Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

3. oktober 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 91/676/EØF – beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget – målsætning om at nedbringe forurening – vand, der er berørt af forurening – nitratindhold på højst 50 mg/l – handlingsplaner vedtaget af medlemsstaterne – private personers ret til ændring af et sådant program – ret til at indlede en administrativ sag og søgsmålskompetence ved de nationale domstole«

I sag C-197/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) ved afgørelse af 13. marts 2018, indgået til Domstolen den 19. marts 2018, i sagen indledt af

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

procesdeltager:

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

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen og M. Safjan,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. februar 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl og Gemeinde Zillingdorf ved Rechtsanwalt C. Onz og H. Herlicska,

* Processprog: tysk.

– den østrigske regering ved G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll og C. Vogl, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved J.M. Hoogveld, K. Bulterman og A.M. de Ree, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna, D. Krawczyk og M. Malczewska, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A.C. Becker og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. marts 2019,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 288 TEUF og af artikel 5, stk. 4 og 5, i og afsnit A, punkt 2, i bilag I til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1, berigtiget i EUT 2015, L 57, s. 18).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en sag indledt af Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (sammenslutning for vandforsyning i Nordburgenland, Østrig) (herefter »Wasserleitungsverband«), Robert Prandl og Gemeinde Zillingdorf (Zillingdorf kommune, Østrig) til prøvelse af afgørelse af 30. maj 2016 truffet af Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (forbundsministeriet for bæredygtighed og turisme, Østrig), tidligere Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (forbundsministeriet for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning, Østrig) (herefter »ministeriet«), hvorved ministeriet afviste at behandle ansøgningerne om ændring eller revision af Verordnung Aktionsprogamm Nitrat 2012 (bekendtgørelsen om handlingsprogrammet for nitrat 2012).

Retsforskrifter

Folkeretten

3 Artikel 2 i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), som har overskriften »Definitioner«, fastsætter i nr. 4) og 5):

»4) »[o]ffentligheden«: en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper

5) »[d]en berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse«.

4 Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, fastsætter:

»[…] [Hver part] sikrer […], at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.«

EU-retten

5 1., 3., 5., 6. og 10.-13. betragtning til direktiv 91/676 lyder således:

»Nitratindholdet i vand i visse områder af medlemsstaterne øges og er allerede højt i forhold til de normer, der er fastsat i Rådets direktiv 75/440/ EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne [(EFT 1975, L 194, s. 26)], som ændret ved [Rådets] direktiv 79/869/EØF [af 9. oktober 1979 (EFT 1979, L 271, s. 44)], og Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand [(EFT 1980, L 229, s. 11)], som ændret ved tiltrædelsesakten af 1985.

[…]

[I] forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik, som er omhandlet i Kommissionens Grønbog om Perspektiver for Den Fælles Landbrugspolitik, blev det fastslået, at landbruget i Fællesskabet har behov for at anvende kvælstofholdig kunst- og husdyrgødning, men at overdreven brug af gødning udgør en fare for miljøet […]

[…]

[H]ovedårsagen til forurening fra diffuse kilder af Fællesskabets vandområder er nitrater, der stammer fra landbruget.

[F]or at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne samt for at sikre anden rimelig anvendelse af vand bør vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, derfor begrænses, og yderligere forurening af denne art bør undgås; det er med henblik herpå vigtigt, at der træffes foranstaltninger vedrørende oplagring og anvendelse på landbrugsjord af alle kvælstofforbindelser samt vedrørende visse dyrkningsmetoder.

[…]

[D]er er behov for, at medlemsstaterne [identificerer] sårbare zoner og udarbejder og iværksætter handlingsprogrammer for at nedbringe vandforurening forårsaget af kvælstofforbindelser i sårbare zoner.

[S]ådanne handlingsprogrammer bør omfatte foranstaltninger til at begrænse anvendelsen af enhver form for kvælstofholdig kunstgødning på landbrugsjord og bør især indeholde specifikke begrænsninger for anvendelse af husdyrgødning.

[D]et er nødvendigt at overvåge vandområder og anvende referencemetoder for måling af kvælstofforbindelser for at sikre, at målingerne er effektive.

[D]et erkendes, at hydrogeologien i visse medlemsstater er således, at det måske vil vare mange år, inden beskyttelsesforanstaltninger fører til forbedringer af vandkvaliteten.«

6 Artikel 1 i direktiv 91/676 fastsætter:

»Dette direktiv har til formål:

– at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og

– at forebygge yderligere forurening af denne art.«

7 Dette direktivs artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »grundvand«: alt vand under jordoverfladen i den mættede zone og i direkte kontakt med jorden eller undergrunden

b) »ferskvand«: naturligt forekommende vand med lav saltkoncentration, som ofte er acceptabelt som egnet til indvinding og behandling med henblik på fremstilling af drikkevand

[…]

i) »eutrofiering«: vands berigelse med kvælstofforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som igen resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet

j) »forurening«: direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare, levende ressourcer og vandøkosystemer skades, rekreative værdier forringes, eller anden retmæssig anvendelse af vandet hindres

k) »sårbar zone«: et jordområde, der er udpeget i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2.«

8 Det nævnte direktivs artikel 3 bestemmer:

»1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. […]

[…]

4. Medlemsstaterne skal efter behov og mindst hvert fjerde år tage listen over udpegede sårbare zoner op til fornyet overvejelse og om nødvendigt ændre eller supplere den for at tage hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den tidligere udpegelse. […]

5. Medlemsstaterne er fritaget for pligten til at kortlægge specifikke sårbare zoner, hvis de udarbejder og anvender de i artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer i overensstemmelse med dette direktiv på hele deres nationale område.«

9 Samme direktivs artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv:

a) udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab […]

b) hvor det er nødvendigt, indføre et program, der indeholder bestemmelser om uddannelse og information af landbrugerne

[…]«

10 Artikel 5 i direktiv 91/676 fastsætter:

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2. Et handlingsprogram kan vedrøre alle sårbare zoner på en medlemsstats område, eller der kan, hvis medlemsstaten finder det hensigtsmæssigt, udarbejdes forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller dele af zoner.

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder

b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab […]

5. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.

7. Medlemsstaterne skal mindst hvert fjerde år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 5. De underretter Kommissionen om ændringer i handlingsprogrammerne.«

11 Bilag I til dette direktiv har følgende ordlyd:

»A. Ved kortlægning af vand som omhandlet i artikel 3, stk. 1, lægges bl.a. følgende kriterier til grund:
1) [H]vorvidt det ferske overfladevand, især overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand, indeholder en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i direktiv 75/440/EØF [, som ændret ved direktiv 79/869], eller kan komme til at indeholde en sådan højere nitratkoncentration, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5.
2) [H]vorvidt grundvandet indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5.
3) [H]vorvidt naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand er eutrofieret eller i nær fremtid kan blive eutrofieret, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5.

B. Ved anvendelsen af ovennævnte kriterier skal medlemsstaterne også tage hensyn til:
1) de særlige fysiske og miljømæssige kendetegn ved de pågældende vand- og landområder
2) den nyeste viden om kvælstofforbindelsers adfærd i miljøet (vand og jord)
3) den nyeste viden om virkningerne af de foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 5.«

12 Bilag III til direktiv 91/676 indeholder en detaljeret liste over foranstaltninger, der skal medtages i de i artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede handlingsprogrammer. Dette bilags punkt 1 har følgende ordlyd:

»1. Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

[…]

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner […]

[…]

og skal bygge på ligevægt mellem:
i) afgrødens forventede kvælstofbehov, og
ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

– mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt ([resterende] mængder sidst på vinteren)

– kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

– tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

– tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.«

Østrigsk ret

13 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at gennemførelsen af artikel 5 i direktiv 91/676 er blevet sikret ved § 55p i Wasserrechtsgesetz 1959 (vandloven af 1959). Denne bestemmelse bemyndiger forbundsministeren til ved bekendtgørelse at vedtage programmer med henblik på progressivt at

nedbringe og undgå yderligere forurening af vand som følge af direkte eller indirekte udledning af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget. Bekendtgørelsen om handlingsprogrammet for nitrat 2012 er således blevet vedtaget på grundlag af § 55p i vandloven af 1959.

14 Denne lovs § 10, stk. 1, regulerer grundejerens anvendelse af grundvandet således, at grundejeren kan anvende grundvandet til husholdnings- og driftsbehov uden at ansøge om tilladelse på den betingelse, at fremføringen alene finder sted med hånddrevne pumpeværker eller vandsnegle, eller når tapningen står i et rimeligt forhold til grundejerens grund.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15 Med søgsmålet for Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) har sammenslutningen for vandforsyning, Robert Prandl og Zillingdorf kommune anfægtet ministeriets afgørelse af 30. maj 2016, hvormed dette afviste at behandle deres ansøgninger om ændring af bekendtgørelsen om handlingsprogrammet for nitrat 2012.

16 Sammenslutningen for vandforsyning er en offentlig myndighed, der i henhold til loven er forpligtet til inden for et nærmere defineret område, i det foreliggende tilfælde Burgenland (Østrig), at varetage den offentlige vandforsyning. Sammenslutningen er Østrigs fjerdestørste vandforsyningsanlæg, som forsyner ca. 160 000 personer. På dette område er grundejerne i princippet forpligtede til at tilslutte sig vandnettet. For at vandet kan anvendes som drikkevand, skal nitratværdien være under 50 mg/l. På visse målesteder overskrider nitratværdien i det indvundne grundvand imidlertid denne værdi med mere end 100%. Dette vand behandles således, inden det distribueres, for at bringe nitratindholdet under 50 mg/l.

17 Robert Prandl er indehaver af en husbrønd. Vandet fra brønden havde på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningerne om ændring af bekendtgørelsen om handlingsprogrammet for nitrat 2012 et nitratindhold på 59 mg/l. I december måned 2017 overskred nitratindholdet ganske vist ikke 50 mg/l. Det forholder sig dog ikke desto mindre således, at det er ubestridt, at værdierne varierer, således at en overskridelse af nitratindholdet på 50 mg/l ikke er udelukket.

18 Zillingdorf kommune driver en kommunal brønd, hvis vand er kvalificeret som sekundavand, fordi nitratindholdet er højt. På tidspunktet for indgivelsen af ansøgningerne om ændring af bekendtgørelsen om handlingsprogrammet for nitrat 2012 var nitratindholdet på 71 mg/l. Under hovedsagen forblev dette indhold forhøjet.

19 Ministeriets afvisningsafgørelse er støttet på et princip i østrigsk ret, hvorefter en juridisk eller fysisk person kun kan indlede en administrativ sag eller have søgsmålskompetence for de nationale domstole, hvis den pågældende har subjektive materielle rettigheder, som denne hævder er krænket. Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) har anført, at de relevante østrigske forvaltningsretlige bestemmelser i den sag, som den skal behandle, dvs. vandloven af 1959 og Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (forvaltningsprocedureloven), ikke tillægger sagsøgerne i hovedsagen en subjektiv materiel ret.

20 Henset til denne retlige hindring i national lovgivning er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt sagsøgerne i hovedsagen kunne støtte sig på EU-retten, og navnlig på direktiv 91/676 for at opnå en ændring af bekendtgørelsen om handlingsprogrammet for nitrat 2012.

21 I dom af 25. juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), og af 19. november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), anerkendte Domstolen på området for luftkvalitet, at bestemte personer kunne gøre overholdelsen af grænseværdier gældende, fordi de var direkte berørt, bl.a. fordi deres sundhed blev bragt direkte i fare. Det er ikke udelukket, at denne retspraksis ligeledes kan finde anvendelse på området for vandkvalitet.

22 I overensstemmelse med artikel 5 i direktiv 91/676 er medlemsstaterne forpligtede til at vedtage handlingsprogrammer, såsom bekendtgørelsen om handlingsprogrammet for nitrat 2012. Disse programmer skal omfatte bindende foranstaltninger med henblik på at nedbringe vandforurening og at undgå yderligere forurening af nitrater, der stammer fra landbruget.

23 Flere elementer er imidlertid til hinder for, at denne forpligtelse kan påberåbes af en privat person for en national myndighed.

24 For det første er det vanskeligt at fastlægge den præcise rækkevidde af den nævnte forpligtelse, eftersom det ikke er sikkert, at den tærskel på 50 mg/l, der er fastsat i bilag I til direktiv 91/676 med henblik på at fastlægge de sårbare zoner som omhandlet i dette direktivs artikel 3, har en bindende karakter i denne henseende.

25 For det andet tillægger direktiv 91/676 medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til valget af måder ved udarbejdelsen af handlingsprogrammer i overensstemmelse med dette direktivs artikel 5, stk. 4, og ved vedtagelsen af supplerende foranstaltninger og skærpede foranstaltninger som omhandlet i artikel 5, stk. 5.

26 For det tredje er det ikke åbenbart, at den offentlige sundhed vil blive bragt i fare, eftersom andre regler, herunder navnlig Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand (EFT 1998, L 330, s. 32), sikrer kvaliteten af vand, der distribueres til forbrugerne.

27 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 288 TEUF, sammenholdt med artikel 5, stk. 4, [i direktiv 91/676] eller med [dette direktivs] artikel 5, stk. 5, […] sammenholdt med [afsnit A, punkt 2, i] bilag I […] [hertil] […], fortolkes således, at

a) et offentligt vandforsyningsanlæg, […] i og med det […] på grund af handlingsprogrammer, der angiveligt er utilstrækkelige (eftersom nitratkoncentrationen på 50 [mg/l] […] i vandet på dette vandforsyningsanlægs område overskrides), […] skal [vedtage] foranstaltninger til behandling af vandet

[…]

b) en forbruger, der efter loven har ret til at anvende vandet fra sin egen husbrønd [, som] […] i og med den pågældende på grund af handlingsprogrammer, der angiveligt er utilstrækkelige, eftersom nitratkoncentrationen på 50 [mg/l] […] overskrides i vandet på dennes vandindvindingssted (husbrønd) […] ikke kan gøre brug af sin – med visse indskrænkninger – lovhjemlede ret til at anvende grundvandet på sin ejendom

[…]

c) en kommune, [der] […] kun anvender en kommunal brønd […] som brønd med sekundavand eller stiller den til rådighed som sådan […], i og med nitratkoncentrationen på 50 [mg/l] […] [på grund af handlingsprogrammer, der angiveligt er utilstrækkelige,] overskrides i vandet på indvindingsstedet, og en anvendelse som drikkevand som følge heraf ikke er mulig,

[er direkte berørte som omhandlet i Domstolens praksis, i det foreliggende tilfælde ved en eventuelt utilstrækkelig gennemførelse af direktiv 91/676, og at de derfor inden for rammerne af dette direktiv er tillagt subjektive rettigheder]

– […] [ved en] ændring af et handlingsprogram, der allerede er vedtaget på nationalt plan til gennemførelse af [direktiv 91/676] […] (i henhold til [dette direktivs artikel] 5, stk. 4), således at der ved en sådan ændring vedtages strengere foranstaltninger med det formål at nå målsætningerne i […] [det nævnte direktivs] artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 [mg/l] […] i grundvandet ved [hvert indvindingssted] […]?

– […] [ved en] vedtagelse af supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger (i henhold til [artikel] 5, stk. 5[, i direktiv 91/676]) med det mål at gennemføre målsætningerne i […] [dette direktivs] artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 [mg/l] […] i grundvandet ved [hvert indvindingssted] […]?

I alle tre tilfælde er beskyttelsen af forbrugernes sundhed under alle omstændigheder enten sikret ved, at vandet aftages fra udbydende vandforsyningsanlæg (med tilslutningspligt og tilslutningsret) – tilfælde b) og c) – eller gennem egnede vandbehandlingsforanstaltninger – tilfælde a).«

Det præjudicielle spørgsmål

28 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 288 TEUF og artikel 5, stk. 4 og 5, i og afsnit A, punkt 2, i bilag I til direktiv 91/676 skal fortolkes således, at fysiske og juridiske personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen, som skal sikre vandforsyningen, eller som har mulighed for at anvende en brønd, skal kunne kræve af de kompetente nationale myndigheder, at et eksisterende handlingsprogram ændres, eller at der vedtages supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som er fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 5, for at opnå et højeste nitratindhold på 50 mg/l ved hvert indvindingssted.

29 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret at vide, for det første om og under hvilke betingelser EU-retten tillægger private personer ret til – med henblik herpå – at indlede en administrativ sag og søgsmålskompetence ved de nationale domstole, for det andet, hvilke forpligtelser der konkret følger af direktiv 91/676, og for det tredje, om disse forpligtelser kan påberåbes direkte af en privat person over for de kompetente nationale myndigheder.

Private personers ret til at indlede en administrativ sag og søgsmålskompetence

30 I medfør af Domstolens faste praksis ville det være uforeneligt med den bindende karakter, som artikel 288 TEUF tillægger et direktiv, principielt at udelukke, at de forpligtelser, som det pålægger, kan påberåbes af de berørte personer (dom af 19.1.1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, præmis 22, af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 66, og af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 34).

31 Især i de tilfælde, hvor EU-lovgiver ved et direktiv pålægger medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville den effektive virkning af en sådan retsakt formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager, og de nationale domstole var forhindret i at tage den i betragtning som en del af EU-retten for at efterprøve, om den nationale lovgiver under udøvelse af den mulighed, som tilkommer vedkommende med hensyn til form og midler for denne retsakts gennemførelse, ikke har overskredet de i denne afstukne grænser for skønnet (dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 56, og af 26.6.2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 34).

32 Som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at i det mindste fysiske og juridiske personer, der er direkte berørt af en tilsidesættelse af direktivbestemmelser, skal kunne kræve af de kompetente myndigheder eller i givet fald ad rettens vej, at de pågældende forpligtelser overholdes.

33 I øvrigt er »medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret«, indehavere af rettigheder, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3. Denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, pålægger medlemsstaterne en pligt til at sikre en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, bl.a. de miljøretlige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 45).

34 Den adgang til administrative eller retslige procedurer, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ville blive frataget sin effektive virkning eller endog sit indhold, såfremt det skulle lægges til grund, at visse kategorier af »medlemmer af offentligheden« eller så meget desto mere »medlemmer af den berørte offentlighed«, såsom miljøbeskyttelsesorganisationer, der opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, nr. 5), ved indførelsen af sådanne kriterier blev nægtet enhver adgang til administrative eller retslige procedurer (dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 46).

35 For at afgøre, om fysiske eller juridiske personer såsom sagsøgerne i hovedsagen er direkte berørt af en tilsidesættelse af de forpligtelser, der er fastsat ved direktiv 91/676, skal der foretages en undersøgelse af formålet med og de relevante bestemmelser i dette direktiv, hvis rigtige anvendelse anfægtes for den forelæggende ret.

36 Det fremgår af artikel 1 i direktiv 91/676, at dette direktiv har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art. Til dette formål fastsætter dette direktivs artikel 5, at medlemsstaterne på de betingelser, som direktivet fastsætter, udarbejder handlingsprogrammer og, såfremt der er behov herfor, vedtager supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger.

37 I overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 2, litra j), defineres udtrykket »forurening« som direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare, levende ressourcer og vandøkosystemer skades, rekreative værdier forringes, eller anden retmæssig anvendelse af vandet hindres.

38 Dette udtryk er konkretiseret i artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, og navnlig i afsnit A, punkt 2, i bilag I til dette direktiv, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne i det mindste skal lægge til grund, at grundvandet er forurenet, hvis det indeholder mere nitrat end 50 mg/1, eller at det kan blive forurenet, hvis der er risiko for, at denne værdi overskrides, såfremt der ikke er truffet egnede foranstaltninger i henhold til det nævnte direktivs artikel 5.

39 Det følger derfor af artikel 2, litra j), og af artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, at et nitratindhold i grundvandet, der overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l, skal anses for at kunne vanskeliggøre den retmæssige anvendelse af vand.

40 Det følger af det ovenstående, at en fysisk eller juridisk person, der har mulighed for at tappe og anvende grundvand, er direkte berørt af overskridelsen eller risikoen for overskridelse af denne tærskelværdi, som kan begrænse den mulighed, som denne person har, ved at vanskeliggøre den retmæssige anvendelse af dette vand.

41 Henset til de forskellige former for anvendelse, der er omhandlet i artikel 2, litra j), i direktiv 91/676, kan det forhold, at denne overskridelse ikke som sådan medfører, at sundheden hos de personer, der ønsker at indlede en administrativ eller retslig procedure, bringes i fare, ikke stille spørgsmålstegn ved denne konklusion.

42 Hvad nærmere bestemt angår sagsøgerne i hovedsagens situation fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at disse i medfør af § 10 i vandloven af 1959 har ret til, til husholdnings- og driftsbehov, at drive de grundvandsbrønde, som de råder over.

43 For så vidt som nitratindholdet i det pågældende grundvand overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l, er sagsøgerne i hovedsagens anvendelse af dette vand vanskeliggjort.

44 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, kan overskridelsen af denne tærskelværdi nemlig forhindre dem i at kunne anvende vandet fra deres brønde på normal vis, eller i det mindste tvinge dem til at afholde udgifter for at rense disse.

45 Fysiske og juridiske personer som de i hovedsagen omhandlede er følgelig direkte berørt i mangel af gennemførelsen af hovedformålet med direktiv 91/676, som er anført i dette direktivs artikel 1 om nedbringelse og forebyggelse af vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, som er resultatet af en tilsidesættelse af bestemte forpligtelser, der følger af dette direktiv for medlemsstaterne.

46 Det følger heraf, at fysiske og juridiske personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen, eventuelt ved indbringelse af sagen for de kompetente retter, skal kunne kræve, at de nationale myndigheder overholder disse forpligtelser.

Rækkevidden af forpligtelsen til at nedbringe og forebygge forurening

47 Hvad angår de forpligtelser, der følger af direktiv 91/676, er den forelæggende ret navnlig i tvivl om, hvorvidt det højeste nitratindhold på 50 mg/l i grundvandet, der er fastsat i afsnit A, punkt 2, i bilag I til dette direktiv, er en afgørende værdi for de kompetente nationale myndigheders forpligtelse til at ændre de handlingsprogrammer, som de har vedtaget i henhold til det nævnte direktivs artikel 5, stk. 1-4, eller til at vedtage supplerende foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 5, stk. 5.

48 I denne forbindelse bemærkes, at der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

49 Som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, tager Unionens politik på miljøområdet i medfør af artikel 37 i chartret om grundlæggende rettigheder, artikel 3, stk. 3, TEU og artikel 191, stk. 2, TEUF sigte på et højt beskyttelsesniveau.

50 Det fremgår af nærværende doms præmis 36-39, at direktiv 91/676 ved gennemførelsen af formålet om at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og om at forebygge yderligere forurening af denne art har til hensigt at gøre det muligt for private personer at anvende vand retmæssigt, hvilket indebærer, at nitratindholdet ikke må overstige 50 mg/l.

51 Som generaladvokaten har anført i punkt 72 og 73 i forslaget til afgørelse, fastsætter direktiv 91/676 specifikke instrumenter til bekæmpelse af forurening af vand med nitrater, der stammer fra landbruget. Direktivet finder anvendelse, når udledningen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til forureningen (dom af 29.4.1999, Standley m.fl., C-293/97,

EU:C:1999:215, præmis 35). I denne henseende skal det bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt, at et sådant bidrag er væsentligt, når landbruget f.eks. bidrager med 17% af den samlede mængde kvælstof i et bestemt område (jf. i denne retning dom af 22.9.2005, Kommissionen mod Belgien, C-221/03, EU:T:2005:573, præmis 86). Såfremt denne betingelse for anvendelse af direktiv 91/676 er opfyldt, påhviler det i overensstemmelse med dette direktivs artikel 3, stk. 1, medlemsstaterne at fastlægge vandkvaliteten på deres område.

52 Når vandet i medfør af sidstnævnte bestemmelse, sammenholdt med afsnit A i bilag I til direktiv 91/676, skal anses for at være berørt af forurening eller kan blive berørt af forurening, er medlemsstaterne forpligtede til at vedtage de foranstaltninger, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, dvs. handlingsprogrammerne og, om nødvendigt, de supplerende foranstaltninger og de skærpede foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 60).

53 Hvad for det første angår handlingsprogrammerne er deres gennemførelse uløseligt knyttet til artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, eftersom medlemsstaterne, når vandet er eller risikerer at blive forurenet i mangel af passende handlingsprogrammer vedtaget i medfør af dette direktivs artikel 5, stk. 4, er forpligtede til at vedtage sådanne handlingsprogrammer. De foranstaltninger, som de indeholder, er under alle omstændigheder i vidt omfang fastlagt af direktiv 91/676 selv, således som det følger af artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag III til dette direktiv.

54 Det er rigtigt, at medlemsstaterne har en vis skønsmargen ved valget af de nærmere foranstaltninger for gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 91/676. De er dog under alle omstændigheder forpligtede til at sikre, at dette direktivs formål og dermed formålene med Unionens politik på miljøområdet opnås i overensstemmelse med kravene i artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF (dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Frankrig, C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 30).

55 For det andet, og således som det følger af dette direktivs artikel 5, stk. 5, er medlemsstaterne forpligtede til inden for rammerne af handlingsprogrammerne at træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med disse programmers gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i denne artikels stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 1.

56 Ifølge Domstolens praksis følger det heraf, at medlemsstaterne skal træffe sådanne supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger første gang, det konstateres, at de er nødvendige (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

57 For at opfylde navnlig denne sidste forpligtelse er medlemsstaterne forpligtede til at overvåge vandkvaliteten nøje. I overensstemmelse med artikel 5, stk. 6, første afsnit, i direktiv 91/676 er de således forpligtede til at udarbejde og gennemføre overvågningsprogrammer.

58 I henhold til artikel 5, stk. 3, litra a) og b), i direktiv 91/676 skal handlingsprogrammerne tage hensyn til de nyeste foreliggende videnskabelige og tekniske data og til de fysiske, geologiske og klimatologiske forhold i hvert område (dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Frankrig, C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 29). Dette krav finder ligeledes anvendelse på overvågningsprogrammerne, eftersom de skal være passende til at vurdere handlingsprogrammernes effektivitet. 12. betragtning til dette direktiv bekræfter denne vurdering.

59 Henset til 13. betragtning til direktiv 91/676 udgør de faktisk målte værdier i vandet og de tendenser, der viser sig i løbet af tiden, afhængigt af hydrogeologien og den varighed, der følger deraf, for at de foranstaltninger, som allerede er vedtaget i medfør af dette direktivs artikel 5, kan medføre en forbedring af vandkvaliteten, i øvrigt relevante elementer med henblik på at fastlægge nødvendigheden af at vedtage supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger.

60 De faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har fremhævet, udgør sådanne relevante elementer, dvs. de særligt høje overskridelser af det højeste nitratindhold på 50 mg/l på visse målesteder for så vidt angår den første sagsøger i hovedsagen, variationerne i kvaliteten af vandet fra den anden sagsøger i hovedsagens husbrønd og det konstante forureningsniveau for vandet i den tredje sagsøger i hovedsagens brønd.

61 Domstolen har desuden allerede udtalt, at det for at konstatere, om der er et behov for at vedtage supplerende foranstaltninger eller for at gennemføre skærpede foranstaltninger i medfør af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, ikke er nødvendigt at godtgøre, at allerede vedtagne foranstaltninger ikke er effektive (dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 63 og 64).

62 Som generaladvokaten har anført i punkt 105 i forslaget til afgørelse, er et kvælstofoverskud i jorden også et relevant element til konstateringen af, at et handlingsprogram er utilstrækkeligt.

63 Et sådant overskud er nemlig i strid med artikel 5, stk. 4, litra a), i direktiv 91/676, sammenholdt med punkt 1, nr. 3), i bilag III til dette direktiv. Disse bestemmelser fastsætter princippet om en afbalanceret gødskning og kræver en afbalancering mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og den mængde af kvælstof, der tilføres disse afgrøder gennem jorden og gødskningen. De pålægger følgelig medlemsstaterne at fastlægge de kvælstofmængder, der kan tilføres af landbrugerne, præcist (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 87, 88 og 92).

64 Henset til ovenstående betragtninger skal det bemærkes, at medlemsstaterne på den betingelse, at de nitrater, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til forureningen, således som det blev anført i nærværende doms præmis 51, er forpligtede til i overensstemmelse med artikel 1, 3 og 5 i direktiv 91/676 at anvende de foranstaltninger, der er nævnt i dette direktivs artikel 5, stk. 4 og 5, så længe nitratindholdet i grundvandet i mangel af sådanne foranstaltninger overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l.

65 Det bemærkes navnlig, at medlemsstaterne, hvis det inden for rammerne af de overvågningsprogrammer, der er nævnt i nærværende doms præmis 57, og henset til navnlig de indicier, der er anført i nærværende doms præmis 59-63, viser sig, at der ikke kan forudsiges en nedbringelse af vandforureningen, skal vedtage supplerende foranstaltninger eller gennemføre skærpede foranstaltninger i medfør af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676.

66 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret i øvrigt oplyst, om det højeste nitratindhold på 50 mg/l i grundvandet skal overholdes på alle målesteder.

67 I denne henseende bemærkes, at det i henhold til artikel 5, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/676 forholder sig således, at hvis en medlemsstat ikke har kortlagt specifikke sårbare zoner, men anvender bestemmelserne i denne artikel 5 for hele sit nationale område, overvåges nitratindholdet i vand på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Republikken Østrig har valgt denne mulighed.

68 Det følger heraf, at overskridelsen af nitratindholdet på 50 mg/l i vandet eller risikoen for en sådan overskridelse på et udvalgt målested medfører forpligtelsen til at gennemføre de foranstaltninger, der er fastsat ved artikel 5, stk. 4 og 5, i direktiv 91/676. Dette direktiv forpligter derimod ikke medlemsstaterne til at udvide overvågningsforanstaltningerne ud over det, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 5, stk. 6.

69 For så vidt som værdier, der er målt i en brønd eller på et andet indvindingssted, såsom sagsøgerne i hovedsagens indvindingssteder, er forskellige fra de værdier, der er opnået ved hjælp af målestederne, er det ikke udelukket, at placeringen af disse målesteder er blevet valgt under tilsidesættelse af artikel 5, stk. 6, i direktiv 91/676, således at de ikke gør det muligt at fastslå omfanget af forureningen i det område, som de dækker.

Spørgsmålet, om forpligtelsen til at nedbringe og forebygge forurening kan gøres gældende

70 De forpligtelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 4 og 5, i direktiv 91/676, er klare, præcise og ubetingede, således at private personer kan gøre dem gældende mod staten (jf. analogt dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 42).

71 Det påhviler ganske vist medlemsstaterne med forbehold for de grænser, der følger af bilag III til direktiv 91/676, at fastlægge de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme disse forpligtelser. I overensstemmelse med artikel 1 i dette direktiv skal disse imidlertid være egnede til at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og til at forebygge yderligere forurening af denne art.

72 Selv om medlemsstaterne i denne henseende har en skønsbeføjelse, forholder det sig derfor ikke desto mindre således, at de afgørelser, der træffes af de kompetente myndigheder, skal kunne være genstand for en retslig kontrol, navnlig for at efterprøve, om disse har overskredet de grænser, der er fastsat for udøvelsen af denne beføjelse (jf. i denne retning dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59, af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 46, og af 26.6.2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 45).

73 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 288 TEUF og artikel 5, stk. 4 og 5, i og afsnit A, punkt 2, i bilag I til direktiv 91/676 skal fortolkes således, at på den betingelse, at udledning af kvælstofforbindelser bidrager væsentligt til forurening af det omhandlede grundvand, skal fysiske og juridiske personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen, kunne kræve af de kompetente nationale myndigheder, at disse ændrer et eksisterende handlingsprogram eller vedtager de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 5, så længe nitratindholdet i grundvandet i mangel af disse foranstaltninger overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l ved ét eller ved flere målesteder som omhandlet i nævnte direktivs artikel 5, stk. 6.

Sagsomkostninger

74 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 288 TEUF og artikel 5, stk. 4 og 5, i og afsnit A, punkt 2, i bilag I til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, skal fortolkes således, at på den betingelse, at udledning af

kvælstofforbindelser bidrager væsentligt til forurening af det omhandlede grundvand, skal fysiske og juridiske personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen, kunne kræve af de kompetente nationale myndigheder, at disse ændrer et eksisterende handlingsprogram eller vedtager de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 5, så længe nitratindholdet i grundvandet i mangel af disse foranstaltninger overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l ved ét eller ved flere målesteder som omhandlet i nævnte direktivs artikel 5, stk. 6.

Underskrifter