Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 3. oktobra 2019*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 91/676/EGS – Varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov – Cilj zmanjšanja onesnaževanja – Vode, prizadete zaradi onesnaževanja – Delež nitratov največ 50 mg/l – Delovni progami, ki jih sprejmejo države članice – Pravice posameznikov do spremembe takega programa – Procesno upravičenje pred nacionalnimi organi in sodišči“

V zadevi C-197/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) z odločbo z dne 13. marca 2018, ki je prispela na Sodišče 19. marca 2018, v postopku, ki so ga začeli

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

ob udeležbi

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

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J. C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, C. Toader, sodnica, A. Rosas, L. Bay Larsen in M. Safjan, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. februarja 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandla in Gemeinde Zillingdorf C. Onz, Rechtsanwalt, in H. Herlicska,

– za avstrijsko vlado G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll in C. Vogl, agenti,

* Jezik postopka: nemščina.

– za nizozemsko vlado J. M. Hoogveld, M. K. Bulterman in M. A. M. de Ree, agenti,

– za poljsko vlado B. Majczyna, D. Krawczyk in M. Malczewska, agenti,

– za Evropsko komisijo A. C. Becker in E. Manhaeve, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 28. marca 2019

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 288 PDEU ter člena 5(4) in (5) in Priloge I, točka A(2), k Direktivi Sveta z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (91/676/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka, ki so ga začeli Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (združenje za oskrbo severne Gradiščanske z vodo, Avstrija) (v nadaljevanju: združenje za oskrbo z vodo), R. Prandl in Gemeinde Zillingdorf (občina Zillingdorf, Avstrija) proti odločbi Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (zvezno ministrstvo za trajnostni razvoj in turizem, Avstrija), prej Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (zvezno ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo, okolje in vodno gospodarstvo, Avstrija) (v nadaljevanju: ministrstvo), z dne 30. maja 2016, s katero je to ministrstvo predloge za spremembo ali revizijo Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (uredba o delovnem programu iz leta 2012 o nitratih) zavrglo kot nedopustne.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Člen 2 Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 v Aarhusu in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta z dne 17. februarja 2005 (2005/370/ES) (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), naslovljen „Pomen izrazov“, v točkah 4 in 5 določa:

„4. ‚javnost‘ pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine;

5. ‚vključena javnost‘ pomeni javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju; šteje se, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.“

4 Člen 9 Aarhuške konvencije v odstavku 3 določa:

„[…] pogodbenica [mora] zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.“

Pravo Unije

5 V prvi, tretji, peti, šesti, deseti, enajsti, dvanajsti in trinajsti uvodni izjavi Direktive 91/676 je navedeno:

„ker delež nitratov v vodi na nekaterih območjih v državah članicah narašča in je že sedaj velik glede na standarde, določene v Direktivi Sveta 75/440/EGS z dne 16. junija 1975 [o zahtevah glede kakovosti površinske vode za odvzem pitne vode v državah članicah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 17)], kakor je bila spremenjena z Direktivo [Sveta] 79/869/EGS [z dne 9. oktobra 1979 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 118)], in v Direktivi Sveta 80/778/EGS z dne 15. julija 1980 o kakovosti vode za prehrano ljudi [(UL 1980, L 229, p. 11)], kakor je bila spremenjena z Aktom o pristopu iz leta 1985;

[…]

ker je v reformi skupne kmetijske politike, določene v zeleni knjigi Komisije ‚Perspektive skupne kmetijske politike', navedeno, da prekomerna uporaba gnojil predstavlja okoljsko tveganje, čeprav je uporaba gnojil, ki vsebujejo dušik, in gnoja potrebna za kmetijstvo Skupnosti […];

[…]

ker so glavni vzrok za onesnaževanje voda Skupnosti iz razpršenih virov nitrati iz kmetijskih virov;

ker je torej treba, zato da se zavarujejo zdravje ljudi, živi viri in vodni ekosistemi ter zaščitijo drugi načini zakonite rabe vode, zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo ali ga izzovejo nitrati iz kmetijskih virov, in preprečiti nadaljnje onesnaževanje te vrste; ker je za ta namen pomembno, da se sprejmejo ukrepi za skladiščenje vseh dušikovih spojin in njihovo vnašanje v tla ter za nekatere načine upravljanja zemljišč;

[…]

ker morajo države članice določiti ranljiva območja ter izdelati in izvesti delovne programe, da zmanjšajo onesnaževanje voda z dušikovimi spojinami na ranljivih območjih;

ker naj bi taki delovni programi vsebovali ukrepe za omejevanje vnosa vseh gnojil, ki vsebujejo dušik, v tla in predvsem za določitev posebnih mejnih vrednosti za vnos živinskih gnojil;

ker je treba spremljati stanje voda in uporabljati referenčne merilne metode za dušikove spojine, da se zagotovi učinkovitost ukrepov,

ker je priznano, da je hidrogeologija v nekaterih državah članicah taka, da lahko mine mnogo let, preden bodo varstveni ukrepi privedli k izboljšanju kakovosti vode."

6 Člen 1 Direktive 91/676 določa:

„Cilja te direktive sta:

– zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov in

– preprečiti nadaljnje onesnaževanje take vrste."

7 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi pomeni izraz:

(a) ‚podzemna voda‘: vso vodo pod zemeljskim površjem v zasičeni coni in v neposrednem stiku s tlemi ali podtaljem;

(b) ‚sladka voda‘: naravno vodo z nizko koncentracijo soli, ki je pogosto sprejemljiva kot primerna za odvzem in obdelavo za proizvodnjo pitne vode;

[…]

(i) ‚evtrofikacija‘: bogatenje vode z dušikovimi spojinami, zaradi česar se pospeši rast alg in višjih rastlin, kar povzroči neželene motnje v ravnotežju organizmov v vodi in poslabša njeno kakovost;

(j) ‚onesnaževanje‘: neposredno ali posredno odvajanje dušikovih spojin iz kmetijskih virov v vodno okolje, ki ogroža zdravje ljudi, škoduje živim virom in vodnim ekosistemom, zmanjšuje možnosti za rekreacijo ali ovira druge zakonite načine rabe vode;

(k) ‚ranljivo območje‘: območje, imenovano skladno s členom 3(2).“

8 Člen 3 navedene direktive določa:

„1. Države članice skladno z merili iz Priloge I določijo vode, prizadete zaradi onesnaževanja, in vode, ki bi lahko bile prizadete zaradi onesnaževanja, če se ne bi ukrepalo skladno s členom 5.

2. Države članice v dveh letih po notifikaciji te direktive imenujejo za ranljiva območja vsa znana območja na svojem ozemlju, s katerih se voda steka v vode, določene skladno z odstavkom 1, in ki prispevajo k onesnaževanju. […]

[…]

4. Države članice, kadar je to potrebno in vsaj vsaka štiri leta, pregledajo in po potrebi popravijo ali dopolnijo imenovanje ranljivih območij, tako da se upoštevajo spremembe in dejavniki, ki niso bili predvideni ob prejšnjem imenovanju. […]

5. Države članice so izvzete iz obveznosti določiti posamezna ranljiva območja, če izdelajo in uporabijo delovne programe iz člena 5 skladno s to direktivo na svojem celotnem ozemlju.“

9 Člen 4 iste direktive določa:

„1. Države članice za zagotovitev splošne ravni varstva pred onesnaževanjem za vse vode v dveh letih po notifikaciji te direktive sprejmejo naslednje ukrepe:

(a) izdelajo kodeks ali kodekse dobre kmetijske prakse, […]

(b) pripravijo, kadar je to potrebno, program za […] zagotavljanje usposabljanja in obveščanja kmetov.

[…]“

10 Člen 5 Direktive 91/676 določa:

„1. Države članice za uresničitev ciljev iz člena 1 v dveh letih po prvem imenovanju iz člena 3(2) ali v enem letu od vsakega dodatnega imenovanja iz člena 3(4) izdelajo delovne programe za imenovana ranljiva območja.

2. Delovni program se lahko nanaša na vsa ranljiva območja na ozemlju države članice, če pa država članica meni, da je to primerno, se lahko za različna ranljiva območja ali dele območij izdelajo različni programi.

3. V delovnih programih se upoštevajo:

(a) razpoložljivi znanstveni in tehnični podatki, predvsem glede vnosa dušika, ki izvira iz kmetijskih in drugih virov;

(b) razmere v okolju v ustreznih regijah zadevne države članice.

4. Delovni programi se izvedejo v štirih letih od izdelave in so sestavljeni iz naslednjih obvezujočih ukrepov:

(a) ukrepov iz Priloge III;

(b) ukrepov, ki so jih države članice predpisale v kodeksu(-ih) dobre kmetijske prakse […].

5. Države članice v okviru delovnih programov sprejmejo tudi vse dodatne ali okrepljene ukrepe, za katere menijo, da so potrebni, če se na začetku izvajanja ali glede na izkušnje pri izvajanju delovnih programov izkaže, da ukrepi iz odstavka 4 ne bodo zadostovali za uresničitev ciljev iz člena 1. Pri izbiri teh ukrepov države članice upoštevajo njihovo učinkovitost in stroške v primerjavi z drugimi možnimi preventivnimi ukrepi.

6. Države članice pripravijo in izvajajo primerne programe spremljanja stanja, da presodijo učinkovitost delovnih programov, izdelanih na podlagi tega člena.

Države članice, ki uporabljajo člen 5 na svojem celotnem ozemlju, spremljajo delež nitratov v vodi (površinskih vodah in podzemnih vodah) na izbranih merilnih točkah, ki omogočajo določitev obsega onesnaženja vode z nitrati iz kmetijskih virov.

7. Države članice vsaj vsaka štiri leta pregledajo in, če je potrebno, popravijo svoje delovne programe, vključno s kakršnimi koli dodatnimi ukrepi na podlagi odstavka 5. Komisijo obvestijo o kakršnih koli spremembah delovnih programov.“

11 Priloga I k tej direktivi določa:

„A. Vode iz člena 3(1) se določijo med drugim z uporabo naslednjih meril:
1. ali površinske vode, zlasti tiste, ki se uporabljajo ali so namenjene za odvzem pitne vode, vsebujejo ali bi lahko vsebovale, če se ne bi sprejelo ukrepov v smislu člena 5, več nitratov, kot je predpisano skladno z Direktivo 75/440/EGS[, kakor je bila spremenjena z Direktivo 79/869];
2. ali podzemne vode vsebujejo več kot 50 mg/l nitratov ali bi lahko vsebovale več kot 50 mg/l nitratov, če se ne bi sprejelo ukrepov v smislu člena 5;
3. ali so naravna sladkovodna jezera, druga sladkovodna telesa, estuariji, obalne vode in morske vode evtrofne ali bi v bližnji prihodnosti lahko postale evtrofne, če se ne bi sprejelo ukrepov v smislu člena 5.

B. Pri uporabi teh meril države članice upoštevajo tudi:
   1. fizične in okoljske značilnosti voda in kopne površine;
   2. sedanje razumevanje obnašanja dušikovih spojin v okolju (voda in tla);
   3. sedanje razumevanje vpliva ukrepanja na podlagi člena 5.“

12 Priloga III k Direktivi 91/676 vsebuje podroben seznam ukrepov, ki jih je treba vključiti v delovne programe v skladu s členom 5(4)(a) te direktive. Odstavek 1 te priloge določa:

„1. Ukrepi vključujejo pravila v zvezi z:

[…]

3. omejitvijo vnosa gnojil v tla, ki je skladna z dobro kmetijsko prakso in upošteva značilnosti ranljivega območja […]

[…]

ter temelji na ravnotežju med:

(i) predvidljivo potrebo posevkov po dušiku,

in

(ii) preskrbo posevkov z dušikom iz tal in z gnojenjem, ki ustreza:

– količini dušika v tleh v trenutku, ko ga posevek začne izrabljati v znatni meri (preostala količina ob koncu zime),

– preskrbi z dušikom preko neto mineralizacije zalog organskega dušika v tleh,

– dodanim dušikovim spojinam z živinskimi gnojili,

– dodanim dušikovim spojinam z mineralnimi in drugimi gnojili.“

Avstrijsko pravo

13 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bil prenos člena 5 Direktive 91/676 zagotovljen s členom 55p Wasserrechtsgesetz 1959 (zakon o vodah iz leta 1959). S to določbo je zvezni minister pooblaščen za sprejetje programov za postopno zmanjševanje in preprečevanje vsakršnega nadaljnjega onesnaževanja voda z neposrednim ali posrednim odvajanjem dušikovih spojin iz kmetijskih virov z uredbo. Uredba o delovnem programu iz leta 2012 o nitratih je bila tako sprejeta na podlagi člena 55p zakona o vodah iz leta 1959.

14 Člen 10(1) tega zakona ureja uporabo podzemnih voda s strani lastnikov zemljišč, ki za uporabo podzemne vode za domače in gospodarske potrebe ne potrebujejo dovoljenja, če izkoriščanje poteka le z ročnimi črpalkami ali nategami ali če je odvzem v primernem razmerju glede na zemljišče.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

15 S tožbo, ki so jo združenje za oskrbo z vodo, R. Prandl in občina Zillingdorf vložili pri Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija), ti izpodbijajo odločbo ministrstva z dne 30. maja 2016, s katero je zadnjenavedeno njihove predloge za spremembo uredbe o delovnem programu iz leta 2012 o nitratih zavrglo kot nedopustne.

16 Združenje za oskrbo z vodo je oseba javnega prava, ki je pravno zavezana, da na specifično določenem ozemlju, v tem primeru v Gradiščanski (Avstrija), opravlja javno nalogo oskrbe z vodo. Je četrti največji izvajalec oskrbe z vodo v Avstriji, ki oskrbuje približno 160.000 oseb. Na tem ozemlju imajo lastniki zazidanih stavbnih zemljišč načeloma obveznost priključitve na vodno omrežje. Da je vodo mogoče uporabiti kot pitno vodo, mora biti delež nitratov manjši od 50 mg/l. Na nekaterih merilnih točkah pa stopnja nitratov v zajetih podzemnih vodah presega to vrednost za več kot 100 %. Te vode se zato pred dobavo obdelajo, da se delež nitratov zmanjša na raven pod 50 mg/l.

17 R. Prandl je lastnik zasebnega zajetja. V vodi, ki iz tega zajetja izhaja, je v trenutku vložitve predlogov za spremembo uredbe o delovnem programu iz leta 2012 o nitratih delež nitratov znašal 59 mg/l. Res je, da decembra 2017 delež nitratov ni presegal 50 mg/l. Vendar pa ni sporno, da vrednosti nihajo, tako da ni izključeno, da delež nitratov presega 50 mg/l.

18 Občina Zillingdorf upravlja občinsko zajetje, katerega voda je opredeljena kot nepitna, ker je stopnja nitratov visoka. V trenutku vložitve predlogov za spremembo uredbe o delovnem programu iz leta 2012 o nitratih je delež nitratov znašal 71 mg/l. Ta delež je v času postopka v glavni stvari ostal visok.

19 Odločba ministrstva o zavrženju temelji na načelu avstrijskega prava, da ima pravna ali fizična oseba procesno upravičenje za delovanje ali vložitev pravnega sredstva v upravnem ali sodnem postopku le, če je imetnica subjektivnih materialnih pravic, katerih kršitev uveljavlja. Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) poudarja, da v sporu, o katerem odloča, z upoštevnimi določbami avstrijskega upravnega prava, in sicer zakonom o vodah iz leta 1959 in Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o splošnem upravnem postopku), tožečim strankam v postopku v glavni stvari ni podeljena subjektivna materialna pravica.

20 Glede na to pravno oviro v nacionalnem pravu se predložitveno sodišče sprašuje, ali bi se tožeče stranke v postopku v glavni stvari lahko oprle na pravo Unije in zlasti na Direktivo 91/676, da bi dosegle spremembo uredbe o delovnem programu iz leta 2012 o nitratih.

21 Sodišče naj bi namreč v sodbah z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), in z dne 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), priznalo, da na področju kakovosti zraka nekatere osebe lahko uveljavljajo spoštovanje mejnih vrednosti, če se nanje neposredno nanašajo, zlasti zaradi neposrednega ogrožanja njihovega zdravja. Ne bi naj bilo izključeno, da je mogoče to sodno prakso prav tako uporabiti na področju kakovosti voda.

22 V skladu s členom 5 Direktive 91/676 naj bi države članice morale sprejeti delovne programe, kakršna je uredba o delovnem programu iz leta 2012 o nitratih. Ti programi bi morali vsebovati obvezujoče ukrepe za zmanjšanje onesnaževanja voda in preprečevanje nadaljnjih onesnaževanj z nitrati iz kmetijskih virov.

23 Vendar naj bi več elementov nasprotovalo temu, da bi se na to obveznost lahko skliceval posameznik pred nacionalnim organom.

24 Na prvem mestu, težko naj bi bilo določiti natančen doseg navedene obveznosti, ker ni gotovo, da je prag 50 mg/l, določen v Prilogi I k Direktivi 91/676 za ugotovitev ranljivih območij v smislu člena 3 te direktive, v zvezi s tem obvezujoč.

25 Na drugem mestu, z Direktivo 91/676 naj bi bilo državam članicam dodeljeno polje proste presoje glede izbire sredstev pri pripravi delovnih programov v skladu s členom 5(4) te direktive ter pri sprejetju dodatnih in okrepljenih ukrepov iz odstavka 5 tega člena.

26 Na tretjem mestu, ogrožanje javnega zdravja naj ne bi bilo očitno, ker je z drugimi predpisi, med njimi zlasti z Direktivo Sveta 98/83/EGS z dne 3. novembra 1998 o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 90), zagotovljena kakovost vode za dobavo potrošnikom.

27 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 288 PDEU v povezavi s členom 5(4) [Direktive 91/676] ali členom 5(5) v povezavi s Prilogo I, točka A(2), [te direktive] razlagati tako, da je v primeru:

(a) izvajalca javne službe oskrbe s pitno vodo […], saj zatrjevani nezadostni delovni programi (ker je na območju tega izvajalca javne službe oskrbe s pitno vodo vrednost 50 mg/l koncentracije nitratov v vodi prekoračena) nanj vplivajo tako, da mora izvajati ukrepe obdelave vode […],

(b) potrošnika, ki […] na podlagi zakona lahko [uporablja] vodo iz svojega lastnega zajetja […], saj zatrjevani nezadostni delovni programi, ker je na mestu odvzema vode (lastno zajetje) vrednost 50 mg/l koncentracije nitratov v vodi prekoračena, nanj vplivajo tako, da pravice do uporabe podzemne vode na njegovem lastnem zemljišču, ki mu je z omejitvami priznana na podlagi zakona, ne more uporabiti […],

(c) občine […], ki občinsko zajetje […] uporablja oziroma daje na razpolago le kot zajetje nepitne vode […], ker je [zaradi zatrjevanih nezadostnih delovnih programov] vrednost 50 mg/l koncentracije nitratov v vodi na mestu odvzema prekoračena in torej uporaba vode kot pitne vode ni mogoča […],

[v smislu sodne prakse Sodišča izpolnjen pogoj neposrednega nanašanja – v tem primeru zaradi morebiti pomanjkljivega prenosa Direktive 91/676 – in da so jim zato v okviru te direktive priznane subjektivne pravice]

– glede spremembe nacionalnega delovnega programa, že sprejetega za prenos Direktive [91/676] (v skladu s členom 5(4) [te direktive]), v tem smislu, da se sprejmejo strožji ukrepi s ciljem doseganja ciljev iz člena 1 [navedene direktive] in, konkretno, da se doseže vrednost največ 50 mg/l koncentracije nitratov v podzemni vodi na posameznih mestih odvzema;

– glede sprejetja dodatnih ali okrepljenih ukrepov (v skladu s členom 5(5) Direktive [91/676]) s ciljem uresničitve ciljev iz člena 1 [te direktive] in konkretno, da se doseže vrednost največ 50 mg/l koncentracije nitratov v podzemni vodi na posameznih mestih odvzema?

Pri tem je v vseh treh primerih vsekakor zagotovljeno varstvo zdravja potrošnikov, in sicer – v primerih (b) in (c) – z dobavo vode od izvajalcev javne službe oskrbe s pitno vodo (v zvezi s katerimi veljata obveznost in pravica priključitve na vodovod) ali – v primeru (a) – z ustreznimi ukrepi obdelave.“

Vprašanje za predhodno odločanje

28 Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 288 PDEU ter člen 5(4) in (5) in Prilogo I, točka A(2), k Direktivi 91/676 razlagati tako, da morajo imeti fizične in pravne osebe, kakršne so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki so odgovorne za zagotavljanje oskrbe s pitno vodo ali ki imajo pravico do uporabe zajetja vode, možnost od pristojnih nacionalnih organov zahtevati spremembo obstoječega delovnega programa ali sprejetje dodatnih ali okrepljenih ukrepov, določenih v členu 5(5) te direktive, da bi dosegle delež nitratov največ 50 mg/l na vsakem mestu odvzema.

29 S tem vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, na prvem mestu, ali in pod katerimi pogoji je s pravom Unije posameznikom v ta namen podeljeno procesno upravičenje pred nacionalnimi organi in sodišči, na drugem mestu, katere obveznosti konkretno izhajajo iz Direktive 91/676 in, na tretjem mestu, ali se posameznik lahko na te obveznosti neposredno sklicuje v razmerju do pristojnih nacionalnih organov.

Procesno upravičenje posameznikov

30 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča bi bilo nezdružljivo z zavezujočim učinkom, ki ga člen 288 PDEU priznava direktivi, načelno izključiti možnost, da se zadevne osebe sklicujejo na obveznosti, naložene z direktivo (sodbe z dne 19. januarja 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, točka 22; z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, točka 66, in z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, točka 34).

31 Zlasti v primerih, v katerih zakonodajalec Unije z direktivo državam članicam naloži, naj ravnajo na določen način, bi bil polni učinek takega akta okrnjen, če se pravni subjekti pred sodišči ne bi mogli sklicevati nanj in če ga sodišča ne bi mogla upoštevati kot del prava Unije, da bi preverila, ali je nacionalni zakonodajalec v okviru možnosti, ki jih ima glede na obliko in sredstva za izvajanje tega akta, ostal v mejah proste presoje, ki ga ta pušča (sodbi z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi, C-72/95, EU:C:1996:404, točka 56, in z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi, C-723/17, EU:C:2019:533, točka 34).

32 Iz tega izhaja, kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 41 sklepnih predlogov, da morajo imeti vsaj fizične ali pravne osebe, ki jih kršitev določb direktive neposredno zadeva, možnost, da pri pristojnih organih – po potrebi po sodni poti – zahtevajo spoštovanje zadevnih obveznosti.

33 Poleg tega so „člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po […] notranjem pravu“, imetniki pravic, določenih v členu 9(3) Aarhuške konvencije. Ta določba v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah državam članicam nalaga obveznost zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih podeljuje pravo Unije, zlasti določbe okoljskega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, točka 45).

34 Vendar bi bil pravici do pravnega sredstva, določeni v členu 9(3) Aarhuške konvencije, odvzet vsakršen polni učinek in celo sama vsebina, če bi bilo treba sprejeti, da se z določitvijo takih meril nekaterim kategorijam „članov javnosti“, *a fortiori* „članov vključene javnosti“, kot so organizacije za varstvo okolja, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 2(5) Aarhuške konvencije, povsem odvzame pravica do pravnega sredstva (sodba z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, točka 46).

35 Da bi se ugotovilo, ali kršitev obveznosti iz Direktive 91/676 neposredno zadeva fizične in pravne osebe, kakršne so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, je treba preučiti namen in upoštevne določbe te direktive, katerih pravilna uporaba se zahteva pred predložitvenim sodiščem.

36 Iz člena 1 Direktive 91/676 je razvidno, da je njen namen zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov, in preprečiti nadaljnje onesnaževanje take vrste. V ta namen člen 5 te direktive določa, da države članice pod pogoji, ki jih ta člen določa, izdelajo delovne programe, in če je to potrebno, sprejmejo dodatne ali okrepljene ukrepe.

37 V skladu s členom 2(j) navedene direktive je pojem „onesnaževanje“ opredeljen kot neposredno ali posredno odvajanje dušikovih spojin iz kmetijskih virov v vodno okolje, ki ogroža zdravje ljudi, škoduje živim virom in vodnim ekosistemom, zmanjšuje možnosti za rekreacijo ali ovira druge zakonite načine rabe vode.

38 Ta pojem je konkretiziran v členu 3(1) Direktive 91/676 in zlasti v Prilogi I, točka A(2), k tej direktivi, iz katere izhaja, da morajo države članice vsaj šteti, da so podzemne vode onesnažene, če delež nitratov presega 50 mg/l, ali da bi lahko bile onesnažene, če ob odsotnosti ustreznih ukrepov, sprejetih na podlagi člena 5 navedene direktive, obstaja nevarnost, da bo ta vrednost presežena.

39 Tako iz člena 2(j) in člena 3(1) Direktive 91/676 izhaja, da je treba za delež nitratov v podzemnih vodah, ki preseže ali bi lahko presegel 50 mg/l, šteti, da lahko ovira zakonito rabo voda.

40 Iz zgoraj navedenega izhaja, da fizično ali pravno osebo, ki ima pravico do odvzema in uporabe podzemnih voda, prekoračitev ali nevarnost prekoračitve tega praga, ki lahko z oviranjem zakonite rabe teh voda omeji njeno pravico, neposredno zadeva.

41 Glede na raznolikost rab iz člena 2(j) Direktive 91/676 okoliščina, da ta prekoračitev kot taka ne pomeni, da se ogroža zdravje ljudi, ki želijo vložiti pravno sredstvo, te ugotovitve ne more izpodbiti.

42 Kar zadeva posebej položaj tožečih strank v postopku v glavni stvari, je iz predložitvene odločbe razvidno, da imajo te na podlagi člena 10 zakona o vodah iz leta 1959 pravico za svoje domače ali gospodarske potrebe izkoriščati zajetja podzemne vode, s katerimi razpolagajo.

43 Če delež nitratov v zadevnih podzemnih vodah preseže ali bi lahko presegel 50 mg/l, je uporaba teh voda s strani tožečih strank v postopku v glavni stvari ovirana.

44 Kot je namreč razvidno iz predložitvene odločbe, jim lahko prekoračitev tega praga preprečuje možnost običajne uporabe voda iz njihovih zajetij ali jih vsaj prisili k porabi stroškov za njihovo čiščenje.

45 Zato neobstoj uresničitve glavnega cilja Direktive 91/676, določenega v njenem členu 1, in sicer zmanjšati in preprečiti onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov in ki naj bi izviralo iz kršitve nekaterih obveznosti držav članic, izhajajočih iz te direktive, neposredno zadeva fizične in pravne osebe, kakršne so te v postopku v glavni stvari.

46 Iz tega sledi, da morajo fizične in pravne osebe, kakršne so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, imeti možnost, da od nacionalnih organov – po potrebi prek pristojnih sodišč – zahtevajo spoštovanje teh obveznosti.

Obseg obveznosti zmanjšanja in preprečevanja onesnaževanja

47 V zvezi z obveznostmi, ki izhajajo iz Direktive 91/676, se predložitveno sodišče zlasti sprašuje, ali je največji delež nitratov 50 mg/l v podzemnih vodah, določen v Prilogi I, točka A(2), k tej direktivi, odločilna vrednost za obveznost pristojnih nacionalnih organov, da spremenijo delovne programe, ki so jih sprejeli na podlagi člena 5, od (1) do (4), navedene direktive, ali da sprejmejo dodatne ukrepe v skladu z odstavkom 5 tega člena.

48 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodba z dne 7. februarja 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 54 in navedena sodna praksa).

49 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 55 sklepnih predlogov, je cilj okoljske politike Unije v skladu s členom 37 Listine o temeljnih pravicah, členom 3(3) PEU in členom 191(2) PDEU doseči visoko raven varstva.

50 Iz točk od 36 do 39 te sodbe je razvidno, da se z uresničitvijo cilja Direktive 91/676, ki je zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov, in preprečiti nadaljnje onesnaževanje take vrste, s to direktivo želi posameznikom omogočiti zakonita raba voda, kar pomeni, da delež nitratov ne sme presegati 50 g/ml.

51 Kot je generalna pravobranilka opozorila v točkah 72 in 73 sklepnih predlogov, Direktiva 91/676 določa posebne instrumente za boj proti onesnaževanju voda z nitrati iz kmetijskih virov. Uporabi se za primere, ko odvajanje dušikovih spojin kmetijskega izvora pomembno prispeva k onesnaževanju (sodba z dne 29. aprila 1999, Stanley in drugi, C-293/97, EU:C:1999:215, točka 35). V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da je tak prispevek pomemben, kadar kmetijstvo prispeva na primer 17 % vsega dušika v določenem bazenu (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2005, Komisija/Belgija, C-221/03, EU:C:2005:573, točka 86). Če je ta pogoj za uporabo Direktive 91/676 izpolnjen, morajo države članice v skladu s členom 3(1) te direktive določiti stanje voda na svojem ozemlju.

52 Kadar je na podlagi te zadnjenavedene določbe v povezavi s Prilogo I, točka A, k Direktivi 91/676 treba šteti, da so bile vode prizadete zaradi onesnaževanja ali bi lahko bile prizadete zaradi onesnaževanja, morajo države članice sprejeti ukrepe iz člena 5 te direktive, in sicer delovne programe, ter če je to potrebno, dodatne in okrepljene ukrepe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2018, Komisija/Nemčija, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, točka 60).

53 Kar zadeva, po eni strani, delovne programe, je njihovo izvajanje neločljivo povezano s členom 3(1) Direktive 91/676, ker so države članice – dokler so vode onesnažene ali bi lahko bile onesnažene brez ustreznih delovnih programov, sprejetih na podlagi člena 5(4) te direktive – zavezane sprejeti take delovne programe. Ukrepi, ki jih vsebujejo, so v vsakem primeru v veliki meri določeni s samo Direktivo 91/676, kot izhaja iz njenega člena 5(4) v povezavi s Prilogo III k tej direktivi.

54 Res je, da imajo države članice nekaj polja proste presoje pri izbiri podrobnih pravil za izvajanje določb Direktive 91/676. Vendar pa morajo vsekakor skrbeti za to, da se dosežejo cilji te direktive in tako cilji politike Unije na okoljskem področju v skladu z zahtevami iz člena 191(1) in (2) PDEU (sodba z dne 4. septembra 2014, Komisija/Francija, C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 30).

55 Po drugi strani, kot izhaja iz člena 5(5) te direktive, imajo države članice dolžnost, da v okviru delovnih programov sprejmejo vse dodatne ali okrepljene ukrepe, za katere menijo, da so potrebni, če se na začetku izvajanja ali glede na izkušnje pri izvajanju delovnih programov izkaže, da ukrepi iz odstavka 4 tega člena ne bodo zadostovali za dosego ciljev, določenih v členu 1 navedene direktive.

56 Glede na sodno prakso Sodišča iz tega izhaja, da morajo države članice take dodatne ali okrepljene ukrepe sprejeti ob prvi ugotovitvi, da so potrebni (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2018, Komisija/Nemčija, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, točka 53 in navedena sodna praksa).

57 Za izpolnitev zlasti zadnjenavedene obveznosti morajo države članice natančno spremljati stanje voda. Tako morajo v skladu s členom 5(6), prvi pododstavek, Direktive 91/676 pripraviti in izvajati programe spremljanja stanj.

58 V skladu s členom 5(3)(a) in (b) Direktive 91/676 se v delovnih programih upoštevajo najboljša razpoložljiva znanstvena in tehnična spoznanja ter fizične, geološke in podnebne razmere vsake regije (sodba z dne 4. septembra 2014, Komisija/Francija, C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 29). Ta ista zahteva se uporablja tudi za programe spremljanja stanj, saj morajo ti biti ustrezni za oceno učinkovitosti delovnih programov. V dvanajsti uvodni izjavi te direktive je ta presoja potrjena.

59 Poleg tega so glede na trinajsto uvodno izjavo Direktive 91/676 ter ob upoštevanju hidrogeologije in trajanja, ki iz tega izhaja, da bi že sprejeti ukrepi na podlagi člena 5 te direktive lahko vodili k izboljšanju kakovosti voda, dejansko izmerjene vrednosti v vodi in trendi, ki so razvidni s potekom časa, upoštevni elementi za določitev potrebe po sprejetju dodatnih ali okrepljenih ukrepov.

60 Taki upoštevni elementi so dejstva, ki jih je izpostavilo predložitveno sodišče, in sicer prekoračitve največjega deleža nitratov 50 mg/l, zlasti visoke na nekaterih merilnih točkah glede prve tožeče stranke v postopku v glavni stvari, nihanja kakovosti vode domačega zajetja druge tožeče stranke v postopku v glavni stvari in stalno onesnaževanje voda v zajetju tretje tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

61 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da ni treba dokazati neučinkovitosti ukrepov, ki so že bili sprejeti, za ugotovitev potrebe po sprejetju dodatnih ukrepov ali izvajanju okrepljenih ukrepov v skladu s členom 5(5) Direktive 91/676 (sodba z dne 21. junija 2018, Komisija/Nemčija, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, točki 63 in 64).

62 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 105 sklepnih predlogov, je presežek dušika v zemlji prav tako upošteven element za ugotovitev, da delovni program ne zadošča.

63 Tak presežek je namreč v nasprotju s členom 5(4)(a) Direktive 91/676 v povezavi s Prilogo III, odstavek 1, točka 3, k tej direktivi. S temi določbami se vzpostavlja načelo uravnoteženega gnojenja in zahteva ujemanje med predvidljivimi potrebami posevkov po dušiku ter količino dušika, ki je v te posevke vnesena iz tal in gnojil. Zato se s temi določbami od držav članic zahteva, da natančno določijo količine dušika, ki jih lahko kmetje vnesejo (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2018, Komisija/Nemčija, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, točke 87, 88 in 92).

64 Glede na zgoraj navedeno je treba poudariti, da morajo države članice, če nitrati kmetijskega izvora pomembno prispevajo k onesnaževanju, kakor je navedeno v točki 51 te sodbe, v skladu s členi 1, 3 in 5 Direktive 91/676 uporabiti ukrepe iz člena 5(4) in (5) te direktive, dokler delež nitratov v podzemnih vodah brez teh ukrepov presega ali bi lahko presegal 50 mg/l.

65 Natančneje, če je v okviru programov spremljanja stanj, navedenih v točki 57 te sodbe, in zlasti glede na indice, navedene v točkah od 59 do 63 navedene sodbe, razvidno, da ni mogoče predvideti zmanjšanja onesnaževanja voda, morajo države članice sprejeti dodatne ukrepe ali izvajati okrepljene ukrepe v skladu s členom 5(5) Direktive 91/676.

66 Poleg tega želi predložitveno sodišče s svojim vprašanjem izvedeti, ali je treba največji delež nitratov 50 mg/l v podzemnih vodah spoštovati na vsakem mestu odvzema.

67 V zvezi s tem je treba poudariti, da se v skladu s členom 5(6), drugi pododstavek, Direktive 91/676, če država članica ni določila posebnih ranljivih območij, temveč uporablja določbe tega člena 5 na svojem celotnem nacionalnem ozemlju, delež nitratov v vodah spremlja na izbranih merilnih točkah, ki omogočajo določitev obsega onesnaženja vode z nitrati iz kmetijskih virov. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je Republika Avstrija izbrala to možnost.

68 Iz tega izhaja, da prekoračitev deleža 50 mg/l nitratov v vodi ali nevarnost take prekoračitve na eni od izbranih merilnih točk povzroči obveznost izvajanja ukrepov iz člena 5(4) in (5) Direktive 91/676. Vendar ta direktiva od držav članic ne zahteva, da ukrepe spremljanja stanja razširijo prek tega, kar je določeno v členu 5(6) navedene direktive.

69 Če se izmerjene vrednosti v zajetju ali drugem mestu odvzema, kakršni so ti od tožečih strank v postopku v glavni stvari, razlikujejo od vrednosti, pridobljenih s pomočjo merilnih točk, ni izključeno, da je bil kraj teh merilnih točk izbran v nasprotju s členom 5(6) Direktive 91/676, tako da te ne omogočajo ugotovitve obsega onesnaženja na ozemlju, ki ga pokrivajo.

Sklicevanje na obveznost zmanjšanja in preprečevanja onesnaževanja

70 Obveznosti iz člena 5(4) in (5) Direktive 91/676 so jasne, natančne in nepogojne, tako da se posamezniki nanje lahko sklicujejo proti državi (glej po analogiji sodbo z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi, C-723/17, EU:C:2019:533, točka 42).

71 Res je, da morajo države članice ob upoštevanju omejitev, ki izhajajo iz Priloge III k Direktivi 91/676, določiti potrebne ukrepe za izpolnitev teh obveznosti. Vendar morajo biti ti v skladu s členom 1 te direktive primerni za zmanjšanje onesnaževanja voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov, in preprečevanje nadaljnjega onesnaževanje take vrste.

72 Zato – čeprav imajo države članice v ta namen diskrecijsko pravico – še vedno velja, da mora obstajati možnost sodnega nadzora odločitev, ki so jih sprejeli pristojni organi, zlasti za preveritev, ali so se z njimi prekoračile omejitve, določene za izvajanje te pravice (glej v tem smislu sodbe z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi, C-72/95, EU:C:1996:404, točka 59; z dne 25. julija 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, točka 46, in z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi, C-723/17, EU:C:2019:533, točka 45).

73 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 288 PDEU ter člen 5(4) in (5) in Prilogo I, točka A(2), k Direktivi 91/676 razlagati tako, da morajo imeti fizične in pravne osebe, kakršne so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, če odvajanje dušikovih spojin kmetijskega izvora pomembno prispeva k onesnaževanju zadevnih podzemnih voda, možnost od pristojnih nacionalnih organov zahtevati spremembo obstoječega delovnega programa ali sprejetje dodatnih ali okrepljenih ukrepov, določenih v členu 5(5) te direktive, dokler delež nitratov v podzemnih vodah brez teh ukrepov presega ali bi lahko presegal 50 mg/l na eni ali več merilnih točkah v smislu člena 5(6) navedene direktive.

Stroški

74 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 288 PDEU ter člen 5(4) in (5) in Prilogo I, točka A(2), k Direktivi Sveta z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (91/676/EGS) je treba razlagati tako, da morajo imeti fizične in pravne osebe, kakršne so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, če odvajanje dušikovih spojin kmetijskega izvora pomembno prispeva k onesnaževanju zadevnih podzemnih voda, možnost od pristojnih nacionalnih organov zahtevati spremembo obstoječega delovnega programa ali sprejetje dodatnih ali okrepljenih ukrepov, določenih v členu 5(5) te direktive, dokler delež nitratov v podzemnih vodah brez teh ukrepov presega ali bi lahko presegal 50 mg/l na eni ali več merilnih točkah v smislu člena 5(6) navedene direktive.

Podpisi