Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 3ης Οκτωβρίου 2019*

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Οδηγία 91/676/ΕΟΚ – Προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προελεύσεως – Σκοπός η μείωση της ρυπάνσεως – Ύδατα που πλήττονται από τη ρύπανση – Συγκέντρωση νιτρικών ιόντων ανερχόμενη σε 50 mg/l κατ' ανώτατο όριο – Προγράμματα δράσεως των κρατών μελών – Δικαιώματα των ιδιωτών να απαιτήσουν την τροποποίηση ενός τέτοιου προγράμματος – Ενεργητική νομιμοποίηση ενώπιον των εθνικών αρχών και δικαστηρίων»

Στην υπόθεση C-197/18,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Verwaltungsgericht Wien (διοικητικό πρωτοδικείο Βιέννης, Αυστρία) με απόφαση της 13ης Μαρτίου 2018, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Μαρτίου 2018, στο πλαίσιο διαδικασίας η οποία κινήθηκε από τους

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

παρισταμένου του:

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

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen και M. Safjan, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: R. Schiano, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 6ης Φεβρουαρίου 2019,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– οι Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandl και Gemeinde Zillingdorf, εκπροσωπούμενοι από τον C. Onz, Rechtsanwalt, και τον H. Herlicska,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

– η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον G. Hesse καθώς και από τις C. Drexel, J. Schmoll και C. Vogl,

– η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. M. Hoogveld καθώς και από τις M. K. Bulterman και M. A. M. de Ree,

– η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους B. Majczyna και D. Krawczyk, καθώς και από την M. Malczewska,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την A. C. Becker και τον E. Manhaeve,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 28ης Μαρτίου 2019,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 288 ΣΛΕΕ καθώς και του άρθρου 5, παράγραφοι 4 και 5, και του παραρτήματος I, A, σημείο 2, της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης (ΕΕ 1991, L 375, σ. 1).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας την οποία κίνησαν η Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (ένωση για την ύδρευση του Βόρειου Burgenland, Αυστρία) (στο εξής: φορέας υδρεύσεως), ο Robert Prandl και ο Gemeinde Zillingdorf (Δήμος Zillingdorf, Αυστρία) κατά της αποφάσεως του Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Ομοσπονδιακού Υπουργείου Αειφόρου Αναπτύξεως και Τουρισμού, Αυστρία), πρώην Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ομοσπονδιακού Υπουργείου Γεωργίας, Δασοκομίας, Περιβάλλοντος και Διαχειρίσεως των Υδάτων, Αυστρία) (στο εξής: Υπουργείο) της 30ής Μαΐου 2016, με την οποία το εν λόγω Υπουργείο απέρριψε ως απαράδεκτες τις αιτήσεις τροποποιήσεως ή αναθεωρήσεως της Verordnung Aktionsprogamm Nitrat 2012 (κανονιστικής αποφάσεως περί του προγράμματος δράσεως του 2012 για τα νιτρικά ιόντα).

Το νομικό πλαίσιο

Το διεθνές δίκαιο

3 Το άρθρο 2 της Συμβάσεως για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, η οποία υπεγράφη στο Ώρχους στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1, στο εξής: Σύμβαση του Ώρχους), το οποίο επιγράφεται «Ορισμοί», προβλέπει στις παραγράφους 4 και 5 τα εξής:

«4. [νοείται ως] “[τ]ο κοινό”, ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, και, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική, οι ενώσεις, οργανισμοί ή ομάδες τους.

5. [νοείται ως] “[τ]ο ενδιαφερόμενο κοινό”, το κοινό που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από τη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, ή έχει συμφέρον από αυτές· για τους σκοπούς του παρόντος ορισμού, οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί που προωθούν την περιβαλλοντική προστασία και πληρούν οποιεσδήποτε προϋποθέσεις κατά το εθνικό δίκαιο θεωρείται ότι έχουν συμφέρον.»

4 Το άρθρο 9 της Συμβάσεως του Ώρχους ορίζει στην παράγραφο 3 τα εξής:

«[…] κάθε μέρος εξασφαλίζει ότι, σε περίπτωση που πληροί τα τυχόν κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό του δίκαιο, το κοινό διαθέτει πρόσβαση σε διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, προκειμένου να προσβάλει πράξεις και παραλείψεις από ιδιώτες και δημόσιες αρχές, οι οποίες συνιστούν παράβαση διατάξεων του εθνικού του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον.»

Το δίκαιο της Ένωσης

5 Η πρώτη, η τρίτη, η πέμπτη, η έκτη, η δέκατη, η ενδέκατη, η δωδέκατη και η δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/676 έχουν ως εξής:

«[ε]κτιμώντας ότι η περιεκτικότητα των υδάτων σε νιτρικά ιόντα σε ορισμένες περιοχές των κρατών μελών αυξάνεται και ότι είναι ήδη υψηλή σε σχέση με τις προδιαγραφές της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 16ης Ιουνίου 1975 περί της απαιτουμένης ποιότητας των υδάτων επιφανείας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη [(ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 80)], όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 79/869/ΕΟΚ [του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 220)], και με τις προδιαγραφές της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1980 περί της ποιότητας του πόσιμου νερού [(ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 255)], όπως τροποποιήθηκε από την πράξη προσχώρησης του 1985·

[…]

ότι στην αναμόρφωση της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως εκτίθεται στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής με τίτλο “Προοπτικές της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής”, αναφέρεται ότι, ενώ η χρήση ορισμένων αζωτούχων λιπασμάτων και κόπρου είναι αναγκαία για την κοινοτική γεωργία, η υπέρμετρη χρήση λιπασμάτων αποτελεί περιβαλλοντικό κίνδυνο· […]

[…]

ότι η κύρια αιτία της διάχυτης ρύπανσης των υδάτων στην Κοινότητα είναι τα νιτρικά ιόντα γεωργικής προέλευσης·

ότι πρέπει, συνεπώς, να μειωθεί η ρύπανση του νερού που οφείλεται άμεσα ή έμμεσα σε νιτρικά ιόντα γεωργικής προέλευσης και να προληφθεί η περαιτέρω επιδείνωσή της, προκειμένου να προστατευθούν η ανθρώπινη υγεία, οι ζώντες πόροι και τα υδάτινα οικοσυστήματα και να εξασφαλισθούν οι άλλες θεμιτές χρήσεις του νερού· ότι, προς το σκοπό αυτόν, πρέπει να ληφθούν μέτρα σχετικά με την αποθήκευση όλων των αζωτούχων ενώσεων και τη διασπορά τους στο έδαφος, καθώς και με ορισμένες πρακτικές διαχείρισης του εδάφους.

[…]

ότι τα κράτη μέλη πρέπει να προσδιορίσουν τις ευπρόσβλητες ζώνες και να καταρτίσουν και να εφαρμόσουν τα αναγκαία προγράμματα δράσης για να μειώσουν τη νιτρορρύπανση των υδάτων στις ευπρόσβλητες ζώνες·

ότι τα προγράμματα αυτά δράσης πρέπει να περιλαμβάνουν μέτρα για τη μείωση της διασποράς αζωτούχων λιπασμάτων στο έδαφος, και ιδίως να καθορίζουν ειδικά όρια διασποράς ζωικής κόπρου στο έδαφος·

ότι πρέπει να παρακολουθούνται τα ύδατα και να εφαρμόζονται μέθοδοι αναφοράς για τη μέτρηση των αζωτούχων ενώσεων ώστε να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων·

ότι αναγνωρίζεται ότι, λόγω της υδρογεωλογίας ορισμένων κρατών μελών, τα μέτρα προστασίας θα οδηγήσουν σε βελτίωση της ποιότητας του νερού μόνον μετά την πάροδο πολλών ετών.»

6 Το άρθρο 1 της οδηγίας 91/676 προβλέπει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία αποβλέπει:

– στη μείωση της ρύπανσης των υδάτων που προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και

– στην πρόληψη της περαιτέρω ρύπανσης αυτού του είδους.»

7 Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) “υπόγεια ύδατα”, όλα τα ύδατα που βρίσκονται κάτω από την επιφάνεια του εδάφους στη ζώνη κορεσμού και σε άμεση επαφή με το έδαφος ή το υπέδαφος·

β) “γλυκά ύδατα”, τα φυσικά ύδατα χαμηλής περιεκτικότητας σε άλατα τα οποία γενικά είναι αποδεκτά προς υδροληψία και επεξεργασία για την παραγωγή πόσιμου νερού·

[…]

θ) “ευτροφισμός”, ο εμπλουτισμός του νερού με αζωτούχες ενώσεις, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ανάπτυξης των φυκών και των ανώτερων μορφών φυτικής ζωής, με συνακόλουθη ανεπιθύμητη διαταραχή της ισορροπίας των οργανισμών που ζουν στο νερό και της ποιότητας των συγκεκριμένων υδάτων·

ι) “ρύπανση”, η άμεση ή έμμεση απόρριψη στο υδάτινο περιβάλλον αζωτούχων ενώσεων γεωργικής προέλευσης, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία, βλάβες στους ζώντες οργανισμούς και στα υδάτινα οικοσυστήματα ή ζημιές στις εγκαταστάσεις αναψυχής ή να παρακωλύονται άλλες θεμιτές χρήσεις του νερού·

ια) “ευπρόσβλητη ζώνη”: οι περιοχές ξηράς που χαρακτηρίζονται έτσι βάσει του άρθρου 3 παράγραφος 2.»

8 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Σύμφωνα με τα κριτήρια του παραρτήματος Ι, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τα ύδατα που υφίστανται ρύπανση και τα ύδατα που ενδέχεται να την υποστούν, εάν δεν αναληφθεί δράση σύμφωνα με το άρθρο 5.

2. Εντός δύο ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη χαρακτηρίζουν ευπρόσβλητες ζώνες όλες τις γνωστές περιοχές ξηράς που βρίσκονται στο έδαφός τους, των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα [που] έχουν προσδιοριστεί σύμφωνα με την παράγραφο 1 και οι οποίες συμβάλλουν στη ρύπανση. […]

[…]

4. Τα κράτη μέλη επανεξετάζουν και, εφόσον είναι αναγκαίο, αναθεωρούν ή συμπληρώνουν τον κατάλογο των ευπρόσβλητων ζωνών, σε κατάλληλα χρονικά διαστήματα, τουλάχιστον δε ανά τετραετία, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβολές και οι απρόβλεπτοι κατά τον προηγούμενο χαρακτηρισμό παράγοντες. […]

5. Εφόσον τα κράτη μέλη καταρτίζουν και εφαρμόζουν στο σύνολο του εθνικού τους εδάφους τα προγράμματα δράσης που αναφέρονται στο άρθρο 5 σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, απαλλάσσονται από την υποχρέωση του χαρακτηρισμού συγκεκριμένων ευπρόσβλητων ζωνών.»

9 Κατά το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας:

«1. Προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα γενικό επίπεδο προστασίας όλων των υδάτων από τη ρύπανση, εντός δύο ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη:

α) θεσπίζουν έναν ή περισσότερους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής […]

β) καταρτίζουν, όπου απαιτείται, πρόγραμμα […] το οποίο εμπεριέχει και πρόβλεψη για την επιμόρφωση και ενημέρωση των γεωργών.

[…]»

10 Το άρθρο 5 της οδηγίας 91/676 προβλέπει τα εξής:

«1. Εντός διετίας μετά τον προβλεπόμενο στο άρθρο 3 παράγραφος 2 αρχικό χαρακτηρισμό, ή εντός ενός έτους μετά από κάθε χαρακτηρισμό προβλεπόμενο στο άρθρο 3 παράγραφος 4, τα κράτη μέλη εκπονούν προγράμματα δράσης όσον αφορά τις χαρακτηρισμένες ευπρόσβλητες περιοχές για να επιτύχουν τους στόχους του άρθρου 1.

2. Ένα πρόγραμμα δράσης μπορεί να αφορά όλες τις ευπρόσβλητες ζώνες της επικράτειας ενός κράτους μέλους ή, όταν το κράτος μέλος το κρίνει σκόπιμο, μπορούν να καταρτίζονται διαφορετικά προγράμματα για διάφορες ευπρόσβλητες ζώνες ή τμήματα ζωνών.

3. Τα προγράμματα δράσης λαμβάνουν υπόψη:

α) τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά στοιχεία, και μάλιστα εκείνα που αφορούν τις σχετικές εισροές αζώτου γεωργικής και άλλης προέλευσης·

β) τις περιβαλλοντικές συνθήκες στις συγκεκριμένες περιοχές του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

4. Τα προγράμματα δράσης εφαρμόζονται εντός τετραετίας από τη σύνταξή τους και περιλαμβάνουν τα εξής υποχρεωτικά μέτρα:

α) τα μέτρα του παραρτήματος ΙΙΙ·

β) τα μέτρα τα οποία τα κράτη μέλη περιλαμβάνουν στον ή στους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής […]

5. Επιπλέον, στα πλαίσια των προγραμμάτων δράσης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα συμπληρωματικά μέτρα ή τις ενισχυμένες δράσεις που κρίνουν ότι απαιτούνται εάν, εξαρχής ή βάσει της πείρας που αποκτάται κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων δράσης, καθίσταται καταφανές ότι τα μέτρα της παραγράφου 4 δεν επαρκούν για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 1. Κατά την επιλογή αυτών των μέτρων ή δράσεων, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τους την αποτελεσματικότητά τους καθώς και το κόστος τους σε σχέση με άλλα δυνατά προληπτικά μέτρα.

6. Τα κράτη μέλη καταρτίζουν και εφαρμόζουν κατάλληλα προγράμματα παρακολούθησης προκειμένου να εκτιμούν την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων δράσης που θεσπίζονται δυνάμει του παρόντος άρθρου.

Τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν το άρθρο 5 σε ολόκληρη την επικράτεια τους, παρακολουθούν την περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων σε επιλεγμένα σημεία μέτρησης, ώστε να προσδιορίζουν την έκταση της γεωργικής νιτρορρύπανσης των υδάτων.

7. Τα κράτη μέλη επανεξετάζουν και ενδεχομένως αναθεωρούν τα εθνικά τους προγράμματα δράσης και οποιοδήποτε πρόσθετο μέτρο έχουν λάβει βάσει της παραγράφου 5, τουλάχιστον ανά τετραετία. Ενημερώνουν την Επιτροπή για κάθε τροποποίηση των προγραμμάτων δράσης.»

11 Το παράρτημα Ι της οδηγίας αυτής έχει ως εξής:

«Α. Για τον προσδιορισμό των υδάτων που αναφέρονται στο άρθρο 3 παράγραφος 1, χρησιμοποιούνται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα κριτήρια:
1) κατά πόσον η περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα των γλυκών επιφανειακών υδάτων, ιδιαίτερα δε εκείνων που χρησιμοποιούνται ή προορίζονται για τη λήψη πόσιμου ύδατος, υπερβαίνει ή θα μπορούσε να υπερβαίνει, εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5, την περιεκτικότητα που καθορίζεται στην οδηγία 75/440/ΕΟΚ[, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 79/869]·
2) κατά πόσον τα υπόγεια ύδατα περιέχουν ή θα μπορούσαν να περιέχουν περισσότερο από 50 mg/l νιτρικών ιόντων εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5.
3) κατά πόσον φυσικές λίμνες γλυκού νερού, άλλοι χώροι γλυκού νερού, εκβολές ποταμών, παράκτια και θαλάσσια ύδατα διαπιστώνεται ότι είναι ή ότι μπορεί να γίνουν ευτροφικά στο προσεχές μέλλον εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5.

Β. Κατά την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, τα κράτη μέλη λαμβάνουν επίσης υπόψη:
1) τα φυσικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των υδάτων και του εδάφους·
2) τις τρέχουσες γνώσεις σχετικά με τη συμπεριφορά των αζωτούχων ενώσεων στο περιβάλλον (νερό και έδαφος)·
3) τις τρέχουσες γνώσεις για τις επιπτώσεις των δράσεων που αναλαμβάνονται σύμφωνα με το άρθρο 5.»

12 Το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 91/676 απαριθμεί λεπτομερώς τα μέτρα που θα περιληφθούν στα προγράμματα δράσης σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο α′, της οδηγίας αυτής. Κατά την παράγραφο 1 του παραρτήματος αυτού:

«1. Τα μέτρα θα περιλαμβάνουν κανόνες σχετικούς με:

[…]

3) τον περιορισμό της ποσότητας λιπάσματος που επιτρέπεται να διασπείρεται στο έδαφος, στα πλαίσια της ορθής γεωργικής πρακτικής, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών της εν λόγω ευπρόσβλητης ζώνης […]:

[…]

και βάσει της ισορροπίας μεταξύ:
i) των προβλεπομένων αναγκών των καλλιεργειών σε άζωτο,

και
ii) της ποσότητας αζώτου που διατίθεται για τις καλλιέργειες από το έδαφος και από τη λίπανση, που αντιστοιχεί προς:

– την ποσότητα αζώτου που ενυπάρχει στο έδαφος τη στιγμή κατά την οποία οι καλλιέργειες αρχίζουν να το χρησιμοποιούν σε σημαντικό βαθμό (υπόλοιπες ποσότητες κατά το πέρας του χειμώνα),

– το άζωτο που αντλείται από το ισοζύγιο της μετατροπής των αποθεμάτων οργανικού αζώτου του εδάφους σε ανόργανες ουσίες,

– την εισροή αζωτούχων ενώσεων από τα ζωικά περιττώματα,

– την εισροή αζωτούχων ενώσεων από τα χημικά και άλλα λιπάσματα.»

Το αυστριακό δίκαιο

13 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι το άρθρο 5 της οδηγίας 91/676 μεταφέρθηκε στην αυστριακή έννομη τάξη με το άρθρο 55p του Wasserrechtsgesetz 1959 (νόμου του 1959 περί υδάτων). Η διάταξη αυτή εξουσιοδοτεί τον ομοσπονδιακό υπουργό να θεσπίζει, με κανονιστική απόφαση, προγράμματα για τη σταδιακή μείωση και την πρόληψη της περαιτέρω ρυπάνσεως των υδάτων η οποία προκαλείται, άμεσα ή έμμεσα, από την απόρριψη αζωτούχων ενώσεως γεωργικής προελεύσεως. Η κανονιστική απόφαση του 2012 περί του προγράμματος δράσεως για τα νιτρικά ιόντα εκδόθηκε, συνεπώς, βάσει του άρθρου 55p του νόμου του 1959 περί υδάτων.

14 Το άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου αυτού ρυθμίζει τη χρήση των υπόγειων υδάτων από τους ιδιοκτήτες ακινήτων, οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιούν τα υπόγεια ύδατα για τις οικιακές και επιχειρηματικές τους ανάγκες χωρίς να ζητούν έγκριση, υπό την προϋπόθεση ότι η άντληση ύδατος πραγματοποιείται μόνο μέσω χειροκίνητων αντλητικών εγκαταστάσεων ή μαγγάνων ή εφόσον η αντλούμενη ποσότητα ύδατος είναι εύλογη για το συγκεκριμένο ακίνητο.

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

15 Με τις προσφυγές τους ενώπιον του Verwaltungsgericht Wien (διοικητικού πρωτοδικείου Βιέννης, Αυστρία), ο φορέας υδρεύσεως, ο R. Prandl και ο Δήμος Zillingdorf βάλλουν κατά της αποφάσεως του Υπουργού, της 30ής Μαΐου 2016, με την οποία απορρίφθηκαν ως απαράδεκτες οι αιτήσεις τους για την τροποποίηση της κανονιστικής αποφάσεως περί του προγράμματος δράσεως του 2012 για τα νιτρικά ιόντα.

16 Ο φορέας υδρεύσεως είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου ο οποίος υποχρεούται εκ του νόμου να εξασφαλίζει, εντός ειδικώς οριοθετημένης περιοχής και εν προκειμένω του Burgenland (Αυστρία), την παροχή δημόσιων υπηρεσιών υδρεύσεως. Είναι ο τέταρτος σημαντικότερος διανομέας ύδατος στην Αυστρία, ο οποίος εξασφαλίζει την υδροδότηση περίπου 160 000 προσώπων. Στην περιοχή αυτή, οι ιδιοκτήτες δομημένων εκτάσεων γης υποχρεούνται, καταρχήν, να συνδέουν τα ακίνητά τους στο δίκτυο υδρεύσεως. Για να μπορεί το νερό να χρησιμοποιηθεί ως πόσιμο ύδωρ πρέπει η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων σ' αυτό να είναι μικρότερη από 50 mg/l. Όμως, σε ορισμένα σημεία μετρήσεως, η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων στα αντλούμενα υπόγεια ύδατα υπερβαίνει την τιμή αυτή κατά ποσοστό άνω του 100 %. Τα ύδατα αυτά υποβάλλονται, ως εκ τούτου, σε επεξεργασία πριν από τη διανομή τους, προκειμένου να μειωθεί η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων κάτω από τα 50 mg/l.

17 Ο R. Prandl είναι ιδιοκτήτης οικιακού πηγαδιού. Η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων στο νερό που προέρχεται από το εν λόγω πηγάδι ανερχόταν σε 59 mg/l κατά τον χρόνο υποβολής των αιτήσεων για την τροποποίηση της κανονιστικής αποφάσεως περί του προγράμματος δράσεως του 2012 για τα νιτρικά ιόντα. Βεβαίως, τον Δεκέμβριο του 2017, η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων δεν υπερέβαινε τα 50 mg/l. Εντούτοις, δεν αμφισβητείται ότι οι τιμές παρουσιάζουν διακυμάνσεις, με αποτέλεσμα να μην αποκλείεται η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων να υπερβεί την οριακή τιμή των 50 mg/l.

18 Ο Δήμος Zillingdorf εκμεταλλεύεται δημοτικό πηγάδι του οποίου το νερό χαρακτηρίζεται ως μη πόσιμο λόγω της αυξημένης συγκεντρώσεως νιτρικών ιόντων. Κατά τον χρόνο υποβολής των αιτήσεων για την τροποποίηση της κανονιστικής αποφάσεως περί του προγράμματος δράσεως του 2012 για τα νιτρικά ιόντα, η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων ανερχόταν σε 71 mg/l. Η συγκέντρωση αυτή παρέμεινε υψηλή κατά τη διάρκεια της κύριας δίκης.

19 Η απορριπτική απόφαση του Υπουργού στηρίζεται στην αρχή του αυστριακού δικαίου κατά την οποία ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο νομιμοποιείται να ασκήσει προσφυγή στο πλαίσιο διοικητικής ή ένδικης διαδικασίας μόνον εφόσον είναι φορέας δικαιωμάτων ουσιαστικού δικαίου τα οποία ισχυρίζεται ότι έχουν προσβληθεί. Το Verwaltungsgericht Wien (διοικητικό πρωτοδικείο Βιέννης) επισημαίνει ότι, στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί, οι κρίσιμες διατάξεις του αυστριακού διοικητικού δικαίου, δηλαδή ο νόμος του 1959 περί υδάτων και ο Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (γενικός νόμος περί διοικητικής διαδικασίας), δεν παρέχουν στους προσφεύγοντες της κύριας δίκης δικαιώματα ουσιαστικού δικαίου.

20 Λαμβανομένου υπόψη αυτού του νομικού κωλύματος του εθνικού δικαίου, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εάν οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης θα μπορούσαν να στηριχθούν στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στην οδηγία 91/676 προκειμένου να επιτύχουν την τροποποίηση της κανονιστικής αποφάσεως περί του προγράμματος δράσεως του 2012 για τα νιτρικά ιόντα.

21 Πράγματι, με τις αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), και της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι, όσον αφορά την ποιότητα του αέρα, ορισμένα πρόσωπα μπορούν να απαιτήσουν την τήρηση των οριακών τιμών εφόσον θίγονται άμεσα, ιδίως λόγω του ότι τίθεται άμεσα σε κίνδυνο η υγεία τους. Δεν αποκλείεται η νομολογία αυτή να μπορεί να εφαρμοστεί και σε σχέση με την ποιότητα του νερού.

22 Σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 91/676, τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν προγράμματα δράσεως, όπως το πρόγραμμα δράσεως του 2012 για τα νιτρικά ιόντα που θεσπίστηκε με τη σχετική κανονιστική απόφαση. Τα προγράμματα αυτά πρέπει να περιλαμβάνουν υποχρεωτικά μέτρα με σκοπό τη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων και την πρόληψη της περαιτέρω ρυπάνσεως από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως.

23 Εντούτοις, πολλά στοιχεία συνηγορούν υπέρ της μη αναγνωρίσεως στους ιδιώτες της δυνατότητας να επικαλεστούν την υποχρέωση αυτή ενώπιον εθνικής αρχής.

24 Πρώτον, είναι δυσχερής ο προσδιορισμός του ακριβούς περιεχομένου της εν λόγω υποχρεώσεως, δεδομένου ότι δεν είναι βέβαιο αν το προβλεπόμενο στο παράρτημα I της οδηγίας 91/676 ανώτατο όριο των 50 mg/l, για τον προσδιορισμό των ευπρόσβλητων ζωνών κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας αυτής, έχει, συναφώς, δεσμευτικό χαρακτήρα.

25 Δεύτερον, η οδηγία 91/676 παρέχει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως ως προς τα μέσα που θα επιλέξουν κατά την εκπόνηση των προγραμμάτων δράσεως σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής καθώς και κατά τη λήψη των συμπληρωματικών μέτρων και την ανάληψη ενισχυμένων δράσεων που προβλέπει η παράγραφος 5 του άρθρου αυτού.

26 Τρίτον, δεν είναι πρόδηλη η ύπαρξη απειλής για τη δημόσια υγεία, δεδομένου ότι άλλοι κανόνες, μεταξύ των οποίων και η οδηγία 98/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Νοεμβρίου 1998, σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης (ΕΕ 1998, L 330, σ. 32), διασφαλίζουν την ποιότητα του νερού που διανέμεται στους καταναλωτές.

27 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgericht Wien (διοικητικό πρωτοδικείο Βιέννης) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 288 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 4 [της οδηγίας 91/676], ή με το άρθρο 5, παράγραφος 5, σε συνδυασμό με το παράρτημα I, στοιχείο A, σημείο 2, [της οδηγίας αυτής] την έννοια ότι

α) δημόσιος φορέας υδρεύσεως, […] στο μέτρο που θίγεται από, κατά τους ισχυρισμούς του, ανεπαρκή σχέδια δράσεως (επειδή σημειώνεται υπέρβαση της ανερχόμενης σε 50 mg/l τιμής συγκεντρώσεως νιτρικών ιόντων στα ύδατα στην περιοχή αυτού του φορέα υδρεύσεως), καθόσον πρέπει να λάβει μέτρα επεξεργασίας του νερού,

[…]

β) καταναλωτής, στον οποίο ο νόμος παρέχει την εξουσία να χρησιμοποιεί το νερό του οικιακού του πηγαδιού […], στο μέτρο που θίγεται από ανεπαρκή, κατά τους ισχυρισμούς του, σχέδια δράσεως, επειδή η τιμή συγκεντρώσεως νιτρικών ιόντων στα ύδατα του δικού του σημείου αντλήσεως υδάτων (οικιακού πηγαδιού) υπερβαίνει τα 50 mg/l, καθόσον δεν μπορεί να ασκήσει το υποκείμενο σε νομοθετικούς περιορισμούς δικαίωμά του χρήσεως των υπόγειων υδάτων στην ακίνητη ιδιοκτησία του,

[…]

γ) δήμος ο οποίος […] χρησιμοποιεί ή διαθέτει προς χρήση εκμεταλλευόμενο από τον ίδιο δημοτικό πηγάδι […] μόνον ως πηγάδι μη πόσιμου νερού […], στο μέτρο που [λόγω ανεπαρκών, κατά τους ισχυρισμούς του, σχεδίων δράσεως,] η τιμή συγκεντρώσεως νιτρικών ιόντων στα ύδατα στην πηγή αντλήσεως υδάτων υπερβαίνει τα 50 mg/l, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως πόσιμο νερό,

[θίγονται άμεσα, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, εν προκειμένω από την ενδεχομένως πλημμελή μεταφορά της οδηγίας 91/676 στην εσωτερική έννομη τάξη και, επομένως, τους απονέμονται, στο πλαίσιο της οδηγίας αυτής, δικαιώματα να απαιτήσουν]

– την τροποποίηση ήδη θεσπισθέντος με σκοπό τη μεταφορά της οδηγίας [91/676] στην εσωτερική έννομη τάξη εθνικού προγράμματος δράσεως (κατά το άρθρο 5, παράγραφος 4, [της οδηγίας αυτής]), έτσι ώστε να ληφθούν αυστηρότερα μέτρα για την επίτευξη των σκοπών του άρθρου 1 [της εν λόγω οδηγίας] και συγκεκριμένα για την επίτευξη τιμής συγκεντρώσεως νιτρικών ιόντων 50 mg/l κατ' ανώτατο όριο στα υπόγεια ύδατα των επιμέρους σημείων αντλήσεως·

– τη θέσπιση συμπληρωματικών μέτρων ή την ανάληψη ενισχυμένων δράσεων (κατά το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας [91/676]) για την επίτευξη των σκοπών του άρθρου 1 της [οδηγίας αυτής] και συγκεκριμένα για την επίτευξη τιμής συγκεντρώσεως νιτρικών ιόντων 50 mg/l κατ' ανώτατο όριο στα υπόγεια ύδατα των επιμέρους σημείων αντλήσεως;

Και στις τρεις ως άνω περιπτώσεις, η προστασία της υγείας των καταναλωτών διασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση, είτε –στις περιπτώσεις β) και γ)– μέσω της αντλήσεως ύδατος από τους φορείς παροχής υδρεύσεως (με υποχρέωση και δικαίωμα συνδέσεως) είτε –στην περίπτωση α)– με τα αντίστοιχα μέτρα επεξεργασίας.»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

28 Με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί εάν το άρθρο 288 ΣΛΕΕ καθώς και το άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 5, και το παράρτημα I, A, σημείο 2, της οδηγίας 91/676 έχουν την έννοια ότι φυσικά και νομικά πρόσωπα, όπως οι προσφεύγοντες στην κύρια δίκη, τα οποία οφείλουν να διασφαλίζουν την παροχή ύδατος ή έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν ορισμένο πηγάδι, πρέπει να μπορούν να απαιτήσουν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές την τροποποίηση υφιστάμενου προγράμματος δράσεως ή τη λήψη συμπληρωματικών μέτρων ή την ανάληψη ενισχυμένων δράσεων που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής, προκειμένου να επιτευχθεί σε κάθε σημείο αντλήσεως ύδατος περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα ανερχόμενη κατ' ανώτατο όριο σε 50 mg/l.

29 Με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, πρώτον, εάν και υπό ποιες προϋποθέσεις οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης ενεργητική νομιμοποίηση ενώπιον των εθνικών αρχών και δικαστηρίων για τον σκοπό αυτό, δεύτερον, ποιες υποχρεώσεις απορρέουν συγκεκριμένα από την οδηγία 91/676 και, τρίτον, εάν ένας ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί ευθέως τις υποχρεώσεις αυτές έναντι των αρμόδιων εθνικών αρχών.

Η ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών

30 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, θα ήταν ασυμβίβαστο προς το δεσμευτικό αποτέλεσμα το οποίο αναγνωρίζεται στις οδηγίες από το άρθρο 288 ΣΛΕΕ να αποκλείεται καταρχήν η δυνατότητα των ενδιαφερόμενων προσώπων να επικαλεστούν τις υποχρεώσεις που επιβάλλει μια οδηγία (αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, σκέψη 22, της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 66, και της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 34).

31 Ειδικότερα, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο νομοθέτης της Ένωσης υποχρεώνει τα κράτη μέλη, μέσω οδηγιών, να υιοθετήσουν συγκεκριμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της πράξεως αυτής θα εξασθενούσε αν δεν επιτρεπόταν στους ιδιώτες να την επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων και στα εθνικά δικαστήρια να τη λάβουν υπόψη ως στοιχείο του δικαίου της Ένωσης, προκειμένου να διαπιστώσουν αν, εντός των ορίων της ευχέρειας που του αναγνωρίζεται ως προς τον τύπο και τα μέσα για την εφαρμογή της εν λόγω πράξεως, ο εθνικός νομοθέτης παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που αυτή χαράσσει (αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ., C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 56, και της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ., C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 34).

32 Εκ των ανωτέρω προκύπτει, όπως επισημαίνει η γενική εισαγγελέας στο σημείο 41 των προτάσεών της, ότι τουλάχιστον τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που θίγονται άμεσα από παράβαση διατάξεων οδηγίας πρέπει να μπορούν να απαιτούν από τις αρμόδιες αρχές, εν ανάγκη προσφεύγοντας στα αρμόδια δικαστήρια, τη συμμόρφωσή τους με τις σχετικές υποχρεώσεις.

33 Εξάλλου, «[το κοινό] που πληροί τα τυχόν κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό [...] δίκαιο» έχει τα δικαιώματα που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Ώρχους. Η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούνται από το δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένων των διατάξεων του δικαίου του περιβάλλοντος (πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 45).

34 Το δικαίωμα προσφυγής που προβλέπεται στο άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Ώρχους θα έχανε όμως κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα, ή ακόμη και την ίδια την ουσία του, αν έπρεπε να γίνει δεκτό ότι, μέσω της επιβολής τέτοιων κριτηρίων, μπορούν να στερηθούν εντελώς του δικαιώματος προσφυγής ορισμένες κατηγορίες «του κοινού», πολλώ δε μάλλον «του ενδιαφερόμενου κοινού» όπως είναι οι οργανώσεις για την προστασία του περιβάλλοντος οι οποίες πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 2, παράγραφος 5, της Συμβάσεως του Ώρχους (απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 46).

35 Προκειμένου να διαπιστωθεί εάν φυσικά και νομικά πρόσωπα όπως οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης θίγονται άμεσα από παράβαση των υποχρεώσεων που προβλέπει η οδηγία 91/676, πρέπει να εξεταστούν ο σκοπός και οι σχετικές διατάξεις της οδηγίας αυτής, της οποίας η ορθή εφαρμογή ζητείται ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

36 Από το άρθρο 1 της οδηγίας 91/676 προκύπτει ότι σκοπός της είναι η μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων που προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και η πρόληψη της περαιτέρω ρυπάνσεως αυτού του είδους. Προς τούτο, το άρθρο 5 της οδηγίας αυτής προβλέπει ότι, υπό τις οριζόμενες σ' αυτό προϋποθέσεις, τα κράτη μέλη καταρτίζουν προγράμματα δράσεως και, εφόσον είναι αναγκαίο, λαμβάνουν συμπληρωματικά μέτρα ή αναλαμβάνουν ενισχυμένες δράσεις.

37 Το άρθρο 2, στοιχείο ι', της εν λόγω οδηγίας ορίζει ως «ρύπανση» την άμεση ή έμμεση απόρριψη στο υδάτινο περιβάλλον αζωτούχων ενώσεων γεωργικής προελεύσεως, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία, να προκαλούνται βλάβες στους ζώντες οργανισμούς και στα υδάτινα οικοσυστήματα ή ζημιές στις εγκαταστάσεις αναψυχής ή να παρακωλύονται άλλες θεμιτές χρήσεις του νερού.

38 Η έννοια αυτή συγκεκριμενοποιείται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/676 καθώς και, μεταξύ άλλων, στο παράρτημα Ι, Α, σημείο 2, της οδηγίας αυτής, εκ των οποίων προκύπτει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν, τουλάχιστον, να θεωρούν ότι τα υπόγεια ύδατα έχουν ρυπανθεί εάν περιέχουν άνω των 50 mg/l νιτρικών ιόντων ή θα μπορούσαν να ρυπανθούν εάν, σε περίπτωση που δεν ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5 της εν λόγω οδηγίας, υφίσταται κίνδυνος υπερβάσεως της τιμής αυτής.

39 Επομένως, από το άρθρο 2, στοιχείο ι', και το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/676 προκύπτει ότι η περιεκτικότητα των υπόγειων υδάτων σε νιτρικά ιόντα που υπερβαίνει ή υπάρχει κίνδυνος να υπερβεί τα 50 mg/l πρέπει να θεωρείται ικανή να παρακωλύσει τη θεμιτή χρήση των υδάτων.

40 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο έχει τη δυνατότητα να αντλεί και να χρησιμοποιεί υπόγεια ύδατα θίγεται άμεσα από την υπέρβαση ή τον κίνδυνο υπερβάσεως του ορίου αυτού, που ενδέχεται να περιορίσει την εν λόγω δυνατότητά του παρακωλύοντας τη θεμιτή χρήση των ως άνω υδάτων.

41 Λαμβανομένης υπόψη της πολυμορφίας των χρήσεων που διαλαμβάνονται στο άρθρο 2, στοιχείο ι', της οδηγίας 91/676, το γεγονός ότι η υπέρβαση αυτή δεν θέτει αφ' εαυτής σε κίνδυνο την υγεία των προσώπων που επιθυμούν να ασκήσουν προσφυγή δεν μπορεί να αναιρέσει το συμπέρασμα αυτό.

42 Όσον αφορά ειδικότερα την κατάσταση των προσφευγόντων της κύριας δίκης, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι οι εν λόγω προσφεύγοντες έχουν, δυνάμει του άρθρου 10 του νόμου του 1959 περί υδάτων, το δικαίωμα να εκμεταλλεύονται, για τις οικιακές ή επιχειρηματικές τους ανάγκες, τα πηγάδια υπόγειων υδάτων που διαθέτουν.

43 Στο μέτρο που η περιεκτικότητα των εν λόγω υπόγειων υδάτων σε νιτρικά ιόντα υπερβαίνει ή υπάρχει κίνδυνος να υπερβεί τα 50 mg/l, παρακωλύεται η χρήση των υδάτων αυτών από τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης.

44 Πράγματι, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, η υπέρβαση του ορίου αυτού δύναται να στερήσει από τους προσφεύγοντες τη δυνατότητα κανονικής χρήσεως των υδάτων των πηγαδιών τους ή, τουλάχιστον, να τους αναγκάσει να επιβαρυνθούν με δαπάνες απορρυπάνσεώς τους.

45 Επομένως, φυσικά και νομικά πρόσωπα όπως αυτά τα οποία αφορά η υπόθεση της κύριας δίκης θίγονται άμεσα από τη μη επίτευξη του κύριου σκοπού που επιδιώκεται με την οδηγία 91/676, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, και συνίσταται στη μείωση και στην πρόληψη της ρυπάνσεως των υδάτων η οποία προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και οφείλεται στην εκ μέρους των κρατών μελών παράβαση ορισμένων υποχρεώσεων που υπέχουν από την οδηγία αυτή.

46 Ως εκ τούτου, φυσικά και νομικά πρόσωπα, όπως οι προσφεύγοντες στην κύρια δίκη, πρέπει να μπορούν να απαιτήσουν από τις εθνικές αρχές, εν ανάγκη προσφεύγοντας στα αρμόδια δικαστήρια, την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών.

Επί του περιεχομένου της υποχρεώσεως μειώσεως και προλήψεως της ρυπάνσεως

47 Όσον αφορά τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 91/676, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, ειδικότερα, αν η προβλεπόμενη στο παράρτημα I, A, σημείο 2, της οδηγίας αυτής μέγιστη περιεκτικότητα των υπόγειων υδάτων σε νιτρικά ιόντα που ανέρχεται σε 50 mg/l αποτελεί καθοριστική τιμή για την υποχρέωση των αρμόδιων εθνικών αρχών να τροποποιούν τα προγράμματα δράσεως που έχουν θεσπίσει κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5, παράγραφοι 1 έως 4, της εν λόγω οδηγίας ή να λαμβάνουν συμπληρωματικά μέτρα, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου αυτού.

48 Συναφώς υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου να ερμηνευθεί διάταξη του δικαίου της Ένωσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος (απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

49 Όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 55 των προτάσεών της, δυνάμει του άρθρου 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του άρθρου 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και του άρθρου 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποσκοπεί σε υψηλό επίπεδο προστασίας.

50 Από τις σκέψεις 36 έως 39 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι, με την επίτευξη του σκοπού της μειώσεως της ρυπάνσεως των υδάτων η οποία προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και της προλήψεως της περαιτέρω ρυπάνσεως αυτού του είδους, η οδηγία 91/676 επιδιώκει να παράσχει στους ιδιώτες τη δυνατότητα θεμιτής χρήσεως των υδάτων, πράγμα που σημαίνει ότι η περιεκτικότητά τους σε νιτρικά ιόντα δεν πρέπει να υπερβαίνει τα 50 mg/l.

51 Όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 72 και 73 των προτάσεών της, η οδηγία 91/676 προβλέπει μέτρα που είναι ειδικά για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως των υδάτων από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως. Η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η απόρριψη αζωτούχων ενώσεων γεωργικής προελεύσεως συμβάλλει σημαντικά στη ρύπανση (απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, Standley κ.λπ., C-293/97, EU:C:1999:215, σκέψη 35). Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι μια τέτοια συμβολή είναι σημαντική όταν η γεωργία, για παράδειγμα, ευθύνεται για το 17 % του συνολικού αζώτου σε ορισμένη κοιλάδα (πρβλ. απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Βελγίου, C-221/03, EU:C:2005:573, σκέψη 86). Εφόσον πληρούται αυτή η προϋπόθεση για την εφαρμογή της οδηγίας 91/676, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, την κατάσταση των υδάτων στο έδαφός τους.

52 Όταν, δυνάμει της τελευταίας αυτής διατάξεως σε συνδυασμό με το παράρτημα I, Α, της οδηγίας 91/676, πρέπει να θεωρηθεί ότι τα ύδατα πλήττονται ή ενδέχεται να πληγούν από τη ρύπανση, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 της οδηγίας αυτής μέτρα, δηλαδή προγράμματα δράσεως και, εφόσον είναι αναγκαίο, συμπληρωματικά μέτρα και ενισχυμένες δράσεις (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-543/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:481, σκέψη 60).

53 Όσον αφορά, αφενός, τα προγράμματα δράσεως, η εφαρμογή τους είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/676, καθόσον, στο μέτρο που τα ύδατα υφίστανται ή ενδέχεται να υποστούν ρύπανση εάν δεν καταρτιστούν κατάλληλα προγράμματα δράσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίζουν τέτοιου είδους προγράμματα δράσεως. Τα μέτρα που περιλαμβάνονται σε αυτά καθορίζονται, εν πάση περιπτώσει, σε μεγάλο βαθμό από την ίδια την οδηγία 91/676, όπως προκύπτει από το άρθρο 5, παράγραφος 4, σε συνδυασμό με το παράρτημα III της οδηγίας αυτής.

54 Είναι αληθές ότι τα κράτη μέλη έχουν ορισμένη ευχέρεια επιλογής ως προς τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 91/676. Εντούτοις οφείλουν, εν πάση περιπτώσει, να διασφαλίσουν την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας αυτής και, συνεπώς, των σκοπών της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 191, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ (απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-237/12, EU:C:2014:2152, σκέψη 30).

55 Αφετέρου, όπως προκύπτει από το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, στο πλαίσιο των προγραμμάτων δράσεως, να λαμβάνουν όλα τα συμπληρωματικά μέτρα ή να αναλαμβάνουν τις ενισχυμένες δράσεις που κρίνουν ότι απαιτούνται εάν, εξαρχής ή βάσει της πείρας που αποκτάται κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών, καθίσταται καταφανές ότι τα μέτρα της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού δεν επαρκούν για την επίτευξη των σκοπών που ορίζονται στο άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας.

56 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τέτοιου είδους συμπληρωματικά μέτρα ή να αναλαμβάνουν τέτοιου είδους ενισχυμένες δράσεις μόλις διαπιστωθεί για πρώτη φορά ότι υπάρχει σχετική ανάγκη (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-543/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:481, σκέψη 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

57 Προς εκπλήρωση, ειδικότερα, της τελευταίας αυτής υποχρεώσεως, τα κράτη μέλη οφείλουν να παρακολουθούν στενά την κατάσταση των υδάτων. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 6, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 91/676, υποχρεούνται να καταρτίζουν και να εφαρμόζουν προγράμματα παρακολουθήσεως.

58 Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 3, στοιχεία α' και β', της οδηγίας 91/676, τα προγράμματα δράσεως λαμβάνουν υπόψη τις βέλτιστες διαθέσιμες επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις καθώς και τις φυσικές, γεωλογικές και κλιματολογικές συνθήκες κάθε περιοχής (απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-237/12, EU:C:2014:2152, σκέψη 29). Η ίδια απαίτηση ισχύει και για τα προγράμματα παρακολουθήσεως, δεδομένου ότι τα προγράμματα αυτά πρέπει να είναι κατάλληλα για να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων δράσεως. Η δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής επιβεβαιώνει την εν λόγω εκτίμηση.

59 Εξάλλου, λαμβανομένης υπόψη της δέκατης τρίτης αιτιολογικής σκέψεως της οδηγίας 91/676, λόγω της υδρογεωλογίας και του χρόνου που απαιτείται εξαιτίας της προκειμένου τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί βάσει του άρθρου 5 της οδηγίας αυτής να μπορέσουν να οδηγήσουν σε βελτίωση της ποιότητας των υδάτων, οι τιμές που έχουν πράγματι μετρηθεί στα ύδατα και οι τάσεις που προκύπτουν με την πάροδο του χρόνου αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για τον προσδιορισμό της ανάγκης λήψεως συμπληρωματικών μέτρων ή αναλήψεως ενισχυμένων δράσεων.

60 Τέτοια κρίσιμα στοιχεία αποτελούν τα πραγματικά περιστατικά που εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, δηλαδή οι ιδιαίτερα αυξημένες σε ορισμένα σημεία μετρήσεως υπερβάσεις της ανερχόμενης σε 50 mg/l μέγιστης περιεκτικότητας σε νιτρικά ιόντα όσον αφορά τον πρώτο προσφεύγοντα της κύριας δίκης, οι διακυμάνσεις στην ποιότητα του νερού του οικιακού πηγαδιού του δεύτερου προσφεύγοντος της κύριας δίκης και το σταθερό επίπεδο ρυπάνσεως των υδάτων του πηγαδιού του τρίτου προσφεύγοντος της κύριας δίκης.

61 Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, για να διαπιστωθεί η ανάγκη λήψεως συμπληρωματικών μέτρων ή αναλήψεως ενισχυμένων δράσεων κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5, παράγραφος 5, της οδηγίας 91/676, δεν είναι αναγκαίο να αποδειχθεί η αναποτελεσματικότητα των μέτρων που έχουν ήδη ληφθεί (απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-543/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:481, σκέψεις 63 και 64).

62 Όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 105 των προτάσεών της, το πλεόνασμα αζώτου στο έδαφος είναι επίσης κρίσιμο στοιχείο για να διαπιστωθεί η ανεπάρκεια ενός προγράμματος δράσεως.

63 Συγκεκριμένα, ένα τέτοιο πλεόνασμα είναι αντίθετο προς το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', της οδηγίας 91/676 σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, παράγραφος 1, σημείο 3, της οδηγίας αυτής. Οι διατάξεις αυτές καθιερώνουν την αρχή της ισόρροπης λιπάνσεως και επιβάλλουν να υπάρχει αντιστοιχία μεταξύ των προβλεπόμενων αναγκών των καλλιεργειών σε άζωτο και της ποσότητας αζώτου που παρέχεται στις καλλιέργειες αυτές από το έδαφος και τη λίπανση. Κατά συνέπεια, επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καθορίζουν με ακρίβεια τις ποσότητες αζώτου που μπορούν να διασπείρονται από τους γεωργούς (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-543/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:481, σκέψεις 87, 88 και 92).

64 Κατόπιν των προεκτεθέντων, πρέπει να επισημανθεί ότι, εφόσον τα νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως συμβάλλουν σημαντικά στη ρύπανση, όπως εκτίθεται στη σκέψη 51 της παρούσας αποφάσεως, τα κράτη μέλη οφείλουν, βάσει των άρθρων 1, 3 και 5 της οδηγίας 91/676, να λαμβάνουν τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας αυτής, στο μέτρο που η περιεκτικότητα των υπόγειων υδάτων σε νιτρικά ιόντα υπερβαίνει ή υπάρχει κίνδυνος να υπερβεί, εάν δεν ληφθούν τα μέτρα αυτά, την τιμή των 50 mg/l.

65 Ειδικότερα, αν, στο πλαίσιο των προγραμμάτων παρακολουθήσεως για τα οποία γίνεται λόγος στη σκέψη 57 της παρούσας αποφάσεως και λαμβανομένων υπόψη, ιδίως, των ενδείξεων που μνημονεύονται στις σκέψεις 59 έως 63 της εν λόγω αποφάσεως, φανεί ότι δεν προβλέπεται μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων, τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν συμπληρωματικά μέτρα ή να αναλάβουν ενισχυμένες δράσεις κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5, παράγραφος 5, της οδηγίας 91/676.

66 Περαιτέρω, με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η ανερχόμενη σε 50 mg/l μέγιστη περιεκτικότητα των υπόγειων υδάτων σε νιτρικά ιόντα πρέπει να τηρείται σε κάθε σημείο αντλήσεως.

67 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 6, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 91/676, εάν ένα κράτος μέλος δεν έχει ορίσει ειδικές ευπρόσβλητες ζώνες, αλλά εφαρμόζει τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου 5 σε όλη την επικράτειά του, η περιεκτικότητα των υδάτων σε νιτρικά ιόντα παρακολουθείται σε επιλεγμένα σημεία μετρήσεως ώστε να είναι δυνατόν να προσδιοριστεί η έκταση της ρυπάνσεως των υδάτων από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας επέλεξε αυτή τη δυνατότητα.

68 Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η υπέρβαση των 50 mg/l όσον αφορά την περιεκτικότητα των υδάτων σε νιτρικά ιόντα ή ο κίνδυνος υπερβάσεως της τιμής αυτής σε ένα από τα επιλεγμένα σημεία μετρήσεως συνεπάγεται την υποχρέωση εφαρμογής των μέτρων που προβλέπει το άρθρο 5,

παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας 91/676. Αντιθέτως, η οδηγία αυτή δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επεκτείνουν τα μέτρα παρακολουθήσεως πέραν των προβλεπομένων στο άρθρο 5, παράγραφος 6, της εν λόγω οδηγίας.

69 Εάν οι τιμές που έχουν μετρηθεί σε πηγάδι ή σε άλλο σημείο αντλήσεως, όπως αυτά των προσφευγόντων της κύριας δίκης, διαφέρουν από τις τιμές που προκύπτουν από τα σημεία μετρήσεως, δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο η θέση αυτών των σημείων μετρήσεως να έχει επιλεγεί κατά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 6, της οδηγίας 91/676, με αποτέλεσμα τα σημεία αυτά να μην καθιστούν δυνατόν να προσδιοριστεί η έκταση της ρυπάνσεως στην περιοχή που καλύπτουν.

Επί της δυνατότητας επικλήσεως της υποχρεώσεως μειώσεως και προλήψεως της ρυπάνσεως

70 Οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας 91/676 είναι σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτες και, επομένως, μπορούν να προβληθούν από τους ιδιώτες κατά του κράτους (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ., C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 42).

71 Βεβαίως, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν, εντός των ορίων του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας 91/676, τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις αυτές. Εντούτοις, τα μέτρα αυτά πρέπει, κατά το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, να είναι κατάλληλα για τη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων που προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και για την πρόληψη της περαιτέρω ρυπάνσεως αυτού του είδους.

72 Επομένως, ναι μεν τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια προς τούτο, πλην όμως οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αρμόδιες αρχές πρέπει να μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου, ιδίως προκειμένου να εξακριβωθεί αν οι εν λόγω αρχές υπερέβησαν τα όρια που έχουν τεθεί για την άσκηση αυτής της διακριτικής ευχέρειας (πρβλ. αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ., C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 59, της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 46, και της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ., C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 45).

73 Κατόπιν του συνόλου των προεκτεθέντων, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 288 ΣΛΕΕ καθώς και το άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 5, και το παράρτημα Ι, Α, σημείο 2, της οδηγίας 91/676 έχουν την έννοια ότι, εφόσον η απόρριψη αζωτούχων ενώσεων γεωργικής προελεύσεως συμβάλλει σημαντικά στη ρύπανση των επίμαχων υπόγειων υδάτων, φυσικά και νομικά πρόσωπα όπως οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης πρέπει να μπορούν να απαιτήσουν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές την τροποποίηση υφιστάμενου προγράμματος δράσεως ή τη λήψη συμπληρωματικών μέτρων ή την ανάληψη ενισχυμένων δράσεων που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής, στο μέτρο που η περιεκτικότητα των υπόγειων υδάτων σε νιτρικά ιόντα υπερβαίνει ή υπάρχει κίνδυνος να υπερβεί, εάν δεν ληφθούν τα μέτρα αυτά, τα 50 mg/l σε ένα ή σε περισσότερα σημεία μετρήσεως, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 6, της εν λόγω οδηγίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

74 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 288 ΣΛΕΕ καθώς και το άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 5, και το παράρτημα I, A, σημείο 2, της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης, έχουν την έννοια ότι, εφόσον η απόρριψη αζωτούχων ενώσεων γεωργικής προελεύσεως συμβάλλει σημαντικά στη ρύπανση των επίμαχων υπόγειων υδάτων, φυσικά και νομικά πρόσωπα όπως οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης πρέπει να μπορούν να απαιτήσουν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές την τροποποίηση υφιστάμενου προγράμματος δράσεως ή τη λήψη συμπληρωματικών μέτρων ή την ανάληψη ενισχυμένων δράσεων που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής, στο μέτρο που η περιεκτικότητα των υπόγειων υδάτων σε νιτρικά ιόντα υπερβαίνει ή υπάρχει κίνδυνος να υπερβεί, εάν δεν ληφθούν τα μέτρα αυτά, τα 50 mg/l σε ένα ή σε περισσότερα σημεία μετρήσεως, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 6, της εν λόγω οδηγίας.

(υπογραφές)