5.

B. Statele membre țin, de asemenea, seama la punerea în aplicare a acestor criterii:
1. de caracteristicile fizice și de mediu ale apelor și terenurilor;
2. de cunoștințele actuale privind comportamentul compușilor de azot din mediu (ape și soluri);
3. de cunoștințele actuale privind indicele măsurărilor efectuate în conformitate cu articolul 5.”

12 Anexa III la Directiva 91/676 conține o listă detaliată a măsurilor care trebuie incluse în programele de acțiune în conformitate cu articolul 5 alineatul (4) litera (a) din această directivă. Potrivit alineatului (1) al acestei anexe:

„1. Măsurile cuprind reguli privind:

[…]

3. limitarea împrăștierii fertilizanților, conform bunelor practici agricole și ținându-se seama de caracteristicile zonei vulnerabile respective […]

[…]

și bazată pe un echilibru între:

(i) necesarul previzibil de azot al culturilor

și

(ii) azotul adus culturilor de sol și de fertilizanți și reprezentând:

– cantitatea de azot prezentă în sol în momentul în care culturile încep să-l utilizeze în proporții importante (cantități rămase la sfârșitul iernii);

– aportul de azot prin mineralizarea netă a rezervelor de azot organic din sol;

– aporturile de compuși azotați proveniți din dejecțiile animaliere;

– aporturile de compuși azotați proveniți din îngrășămintele chimice și alți compuși.”

Dreptul austriac

13 Din decizia de trimitere reiese că transpunerea articolului 5 din Directiva 91/676 a fost asigurată prin articolul 55p din Wasserrechtsgesetz 1959 (Legea din 1959 privind protecția apei). Această dispoziție abilitează ministrului federal să adopte, prin intermediul unor norme administrative, programe de reducere treptată și de evitare a oricărei noi poluări a apelor, direct sau indirect, prin evacuarea compușilor azotați din surse agricole. Astfel, Regulamentul privind programul de acțiune nitrați 2012 a fost adoptat în temeiul articolului 55p din Legea din 1959 privind protecția apei.

14 Articolul 10 alineatul 1 din această lege reglementează utilizarea apelor subterane de către proprietarii funciari, care pot utiliza apa subterană pentru nevoile gospodăriei și în scopuri economice fără a solicita autorizație, cu condiția realizării captării numai cu pompe operate manual sau cu fântâni cu scripete sau atunci când prelevarea este efectuată într-o proporție rezonabilă în raport cu terenul.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

15 Prin acțiunea introdusă la Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria), asociația de furnizare a apei, domnul Prandl și comuna Zillingdorf contestă decizia ministrului din 30 mai 2016, prin care acesta a respins ca inadmisibile cererile acestora de modificare a Regulamentului privind programul de acțiune nitrați 2012.

16 Asociația de furnizare a apei este un organism de drept public care are obligația legală să asigure pe teritoriu delimitat în mod specific, în speță Burgenland (Austria), misiunea publică de furnizare a apei. Ea este al patrulea cel mai mare furnizor în Austria, care asigură aprovizionarea a aproximativ 160 000 de persoane. Pe acest teritoriu, proprietarii de terenuri cu construcții au, în principiu, obligația să se racordeze la rețeaua de apă. Pentru ca apa să poată fi utilizată ca apă potabilă, conținutul de nitrați trebuie să fie mai mic de 50 mg/l. Or, în anumite puncte de măsurare, rata nitraților în apele subterane captate depășește această valoare cu mai mult de 100 %. Prin urmare, aceste ape sunt tratate înainte de furnizarea lor în vederea reducerii conținutului de nitrați sub valoarea de 50 mg/l.

17 Domnul Prandl este proprietarul unei fântâni casnice. La momentul introducerii cererilor de modificare a Regulamentului privind programul de acțiune nitrați 2012, apa care provenea din această fântână avea un conținut de nitrați de 59 mg/l. Desigur, în luna decembrie a anului 2017, conținutul în nitrați de 50mg/l nu era depășit. Nu este mai puțin adevărat că nu se contestă că valorile variază, astfel încât nu poate fi exclusă o depășire a conținutului de nitrați de 50 mg/l.

18 Comuna Zillingdorf exploatează o fântână comunală a cărei apă este calificată ca nefiind potabilă, din cauza conținutului ridicat de nitrați. La momentul introducerii cererilor de modificare a Regulamentului privind programul de acțiune nitrați 2012, conținutul de nitrați era de 71 mg/l. Acest conținut s-a menținut ridicat în cursul procedurii principale.

19 Decizia ministerului de respingere este întemeiată pe un principiu al dreptului austriac potrivit căruia o persoană juridică sau fizică este abilitată să acționeze sau să formuleze o acțiune într-o procedură administrativă sau jurisdicțională numai dacă este titulara drepturilor materiale subiective în privința cărora invocă o încălcare. Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena) arată că, în litigiul cu care este sesizat, dispozițiile relevante din dreptul administrativ austriac, și anume Legea din 1959 privind protecția apei și Allgemeine Verwaltugsverfahrensgesetz (Legea generală privind procedura administrativă), nu conferă un drept material subiectiv reclamanților din litigiul principal.

20 Având în vedere acest obstacol juridic din dreptul intern, instanța de trimitere ridică problema dacă reclamanții din litigiul principal ar putea să se întemeieze pe dreptul Uniunii, în special pe Directiva 91/676, în vederea obținerii unei modificări a Regulamentului privind programul de acțiune nitrați 2012.

21 Astfel, în Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), și în Hotărârea din 19 noiembrie 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), Curtea ar fi recunoscut că, în materia calității aerului, anumite persoane puteau să invoce respectarea valorilor-limită din moment ce erau direct vizate, în special din cauza riscului direct pentru sănătatea lor. Nu ar fi exclus ca această jurisprudență să poată fi aplicată și în materia calității apei.

22 Conform articolului 5 din Directiva 91/676, statele membre ar avea obligația să adopte programe de acțiune, precum Regulamentul privind programul de acțiune nitrați 2012. Aceste programe ar trebui să cuprindă măsuri obligatorii în vederea reducerii poluării apelor și a evitării oricărei poluări noi cu nitrați proveniți din surse agricole.

23 Cu toate acestea, mai multe elemente s-ar opune posibilității ca această obligație să fie invocată de un particular în fața unei autorități naționale.

24 În primul rând, ar fi dificil să se determine întinderea exactă a obligației menționate, din moment ce nu este cert că pragul de 50 mg/l, prevăzut în anexa I la Directiva 91/676 pentru stabilirea zonelor vulnerabile în sensul articolului 3 din această directivă, are un caracter obligatoriu în această privință.

25 În al doilea rând, Directiva 91/676 ar acorda o marjă de apreciere statelor membre în ceea ce privește alegerea mijloacelor cu ocazia elaborării programelor de acțiune în conformitate cu articolul 5 alineatul (4) din această directivă, precum și cu ocazia adoptării unor măsuri suplimentare sau a unor acțiuni consolidate, menționate în alineatul (5) al acestui articol.

26 În al treilea rând, nu ar fi evidentă o amenințare pentru sănătatea publică, din moment ce alte norme, printre care în special Directiva 98/83/CE a Consiliului din 3 noiembrie 1998 privind calitatea apei destinate consumului uman (JO 1998, L 330, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 4, p. 255), asigură calitatea apei furnizate consumatorilor.

27 În aceste condiții, Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 288 TFUE coroborat cu articolul 5 alineatul (4) [din Directiva 91/676] sau cu dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatul (5) și ale punctului 2 din secțiunea A din anexa I la [această directivă] trebuie interpretat în sensul că

a) un furnizor public de apă […], atunci când, din cauza planurilor de acțiune pretins insuficiente (întrucât, în zona acestui furnizor, apa are un conținut de nitrați de peste 50 mg/l), are obligația să ia măsuri de tratare a apei,

[…]

b) un consumator […] potrivit legii […] autorizat să utilizeze apa din fântâna sa pentru consum propriu, […], atunci când, din cauza planurilor de acțiune pretins insuficiente, apa de la punctul său de prelevare (fântâna casnică) având un conținut de nitrați de peste 50 mg/l, nu poate să își exercite dreptul de folosire restricționată a apei subterane prevăzut de lege pe proprietatea sa funciară,

[…]

c) o comună […], care exploatează, respectiv pune la dispoziție puțul comunal pentru alimentare cu apă potabilă doar ca puț de apă reciclată […], atunci când [din cauza planurilor de acțiune pretins insuficiente] apa are un conținut de nitrați de peste 50 mg/l [la sursa de prelevare], utilizarea ca apă potabilă nefiind posibilă,

[sunt afectați direct, în sensul jurisprudenței Curții, în speță de o transpunere eventual insuficientă a Directivei 91/676, și că, în consecință, în cadrul acestei directive, le sunt recunoscute drepturi subiective]

– [la] modifica[rea] un[ui] program de acțiune național adoptat anterior în scopul transpunerii Directivei [91/676] [în sensul articolului 5 alineatul (4) din [această directivă]] prin luarea unor măsuri mai stricte, menite să permită îndeplinirea obiectivelor prevăzute la articolul 1 din [directiva menționată], mai precis, respectarea concentrației maxime de nitrați de 50 mg/l în apele subterane, măsurate la fiecare punct de prelevare;

– [la] lua[rea unor] măsuri suplimentare sau [la] adopta[rea unor] acțiuni consolidate [în conformitate cu articolul 5 alineatul (5) din Directiva [91/676]], în scopul realizării obiectivelor articolului 1 din [această directivă], mai precis, atingerea unei concentrații maxime de nitrați de 50 mg/l în apele subterane, măsurate la fiecare punct de prelevare?

În orice ipoteză, în toate cele trei cazuri de mai sus, protecția sănătății consumatorilor este garantată fie prin prelevarea de apă de la furnizori de apă ofertanți (în contextul obligației și al dreptului de racordare) – în cazurile citate la literele b) și c) –, fie prin măsuri de tratare corespunzătoare, în cazul menționat la litera a).”

Cu privire la întrebarea preliminară

28 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 288 TFUE, precum și articolul 5 alineatele (4) și (5) și punctul 2 din secțiunea A din anexa I la Directiva 91/676 trebuie interpretate în sensul că persoanele fizice și juridice precum reclamanții din litigiul principal, care au sarcina să asigure furnizarea apei sau care dispun de posibilitatea să utilizeze o fântână de apă, trebuie să poată solicita autorităților naționale competente modificarea unui program de acțiune existent sau adoptarea unor măsuri suplimentare ori a unor acțiuni consolidate, prevăzute la articolul 5 alineatul (5) din această directivă, în vederea atingerii unui conținut maxim de nitrați de 50 mg/l la fiecare punct de prelevare.

29 Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere dorește să afle, în primul rând, dacă și în ce condiții dreptul Uniunii conferă particularilor calitatea de a acționa în acest scop în fața autorităților și a instanțelor naționale, în al doilea rând, care sunt obligațiile ce rezultă în mod concret din Directiva 91/676 și, în al treilea rând, dacă aceste obligații pot fi invocate în mod direct de un particular împotriva autorităților naționale competente.

Cu privire la calitatea de a acționa a particularilor

30 În temeiul unei jurisprudențe constante a Curții, ar fi incompatibil cu efectul obligatoriu pe care articolul 288 TFUE îl atribuie unei directive să se excludă, în principiu, posibilitatea ca obligațiile pe care aceasta le impune să fie invocate de persoanele interesate (Hotărârea din 19 ianuarie 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punctul 22, Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 66, precum și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punctul 34).

31 În special în cazurile în care legiuitorul Uniunii obligă statele membre, printr-o directivă, să adopte un anumit comportament, efectul util al unui asemenea act ar fi diminuat dacă justițiabilii ar fi împiedicați să se prevaleze de acesta în justiție și dacă instanțele naționale ar fi împiedicate să îl ia în considerare ca element al dreptului Uniunii pentru a verifica dacă, în limitele facultății care îi este rezervată în ceea ce privește forma și mijloacele de punere în aplicare a directivei, legiuitorul național nu a depășit limitele marjei de apreciere stabilite de acesta (Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții, C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 56, precum și Hotărârea din 26 iunie 2019, Craeynest și alții, C-723/17, EU:C:2019:533, punctul 34).

32 De aici rezultă, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 41 din concluzii, că cel puțin persoanele fizice sau juridice afectate în mod direct de încălcarea dispozițiilor unei directive trebuie să poată solicita autorităților competente, dacă este cazul pe cale jurisdicțională, respectarea obligațiilor în cauză.

33 Pe de altă parte, „membrii publicului […] care îndeplinesc criteriile [eventuale] prevăzute de legislația internă” sunt titularii drepturilor prevăzute la articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus. Această dispoziție, interpretată în coroborare cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, impune statelor membre obligația de a asigura o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite de dreptul Uniunii, în special de dispozițiile din dreptul mediului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punctul 45).

34 Or, dreptul la o cale de atac prevăzut la articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus ar fi golit de orice efect util, chiar de însăși substanța sa, dacă s-ar admite că, prin impunerea unor asemenea criterii, anumitor categorii de „membri ai publicului”, *a fortiori* „membri ai publicului interesat”, precum organizațiile de protecție a mediului care îndeplinesc cerințele impuse la articolul 2 punctul 5 din Convenția de la Aarhus, li s-ar nega orice drept la o cale de atac (Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punctul 46).

35 Pentru a stabili dacă persoanele fizice și juridice precum reclamanții din litigiul principal sunt afectate direct de o încălcare a obligațiilor prevăzute de Directiva 91/676, trebuie să se examineze finalitatea și dispozițiile relevante ale acestei directive a cărei aplicare adecvată este reclamată în fața instanței de trimitere.

36 Din articolul 1 din Directiva 91/676 reiese că aceasta urmărește să reducă poluarea apelor provocată sau indusă de nitrații proveniți din surse agricole și să se prevină orice nouă poluare de acest tip. În acest scop, articolul 5 din această directivă prevede că, în condițiile pe care le determină, statele membre stabilesc programe de acțiune și, dacă este necesar, adoptă măsuri suplimentare sau acțiuni consolidate.

37 Conform articolului 2 litera (j) din directiva menționată, noțiunea de „poluare” este definită drept evacuarea compușilor azotați din surse agricole în mediul acvatic, direct sau indirect, cu consecințe de natură să pună în pericol sănătatea umană, să dăuneze resurselor vii și sistemului ecologic acvatic, să afecteze domeniul de agrement sau să creeze obstacole în calea altor utilizări legitime ale apelor.

38 Această noțiune este concretizată la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 91/676, precum și în special la punctul 2 din secțiunea A din anexa I la această directivă, de unde rezultă că statele membre trebuie să considere, cel puțin, că apele subterane sunt poluate dacă au un conținut de nitrați mai mare de 50 mg/l sau sunt susceptibile să fie poluate dacă, în lipsa unor măsuri adecvate adoptate în temeiul articolului 5 din directiva menționată, această valoare riscă să fie depășită.

39 Prin urmare, rezultă din articolul 2 litera (j) și din articolul 3 alineatul (1) din Directiva 91/676 că un conținut de nitrați care, în apele subterane, depășește sau riscă să depășească 50 mg/l trebuie considerat ca fiind de natură să creeze obstacole în calea utilizării legitime a apelor.

40 Din cele ce precedă reiese că o persoană fizică sau juridică care dispune de posibilitatea de a preleva și de a utiliza apele subterane este afectată în mod direct de depășirea sau de riscul depășirii acestui prag, împrejurare care este susceptibilă să restrângă posibilitatea de care dispune prin crearea unor obstacole în calea utilizării legitime a acestor ape.

41 Având în vedere diversitatea utilizărilor menționate la articolul 2 litera (j) din Directiva 91/676, împrejurarea că această depășire nu presupune, ca atare, un risc pentru sănătatea persoanelor care doresc să introducă o acțiune nu este susceptibilă să repună în discuție această concluzie.

42 În ceea ce privește mai precis situația reclamanților din litigiul principal, din decizia de trimitere reiese că, în temeiul articolului 10 din Legea din 1959 privind protecția apei, aceștia sunt îndreptățiți să exploateze, pentru nevoile gospodăriei și în scopuri economice, fântânile de apă subterană de care dispun.

43 În măsura în care conținutul de nitrați în apele subterane respective depășește sau riscă să depășească 50 mg/l, există unele obstacole în calea utilizării acestor ape de către reclamanții din litigiul principal.

44 Într-adevăr, astfel cum reiese din decizia de trimitere, depășirea acestui prag este de natură să îi împiedice să poată utiliza în mod normal apa din fântânile lor sau, cel puțin, să îi constrângă să efectueze cheltuieli pentru depoluarea lor.

45 Prin urmare, persoanele fizice sau juridice precum cele în discuție în litigiul principal sunt afectate în mod direct de nerealizarea obiectivului principal al Directivei 91/676, enunțat la articolul 1 din aceasta, de reducere și de prevenire a poluării apelor care este provocată sau indusă de nitrații proveniți din surse agricole, ce ar reieși din încălcarea anumitor obligații care decurg din această directivă pentru statele membre.

46 Rezultă că persoanele fizice sau juridice precum reclamanții din litigiul principal trebuie să poată solicita autorităților naționale, dacă este cazul prin sesizarea instanțelor competente, respectarea acestor obligații.

Cu privire la conținutul obligației de reducere și de prevenire a poluării

47 În ceea ce privește obligațiile care decurg din Directiva 91/676, instanța de trimitere ridică în special problema dacă acest conținut maxim de nitrați de 50 mg/l în apele subterane, prevăzut la punctul 2 din secțiunea A din anexa la această directivă, este o valoare determinantă pentru obligația autorităților naționale competente de modificare a programelor de acțiune pe care le-au adoptat în temeiul articolului 5 alineatele (1)-(4) din directiva menționată sau de adoptare a unor măsuri suplimentare în conformitate cu alineatul (5) al acestui articol.

48 În această privință trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (Hotărârea din 7 februarie 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punctul 54 și jurisprudența citată).

49 Astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 55 din concluzii, în temeiul articolului 37 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, al articolului 3 alineatul (3) TUE și al articolului 191 alineatul (2) TFUE, politica Uniunii în domeniul mediului urmărește să asigure un nivel de protecție ridicat.

50 Din cuprinsul punctelor 36-39 din prezenta hotărâre reiese că, prin realizarea obiectivului său de reducere a poluării apelor care este provocată sau indusă de nitrații proveniți din surse agricole și de prevenire a oricărei noi poluări de acest tip, Directiva 91/676 urmărește să permită particularilor utilizarea legitimă a apelor, ceea ce implică faptul că acest conținut de nitrați nu trebuie să depășească 50 mg/l.

51 Astfel cum a amintit doamna avocată generală la punctele 72 și 73 din concluzii, Directiva 91/676 prevede instrumente specifice pentru combaterea poluării apelor din nitrații proveniți din sursele agricole. Ea se aplică în cazurile în care evacuarea compușilor azotați din surse agricole are o contribuție semnificativă la poluare (Hotărârea din 29 aprilie 1999, Standley și alții, C-293/97, EU:C:1999:215, punctul 35). În această privință, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că o asemenea contribuție este semnificativă atunci când, de exemplu, agricultura este răspunzătoare pentru 17 % din azotul total într-un bazin determinat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 septembrie 2005, Comisia/Belgia, C-221/03, EU:C:2005:573, punctul 86). Dacă este îndeplinită această condiție de aplicare a Directivei 91/676, statelor membre le revine obligația să stabilească, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din această directivă, starea apelor de pe teritoriul lor.

52 Atunci când, în temeiul acestei din urmă dispoziții, care este coroborată cu secțiunea A din anexa I la Directiva 91/676, apele trebuie să fie considerate afectate de poluare sau susceptibile să fie afectate de poluare, statele membre au obligația să adopte măsurile prevăzute la articolul 5 din aceasta, și anume programele de acțiune și, dacă este necesar, măsurile suplimentare și acțiunile consolidate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Germania, C-543/16, nepublicată, EU:C:2018:481, punctul 60).

53 În ceea ce privește, pe de o parte, programele de acțiune, punerea lor în aplicare este indisociabil legată de articolul 3 alineatul (1) din Directiva 91/676, din moment ce, atât timp cât apele sunt sau riscă să fie poluate în lipsa unor programe de acțiune adecvate adoptate în temeiul articolului 5 alineatul (4) din această directivă, statele membre au obligația să adopte asemenea programe de acțiune. Măsurile pe care le conțin sunt, în orice caz, determinate în mare parte de însăși Directiva 91/676, astfel cum rezultă din articolul 5 alineatul (4) coroborat cu anexa III la aceasta.

54 Este adevărat că statele membre dispun de o anumită marjă de manevră în alegerea modalităților precise de punere în aplicare a cerințelor Directivei 91/676. Cu toate acestea, ele au obligația, în orice situație, să se asigure că obiectivele acestei directive și, prin urmare, obiectivele politicii Uniunii în domeniul mediului sunt îndeplinite în conformitate cu cerințele articolului 191 alineatele (1) și (2) TFUE (Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Franța, C-237/12, EU:C:2014:2152, punctul 30).

55 Pe de altă parte, astfel cum rezultă din articolul 5 alineatul (5) din această directivă, statele membre au obligația să adopte, în cadrul programelor de acțiune, toate măsurile suplimentare sau acțiunile consolidate pe care le consideră necesare, dacă se dovedește, de la început sau în baza experienței dobândite la punerea în aplicare a programelor de acțiune, că măsurile prevăzute la alineatul (4) al acestui articol nu vor fi suficiente pentru a atinge obiectivele definite la articolul 1 din directiva menționată.

56 Potrivit jurisprudenței Curții, rezultă că statele membre trebuie să adopte asemenea măsuri suplimentare sau acțiuni consolidate încă de la prima constatare a necesității acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Germania, C-543/16, nepublicată, EU:C:2018:481, punctul 53 și jurisprudența citată).

57 În vederea îndeplinirii în special a acestei din urmă obligații, statele membre trebuie să supravegheze în mod strict starea apelor. Astfel, conform articolului 5 alineatul (6) primul paragraf din Directiva 91/676, ele au obligația să elaboreze și să pună în aplicare programe de supraveghere.

58 Potrivit articolului 5 alineatul (3) literele (a) și (b) din Directiva 91/676, programele de acțiune iau în considerare cele mai bune cunoștințe științifice și tehnice disponibile, precum și condițiile fizice, geologice și climatologice din fiecare regiune (Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Franța, C-237/12, EU:C:2014:2152, punctul 29). Aceeași cerință se aplică și programelor de supraveghere, din moment ce trebuie să fie adecvate în scopul evaluării eficacității programelor de acțiune. Al doisprezecelea considerent al acestei directive confirmă această apreciere.

59 Pe de altă parte, având în vedere al treisprezecelea considerent al Directivei 91/676, în funcție de condițiile hidrogeologice și de durata în cazul acestora pentru ca măsurile adoptate deja în temeiul articolului 5 din această directivă să poată determina o ameliorare a calității apelor, valorile măsurate efectiv în apă și tendințele rezultate de-a lungul timpului constituie elemente pertinente pentru stabilirea necesității de a fi adoptate măsuri suplimentare sau acțiuni consolidate.

60 Constituie asemenea elemente pertinente faptele invocate de instanța de trimitere, și anume depășirile conținutului maxim de nitrați de 50 mg/l deosebit de ridicate în anumite puncte de măsurare în privința primei reclamante din litigiul principal, fluctuațiile de calitate a apei din fântâna casnică a celui de al doilea reclamant din litigiul principal și nivelul constant de poluare al apelor din fântâna celei de a treia reclamante din litigiul principal.

61 În plus, Curtea a statuat deja că, pentru a constata necesitatea de a adopta măsuri suplimentare sau de a pune în aplicare acțiuni consolidate în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Directiva 91/676, nu este necesară dovedirea ineficacității măsurilor adoptate deja (Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Germania, C-543/16, nepublicată, EU:C:2018:481, punctele 63 și 64).

62 Astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 105 din concluzii, un excedent de azot în soluri este de asemenea un element pertinent pentru constatarea insuficienței unui program de acțiune.

63 Astfel, un asemenea excedent este contrar articolului 5 alineatul (4) litera (a) din Directiva 91/676 coroborat cu alineatul (1) punctul 3 din anexa III la această directivă Aceste dispoziții stabilesc principiul fertilizării adecvate și impun o adecvare între necesarul previzibil de azot al culturilor și cantitatea de azot adusă culturilor de sol și de fertilizanți. Ele impun, în consecință, statelor membre să determine cu precizie cantitățile de azot care pot fi împrăștiate de agricultori (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Germania, C-543/16, nepublicată, EU:C:2018:481, punctele 87, 88 și 92).

64 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se arate că, dacă nitrații din surse agricole au o contribuție semnificativă la poluare, astfel cum s-a observat la punctul 51 din prezenta hotărâre, statele membre au obligația, conform articolelor 1, 3 și 5 de Directiva 91/676, să recurgă la măsurile prevăzute la articolul 5 alineatele (4) și (5) din această directivă atât timp cât conținutul de nitrați în apele subterane depășește sau riscă să depășească, în lipsa acestor măsuri, 50 mg/l.

65 În special, dacă reiese, în cadrul programelor de supraveghere menționate la punctul 57 din prezenta hotărâre și având în vedere în special indiciile amintite la punctele 59-63 din această hotărâre, că nu se prevede o reducere a poluării apelor, statele membre trebuie să adopte măsuri suplimentare sau să pună în aplicare acțiuni consolidate în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Directiva 91/676.

66 Pe de altă parte, prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere urmărește să afle dacă, în apele subterane, conținutul maxim de nitrați de 50 mg/l trebuie respectat la fiecare punct de prelevare.

67 În această privință, trebuie să se arate că, în conformitate cu articolul 5 alineatul (6) al doilea paragraf din Directiva 91/676, dacă un stat membru nu a desemnat zonele vulnerabile specifice, ci aplică dispozițiile acestui articol 5 pe întreg teritoriu național, conținutul de nitrați în ape este supravegheat în puncte de măsurare selecționate, care permit determinarea întinderii poluării apelor cu nitrați proveniți din surse agricole. Reiese din decizia de trimitere că Republica Austria a ales această opțiune.

68 Din această situație rezultă că depășirea conținutului de nitrați de 50 mg/l în apă sau riscul unei asemenea depășiri într-unul din punctele de măsurare selecționate determină obligația punerii în aplicare a măsurilor prevăzute la articolul 5 alineatele (4) și (5) din Directiva 91/676. În schimb, această directivă nu obligă state membre să extindă măsurile de supraveghere dincolo de ceea ce prevede articolul 5 alineatul (6) din directiva menționată.

69 În măsura în care valorile măsurate într-o fântână sau la alt punct de prelevare, precum cele ale reclamanților din litigiul principal, sunt diferite de cele obținute prin intermediul punctelor de măsurare, nu este exclus ca amplasarea acestor puncte de măsurare să fi fost aleasă cu nerespectarea articolului 5 alineatul (6) din Directiva 91/676, astfel încât aceste puncte nu permit să se determine întinderea poluării în teritoriul pe care acestea îl acoperă.

Cu privire la posibilitatea invocării obligației de reducere și de prevenire a poluării

70 Obligațiile prevăzute la articolul 5 alineatele (4) și (5) din Directiva 91/676 sunt clare, precise și necondiționate, astfel încât pot fi invocate de particulari împotriva statului (a se vedea prin analogie Hotărârea din 26 iunie 2019, Craeynest și alții, C-723/17, EU:C:2019:533, punctul 42).

71 Desigur, statelor membre le revine sarcina să stabilească, sub rezerva limitelor rezultate din anexa III la Directiva 91/676, măsurile necesare pentru a se conforma acestor obligații. Totuși, conform articolului 1 din această directivă, ele trebuie să fie adecvate pentru a reduce poluarea apelor provocată sau indusă de nitrații proveniți din surse agricole și pentru a preveni orice nouă poluare de acest tip.

72 Prin urmare deși statele membre dispun în acest scop de o putere de apreciere, nu este mai puțin adevărat că deciziile adoptate de autoritățile competente trebuie să poată face obiectul unui control jurisdicțional, în special pentru a se verifica dacă nu au depășit limitele stabilite pentru exercitarea acestei puteri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții, C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 59, Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punctul 46, precum și Hotărârea din 26 iunie 2019, Craeynest și alții, C-723/17, EU:C:2019:533, punctul 45).

73 Având în vedere toate considerațiile precedente, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 288 TFUE, precum și articolul 5 alineatele (4) și (5) și punctul 2 din secțiunea A din anexa I la Directiva 91/676 trebuie interpretate în sensul că, dacă evacuarea compușilor azotați din surse agricole are o contribuție semnificativă la poluarea apelor subterane în discuție, persoanele fizice sau juridice, precum reclamanții din litigiul principal, trebuie să poată solicita autorităților naționale competente modificarea unui program de acțiune existent sau adoptarea unor măsuri suplimentare ori a unor acțiuni consolidate, prevăzute la articolul 5 alineatul (5) din această directivă, în vederea atingerii unui conținut maxim de nitrați de 50 mg/l, atât timp cât conținutul de nitrați în apele subterane depășește sau riscă să depășească, în lipsa acestor măsuri, 50 mg/l în unul sau în mai multe puncte de măsurare, în sensul articolului 5 alineatul (6) din directiva menționată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

74 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 288 TFUE, precum și articolul 5 alineatele (4) și (5) și punctul 2 din secțiunea A din anexa I la Directiva 91/676 a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole trebuie interpretate în sensul că, dacă evacuarea compușilor azotați din surse agricole are o contribuție semnificativă la poluarea apelor subterane în discuție, persoanele fizice sau juridice, precum reclamanții din litigiul principal, trebuie să poată solicita autorităților naționale competente modificarea unui program de acțiune existent sau adoptarea unor măsuri suplimentare ori a unor acțiuni consolidate, prevăzute la articolul 5 alineatul (5) din această directivă, în vederea atingerii unui conținut maxim de nitrați de 50 mg/l, atât timp cât conținutul de nitrați în apele subterane depășește sau riscă să depășească, în lipsa acestor măsuri, 50 mg/l în unul sau în mai multe puncte de măsurare, în sensul articolului 5 alineatul (6) din directiva menționată.

Semnături