



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 28. marts 2019¹

Sag C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Gemeinde Zillingdorf
Procesdeltager:**

**Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, tidligere Bundesminister für Land und
Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Wien (den regionale
forvaltningsdomstol i Wien, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 91/676/EØF – beskyttelse af vand mod forurening
forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget – risiko for overskridelse af grænseværdier eller
tærskelværdier for forureningsvarsling – forpligtelse til at udarbejde et handlingsprogram –
direkte virkning – berørte parters rettigheder«

I. Indledning

1. Unionen vedtog allerede i 1991 regelsæt for at imødegå nitratforurening af vand, nærmere betegnet spildevandsdirektivet², der navnlig regulerer etablering og drift af rensningsanlæg, og nitratdirektivet³, som omhandler nitrat, der stammer fra landbruget. Formålet med disse foranstaltninger er først og fremmest at beskytte økosystemer mod en for høj tilførsel af næringsstoffer. Samtidig er nitrat dog også forbundet med sundhedsrisici, navnlig for helt små spædbørn⁴. Derfor indeholder drikkevandsdirektivet⁵ en grænseværdi på 50 mg nitrat pr. liter, en værdi, der også optræder i nitratdirektivet.

2. Sagsøgerne i hovedsagen, et vandforsyningsanlæg, en borger og en kommune, kræver derfor, at der træffes foranstaltninger med henblik på at sikre, at grundvandet indeholder mindre end 50 mg nitrat pr. liter. De kompetente myndigheder bestrider derimod, at sagsøgerne har ret til at stille krav om disse foranstaltninger. Det er endvidere omtvistet, hvorvidt der er behov for yderligere foranstaltninger, og om de relevante regelsæt har direkte virkning.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Rådets direktiv 91/271/EØF af 21.5.1991 om rensning af byspildevand (EFT 1991, L 135, s. 40).

3 – Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1).

4 – Umweltbundesamt (Forbundsmiljøstyrelsen, Tyskland) (<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>).

5 – Rådets direktiv 98/83/EF af 3.11.1998 om kvaliteten af drikkevand (EFT 1998, L 330, s. 32), som affattet ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 af 6.10.2015 om ændring af bilag II og III til Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand (EUT 2015, L 260, s. 6).

3. Denne sag giver endnu en gang Domstolen lejlighed til at behandle spørgsmålet om, hvem der kan påberåbe sig EU-retlige bestemmelser på miljøområdet ved nationale domstole. Og der skal for første gang tages stilling til, om nitratdirektivet kan påberåbes ved disse retsinstanser.

II. Retsforskrifter

A. Århuskonventionen

4. I henhold til Århuskonventionens⁶ artikel 2 (»Definitioner«), nr. 4) og 5), forstås ved

»4) »Offentligheden«: en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper.

5) »Den berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser der vedrører miljøet; [...]«

5. Konventionens artikel 3, stk. 6, omhandler forholdet til eksisterende rettigheder:

»Denne konvention kræver ikke afvigelser, der forringer eksisterende rettigheder til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.«

6. Konventionens artikel 9, stk. 3, hjemler en adgang til klage og domstolsprøvelse:

»I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor, sikrer hver part, 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.«

B. EU-retten

1. Nitratdirektivet

7. Sjette betragtning til nitratdirektivet omhandler nitratdirektivets beskyttelsesformål:

»[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 [...]«

8. 13. betragtning til nitratdirektivet omhandler tidsrammen for beskyttelsesforanstaltninger.

»[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 – Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet af 1998 (EUT 2005, L 124, s. 4), vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

9. Nitratdirektivets konkrete målsætninger fremgår af direktivets artikel 1:

»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.«

10. Begrebet »forurening« defineres i nitratdirektivets artikel 2, litra j), 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«.

11. I henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne i princippet kortlægge sårbare zoner:

»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.«

12. Nitratdirektivets artikel 3, stk. 5, fastsætter dog en undtagelse herfra:

»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.«

13. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse har Østrig gjort brug af undtagelsen i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 5.

14. Nitratdirektivets artikel 5 regulerer de såkaldte handlingsprogrammer:

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne [...] handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2. [...]

3. [...]

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, der er udarbejdet i henhold til artikel 4, undtagen dem, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

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.«

15. Nitratdirektivets artikel 10, stk. 1, regulerer medlemsstaternes rapporteringspligt:

»Medlemsstaterne forelægger for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V.«

16. Kriterierne for fastlæggelse af sårbare zoner findes i bilag I til nitratdirektivet. Afsnit A, nr. 2), omhandler grundvand:

»hvorvidt 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«.

17. I henhold til nr. 4), litra e), i bilag V til nitratdirektivet skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om deres vurderinger af deres handlingsprogrammets effektivitet:

»medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, sammen med en angivelse af den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger«.

2. Drikkevandsdirektivet

18. Drikkevandsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2, fastsætter minimumskravene for drikkevand:

»1. Medlemsstaterne fastsætter for parametrene i bilag I de værdier, der skal gælde for drikkevand.

2. De værdier, der fastsættes i overensstemmelse med stk. 1, må ikke være mindre strenge end værdierne i bilag I. [...]«

19. I henhold til del B i bilag I til drikkevandsdirektivet er grænseværdien for nitrat 50 mg pr. liter.

3. Vandrammedirektivet

20. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), nr. ii),⁷ præciserer miljømålene med hensyn til grundvandet:

»[M]edlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle grundvandsforekomster, sørger for balance mellem indvinding og grundvandsdannelse med henblik på at opnå god grundvandstilstand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelsen af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8, og med forbehold af anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra j)«.

21. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra c), indeholder en særregel for beskyttede områder:

»[M]edlemsstaterne skal overholde alle krav og mål senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, medmindre andet er fastsat i de fællesskabsretsakter, i henhold til hvilke de enkelte beskyttede områder er oprettet«.

22. I henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4, kan fristerne i artikel 4, stk. 1, forlænges med op til 12 år.

4. Grundvandsdirektivet

23. Grundvandsdirektivets⁸ artikel 4, stk. 2, præciserer, hvornår en grundvandsforekomsts tilstand er god.

»En grundvandsforekomst eller en gruppe af grundvandsforekomster anses for at have en god kemisk tilstand, når:

- a) [...]
- b) grundvandskvalitetskravene som anført i bilag I og [...] ikke overskrides i nogen af overvågningspunkterne i denne grundvandsforekomst eller gruppe af grundvandsforekomster; eller
- c) [...]«

24. I punkt 1 i bilag I til grundvandsdirektivet er fastsat et kvalitetskrav for grundvand på 50 mg nitrat pr. liter.

C. Østrigsk ret

25. Anvendelsen af grundvandet er reguleret ved § 10, stk. 1, i Wasserrechtsgesetz (vandloven) således, at grundejeren ikke skal have vandmyndighedens tilladelse til at anvende grundvandet til nødvendigt husholdnings- og driftsbehov, når fremføringen alene finder sted med hånddrevne pumpeværker eller vandsnegle, eller når tapningen står i et rimeligt forhold til grundejerens grund.

7 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1), som affattet ved Kommissionens direktiv 2014/101/EU af 30.10.2014 (EUT 2014, L 311, s. 32).

8 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12.12.2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse (EUT 2006, L 372, s. 19), som affattet ved Kommissionens direktiv 2014/80/EU af 20.6.2014 (EUT 2014, L 182, s. 52).

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

26. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (herefter »Wasserleitungsverband«), Robert Prandl og Zillingdorf kommune (Østrig) anmodede det daværende Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (forbundsministeriet for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning, Østrig) om at ændre et handlingsprogram, der er vedtaget til gennemførelse af nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, i form af en national bekendtgørelse således, at det er i overensstemmelse med nitratdirektivet, og at den beskyttelse, navnlig af menneskers sundhed, der følger af direktivet, sikres i forbindelse med anvendelsen af grundvand fra den grundvandsforekomst, inden for hvilken de tre parters brønde er beliggende.

27. Wasserleitungsverband er Østrigs fjerdestørste vandforsyningsanlæg, der leverer relevante forsyningspligtigheder, idet det råder over 45 aktive vandforsyninger, dvs. brønde og kilder, og på årsbasis i gennemsnit forsyner 160 000 personer. Wasserleitungsverband er en offentlig myndighed, nærmere betegnet en sammenslutning af flere kommuner. I henhold til en national bekendtgørelse er sammenslutningen forpligtet til at varetage den offentlige vandforsyning, herunder opkrævningen af vandafgifter inden for et nærmere defineret område. Grundejere med bygninger inden for Wasserleitungsverbands forsyningsområde er som regel forpligtet til at tilslutte disse bygninger til forsyningsnettet. Wasserleitungsverband er også bemyndiget til ved udstedelse af en bekendtgørelse at opkræve afgifter for forsyningen med vand (med drikkevandskvalitet). Wasserleitungsverband træffer foranstaltninger med henblik på at bringe nitratværdien i det grundvand, der indvindes til drikkevandsformål, ned under værdien på 50 mg pr. liter, inden det distribueres til forbrugere.

28. Robert Prandl, en privatperson i Niederösterreich, får for tiden dækket sit behov for sekundavand fra husbrønden på sin grund. På grund af forhøjede nitratværdier anvender han ikke brønden til drikkevand. Han aftager derfor hele sin drikkevandsmængde fra et offentligt vandforsyningsanlæg.

29. Zillingdorf kommune ligger i Niederösterreich og driver en brønd med sekundavand til kommunale formål. Brønden var oprindeligt en drikkevandsbrønd, men blev på grund af den høje nitratbelastning nedklassificeret til indvinding af sekundavand.

30. Overskridelserne af nitratværdien på 50 mg pr. liter i grundvandet var på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen og er aktuelt (på enkelte af Wasserleitungsverbands målesteder) på over 100%. I Robert Prandls husbrønd lå nitratværdien på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen på 59 mg pr. liter, men lå dog i december 2017 under værdien på 50 mg pr. liter. Det er uomtvistet, at værdierne svinger, således at det ikke kan lægges til grund, at de varigt ligger under værdien på 50 mg pr. liter. I kommunens brønd lå nitratbelastningen på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen på 71 mg pr. liter, og den var i perioden december 2017 fortsat forhøjet.

31. Det er uomtvistet, at vand med en nitratværdi på over 50 mg pr. liter ikke anvendes direkte som drikkevand. Der foreligger ikke andre kendte direkte sundhedsrisici, der følger af de foreliggende, forhøjede nitratværdier i de angivne vandkilder.

32. Det er ligeledes uomtvistet, at der ved handlingsprogrammet i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, er fastsat og fastsættes foranstaltninger til opnåelse af direktivets formål. Det er endvidere en kendsgerning, at nitratværdierne i grundvandet i de områder, der er afgrænset af de tre rekvirenter, over en vis periode konstant har været og fortsat er forhøjede.

33. I Niederösterreich gælder en forpligtelse til at være tilsluttet det offentlige vandforsyningsnet. Ikke desto mindre har Robert Prandl i henhold til national ret med visse lovbestemte begrænsninger lov til at benytte en husbrønd uden tilladelse. Robert Prandl og Zillingdorf kommune forsynes ikke med vand via Wasserleitungsverband, men via andre offentlige vandforsyningsanlæg. Der foreligger ikke en direkte sundhedsrisiko som følge af forhøjede nitratværdier.

34. Ved den afgørelse, der nu anfægtes for Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig), blev det afvist at antage de tre rekvirenters anmodning til realitetsbehandling med den begrundelse, at rekvirenterne ikke har subjektive, offentlige rettigheder henholdsvis ikke er direkte berørt. Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) har derfor stillet Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal artikel 288 TEUF, sammenholdt med [nitratdirektivets] artikel 5, stk. 4, eller med artikel 5, stk. 5, sammenholdt med [afsnit A, nr. 2), i bilag I hertil], fortolkes således, at

- a) et offentligt vandforsyningsanlæg, der leverer forsyningspligtigheder og i denne forbindelse, inden drikkevandet distribueres til forbrugere (med tilslutningspligt), behandler dette vand med forhøjede nitratværdier, der indvindes fra de brønde, som anlægget råder over, for inden distributionen til forbrugerne at opnå en nitratkoncentration i vandet på mindre end 50 mg pr. liter, idet det pågældende anlæg efter loven også er forpligtet til at varetage vandforsyningen i et bestemt geografisk område, i så henseende i henhold til Den Europæiske Unions Domstols praksis er direkte berørt (i den foreliggende sag af en eventuel mangelfuld gennemførelse af [nitratdirektivet]), i og med det pågældende anlæg på grund af handlingsprogrammer, der angiveligt er utilstrækkelige (eftersom nitratkoncentrationen på 50 mg pr. liter i vandet på dette vandforsyningsanlægs område overskrides), er berørt, idet anlægget skal iværksætte foranstaltninger til behandling af vandet, hvorved det indrømmes subjektive rettigheder inden for nitratdirektivets rammer
- a.1) med henblik på ændring af et handlingsprogram, der allerede er vedtaget på nationalt plan til gennemførelse af nitratdirektivet (i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4), således at der ved en sådan ændring vedtages strengere foranstaltninger med det formål at nå målsætningerne i nitratdirektivets artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 mg pr. liter i grundvandet ved enkelte indvindingssteder?
- a.2) med henblik på vedtagelse af supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger (i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 5) med det mål at gennemføre målsætningerne i nitratdirektivets artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 mg pr. liter i grundvandet ved enkelte indvindingssteder?
- b) en forbruger, der efter loven har ret til at anvende vandet fra sin egen husbrønd til eget forbrug og ikke anvender dette vand på grund af forhøjede nitratværdier (idet han på tidspunktet for indgivelsen af den anmodning, der ligger til grund for sagen, ikke kunne anvende dette vand og under nærværende forelæggelse for Den Europæiske Unions Domstol ganske vist kunne anvende dette, men en fornyet forøgelse af nitratkoncentrationen i vandet til over 50 mg pr. liter uomtvistet må påregnes), men får vand fra et offentligt vandforsyningsanlæg, i så henseende i henhold til Den Europæiske Unions Domstols praksis er direkte berørt (i den foreliggende sag af en eventuel mangelfuld gennemførelse af [nitratdirektivet]), i og med den pågældende på grund af handlingsprogrammer, der angiveligt er utilstrækkelige, eftersom nitratkoncentrationen på 50 mg pr. liter overskrides i vandet på dennes vandindvindingssted (husbrønd), er berørt, idet han ikke kan gøre brug af sin – med visse indskrænkninger – lovhjemlede ret til at anvende grundvandet på sin ejendom, hvorved han indrømmes subjektive rettigheder inden for nitratdirektivets rammer,
- b.1) med henblik på ændring af et handlingsprogram, der allerede er vedtaget på nationalt plan til gennemførelse af nitratdirektivet (i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4), således at der ved en sådan ændring vedtages strengere foranstaltninger med det formål at nå målsætningerne i nitratdirektivets artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 mg pr. liter i grundvandet ved enkelte indvindingssteder?

- b.2) med henblik på vedtagelse af supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger (i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 5) med det mål at gennemføre målsætningerne i nitratdirektivets artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 mg pr. liter i grundvandet ved enkelte indvindingssteder?
- c) en kommune[, der] i sin egenskab af offentlig myndighed på grund af nitratkoncentrationer i vandet på over 50 mg pr. liter kun anvender en kommunal brønd, som den driver med henblik på drikkevandsforsyning, som brønd med sekundavand eller stiller den til rådighed som sådan – idet drikkevandsforsyningen ikke påvirkes som følge heraf – i henhold til Den Europæiske Unions Domstols praksis er direkte berørt (i den foreliggende sag af en eventuel mangelfuld gennemførelse af [nitratdirektivet] i form af utilstrækkelige handlings[programmer]), i og med nitratkoncentrationen på 50 mg pr. liter overskrides i vandet på indvindingsstedet og en anvendelse som drikkevand som følge heraf ikke er mulig, hvorved den indrømmes subjektive rettigheder inden for nitratdirektivets rammer
- c.1) med henblik på ændring af et handlingsprogram, der allerede er vedtaget på nationalt plan til gennemførelse af nitratdirektivet (i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4), således at der ved en sådan ændring vedtages strengere foranstaltninger med det formål at nå målsætningerne i nitratdirektivets artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 mg pr. liter i grundvandet ved enkelte indvindingssteder?
- c.2) med henblik på vedtagelse af supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger (i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 5) med det mål at gennemføre målsætningerne i nitratdirektivets artikel 1 og konkret at nå en nitratkoncentration på højst 50 mg pr. liter i grundvandet ved enkelte indvindingssteder?

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).«

35. Der er afgivet skriftlige indlæg af Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl og Zillingdorf kommune i fællesskab i deres egenskab af sagsøgere i hovedsagen samt af Republikken Østrig, Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen. Disse og Republikken Polen deltog også i retsmødet den 6. februar 2019.

IV. Retlig bedømmelse

36. Med anmodningen om præjudiciel afgørelse ønskes det afklaret, om de tre sagsøgere i hovedsagen, et offentligt vandforsyningselskab, en kommune, der driver en brønd, og en borger, der er indehaver af en brønd, på grundlag af nitratdirektivet kan kræve, at de kompetente myndigheder træffer foranstaltninger, der går videre end det eksisterende nationale handlingsprogram til gennemførelse af nitratdirektivet for at opnå et nitratindhold i grundvandet på mindre end 50 mg pr. liter.

37. Med henblik herpå vil jeg først drøfte, hvorvidt sagsøgerne i princippet kan påberåbe sig nitratdirektivets bestemmelser, og dernæst undersøge, på hvilke betingelser der kan foreligge en ret til at kræve videregående foranstaltninger, der sikrer en sådan nedbringelse af nitratindholdet.

A. Spørgsmålet, om nitratdirektivet kan påberåbes

38. For så vidt angår retten for de tre parter, der er sagsøgere i hovedsagen, til at påberåbe sig nitratdirektivet, har Østrig og Nederlandene gjort gældende, at forureningen af brønden med nitrat ikke medfører en konkret sundhedsrisiko, eftersom den offentlige vandforsyning stiller tilstrækkeligt med drikkevand til rådighed, der ikke har forhøjede nitratværdier. De har i lighed med Polen advaret mod at tillade en *actio popularis*.

39. Dette argument er ikke overbevisende.

40. I mangel af EU-retlige regler om domstolsprøvelse tilkommer det i medfør af princippet om procesautonomi hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte sådanne regler, idet disse regler dels ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), dels ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet)⁹.

41. I det foreliggende tilfælde er navnlig effektivitetsprincippet relevant. Det vil nemlig være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 288 TEUF tillægger direktivet, principielt at udelukke, at den forpligtelse, som det pålægger, kan påberåbes af de berørte personer¹⁰. I det mindste fysiske og juridiske personer, der er direkte berørt af en tilsidesættelse af direktivbestemmelser, skal derfor af de kompetente myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente domstole, kunne kræve, at de pågældende forpligtelser overholdes¹¹.

42. Betingelsen om at være berørt sikrer, at muligheden for at påberåbe sig direktivbestemmelser, der finder direkte anvendelse, ikke munder ud i en *actio popularis*.

43. I hovedsagen er sagsøgerne direkte berørt allerede af den grund, at nitratbelastningen af grundvandet påvirker den retmæssige anvendelse af deres brønde. Derudover er i al fald Robert Prandl som person direkte berørt som følge af den sundhedsrisiko, der er forbundet med nitratbelastningen.

a) Hindringen for anvendelsen af brøndene

44. Hidtil har Domstolen for så vidt angår fysiske personer fastslået, at betragtningerne om at være direkte berørt navnlig gælder for et direktiv, hvis formål er at beskytte befolkningens sundhed eller den offentlige sundhed¹². Denne målsætning gælder også for nitratdirektivet ifølge sjette betragtning til direktivet og dets artikel 2, litra j)¹³. Den omstændighed, at sagsøgerne i det foreliggende tilfælde er berørt i særlig grad, beror dog kun indirekte på sundhedsbeskyttelsen.

9 – Jf. i denne retning dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), af 27.6.2013, Agroconsulting (C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 35 og 36), og af 22.2.2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, præmis 42).

10 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 66), af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 37), af 8.11.2016 (Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 44), og af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 34).

11 – I denne retning dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 39), og af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 100).

12 – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 37), af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 94), og af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 55).

13 – Jf. også dom af 29.4.1999, Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 34).

45. Dette er muligt, idet Domstolen blot har fastslået, at betragtninger vedrørende påberåbelsen af EU-rettens miljøretnlige bestemmelser *navnlig* gælder for bestemmelser, der har til formål at beskytte sundheden. Folk-dommen, hvori en forringelse af fiskerettigheder var tilstrækkelig til at begrunde en påberåbelse af miljøansvarsdirektivet¹⁴, sammenholdt med vandrammedirektivet¹⁵, viser, at personer også kan være berørt på andre måder.

46. I hovedsagen er alle tre sagsøgere direkte berørt, eftersom de ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse har ret til at anvende deres brønde til fremstilling af drikkevand, men ikke kan udøve denne ret uden yderligere behandling af vandet. Vand, som indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, kan nemlig på grundlag af grænseværdien i henhold til drikkevandsdirektivets artikel 5 og del B i bilag I hertil, der er fastsat af hensyn til sundhedsbeskyttelsen, ikke anvendes som drikkevand.

47. Det følger navnlig af artikel 2, litra j), at dette forhold er omfattet af nitratdirektivets beskyttelsesformål og derfor må være afgørende i retlig henseende. I henhold hertil skal direktivet forebygge hindringer for den retmæssige anvendelse af vand.

48. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse sker anvendelsen af brøndene til fremstilling af drikkevand retmæssigt. I modsætning til Østrigs opfattelse kræves der i så henseende ikke en ret til at kunne fremstille grundvand i drikkevandskvalitet overalt. Alene begrebet »retmæssig«, der anvendes i den tyske og den nederlandske version af direktivet, viser, at selv hindringer for en tilladt anvendelse af vand skal forebygges, hvorfor der ikke kræves en ret, som ufravigeligt skal håndhæves. Den franske og den engelske version er i så henseende endnu tydeligere, idet de anvender begreberne »légitime« og »legitimate«. Disse sprogversioner ville jeg fortolke således, at der er tale om berettiget anvendelse af vandet.

49. I øvrigt viser afsnit A, nr. 1), i bilag I til nitratdirektivet, hvor grænseværdien for nitrat med henblik på kortlægning af sårbart fersk overfladevand er fastsat ved en henvisning til det nu ophævede direktiv om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne¹⁶, at netop brugen af vand som drikkevand er omfattet af nitratdirektivets beskyttelsesformål¹⁷.

50. For at være berørt af en mulig tilsidesættelse af nitratdirektivet, hvorved anvendelsen af grundvandet som drikkevand påvirkes negativt, er det således fuldt ud tilstrækkeligt, at anvendelsen som drikkevand er tilladt. Hvis man er berørt på denne måde, skal man principielt være berettiget til at kræve, at nitratdirektivet overholdes.

51. I denne forbindelse kan det ikke spille nogen rolle, om man, som Wasserleitungsverband, kan vælte eventuelle meromkostninger over på tredjemand. Behovet herfor er nemlig også en hindring i forbindelse med den tilladte anvendelse af grundvandet.

52. En konsekvens af kravet om at godtgøre, at man er berørt, er i øvrigt, at sagsøgerne i hovedsagen ikke generelt kan kræve, at nitratdirektivet overholdes i Østrig, men kun for så vidt som det grundvand, de anvender, er berørt. Det forekommer således tvivlsomt, om Robert Prandl eller Zillingdorf kommune er berørt af kvaliteten af grundvandsforekomsten Parndorfer Platte, der i det skriftlige indlæg, som de har afgivet sammen med Wasserleistungsverband, fremstilles som værende særligt belastet.

14 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT 2004, L 143, s. 56), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23.4.2009 (EUT 2009, L 140, s. 114).

15 – Dom af 1.6.2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419), præmis 47-49).

16 – Rådets direktiv 75/440/EØF af 16.6.1975 (EFT 1975, L 194, s. 26).

17 – Jf. dom af 29.4.1999, Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 34).

b) Sundhedsbeskyttelse

53. I øvrigt er i det mindste Robert Prandl som person også direkte berørt som følge af den sundhedsrisiko, der er forbundet med nitratbelastningen.

54. I så henseende har Domstolen imidlertid ikke opstillet en konkret, uomtvistelig sundhedsrisiko som betingelse. Dette fremgår særlig tydeligt af dom Stichting Natuur en Milieu m.fl., som vedrørte de nationale emissionslofter for visse forurenende stoffer. Hvorvidt en overskridelse af disse lofter er forbundet med en sundhedsrisiko, afhænger af fordelingen af de forurenende stoffer¹⁸. Uanset dette fastslog Domstolen dog, at der findes direkte berørte borgere, der kan kræve disse lofter håndhævet¹⁹.

55. Jeg ser ingen grund til at være mere restriktiv end denne retspraksis med hensyn til, hvornår en part er direkte berørt. Unionens politik på miljøområdet tager i henhold til artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 37 i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 191, stk. 2, TEUF, sigte på et højt beskyttelsesniveau. Den bygger ifølge sidstnævnte bestemmelse på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Det ville være uforeneligt hermed at gøre domstolenes håndhævelse af Unionens lovgivning på miljøområdet betinget af en konkret, uomtvistelig sundhedsrisiko. I så fald kunne det nemlig frygtes, at der opstår sundhedsskader allerede inden den faktiske håndhævelse.

56. Følgelig er i det mindste fysiske personer, i hovedsagen således Robert Prandl, berettiget til at påberåbe sig nitratdirektivet med hensyn til de forringelser af grundvandskvaliteten, der berører de pågældende.

57. Wasserleitungsverband og kommunen er derimod juridiske personer, hvorfor de ikke er direkte berørt af mulige sundhedsrisici. Ganske vist må det navnlig for kommunens vedkommende formodes, at denne efter national lovgivning har til opgave at beskytte sine indbyggers sundhed. Wasserleitungsverband kan tænkes at have lignende opgaver i forhold til sine kunder. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder dog ingen oplysninger herom, hvorfor det ikke er relevant at uddybe denne overvejelse.

c) Århuskonventionen

58. Denne fortolkning af begrebet »berørt« følger ganske vist allerede direkte af EU-retten grundprincipper. Den repræsenterer dog i øvrigt også en korrekt gennemførelse af forpligtelserne i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med artikel 47, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder. I henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, skal medlemmer af offentligheden, der opfylder de kriterier, der måtte være fastsat i deres nationale ret, have adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet. Chartrets artikel 47, stk. 1, bestemmer, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol.

59. Denne adgang 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«, der opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, nr. 5), ved indførelsen af sådanne kriterier blev nægtet enhver adgang til administrative eller retslige procedurer²⁰.

18 – Eksempelvis mit forslag til afgørelse Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 68 ff., navnlig punkt 85).

19 – Dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 94 og præmis 99-103).

20 – Dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 46).

60. I henhold til Århuskonventionens artikel 2, nr. 5), omfatter den berørte offentlighed den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet. I denne forbindelse består offentligheden i henhold til Århuskonventionens artikel 2, nr. 4), af fysiske og/eller juridiske personer.

61. Af ovennævnte grunde er sagsøgerne i hovedsagen på grund af deres brønde alle berørt af forureningen af grundvandet og opfylder dermed betingelserne i Århuskonventionens artikel 2, nr. 5).

62. For fuldstændighedens skyld bemærkes det, at eksistensen af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, under ingen omstændigheder kan fortolkes som en begrænsning af muligheden for at påberåbe sig Unionens lovgivning på miljøområdet. I henhold til Århuskonventionens artikel 3, stk. 6, kræver denne konvention nemlig ikke afvigelser, der forringer eksisterende rettigheder til adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Henvisningen i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til kriterier i national ret kan derfor ikke begrunde en begrænsning af muligheden for at påberåbe sig EU-lovgivningen.

d) Foreløbig konklusion

63. Følgelig må det fastslås, at et offentligt vandforsyningsanlæg, en borger og en kommune i sin egenskab af offentlig myndighed principielt kan påberåbe sig nitratdirektivet, for så vidt de er berørt af en forurening af grundvandet med nitrat, f.eks. fordi de hindres i at anvende deres egne brønde til retmæssig fremstilling af drikkevand.

B. Retten til at kræve foranstaltninger med henblik på overholdelse af værdien på 50 mg nitrat pr. liter i grundvandet

64. Dermed er det imidlertid endnu ikke afgjort, om sagsøgerne i hovedsagen har ret til at kræve foranstaltninger med henblik på overholdelse af værdien på 50 mg nitrat pr. liter i grundvandet.

65. En borger kan i alle de tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, støtte ret herpå over for staten ved nationale retter, hvis staten ikke har gennemført direktivet rettidigt eller ikke har gennemført det fyldestgørende²¹. Der kan navnlig mangle tilstrækkelig præcision, når de pågældende bestemmelser tillader et skøn. I sådanne tilfælde består der dog en ret til at få prøvet ved en domstol, om den nationale ordning og anvendelsen af den holder sig inden for de i direktivet afstukne grænser for skønnet²².

66. Som Østrig har fremhævet, kan det i så henseende ikke gøre nogen forskel, om direktivet er blevet gennemført korrekt. Ved en korrekt gennemførelse skal de berørte kunne påberåbe sig gennemførelseslovgivningen, ved en mangelfuld gennemførelse i det mindste de tilsvarende bestemmelser i direktivet. I øvrigt er sagsøgerne jo i det mindste af den opfattelse, at nitratdirektivet ikke er blevet anvendt korrekt.

21 – Dom af 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, præmis 25), af 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 33), og af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth (C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 70).

22 – Dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 56), af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 66), af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 46), af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 100-103), af 5.9.2012, Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 25), samt af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 44).

67. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, artikel 4 og bilag II og III hertil indeholder bindende forskrifter, der i det mindste delvis ikke tillader noget skøn. Eksempelvis kan nævnes begrænsningen i henhold til punkt 1, nr. 2), i bilag III af den mængde husdyrgødning, der må tilføres pr. hektar²³. Eftersom dem, der berøres af nitratforurening, i princippet kan påberåbe sig direktivet, bør de også kunne forlange, at disse fastsatte mængder og lignende krav håndhæves.

68. Anmodningen om præjudiciel afgørelse tager dog sigte på, om kravet om foranstaltninger, der sikrer et nitratindhold i grundvandet under 50 mg pr. liter, som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, er berettiget.

69. En sådan ret kan følge af nitratdirektivets artikel 5, stk. 4 og 5. Artikel 5, stk. 4, bestemmer, at der skal gennemføres handlingsprogrammer i de sårbare områder eller i Østrig på hele dets område, hvis indhold følger af bilag III samt artikel 4 og bilag II. I henhold til artikel 5, stk. 5, træffer medlemsstaterne 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 artikel 5, stk. 4, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1.

70. Parterne er navnlig uenige om, hvorvidt det er et krav, at værdien i det hele taget ligger under 50 mg nitrat pr. liter, men også om den tidsmæssige ramme og det skøn, som tilkommer medlemsstaterne.

1. Værdien på 50 mg nitrat pr. liter

71. Østrig og Nederlandene har bestridt, at nitratdirektivet danner grundlag for en forpligtelse til at forebygge en belastning af grundvandet med mere end 50 mg pr. liter eller til at nedbringe en eksisterende højere belastning således, at denne værdi ikke overskrides.

a) Landbrugets ansvar

72. Det bør medgives, at foranstaltninger i henhold til nitratdirektivet ikke generelt vedrører nitratbelastningen af vandområder. Nitratdirektivet har ifølge sin artikel 1 til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra *landbruget*, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

73. Hvis en nitratbelastning ikke stammer fra landbruget, kan der følgelig ikke træffes foranstaltninger i henhold til nitratdirektivet. En forurening behøver dog ikke udelukkende at være forårsaget af landbruget²⁴. Der er derimod allerede behov for foranstaltninger, hvis udledningen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til forureningen²⁵. Tidligere har Domstolen allerede anset det for væsentligt, at det vallonske landbrug bidrog med 19% af den samlede mængde kvælstof i Meuse-flodens afvandingsområde og med 17% af mængden i Escaut-flodens afvandingsområde, og at disse to floder udmunder i Nordsøen, der er eutrofieret²⁶. Heraf fremgår det, at allerede ret begrænsede bidrag fra landbruget til en kvælstofbelastning er tilstrækkelige til at udløse forpligtelser i henhold til nitratdirektivet.

23 – Dom af 2.10.2003, Kommissionen mod Nederlandene (C-322/00, EU:C:2003:532, præmis 113), og af 4.9.2014, Kommissionen mod Frankrig (C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 129).

24 – Dom af 29.4.1999, Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 30), af 8.9.2005, Kommissionen mod Spanien (C-416/02, EU:C:2005:511, præmis 69), og af 22.9.2005, Kommissionen mod Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, præmis 84).

25 – Dom af 29.4.1999, Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 35), og af 22.9.2005, Kommissionen mod Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, præmis 87).

26 – Dom af 22.9.2005, Kommissionen mod Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, præmis 86).

74. Den omstændighed, at kvælstofudledninger fra det østrigske landbrug bidrager væsentligt til nitratbelastningen af grundvandet i det område, hvor sagsøgerne i hovedsagen driver deres brønde, følger allerede af, at Østrig i dette område anvender handlingsprogrammer i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4. Uden væsentlige bidrag fra landbruget ville dette nemlig ikke være nødvendigt.

b) Den tilladte nitratkoncentration i grundvandet

75. Når landbruget bidrager væsentligt til nitratbelastningen, fører både nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, og afsnit A, nr. 2), i bilag I hertil og definitionen af begrebet »forurening« i henhold til artikel 2, litra j), sammenholdt med drikkevandsdirektivet til den konklusion, at en belastning af grundvandet med mere end 50 mg nitrat pr. liter skal anses for forurening. I så fald skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger i henhold til nitratdirektivets artikel 5.

76. I henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, skal vand, der er eller kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I. Dette gælder i henhold til afsnit A, nr. 2), i bilag I til nitratdirektivet, såfremt grundvandet indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, hvis²⁷ der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5.

77. Såfremt et område med mere end 50 mg nitrat pr. liter i grundvandet imidlertid anses for at være berørt af forurening, skal denne belastning i henhold til nitratdirektivets artikel 1 forebygges eller afhjælpes.

78. Derudover definerer nitratdirektivets artikel 2, litra j), 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.

79. En belastning af grundvandet med mere end 50 mg nitrat pr. liter skal derfor anses for forurening allerede af den grund, at den hindrer den retmæssige anvendelse af brønde til fremstilling af drikkevand. For drikkevand gælder der nemlig i henhold til drikkevandsdirektivets artikel 5, og del B i bilag I hertil en grænseværdi på 50 mg nitrat pr. liter.

80. Sondringen mellem råvand og drikkevand, som Østrig har redegjort for, rejser ikke tvivl om denne konklusion.

81. Det er ganske vist korrekt, at nitratdirektivet ikke kan danne grundlag for en ret til at anvende grundvand som drikkevand uden begrænsninger. Nitratdirektivet indeholder således ingen krav vedrørende andre forurenende stoffer eller nitratbelastninger, der ikke stammer fra landbruget.

82. Som allerede nævnt skal nitratdirektivet imidlertid sikre, at fremstillingen af drikkevand ikke forhindres på grund af nitratbelastningen af det pågældende vandområde²⁸, i al fald for så vidt som denne i væsentlig grad stammer fra landbruget.

27 – Som sammenhængen med artikel 3, stk. 1, viser og navnlig den engelske og den franske version af afsnit A, nr. 2), i bilag I bekræfter, skal »und« (»og«) i den tyske version fortolkes som »falls« (»hvis«).

28 – Jf. ovenfor, punkt 46-50.

83. Denne fortolkning af nitratdirektivet bekræftes af, at grundvandsdirektivets artikel 4, stk. 2, og punkt 1 i bilag I hertil ligeledes fastsætter en grænseværdi på 50 mg nitrat pr. liter som kriterium for grundvandets gode tilstand. Ganske vist anføres der i grundvandsdirektivets artikel 4, stk. 2, også alternative kriterier for grundvandets gode tilstand. Derudover er fristerne for opnåelse af denne tilstand, der blev forlænget i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4, endnu ikke udløbet. Imidlertid viser grundvandsdirektivets kriterium også, at værdien i nitratdirektivet skal være afgørende for, hvornår der er tale om forurening.

84. Følgelig skal foranstaltningerne til gennemførelse af nitratdirektivet tage sigte på at forebygge eller afhjælpe en belastning af grundvandet med mere end 50 mg nitrat pr. liter, såfremt udledningen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til denne forurening.

2. Den tidsmæssige ramme

85. Østrig har imidlertid også gjort gældende, at det er uklart, hvornår målene i nitratdirektivets artikel 1 skal være nået.

86. Det er korrekt, at nitratdirektivet ikke indeholder nogen frist for, hvornår en eksisterende forurening skal være nedbragt så meget, at den ligger under den nævnte værdi, og der heller ikke længere er risiko for en fornyet overskridelse. Sådanne frister følger derimod af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1 og 4, sammenholdt med grundvandsdirektivet, og de er på grund af de lovlige fristforlængelser endnu ikke udløbet.

87. Det bemærkes i øvrigt, at bindende frister for grundvandets tilstand også rent praktisk kan være forbundet med uoverstigelige vanskeligheder. Allerede i 13. betragtning til nitratdirektivet fastslås det nemlig, at det på grund af de lokale geologiske forhold måske vil vare mange år, inden beskyttelsesforanstaltninger fører til forbedringer af vandkvaliteten. Andre faktorer såsom den aktuelle nedbørsmængde eller fordampningen spiller ligeledes en rolle²⁹.

88. Selv om det ikke er fastlagt i nitratdirektivet, hvornår målene i artikel 1 skal nås, indeholder det imidlertid præceptive bestemmelser om, hvornår de nødvendige foranstaltninger til opnåelse af disse mål skal træffes. Denne forpligtelse gælder nemlig fra starten af det første handlingsprogram eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, og således fra den første gang, hvor det konstateres, at der er et behov herfor³⁰. Med hensyn til dette tidspunkt er der ikke noget skøn.

89. Desuden følger den tidsmæssige ramme, inden for hvilken medlemsstaterne skal vurdere de nævnte erfaringer, af nitratdirektivets artikel 5, stk. 7. I henhold hertil skal medlemsstaterne mindst hvert fjerde år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer. I denne forbindelse skal de ud over nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, træffe supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger i henhold til artikel 5, stk. 5, såfremt der er behov herfor³¹.

29 – Ifølge en rapport fra Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich (forbundsministeriet for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning for Republikken Østrig), *Grundwasseralter in Österreich – mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern [Grundvandets alder i Østrig – gennemsnitlige opholdstider i udvalgte vandforekomster]* (redaktion afsluttet: december 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), er grundvandets gennemsnitlige opholdstid i de i hovedsagen berørte områder til dels mellem 11 og 25 år, til dels endog 25-50 år.

30 – Dom af 2.10.2003, Kommissionen mod Nederlandene (C-322/00, EU:C:2003:532, præmis 166), og af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland (C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 53).

31 – Det er åbenbart, at henvisningen i den tyske version til artikel 5 som helhed er forkert.

90. Hvis der ved denne regelmæssige gennemgang ikke konstateres en forbedring af situationen, skal det ifølge Domstolen på denne baggrund konkluderes, at handlingsprogrammerne ikke er tilstrækkelige³². I så fald kan medlemsstaterne ikke vente, indtil der ikke længere foreligger nogen rimelig tvivl om, at der er behov for supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger³³. Som Kommissionen har fremhævet, gælder dette så meget mere, når forureningen allerede har stået på i længere tid.

91. Der gælder højst et skøn med hensyn til de pågældende foranstaltninger og – i tilknytning hertil – tidspunktet, hvor målene i nitratdirektivets artikel 1 gennemføres.

92. Imidlertid skal medlemsstaterne udøve dette skøn og oplyse, hvilke supplerende foranstaltninger de træffer, og hvornår de nævnte mål skal nås med disse. I henhold til nitratdirektivets artikel 10, stk. 1, og punkt 4, litra e), i bilag V hertil forelægger de nemlig hvert fjerde år Kommissionen en rapport, der bl.a. indeholder medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det sårbare vand sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet.

93. Medlemsstaterne skal således hvert fjerde år foretage en effektiv gennemgang med henblik på, om de eksisterende handlingsprogrammer til gennemførelse af nitratdirektivet er tilstrækkelige til at forebygge eller afhjælpe en belastning af grundvandet med mere end 50 mg nitrat pr. liter, og træffe alle de nødvendige supplerende foranstaltninger eller skærpende foranstaltninger, såfremt det viser sig, at dette ikke er tilfældet.

3. Vurderingen af handlingsprogrammerne

94. Undersøgelsen af, hvorvidt det eksisterende handlingsprogram er tilstrækkeligt, forudsætter imidlertid en vurdering af dets virkninger på grundvandets nitratbelastning. Derudover kan det være nødvendigt at vurdere, hvilke yderligere foranstaltninger der er behov for.

a) Vurderingskriterium

95. Det følger af den allerede nævnte 13. betragtning til nitratdirektivet, at en sådan vurdering vedrørende grundvandet ikke altid er let, eftersom det ifølge denne på grund af de lokale geologiske forhold måske vil vare mange år, inden beskyttelsesforanstaltninger fører til forbedringer af vandkvaliteten. Som allerede nævnt kan andre faktorer, såsom den aktuelle nedbørsmængde eller fordampningen, ligeledes spille en rolle³⁴.

96. EU-retten tillader, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne indrømmes en skønsbeføjelse ved vurderingen af sådanne komplicerede problemstillinger, således som jeg for nylig har redegjort for i mit forslag til afgørelse Craeynest³⁵. Domstolen har også allerede anerkendt en skønsbeføjelse med hensyn til visse bestemmelser i nitratdirektivet³⁶.

32 – Dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland (C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 61).

33 – Dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland (C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 63 og 64).

34 – Jf. fodnote 29.

35 – C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 41 ff. Herom navnlig dom af 21.1.1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, præmis 35), og af 9.6.2005, HLH Warenvertrieb og Orthica (C-211/03, C-299/03 og C-316/03 – C-318/03, EU:C:2005:370, præmis 76).

36 – Dom af 29.4.1999, Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 37 og 39), af 2.10.2003, Kommissionen mod Nederlandene (C-322/00, EU:C:2003:532, præmis 46), af 27.6.2002, Kommissionen mod Frankrig (C-258/00, EU:C:2002:400, præmis 53), og af 4.9.2014, Kommissionen mod Frankrig (C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 30).

97. Til forskel fra problemstillingen i Craeynest-sagen, der vedrører luftkvaliteten³⁷, fremgår det i den foreliggende sag ikke, at forureningen af grundvandet med nitrat fører til tungtvejende risici for menneskers sundhed eller for tilsvarende miljøbeskyttelsesmål i Unionen. Derfor er det ikke nødvendigt at indskrænke de kompetente myndigheders skønsbeføjelse.

98. Ved udøvelsen af dette skøn er medlemsstaterne dog forpligtet til at overholde direktivets formål, nærmere bestemt begrænsningen af vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget³⁸. Desuden skal de sikre, at formålene med Unionens politik på miljøområdet opnås i overensstemmelse med kravene i artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF³⁹.

99. Medlemsstaternes procesautonomi tillader ganske vist de nationale domstole at undergive sådanne skønsmæssige afgørelser en streng kontrol⁴⁰, men EU-retten pålægger dem ikke at gøre det. Det er i princippet tilstrækkeligt, hvis de begrænser domstolsprøvelsen til åbenlyst urigtige skøn og procedurefejl⁴¹. Derudover skal det også undersøges, om de kompetente myndigheder har efterprøvet alle relevante forhold i den konkrete sag omhyggeligt og upartisk⁴².

b) Undersøgelsen af alle relevante forhold

100. I hovedsagen er en kortlægning af alle relevante forhold særligt relevant. Med henblik herpå indeholder nitratdirektivets artikel 5, stk. 6, første punktum, væsentlige krav, idet medlemsstaterne i henhold hertil skal udarbejde og gennemføre passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af handlingsprogrammerne.

101. Dette indebærer navnlig, at medlemsstaterne ikke må nøjes med grundvandsmålinger, hvis disse på grund af de geologiske og klimatiske forhold ikke er egnede til at vise, om handlingsprogrammerne er effektive, inden for den tilbagevendende gennemgang hvert fjerde år⁴³. EU-retten kræver ganske vist ikke, at medlemsstaterne præsterer det umulige, men de skal i det mindste anvende alternative målemetoder, hvis effektivitet er kendt, hvis der er behov herfor, og i rimeligt omfang bestræbe sig på at udvikle nye egnede metoder, hvis sådanne endnu ikke findes. I overensstemmelse hermed beskriver den østrigske rapport om anvendelsen af nitratdirektivet et pilotprojekt med prøvetagning fra såkaldt drænvand⁴⁴. Derudover kan man overveje modelberegninger eller målinger fra jorden over grundvandsspejlet.

102. Ganske vist er der også tale om et skøn i forbindelse med fastlæggelsen af disse metoder og vurderingen af de derved opnåede resultater, eftersom der også her er tale om komplicerede videnskabelige spørgsmål. De nationale domstole skal dog i det mindste kunne kontrollere, om de kompetente myndigheder i det hele taget anvender sådanne metoder, og om metoderne – og de opnåede resultater – er videnskabeligt plausible.

37 – Herom mit forslag til afgørelse Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 47 og 48 samt punkt 53 ff.).

38 – Dom af 27.6.2002, Kommissionen mod Frankrig (C-258/00, EU:C:2002:400, præmis 53), af 2.10.2003, Kommissionen mod Nederlandene (C-322/00, EU:C:2003:532, præmis 46), og af 4.9.2014, Kommissionen mod Frankrig (C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 30).

39 – Dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Frankrig (C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 30), jf. også allerede dom af 2.10.2003, Kommissionen mod Nederlandene (C-322/00, EU:C:2003:532, præmis 45).

40 – Forslag til afgørelse Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 39).

41 – Dom af 21.1.1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, præmis 35), og af 9.6.2005, HLH Warenvertrieb og Orthica (C-211/03, C-299/03 og C-316/03 – C-318/03, EU:C:2005:370, præmis 76). Jf. mere udførligt herom mit forslag til afgørelse Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 38-51).

42 – Dom af 9.3.2010, ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 61), af 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 88), af 18.7.2013, FIFA mod Kommissionen (C-204/11 P, EU:C:2013:477, præmis 20, og C-205/11 P, EU:C:2013:478, præmis 21), af 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 48), og af 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 38).

43 – Jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland (C-543/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:481, præmis 67 og 68).

44 – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich (forbundsministeriet for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning for Republikken Østrig), *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG – Österreichischer Bericht 2016 [EU's nitratdirektiv 91/676/EØF – østrigsk rapport 2016]*, s. 58 og 59.

c) Begrundelsen for handlingsprogrammet

103. Endvidere skal den nationale domstol kontrollere, om begrundelsen for handlingsprogrammet tilbageviser enhver videnskabeligt begrundet tvivl om, at programmet er tilstrækkeligt, med logiske og navnlig konsekvente udsagn.

104. Som Kommissionen korrekt har anført, er navnlig eventuelle overskridelser af værdien på 50 mg nitrat pr. liter i grundvandet, disses varighed og udviklingstendensen af betydning ved vurderingen af handlingsprogrammet. I så henseende bør udsagnet fra sagsøgerne i hovedsagen, hvorefter nitratbelastningen af grundvandet på trods af de handlingsprogrammer, der har eksisteret siden 2003, ikke er bedret, men til dels endda forværret, undersøges nærmere.

105. Et andet forhold, der fortjener opmærksomhed, er overskuddet af kvælstof, der ifølge Østrigs rapport om anvendelsen af nitratdirektivet siden 2007 årligt i snit har ligget på 30 kg pr. hektar⁴⁵. Et sådant overskud er i det mindste prima facie i strid med nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, og afsnit 1, nr. 3, i bilag III hertil. I henhold hertil skal medlemsstaterne begrænse tilførslen af gødning til jorden, der skal bygge på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødsning. Et kvælstofoverskud kan imidlertid næppe anses for ligevægt.

106. Kravene til begrundelsen for handlingsprogrammet må imidlertid ikke blandes sammen med, om de kompetente myndigheders vurdering er overbevisende. Begrundelseskravene er principielt allerede opfyldt, når grundene gør det muligt at efterprøve, om skønnet er åbenbart urigtigt.

d) Konstatering af et åbenbart urigtigt skøn

107. Endelig, for så vidt angår konstateringen af et åbenbart urigtigt skøn, har Domstolen endnu ikke udviklet en generel definition. Det fremgår imidlertid af retspraksis, at en afgørelse ikke er behæftet med en sådan mangel, når den kan træffes »med føje«⁴⁶. Derimod kan navnlig åbenbare selvmodsigelser eller manglende holdepunkter for konklusioner udgøre åbenbare fejl⁴⁷. Det er desuden muligt at tilbagevise et sådant skøn ved at godtgøre, at det ikke er troværdigt eller plausibelt⁴⁸.

e) Foreløbig konklusion

108. Sammenfattende kan det konkluderes, at de nationale domstole i det mindste skal kunne efterprøve vurderingen af handlingsprogrammernes effektivitet og afgørelsen om at træffe supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger eller at undlade at træffe sådanne foranstaltninger med henblik på åbenbare fejl og med henblik på, om de kompetente myndigheder har overholdt grænserne for deres skøn og de processuelle krav, herunder begrundelsespligten, og har undersøgt alle relevante forhold.

45 – Nævnt i fodnote 44, s. 40 ff.

46 – Dom af 12.3.2002, Omega Air m.fl. (C-27/00 og C-122/00, EU:C:2002:161, præmis 72).

47 – Dom af 22.11.2007, Spanien mod Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, præmis 60).

48 – Dom af 14.6.2018, Lubrizol France mod Rådet (C-223/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:442, præmis 39).

V. Forslag til afgørelse

109. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

- »1) Et offentligt vandforsyningsanlæg, en borger og en kommune i sin egenskab af offentlig myndighed kan principielt påberåbe sig Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, for så vidt de er berørt af en forurening af grundvandet med nitrat, f.eks. fordi de hindres i at anvende deres egne brønde til retmæssig fremstilling af drikkevand.
- 2) Foranstaltningerne til gennemførelse af direktiv 91/676 skal tage sigte på at forebygge eller afhjælpe en belastning af grundvandet med mere end 50 mg nitrat pr. liter, såfremt udledningen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til denne forurening.
- 3) Medlemsstaterne skal hvert fjerde år foretage en effektiv gennemgang med henblik på, om de eksisterende handlingsprogrammer til gennemførelse af direktiv 91/676 er tilstrækkelige til at forebygge eller afhjælpe en belastning af grundvandet med mere end 50 mg nitrat pr. liter, og træffe alle de nødvendige supplerende foranstaltninger eller skærpende foranstaltninger, såfremt det viser sig, at dette ikke er tilfældet.
- 4) De nationale domstole skal i det mindste kunne efterprøve vurderingen af handlingsprogrammernes effektivitet og afgørelsen om at træffe supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger eller at undlade at træffe sådanne foranstaltninger med henblik på åbenbare fejl og med henblik på, om de kompetente myndigheder har overholdt grænserne for deres skøn og de processuelle krav, herunder begrundelsespligten, og har undersøgt alle relevante forhold.«