Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

3. listopada 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 91/676/EEZ – Zaštita voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora – Cilj smanjenja onečišćenja – Onečišćenje vode – Maksimalan udio nitrata od 50 mg/l – Programi djelovanja koje su donijele države članice – Prava pojedinaca na izmjenu takvog programa – Aktivna procesna legitimacija za podnošenje zahtjeva pred nacionalnim tijelima i sudovima”

U predmetu C-197/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču, Austrija), odlukom od 13. ožujka 2018., koju je Sud zaprimio 19. ožujka 2018., u postupku

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland**

**Robert Prandl,**

**Gemeinde Zillingdorf**

uz sudjelovanje:

**Bundesministeriuma für Nachhaltigkeit und Tourismus**, ranije Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen i M. Safjan, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. veljače 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandl i Gemeinde Zillingdorf, C. Onz, *Rechtsanwalt*, i H. Herlicska,

– za austrijsku vladu, G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll i C. Vogl, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za nizozemsku vladu, J. M. Hoogveld, M. K. Bulterman i M. A. M. de Ree, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, D. Krawczyk i M. Malczewska, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. C. Becker i E. Manhaeve, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 28. ožujka 2019.,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 288. UFEU-a i članka 5. stavaka 4. i 5. te Priloga I. dijela A točke 2. Direktive Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL 1991., L 375, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.).

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji su pokrenuli Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Udruga vodovoda Sjeverno Gradišće, Austrija) (u daljnjem tekstu: udruga vodovoda), Robert Prandl i Gemeinde Zillingdorf (Općina Zillingdorf, Austrija), protiv odluke Bundesministeriuma für Nachhaltigkeit und Tourismus (Savezno ministarstvo za održivi razvoj i turizam), ranije Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Savezno ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo, okoliš i vodno gospodarstvo, Austrija) (u daljnjem tekstu: ministarstvo) od 30. svibnja 2016. kojom je potonji kao nedopuštene odbio zahtjeve za izmjenu ili obnovu Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (Uredba o programu djelovanja Nitrat 2012).

## Pravni okvir

### *Međunarodno pravo*

3 Članak 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 4., u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.), naslovljen „Definicije”, u stavcima 4. i 5. propisuje:

„4. ‚javnost’ znači jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine;

5. ‚zainteresirana javnost’ znači javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana; za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatrat će se zainteresiranima.”

4 Članak 9. Arhuške konvencije u stavku 3. određuje:

„[…] svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.”

### *Pravo Unije*

5 Prva, treća, peta, šesta i deseta do trinaesta uvodna izjava Direktive 91/676 propisuju:

„budući da je na pojedinim područjima u državama članicama udio nitrata u vodi u stalnom porastu te je već sada visok u usporedbi sa standardima utvrđenima u Direktivi Vijeća 75/440/EEZ od 16. lipnja 1975. o propisanoj kvaliteti površinske vode namijenjene zahvaćanju pitke vode u državama članicama [(SL 1975., L 194, str. 26.)], kako je izmijenjena Direktivom 79/869/EEZ [(Vijeća od 9. listopada 1979. (SL 1979., L 271, str. 44.)], te Direktivi Vijeća 80/778/EEZ od 15. srpnja 1980. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju [(SL 1980., L 229, str. 11.)], kako je izmijenjena Aktom o pristupanju iz 1985.;

[…]

budući da je reforma zajedničke poljoprivredne politike iznijeta u Zelenoj knjizi Vijeća ‚Perspektive zajedničke poljoprivredne politike' pokazala da iako je upotreba dušičnih gnojiva nužna za poljoprivredu Zajednice, prekomjerna upotreba gnojiva predstavlja opasnost za okoliš, […]

[…]

budući da su nitrati iz poljoprivrednih izvora glavni uzrok onečišćenja voda Zajednice iz raspršenih izvora;

budući da je stoga, radi zaštite zdravlja ljudi, živih resursa i ekosustava voda te radi osiguranja ostalih zakonitih upotreba voda, potrebno smanjiti onečišćenje voda uzrokovano ili izazvano nitratima iz poljoprivrednih izvora i spriječiti daljnje onečišćenje; budući da je, u tu svrhu, potrebno poduzeti mjere u vezi sa skladištenjem i primjenom u tlu svih dušikovih spojeva, i u vezi s određenim postupcima gospodarenja tlom;

[…]

budući da države članice trebaju odrediti ranjiva područja te izraditi i provesti programe djelovanja kako bi se u ranjivim zonama smanjilo onečišćenje voda dušikovim spojevima;

budući da bi spomenuti programi djelovanja trebali uključivati mjere ograničenja primjene u tlu svih gnojiva koja sadrže dušik i ograničiti posebno primjenu stajskoga gnojiva;

budući da je potrebno nadzirati vode i primjenjivati referentne mjerne metode za dušikove spojeve kako bi se osigurala učinkovitost mjerenja;

budući da je poznato da je u određenim državama članicama stanje u hidrogeologiji takvo da zaštitne mjere mogu donijeti poboljšanje kakvoće voda tek za mnogo godina."

6 Članak 1. Direktive 91/676 predviđa:

„Ova Direktiva ima za cilj:

– smanjiti onečišćenje voda uzrokovano ili izazvano nitratima iz poljoprivrednih izvora, i

– spriječiti daljnje takvo onečišćenje."

7 Članak 2. navedene direktive tako glasi:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚podzemne vode' znači sve vode ispod površine tla u zoni zasićenosti i u izravnom doticaju s tlom ili podzemljem;

(b) ‚slatka voda' znači prirodno tekuća voda s niskom koncentracijom soli koja se često smatra prikladnom za crpljenje i preradu u proizvodnji vode za piće;

[…]

(i) ‚eutrofikacija' znači obogaćivanje vode dušikovim spojevima, čime se uzrokuje ubrzani rast algi i viših biljnih vrsta te se izaziva neželjeno narušavanje prirodne ravnoteže organizama prisutnih u vodi i pogoršanje kakvoće vode;

(j) ‚onečišćenje' znači izravno ili neizravno ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora u vodni okoliš, čije posljedice mogu prouzročiti opasnost za zdravlje ljudi, ugroziti žive resurse i ekosustave voda, naštetiti pogodnostima ili narušiti ostale dozvoljene upotrebe vode;

(k) ‚ranjiva zona' znači zemljišni prostor određen u skladu s člankom 3. stavkom 2."

8 Člankom 3. navedene direktive određuje se:

„1. Onečišćene vode i vode kojima prijeti onečišćenje ako se ne poduzme djelovanje sukladno članku 5. države članice utvrđuju prema kriterijima utvrđenima u Prilogu I.

2. U roku od dvije godine od priopćenja ove Direktive, države članice proglašavaju ranjivim zonama sva poznata područja na svojim državnim područjima s kojih se odvija odvodnjavanje u vode određene stavkom 1. i koja doprinose onečišćenju. […]

[…]

4. Najmanje svake četiri godine države članice preispituju i, prema potrebi, revidiraju ili dopunjuju odredbe o proglašenju ranjivih zona, kako bi se uzele u obzir promjene i nepredvidivi čimbenici u trenutku donošenja prethodne odredbe. […]

5. Države članice izuzimaju se od obveze proglašavanja pojedinačnih ranjivih zona ako programe djelovanja iz članka 5. izrade i primjenjuju u skladu s ovom Direktivom na cijelom svojem nacionalnom teritoriju."

9 U skladu s člankom 4. te direktive:

„1. S ciljem osiguranja opće razine zaštite svih voda od onečišćenja, države članice su dužne u roku od dvije godine nakon priopćenja ove Direktive:

(a) odrediti jedan kodeks ili više kodeksa dobre poljoprivredne prakse […]

(b) utvrditi, prema potrebi, program koji će uključivati odredbe o osposobljavanju i obavješćivanju poljoprivrednika […]

[…]"

10 Članak 5. Direktive 91/676 predviđa:

„1. U roku od dvije godine od prvotne odredbe iz članka 3. stavka 2. ili u roku od jedne godine od svake dodatne odredbe iz članka 3. stavka 4. države članice donose programe djelovanja u vezi s proglašenim ranjivim zonama radi ostvarivanja ciljeva iz članka 1.

2. Program djelovanja odnosi se na sve ranjive zone na državnom području države članice ili se, ako to država članica smatra prikladnim, donose različiti programi za različite ranjive zone ili dijelove zona.

3. U programima djelovanja uzimaju se u obzir:

(a) dostupni znanstveni i tehnički podaci, uglavnom s uputom na pripadajući udio dušika podrijetlom iz poljoprivrednih i drugih izvora;

(b) uvjeti okoliša u relevantnim područjima dotične države članice.

4. Programi djelovanja primjenjuju se u roku od četiri godine od uspostave i sadrže sljedeće obvezujuće mjere:

(a) mjere iz Priloga III.;

(b) mjere koje su države članice donijele u kodeksima dobre poljoprivredne prakse […]

5. U okviru programâ djelovanja države članice poduzimaju i dodatne mjere ili pojačana djelovanja koje smatraju potrebnima ako od samog početka ili s obzirom na iskustvo stečeno u provedbi programâ djelovanja postane jasno da mjere iz stavka 4. nisu dostatne za ostvarivanje ciljeva navedenih u članku 1. Pri odabiru spomenutih mjera ili djelovanja, države članice vode računa o njihovoj učinkovitosti i troškovima u odnosu na druge moguće preventivne mjere.

6. Države članice izrađuju i provode odgovarajuće programe praćenja kako bi ocijenile učinkovitost programâ djelovanja utvrđenih u skladu s ovim člankom.

Države članice koje članak 5. primjenjuju na cijelom svojem državnom području prate udio nitrata u vodama (površinskim i podzemnim) na odabranim mjernim točkama na kojima se može utvrditi razina onečišćenja voda nitratima iz poljoprivrednih izvora.

7. Najmanje svake četiri godine države članice preispituju i, prema potrebi, revidiraju svoje programe djelovanja, uključujući sve dodatne mjere poduzete sukladno članku 5. O svim promjenama u programima djelovanja obavješćuju Komisiju.”

11 Prilog I. toj Direktivi glasi kako slijedi:

„A. Vode iz članka 3. stavka 1. određuju se primjenjujući, između ostalog, sljedeće kriterije:

1. sadrže li površinske vode, a posebno one koje se koriste ili su namijenjene crpljenju vode za piće, ili bi, ako se djelovanje sukladno članku 5. ne poduzme, mogle sadržavati koncentraciju nitrata veću od one utvrđene u skladu s Direktivom 75/440/EEZ [kako je izmijenjena Direktivom 79/869];
2. sadrže li podzemne vode više od 50 mg/l nitrata ili bi mogle sadržavati više od 50 mg/l nitrata ako se djelovanje sukladno članku 5. ne poduzme;
3. je li za prirodna slatkovodna jezera, ostale slatke vode, estuariji, obalne i morske vode utvrđeno da su eutrofične ili da bi u skoroj budućnosti mogle postati eutrofične ako se djelovanje sukladno članku 5. ne poduzme.

B. U primjeni ovih kriterija države članice uzimaju u obzir:
1. fizikalna i ekološka obilježja voda i tla;
2. trenutačna saznanja o ponašanju dušikovih spojeva u okolišu (voda i tlo);
3. trenutačna saznanja o učinku djelovanja poduzetog sukladno članku 5.”

12 Prilog III. Direktivi 91/676 sadržava detaljan popis mjera koje treba uključiti u programe djelovanja u skladu s člankom 5. stavkom 4. točkom (a) te direktive. U skladu s točkom 1. tog priloga:

„1. Mjere uključuju propise vezane uz:

[…]
3. ograničenje upotrebe gnojiva, u skladu s dobrom poljoprivrednom praksom i uzimajući u obzir obilježja dotične ranjive zone […]

[…]

a temelji se na ravnoteži između:
i. predviđene potrebe usjeva za dušikom,

i
ii. opskrbe usjeva dušikom iz tla te gnojidbom, a odnosi se na:

– količinu dušika koji je prisutan u tlu, u trenutku kada ga usjev počinje koristiti u značajnijoj mjeri (iznimne količine na kraju zime),

– opskrbu dušikom putem neto mineralizacije rezervi organskog dušika u tlu,

– dodavanje dušikovih spojeva iz stajskoga gnojiva,

– dodavanje dušikovih spojeva iz umjetnih i drugih gnojiva.”

### *Austrijsko pravo*

13 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je članak 5. Direktive 91/676 prenesen člankom 55.p Wasserrechtsgesetza 1959. (Zakon o vodama iz 1959.). U njemu je određena ovlast saveznog ministra za donošenje programa na temelju propisa kako bi se postupno smanjilo i spriječilo daljnje onečišćenje voda izravnim ili neizravnim ispuštanjem dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora. Uredba o programu djelovanja Nitrat 2012 tako je usvojena na temelju članka 55.p Zakona o vodama iz 1959.

14 Člankom 10. stavkom 1. tog zakona uređena je upotreba podzemnih voda od strane vlasnika zemljišta koji mogu koristiti podzemne vode za kućanske i gospodarske svrhe bez posebnog odobrenja, pod uvjetom da se voda crpi samo ručnim pumpama ili crpnim stanicama ili ako je takvo crpljenje razmjerno s obzirom na zemljište.

## Glavni postupak i prethodno pitanje

15 Svojom tužbom pred Verwaltungsgerichtom Wien (Upravni sud u Beču, Austrija), udruga vodovodâ, R. Prandl i općina Zillingdorf osporavaju odluku ministarstva od 30. svibnja 2016. kojom je ono odbilo njihove zahtjeve za izmjenu Uredbe o programu djelovanja Nitrat 2012 kao nedopuštene.

16 Udruga vodovoda je tijelo javnog prava koje mora osigurati, na točno određenom području, u ovom slučaju u Burgenlandu (Gradišće, Austrija), javnu opskrbu vode. Četvrti je po veličini isporučitelj vodnih usluga u Austriji, koji opskrbljuje oko 160 000 ljudi. Vlasnici zemljišta na kojem se nalaze građevine i koja se nalaze na tom području načelno su obvezni priključiti se na vodoopskrbnu mrežu. Kako bi se voda mogla koristiti kao voda za piće, udio nitrata mora biti niži od 50 mg/l. Međutim, na pojedinim mjernim mjestima udio nitrata u podzemnim vodama prelazi tu vrijednost za više od 100 %. Stoga su te vode obrađene prije distribucije kako bi se snizio udio nitrata na manje od 50 mg/l.

17 R. Prandl vlasnik je kućnog zdenca. Voda koju je dobivao iz njega imala je, u trenutku postavljanja zahtjevâ za izmjenu Uredbe o programu djelovanja Nitrat 2012, udio nitrata u visini od 59 mg/l. Doduše, udio nitrata u prosincu 2017. pao je ispod 50 mg/l. Međutim, nesporno je da vrijednosti variraju tako da prekoračenje udjela nitrata od 50 mg/l nije isključeno.

18 Općina Zillingdorf upravlja općinskim zdencem čija voda nije za piće zbog povećanog udjela nitrata. U trenutku postavljanja zahtjeva za izmjenu Uredbe o programu djelovanja Nitrat 2012, udio nitrata bio je 71 mg/l. Ta vrijednost ostala je povišena tijekom glavnog postupka.

19 Odbijajuća odluka ministarstva temelji se na načelu austrijskog prava prema kojem pravna ili fizička osoba ima parničnu sposobnost u upravnim ili sudskim postupcima samo ako je nositelj subjektivnih materijalnih prava koja su povrijeđena. Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) ističe da u postupku koji se pred njim vodi relevantne odredbe austrijskog upravnog prava, to jest Zakon o vodama iz 1959. i Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (Zakon o općem upravnom postupku), ne priznaju subjektivna materijalna prava tužiteljima u glavnom postupku.

20 S obzirom na tu pravnu prepreku koja postoji u nacionalnom pravu, sud koji je uputio zahtjev pita mogu li se tužitelji u glavnom postupku pozvati na pravo Unije i, osobito, na Direktivu 91/676 kako bi ishodili izmjenu Uredbe o programu djelovanja Nitrat 2012.

21 Naime, u presudama od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447) i od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), Sud je priznao da u području kvalitete zraka određene osobe mogu zahtijevati poštovanje graničnih vrijednosti u dijelu u kojem se izravno odnose na njih, osobito zbog izravne opasnosti za njihovo zdravlje. Nije isključeno da se ta sudska praksa također može primijeniti u području kvalitete vode.

22 U skladu s člankom 5. Direktive 91/676, države članice dužne su donijeti programe djelovanja, poput Programa djelovanja Nitrat 2012. Ti programi moraju sadržavati obvezujuće mjere za smanjivanje onečišćenja voda i kako bi se izbjeglo svako novo onečišćenje nitratima iz poljoprivrednih izvora.

23 Međutim, pojedinac se ne može pred nacionalnim tijelom pozvati na tu obvezu iz nekoliko razloga.

24 Kao prvo, teško je odrediti točan doseg navedene obveze jer nije sigurno da je prag od 50 mg/l predviđen u Prilogu I. Direktivi 91/676 u svrhu utvrđivanja ranjivih zona u smislu članka 3. te direktive u tom pogledu obvezujući.

25 Kao drugo, Direktivom 91/676 državama članicama dodjeljuje se margina prosudbe u pogledu izbora sredstava prilikom izrade programa djelovanja u skladu s člankom 5. stavkom 4. te direktive kao i prilikom donošenja dodatnih mjera i pojačanih djelovanja iz stavka 5. tog članka.

26 Kao treće, prijetnja za javno zdravlje nije očita s obzirom na to da druga pravila, među kojima osobito Direktiva Vijeća 98/83/EZ od 3. studenoga 1998. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju (SL 1998., L 330, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 51.), osiguravaju kvalitetu vode koja se distribuira potrošačima.

27 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li se članak 288. UFEU-a u vezi s člankom 5. stavkom 4. [Direktive 91/676] ili s člankom 5. stavkom 5. u vezi s Prilogom I. dijelom A točkom 2. [te direktive] tumačiti na način da su

(a) javni isporučitelj vode, […] s obzirom na to da je zbog navodno nedostatnih planova djelovanja (budući da je na području ovog isporučitelja vodne usluge prekoračena vrijednost od 50 mg/l koncentracije nitrata u vodi), obvezan provoditi mjere prerade vode,

[…]

(b) potrošač […] koji je zakonski ovlašten koristiti vodu iz vlastitog kućnog zdenca […], ali koji, zbog navodno nedostatnih planova djelovanja jer koncentracija nitrata u vodi njegova mjesta crpljenja vode (kućni zdenac) prekoračuje vrijednost od 50 mg/l, ne može koristiti svoje zakonsko, iako ograničeno, pravo korištenja podzemnih voda na svojem zemljištu,

[…]

(c) općina [koja] […] koristi odnosno stavlja na raspolaganje općinski zdenac […] samo kao zdenac s vodom koja nije za piće […], s obzirom na to da [zbog navodno nedostatnih planova djelovanja] vrijednost koncentracije nitrata u vodi u mjestu crpljenja vode prekoračuje 50 mg/l te nije moguće korištenje vode kao vode za piće,

[izravno zahvaćeni u smislu sudske prakse Suda, u ovom slučaju zato što Direktiva Vijeća 91/676 nije pravilno prenesena, zbog čega su im u okviru te direktive priznata subjektivna prava]

– za izmjenu već donesenog nacionalnog programa djelovanja za prijenos Direktive [91/676], (prema članku 5. stavku 4. [te direktive]) na način da se donesu strože mjere radi postizanja ciljeva iz članka 1. [navedene direktive], posebice postizanja vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l,

– za donošenje dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja (prema članku 5. stavku 5. Direktive [91/676]) radi ostvarenja ciljeva iz članka 1. [te direktive], posebice postizanja vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l?

Pri tome je u sva tri slučaja osigurana zaštita zdravlja potrošača: u slučajevima navedenima pod (b) i (c) crpljenjem vode od isporučitelja vodne usluge (s obveznim priključivanjem i pravom na priključivanje) ili, u slučaju spomenutom pod (a), odgovarajućim mjerama prerade vode."

## O prethodnom pitanju

28 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 288. UFEU-a kao i članak 5. stavke 4. i 5. i Prilog I. dio A točku 2. Direktive 91/676 tumačiti na način da fizičke i pravne osobe poput tužiteljâ u glavnom postupku, koje su zadužene za osiguranje opskrbe vodom ili koje imaju mogućnost korištenja zdenca s vodom, moraju moći zahtijevati od nadležnih nacionalnih tijela izmjenu postojećeg programa djelovanja ili donošenje dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja, predviđenih člankom 5. stavkom 5. te direktive kako bi se postiglo da udio nitrata ne prelazi 50 mg/l u svakom pojedinom mjestu crpljenja.

29 Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati, kao prvo, priznaje li i pod kojim uvjetima pravo Unije aktivnu procesnu legitimaciju pojedincima za tu svrhu pred nacionalnim tijelima i sudovima, kao drugo, koje obveze konkretno proizlaze iz Direktive 91/676 i, kao treće, može li se na te obveze izravno pozivati pojedinac protiv nadležnih nacionalnih tijela.

***Aktivna procesna legitimacija pojedinaca***

30 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ne bi bilo u skladu s obvezujućom prirodom koju članak 288. UFEU-a priznaje direktivama načelno isključiti mogućnost da se osobe na koje se odnosi pozivaju na obveze koje ona nameće (presude od 19. siječnja 1982., Becker, 8/81, EU:C:1982:7, t. 22.; od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, t. 66. i od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, t. 34.).

31 Posebno bi u slučajevima u kojima zakonodavac Unije putem direktive obvezuje države članice na određeno djelovanje koristan učinak takvog akta bio oslabljen ako bi pojedinci bili spriječeni na nju se pozivati pred sudovima, a nacionalni sudovi bili spriječeni uzeti je u obzir kao element prava Unije za utvrđivanje, u granicama mogućnosti koja im je dopuštena u odnosu na izbor oblika i načina za provedbu direktive, je li nacionalni zakonodavac prekoračio granice margine prosudbe koje je odredila ta direktiva (presude od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr., C-72/95, EU:C:1996:404, t. 56. i od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-723/17, EU:C:2019:533, t. 34.).

32 Iz toga proizlazi, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 41. svojeg mišljenja, da se barem fizičkim i pravnim osobama na koje se povreda odredbi direktive izravno odnosi mora pružiti mogućnost da od nadležnih tijela, po potrebi uz obraćanje nadležnim sudovima, zahtijevaju pridržavanje odgovarajućih obveza.

33 Osim toga, „pripadnici javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, [ako ih ima], utvrđenima domaćim zakonodavstvom" nositelji su pravâ iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije. Navedena odredba, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, nalaže državama članicama obvezu da osiguraju djelotvornu sudsku zaštitu prava koja su dodijeljena pravom Unije, a osobito odredbama prava o okolišu (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, t. 45.).

34 Pravo na pravno sredstvo iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije bilo bi lišeno svakog korisnog učinka, ako ne i sadržaja, kad bi se dopustilo da se nametanjem takvih mjerila određenim kategorijama „pripadnika javnosti" – *a fortiori* „pripadnicima zainteresirane javnosti" kao što su to organizacije za zaštitu okoliša koje udovoljavaju zahtjevima iz članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije – zaniječe svako pravo na pravni lijek (presuda od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, t. 46.).

35 Kako bi se utvrdilo odnosi li se povreda obveza predviđenih Direktivom 91/676 izravno na fizičke i pravne osobe kao što su tužitelji u glavnom postupku, treba ispitati cilj kao i relevantne odredbe te direktive čija se pravilna primjena zahtijeva pred sudom koji je uputio zahtjev.

36 Iz članka 1. Direktive 91/676 proizlazi da je njezin cilj smanjiti onečišćenje voda uzrokovano ili izazvano nitratima iz poljoprivrednih izvora i spriječiti svako daljnje takvo onečišćenje. U tu svrhu članak 5. te direktive predviđa da, u skladu s uvjetima koje određuje, države članice utvrđuju programe djelovanja i, po potrebi, usvajaju dodatne mjere ili pojačana djelovanja.

37 U skladu s člankom 2. točkom (j) navedene direktive, pojam „onečišćenja” definiran je kao izravno ili neizravno ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora u vodni okoliš, čije posljedice mogu prouzročiti opasnost za zdravlje ljudi, ugroziti žive resurse i ekosustave voda, naštetiti pratećoj infrastrukturi ili narušiti ostale dozvoljene upotrebe vode.

38 Taj pojam dodatno je pojašnjen u članku 3. stavku 1. Direktive 91/676 kao i, među ostalim, u Prilogu I. dijelu A točki 2. te direktive, iz kojih proizlazi da države članice moraju, u najmanju ruku, smatrati da su podzemne vode onečišćene ako sadržavaju udio nitrata viši od 50 mg/l ili bi mogle biti onečišćene prekoračenjem tih vrijednosti ako se ne donesu odgovarajuće mjere na temelju članka 5. navedene direktive.

39 Stoga iz članka 2. točke (j) i članka 3. stavka 1. Direktive 91/676 proizlazi da se za udio nitrata koji u podzemnim vodama prelazi ili postoji rizik da prijeđe 50 mg/l treba smatrati da bi mogao narušiti dozvoljenu upotrebu voda.

40 Iz prethodno navedenog proizlazi da je fizička ili pravna osoba koja ima mogućnost crpiti i koristiti podzemne vode izravno pogođena prekoračenjem ili opasnošću od prekoračenja tog praga, a što, zbog toga što otežava dozvoljenu upotrebu voda, može ograničiti mogućnost kojom ona raspolaže.

41 S obzirom na raznolikost uporaba iz članka 2. točke (j) Direktive 91/676, okolnost da to prekoračenje samo po sebi ne podrazumijeva ugrožavanje zdravlja osoba koje žele podnijeti tužbu ne može dovesti u pitanje taj zaključak.

42 Kad je konkretno riječ o situaciji tužiteljâ u glavnom postupku, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su oni, u skladu s člankom 10. Zakona o vodama iz 1959., zdence s podzemnim vodama kojima raspolažu ovlašteni koristiti u kućanske i gospodarske svrhe.

43 Budući da udio nitrata u predmetnim podzemnim vodama prelazi ili postoji rizik da prijeđe 50 mg/l, korištenje tih voda od strane tužiteljâ u glavnom postupku je narušeno.

44 Naime, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, prekoračenje tog praga takve je naravi da ih sprječava da uobičajeno koriste vodu iz svojih zdenaca ili im u najmanju ruku stvara troškove zbog njezina pročišćavanja.

45 Prema tome, neostvarenje glavnog cilja Direktive 91/676, navedenog u njezinu članku 1., a koji se sastoji u smanjenju i sprječavanju onečišćenja voda uzrokovanog ili izazvanog nitratima iz poljoprivrednih izvora koje proizlazi iz povrede određenih obveza koje su propisane tom direktivom za države članice, izravno pogađa fizičke i pravne osobe poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

46 Iz toga slijedi da se fizičkim i pravnim osobama, poput tužiteljâ u glavnom postupku, mora pružiti mogućnost da od nacionalnih tijela, po potrebi uz obraćanje nadležnim sudovima, zahtijevaju poštovanje tih obveza.

### *Doseg obveze smanjenja i sprečavanja onečišćenja*

47 Što se tiče obveza koje proizlaze iz Direktive 91/676, sud koji je uputio zahtjev osobito se pita je li maksimalni udio nitrata od 50 mg/l u podzemnim vodama predviđen u Prilogu I. dijelu A točki 2. te direktive referentna vrijednost za obvezu nadležnih nacionalnih tijela da izmijene programe djelovanja koje su donijela na temelju članka 5. stavaka 1. do 4. navedene direktive ili usvoje dodatne mjere u skladu sa stavkom 5. tog članka.

48 U tom pogledu valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i njezin kontekst te zadane ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 7. veljače 2018., American Express, C-616/16, EU:C:2018:66, t. 54. i navedena sudska praksa).

49 Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 55. svojeg mišljenja, u skladu s člankom 37. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, člankom 3. stavkom 3. UEU-a i člankom 191. stavkom 2. UFEU-a, politika Unije u području okoliša ima za cilj visoku razinu zaštite.

50 Iz točaka 36. do 39. ove presude proizlazi da ostvarenjem svojeg cilja smanjenja onečišćenja voda uzrokovanog ili izazvanog nitratima iz poljoprivrednih izvora i sprečavanja svakog novog onečišćenja te vrste, Direktiva 91/676 želi omogućiti pojedincima dozvoljenu upotrebu voda, što znači da udio nitrata ne smije prelaziti 50 mg/l.

51 Kao što je na to podsjetila nezavisna odvjetnica u točkama 72. i 73. svojeg mišljenja, Direktiva 91/676 predviđa posebne instrumente za borbu protiv onečišćenja voda nitratima iz poljoprivrednih izvora. Oni se primjenjuju u slučajevima u kojima ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora znatno doprinosi onečišćenju (presuda od 29. travnja 1999., Standley i dr., C-293/97, EU:C:1999:215, t. 35.). U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud već presudio da je riječ o značajnom doprinosu kada je poljoprivreda odgovorna za, na primjer, 17 % ukupnog dušika u određenom slivu (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2005., Komisija/Belgija, C-221/03, EU:C:2005:573, t. 86.). Ako je ispunjen taj uvjet za primjenu Direktive 91/676, na državama članicama je da utvrde, u skladu s člankom 3. stavkom 1. te direktive, stanje voda na svojem državnom području.

52 Kada se, u skladu s tom potonjom odredbom u vezi s Prilogom I. dijelom A Direktive 91/676, vode moraju smatrati onečišćenima ili da im prijeti onečišćenje, države članice moraju usvojiti mjere predviđene njezinim člankom 5., to jest programe djelovanja i, po potrebi, dodatne mjere i pojačana djelovanja (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, t. 60.).

53 Što se tiče, s jedne strane, programa djelovanja, njihova je provedba neraskidivo povezana s člankom 3. stavkom 1. Direktive 91/676, s obzirom na to da su, sve dok su vode onečišćene ili im prijeti onečišćenje zbog nepostojanja odgovarajućih programa djelovanja donesenih primjenom članka 5. stavka 4. te direktive, države članice dužne usvojiti takve programe djelovanja. Mjere koje su u njima sadržane, u svakom slučaju su uvelike utvrđene samom Direktivom 91/676, kao što to proizlazi iz njezina članka 5. stavka 4. u vezi s njezinim Prilogom III.

54 Točno je da države članice raspolažu određenim manevarskim prostorom pri izboru detaljnih načina primjene odredbi Direktive 91/676. Međutim, u svakom su slučaju dužne voditi računa o tome da se ciljevi te direktive, i stoga ciljevi politike Unije u području zaštite okoliša, postignu u skladu sa zahtjevima članka 191. stavaka 1. i 2. UFEU-a (presuda od 4. rujna 2014., Komisija/Francuska, C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 30.).

55 S druge strane, kao što to proizlazi iz članka 5. stavka 5. te direktive, države članice imaju obvezu, u okviru programa djelovanja, poduzeti sve dodatne mjere ili pojačana djelovanja koja smatraju potrebnima, ako je od samog početka ili s obzirom na iskustvo stečeno prilikom provedbe tih programa jasno da mjere predviđene stavkom 4. tog članka nisu dostatne za ostvarivanje ciljeva navedenih u članku 1. navedene direktive.

56 Prema sudskoj praksi Suda, iz toga proizlazi da države članice moraju poduzeti takve dodatne mjere ili pojačana djelovanja čim se prvi put utvrdi potreba za njima (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

57 Kako bi osobito ispunile tu potonju obvezu, države članice dužne su pažljivo pratiti stanje voda. Stoga su, u skladu s člankom 5. stavkom 6. prvim podstavkom Direktive 91/676, obvezne razviti i provesti programe praćenja.

58 U skladu s člankom 5. stavkom 3. točkama (a) i (b) Direktive 91/676, navedeni programi djelovanja moraju uzimati u obzir dostupne znanstvene i tehničke podatke, kao i fizičke, geološke i klimatološke uvjete svake regije (presuda od 4. rujna 2014., Komisija/Francuska, C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 29.). Taj isti zahtjev primjenjuje se i na programe praćenja, s obzirom na to da moraju biti primjereni za ocjenu učinkovitosti programa djelovanja. Dvanaesta uvodna izjava te direktive potvrđuje tu ocjenu.

59 Osim toga, u pogledu trinaeste uvodne izjave Direktive 91/676, s obzirom na stanje u hidrogeologiji i višegodišnji vremenski okvir koji iz toga proizlazi kako bi mjere koje su već usvojene u skladu s člankom 5. te direktive mogle dovesti do poboljšanja kvalitete voda, vrijednosti koje su stvarno bile izmjerene u vodi i trendovi koji se s vremenom pojavljuju relevantni su elementi za utvrđivanje potrebe donošenja dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja.

60 Među činjenicama koje je iznio sud koji je uputio zahtjev navedeni su takvi elementi, to jest prekoračenja maksimalnog udjela nitrata od 50 mg/l, koja su osobito visoka na određenim mjernim točkama u pogledu prvog tužitelja u glavnom postupku, promjene u kvaliteti vode u kućnom zdencu drugog tužitelja u glavnom postupku i stalna razina onečišćenja voda u zdencu trećeg tužitelja u glavnom postupku.

61 Osim toga, Sud je već presudio da, kako bi se utvrdila potreba za donošenjem dodatnih mjera ili provođenjem pojačanih djelovanja na temelju članka 5. stavka 5. Direktive 91/676, nije potrebno dokazati neučinkovitost već donesenih mjera (presuda od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, t. 63. i 64.).

62 Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 105. svojeg mišljenja, višak dušika u tlu također je relevantan element za utvrđenje nedostatnosti programa djelovanja.

63 Naime, takav višak protivan je članku 5. stavku 4. točki (a) Direktive 91/676, u vezi s njezinim Prilogom III stavkom 1. točkom 3. Tim je odredbama propisano načelo uravnotežene gnojidbe te se zahtijeva ravnoteža između predviđenih potreba usjeva za dušikom i opskrbe usjeva dušikom iz tla te gnojidbom. One stoga obvezuju države članice da precizno odrede količine dušika koje poljoprivrednici mogu koristiti (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka, C-543/16, neobjavljena, EU:C:2018:481, t. 87., 88. i 92.).

64 S obzirom na prethodna razmatranja, valja istaknuti da države članice moraju, pod uvjetom da nitrati poljoprivrednog podrijetla značajno doprinose zagađenju, kao što je to navedeno u točki 51. ove presude, u skladu s člancima 1., 3. i 5. Direktive 91/676, donijeti mjere iz članka 5. stavaka 4. i 5. te direktive sve dok udio nitrata u podzemnim vodama prelazi ili može prijeći, uslijed nepostojanja tih mjera, 50 mg/l.

65 Konkretno, ako nije potrebno, u okviru programa praćenja spomenutih u točki 57. ove presude i osobito s obzirom na indicije navedene u točkama 59. do 63. ove presude, predvidjeti smanjenje onečišćenja voda, države članice moraju donijeti dodatne mjere ili provesti pojačana djelovanja na temelju članka 5. stavka 5. Direktive 91/676.

66 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem želi znati treba li se u svakom pojedinom mjestu crpljenja poštovati maksimalni udio nitrata od 50 mg/l.

67 U tom pogledu valja istaknuti da, u skladu s člankom 5. stavkom 6. drugim podstavkom Direktive 91/676, ako država članica nije odredila posebne ranjive zone, nego na svoje cjelokupno državno područje primjenjuje odredbe tog članka 5., udio nitrata u vodama prati se na odabranim mjernim točkama na kojima se može utvrditi razina onečišćenja voda nitratima iz poljoprivrednih izvora. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je Republika Austrija odabrala tu opciju.

68 Iz toga proizlazi da prekoračenje udjela nitrata od 50 mg/l u vodi ili rizik od takvog prekoračenja na jednom od odabranih mjernih mjesta ima za posljedicu obvezu provođenja mjera predviđenih člankom 5. stavcima 4. i 5. Direktive 91/676. S druge strane, ta direktiva ne obvezuje države članice da prošire mjere nadzora izvan onoga što je predviđeno člankom 5. stavkom 6. navedene direktive.

69 Budući da se vrijednosti izmjerene u zdencu ili nekom drugom mjestu crpljenja, poput onih tužiteljâ u glavnom postupku, razlikuju od vrijednosti dobivenih na mjernim mjestima, nije isključeno da je lokacija tih mjernih mjesta bila odabrana protivno članku 5. stavku 6. Direktive 91/676, na način da ona onemogućavaju utvrđivanje opsega onečišćenja na području na koje se odnose.

### *Pozivanje na obvezu smanjenja i sprečavanja onečišćenja*

70 Obveze iz članka 5. stavaka 4. i 5. Direktive 91/676 su jasne, precizne i bezuvjetne te se na njih mogu pozivati pojedinci protiv države (vidjeti po analogiji presudu od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-723/17, EU:C:2019:533, t. 42.).

71 Točno je da je na državama članicama da utvrde, uz ograničenja koja proizlaze iz Priloga III. Direktivi 91/676, mjere potrebne za usklađivanje s tim obvezama. Međutim, one trebaju biti prikladne, u skladu s člankom 1. te direktive, kako bi se smanjilo onečišćenje voda uzrokovano ili izazvano nitratima iz poljoprivrednih izvora i spriječilo svako daljnje takvo onečišćenje.

72 Stoga, iako države članice u tu svrhu raspolažu diskrecijskom ovlašću, to nipošto ne znači da su odluke koje donesu nadležna tijela izuzete od bilo kakvog sudskog nadzora, a posebice kako bi se utvrdilo jesu li ona prekoračila utvrđene granice u izvršavanju te ovlasti (vidjeti u tom smislu presude od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr., C-72/95, EU:C:1996:404, t. 59.; od 25. srpnja 2008., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, t. 46. i od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-237/17, EU:C:2019:533, t. 45.).

73 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 288. UFEU-a kao i članak 5. stavke 4. i 5. i dio A točku 2. Priloga I. Direktivi 91/676 treba tumačiti na način da, ako ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora znatno doprinosi onečišćenju predmetnih podzemnih voda, fizičke i pravne osobe poput tužiteljâ u glavnom postupku moraju moći zahtijevati od nadležnih nacionalnih tijela izmjenu postojećeg programa djelovanja ili donošenje dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja, predviđenih člankom 5. stavkom 5. te direktive, sve dok udio nitrata u podzemnim vodama prelazi ili postoji rizik da prijeđe, uslijed nepostojanja tih mjera, 50 mg/l na jednom ili više mjernih mjesta, u smislu članka 5. stavka 6. navedene direktive.

## Troškovi

74 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

**Članak 288. UFEU-a kao i članak 5. stavke 4. i 5. i dio A točku 2. Priloga I. Direktivi Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora treba tumačiti na način da, ako ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora znatno doprinosi onečišćenju predmetnih podzemnih voda, fizičke i pravne osobe poput tužiteljâ u glavnom postupku moraju moći zahtijevati od nadležnih nacionalnih tijela izmjenu postojećeg programa djelovanja ili donošenje dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja, predviđenih člankom 5. stavkom 5. te direktive, sve dok udio nitrata u podzemnim vodama prelazi ili postoji rizik da prijeđe, uslijed nepostojanja tih mjera, 50 mg/l na jednom ili više mjernih mjesta, u smislu članka 5. stavka 6. navedene direktive.**

Potpisi