



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
JULIANE KOKOTT  
vom 28. März 2019<sup>1</sup>

**Rechtssache C-197/18**

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

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wien [Österreich])

„Vorabentscheidungsersuchen – Umwelt – Richtlinie 91/676/EWG – Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen – Risiko der Überschreitung von Grenzwerten oder Alarmschwellen – Verpflichtung zur Erstellung eines Aktionsprogramms – Unmittelbare Wirkung – Rechte Betroffener“

## I. Einleitung

1. Die Union hat schon im Jahr 1991 Regelungen erlassen, um der Belastung des Wassers mit Nitrat zu begegnen, nämlich die Abwasserrichtlinie,<sup>2</sup> die insbesondere die Errichtung und den Betrieb von Kläranlagen regelt, und die Nitratrichtlinie,<sup>3</sup> die das Nitrat zum Gegenstand hat, das von der Landwirtschaft herrührt. Ziel dieser Maßnahmen ist in erster Linie der Schutz von Ökosystemen vor einer übermäßigen Versorgung mit Nährstoffen. Doch zugleich sind mit Nitrat auch gesundheitliche Risiken verbunden, insbesondere für sehr junge Säuglinge.<sup>4</sup> Deshalb enthält die Trinkwasserrichtlinie<sup>5</sup> einen Grenzwert von 50 mg/l Nitrat, ein Wert, der auch in der Nitratrichtlinie auftaucht.

2. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, ein Wasserversorger, ein Einzelner und eine Gemeinde, fordern daher Maßnahmen, um sicherzustellen, dass im Grundwasser weniger als 50 mg/l Nitrat enthalten sind. Die zuständigen Stellen bestreiten hingegen, dass die Kläger befugt sind, diese Maßnahmen zu fordern. Darüber hinaus ist umstritten, ob weitere Maßnahmen notwendig sind und ob die entsprechenden Regelungen unmittelbare Wirkung entfalten.

1 Originalsprache: Deutsch

2 Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (ABl. 1991, L 135, S. 40).

3 Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. 1991, L 375, S. 1).

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

5 Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. 1998, L 330, S. 32) in der Fassung der Richtlinie (EU) 2015/1787 der Kommission vom 6. Oktober 2015 zur Änderung der Anhänge II und III der Richtlinie 98/83/EG des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. 2015, L 260, S. 6).

3. Dieses Verfahren gibt dem Gerichtshof ein weiteres Mal Gelegenheit, sich mit der Frage zu beschäftigen, wer sich vor innerstaatlichen Gerichten auf umweltrechtliche Bestimmungen des Unionsrechts berufen kann. Und erstmalig ist zu erörtern, inwieweit vor diesen Gerichten eine Berufung auf die Nitratrichtlinie möglich ist.

## II. Rechtlicher Rahmen

### A. Das Übereinkommen von Aarhus

4. Nach Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) Nrn. 4 und 5 des Übereinkommens von Aarhus<sup>6</sup>

„4. bedeutet ‚Öffentlichkeit‘ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;

5. bedeutet ‚betroffene Öffentlichkeit‘ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; ...“

5. Art. 3 Abs. 6 des Übereinkommens betrifft das Verhältnis zu bestehenden Rechten:

„Dieses Übereinkommen verlangt keine Verdrängung geltender Rechte auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.“

6. Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens sieht ein Klagerecht vor:

„Zusätzlich und unbeschadet der in den Abs. 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

### B. Unionsrecht

#### 1. Nitratrichtlinie

7. Der sechste Erwägungsgrund der Nitratrichtlinie spricht den Schutzzweck der Nitratrichtlinie an:

„Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der lebenden Ressourcen und Ökosysteme der Gewässer sowie zur Sicherung sonstiger rechtmäßiger Nutzungen der Gewässer ist es deshalb notwendig, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu reduzieren und einer weiteren Verunreinigung vorzubeugen. ...“

8. Der 13. Erwägungsgrund der Nitratrichtlinie spricht den zeitlichen Rahmen von Schutzmaßnahmen an.

<sup>6</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998 (ABl. 2005, L 124, S. 4), angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1).

„In einigen Mitgliedstaaten sind die hydrogeologischen Verhältnisse so beschaffen, dass es Jahre dauern kann, bis Schutzmaßnahmen zu einer Verbesserung der Wasserqualität führen.“

9. Aus Art. 1 der Nitratrictlinie ergeben sich ihre konkreten Ziele:

„Diese Richtlinie hat zum Ziel,

- die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und
- weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.“

10. Der Begriff der Verunreinigung ist in Art. 2 Buchst. j der Nitratrictlinie definiert als:

„... direkte oder indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer, wenn dadurch die menschliche Gesundheit gefährdet, die lebenden Bestände und das Ökosystem der Gewässer geschädigt, Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigt oder die sonstige rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert werden“.

11. Nach Art. 3 Abs. 1 der Nitratrictlinie sollen die Mitgliedstaaten im Prinzip gefährdete Gebiete bestimmen:

„Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Art. 5 ergriffen werden, werden von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs I bestimmt.“

12. Allerdings sieht Art. 3 Abs. 5 der Nitratrictlinie davon eine Ausnahme vor:

„Die Mitgliedstaaten sind von der Verpflichtung, bestimmte gefährdete Gebiete auszuweisen, befreit, wenn sie die in Art. 5 genannten Aktionsprogramme nach den Vorgaben dieser Richtlinie in ihrem gesamten Gebiet durchführen.“

13. Österreich nimmt die in Art. 3 Abs. 5 der Nitratrictlinie vorgesehene Ausnahme nach dem Vorabentscheidungsersuchen in Anspruch.

14. Art. 5 der Nitratrictlinie regelt die sogenannten Aktionsprogramme:

„(1) Zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele legen die Mitgliedstaaten ... Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest.

(2) ...

(3) ...

(4) Die Aktionsprogramme werden innerhalb von vier Jahren nach Aufstellung durchgeführt und enthalten folgende verbindlich vorgeschriebene Maßnahmen:

- a) die Maßnahmen nach Anhang III;
- b) Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Maßgabe von Art. 4 vorgeschrieben haben, ausgenommen diejenigen, die durch die Maßnahmen nach Anhang III ersetzt wurden.

(5) Die Mitgliedstaaten treffen darüber hinaus im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die Maßnahmen nach Abs. 4 zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele nicht ausreichen. Bei der Wahl dieser Maßnahmen oder Aktionen tragen die Mitgliedstaaten deren Wirksamkeit und den damit verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen möglichen Vorbeugungsmaßnahmen Rechnung.

(6) Die Mitgliedstaaten sorgen für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme, damit die Wirksamkeit der in diesem Artikel vorgesehenen Aktionsprogramme beurteilt werden kann.

Die Mitgliedstaaten, die Art. 5 in ihrem gesamten Gebiet anwenden, überwachen den Nitratgehalt der Gewässer (Oberflächengewässer und Grundwasser) an ausgewählten Messstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann.

(7) Mindestens alle vier Jahre überprüfen die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Art. 5 fort. Sie unterrichten die Kommission von allen Änderungen der Aktionsprogramme.“

15. Art. 10 Abs. 1 der Nitratrichtlinie regelt die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten:

„Die Mitgliedstaaten legen der Kommission für den Vierjahreszeitraum nach Bekanntgabe dieser Richtlinie und für jeden darauffolgenden Vierjahreszeitraum einen Bericht mit den in Anhang V beschriebenen Informationen vor.“

16. In Anhang I der Nitratrichtlinie sind die Kriterien für die Festlegung gefährdeter Gebiete niedergelegt. Punkt A Nr. 2 betrifft Grundwasser:

„wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält oder enthalten könnte und keine Maßnahmen im Sinne des Art. 5 getroffen werden“.

17. Nach Anhang V Nr. 4 Buchst. e der Nitratrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Prognosen über die Wirksamkeit ihrer Aktionsprogramme mitteilen:

„die Prognosen der Mitgliedstaaten über den Zeitraum, in dem die nach Art. 3 Abs. 1 bestimmten Gewässer voraussichtlich auf die Maßnahmen des Aktionsprogramms reagieren, und zwar unter Angabe der Unsicherheitsfaktoren, mit denen diese Prognosen behaftet sind“.

## 2. Trinkwasserrichtlinie

18. Art. 5 Abs. 1 und 2 der Trinkwasserrichtlinie regelt die Mindeststandards für Trinkwasser:

„(1) Die Mitgliedstaaten setzen die für Wasser für den menschlichen Gebrauch geltenden Werte für die Parameter in Anhang I fest.

(2) Die nach Absatz 1 festgesetzten Werte dürfen nicht weniger streng als die in Anhang I enthaltenen sein. ...“

19. Nach Anhang I Teil B der Trinkwasserrichtlinie beträgt der Grenzwert für Nitrat 50 mg/l.

### 3. Wasserrahmenrichtlinie

20. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii der Wasserrahmenrichtlinie<sup>7</sup> präzisiert die Umweltziele in Bezug auf das Grundwasser:

„[D]ie Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Grundwasserkörper und gewährleisten ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Abs. 4 sowie der Anwendung der Abs. 5, 6 und 7, unbeschadet des Abs. 8 und vorbehaltlich des Art. 11 Abs. 3 Buchst. j) einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen“.

21. Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Wasserrahmenrichtlinie enthält eine besondere Regelung für Schutzgebiete:

„Die Mitgliedstaaten erfüllen spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie alle Normen und Ziele, sofern die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage die einzelnen Schutzgebiete ausgewiesen wurden, keine anderweitigen Bestimmungen enthalten.“

22. Art. 4 Abs. 4 der Wasserrahmenrichtlinie erlaubt es, die in Art. 4 Abs. 1 festgelegten Fristen um bis zu zwölf Jahre zu verlängern.

### 4. Grundwasserrichtlinie

23. Art. 4 Abs. 2 der Grundwasserrichtlinie<sup>8</sup> präzisiert, wann ein Grundwasserkörper sich in einem guten Zustand befindet.

„Ein Grundwasserkörper oder eine Gruppe von Grundwasserkörpern wird als Grundwasser in gutem chemischen Zustand betrachtet, wenn

- a) ...
- b) die in Anhang I aufgeführten Werte für die Grundwasserqualitätsnormen und ... an keiner Überwachungsstelle in diesem Grundwasserkörper oder dieser Gruppe von Grundwasserkörpern überschritten werden oder
- c) ...“

24. In Anhang I Nr. 1 der Grundwasserrichtlinie wird eine Grundwasserqualitätsnorm von 50 mg/l Nitrat festgelegt.

<sup>7</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. 2000, L 327, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 2014/101/EU der Kommission vom 30. Oktober 2014 (ABl. 2014, L 311, S. 32).

<sup>8</sup> Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (ABl. 2006, L 372, S. 19) in der Fassung der Richtlinie 2014/80/EU der Kommission vom 20. Juni 2014 (ABl. 2014, L 182, S. 52).

### **C. Österreichisches Recht**

25. Die Nutzung des Grundwassers ist in § 10 Abs. 1 des Wasserrechtsgesetzes derart geregelt, dass der Grundeigentümer zur Benutzung des Grundwassers für den notwendigen Haus- und Wirtschaftsbedarf keiner Bewilligung der Wasserrechtsbehörde bedarf, wenn die Förderung nur durch handbetriebene Pump- oder Schöpfwerke erfolgt oder wenn die Entnahme in einem angemessenen Verhältnis zum eigenen Grund steht.

### **III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen**

26. Der Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Herr Robert Prandl und die Gemeinde Zillingdorf (Österreich) beantragten bei dem damaligen Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Österreich), das zur Umsetzung von Art. 5 Abs. 4 der Nitratrichtlinie in Form einer innerstaatlichen Verordnung erlassene Aktionsprogramm so zu ändern, dass damit der Nitratrichtlinie entsprochen werde und der durch diese Richtlinie verbrieft Schutz, insbesondere der menschlichen Gesundheit, bei Nutzung von Grundwasser aus dem Grundwasserkörper, in dem sich die Brunnen der drei Parteien befänden, gewährleistet werde.

27. Der Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ist der viertgrößte Wasserversorger Österreichs. Er erbringt entsprechende Wasserdienstleistungen, da er über 45 aktive Wasserspender, d. h. Brunnen und Quellen, verfügt und im Jahresdurchschnitt ca. 160 000 Menschen versorgt. Er ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts, nämlich ein Verband mehrerer Gemeinden. Durch eine nationale Verordnung ist er dazu verpflichtet, die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung einschließlich der Erhebung von Wasserabgaben in einem spezifisch umfassten Gebiet sicherzustellen. Eigentümer von Grundstücken mit Bauwerken in seinem Versorgungsgebiet sind in der Regel verpflichtet, diese Gebäude an das Versorgungsnetzwerk anzuschließen. Der Wasserleitungsverband ist auch ermächtigt, durch Erlass einer Verordnung Abgaben für die Bereitstellung von Wasser (mit Trinkwasserqualität) zu erheben. Er trifft Vorkehrungen, um den Nitratwert des für Zwecke des Trinkwassers entnommenen Grundwassers vor Abgabe an Verbraucher unter den Wert von 50 mg/l zu senken.

28. Herr Robert Prandl, eine Privatperson in Niederösterreich, deckt gegenwärtig seinen Nutzwasserbedarf aus dem Hausbrunnen auf seiner Grundparzelle. Er verwendet diesen angesichts der erhöhten Nitratwerte nicht für Trinkwasser. Daher bezieht er die gesamte Trinkwassermenge von einem öffentlichen Wasserversorger.

29. Die Gemeinde Zillingdorf liegt in Niederösterreich und betreibt einen Nutzwasserbrunnen für kommunale Zwecke. Der Brunnen war ursprünglich ein Trinkwasserbrunnen, ist aufgrund der hohen Nitratbelastung jedoch auf die Nutzwasserentnahme zurückgestuft worden.

30. Die Überschreitungen des Nitratwerts von 50 mg/l im Grundwasser betragen im Zeitpunkt der Antragstellung und betragen aktuell bei einzelnen Messstellen des Wasserleitungsverbands über 100 %. Der Hausbrunnen von Herrn Prandl wies im Zeitpunkt der Antragstellung einen Nitratwert von 59 mg/l auf, war im Dezember 2017 jedoch unter dem Wert von 50 mg/l. Unstreitig schwanken die Werte, so dass nicht von einer dauerhaften Unterschreitung des Wertes von 50 mg/l auszugehen ist. Der Brunnen der Gemeinde wies im Zeitpunkt der Antragstellung eine Nitratbelastung von 71 mg/l auf, welche im Zeitraum Dezember 2017 nach wie vor erhöht war.

31. Unstreitig wird kein Wasser mit einem Nitratwert von mehr als 50 mg/l unmittelbar als Trinkwasser verwendet. Sonstige unmittelbar bestehende Gesundheitsgefährdungen, welche sich aus den vorliegenden erhöhten Nitratwerten der angegebenen Wasserquellen ergeben würden, sind nicht bekannt.

32. Unstreitig ist ebenso, dass durch das Aktionsprogramm nach Art. 5 Abs. 4 der Nitratrichtlinie Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Richtlinie gesetzt wurden und werden. Ebenso steht fest, dass die Nitratwerte des Grundwassers in den von den drei Antragstellern eingegrenzten Gebieten konstant über einen gewissen Zeitraum erhöht waren und sind.

33. In Niederösterreich besteht eine Verpflichtung, an das öffentliche Wasserversorgungsnetz angeschlossen zu sein. Gleichwohl wäre die Nutzung eines Hausbrunnens Herrn Prandl bewilligungslos nach nationalem Recht mit gewissen gesetzlichen Beschränkungen gestattet. Die Wasserversorgung von Herrn Prandl und der Gemeinde Zillingdorf erfolgt nicht über den Wasserleitungsverband, sondern durch andere öffentliche Wasserversorger. Eine unmittelbare Gesundheitsgefährdung infolge erhöhter Nitratwerte besteht nicht.

34. Der Antrag der drei Antragsteller wurde mit dem vor dem Verwaltungsgericht Wien (Österreich) nunmehr angefochtenen Bescheid wegen Unzulässigkeit des Antrages mangels subjektiv-öffentlicher Rechte bzw. mangels unmittelbarer Betroffenheit zurückgewiesen. Das Verwaltungsgericht richtet daher die folgende Frage an den Gerichtshof:

Ist Art. 288 AEUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 oder mit Art. 5 Abs. 5 in Verbindung mit Anhang I Punkt A Nr. 2 der Nitratrichtlinie so auszulegen, dass

- a) ein öffentlicher Wasserversorger, welcher Wasserdienstleistungen erbringt und welcher dabei vor der Abgabe des Trinkwassers an Verbraucher (mit Anschlusszwang) dieses von den ihm zur Entnahme zur Verfügung stehenden Brunnen entnommene Wasser mit erhöhten Nitratwerten entsprechend aufbereitet, um einen Wert von weniger als 50 mg/l Nitratkonzentration im Wasser vor Abgabe an die Verbraucher zu erlangen, und dieser gesetzlich auch zur Wasserversorgung in einem bestimmten räumlichen Gebiet verpflichtet ist, insofern im Sinne der Judikatur des Gerichtshofes der Europäischen Union unmittelbar betroffen ist (hier von allenfalls mangelhafter Umsetzung der Nitratrichtlinie), als dass er durch behauptete unzureichende Aktionspläne (da der Wert von 50 mg/l Nitratkonzentration im Wasser in dem Gebiet dieses Wasserversorgers überschritten wird) dahingehend betroffen ist, dass er Aufbereitungsmaßnahmen des Wassers durchführen muss und ihm damit subjektive Rechte im Rahmen der Nitratrichtlinie
  - a.1) auf Änderung eines national zur Umsetzung der Nitrat-Richtlinie bereits erlassenen Aktionsprogrammes (nach Art. 5 Abs. 4 der Nitratrichtlinie) dahingehend, dass damit strengere Maßnahmen mit dem Ziel der Erreichung der Ziele des Art. 1 der Nitratrichtlinie und konkret der Erreichung eines Wertes von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen erlassen werden, eingeräumt werden?
  - a.2) auf Erlassung zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen (nach Art. 5 Abs. 5 der Nitratrichtlinie) mit dem Ziel, die Ziele des Art. 1 der Nitrat-Richtlinie zu verwirklichen und konkret einen Wert von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen zu erreichen, eingeräumt werden?
- b) ein Verbraucher, welcher gesetzlich zur Nutzung des Wassers seines eigenen Hausbrunnens im Umfang des Eigenverbrauchs ermächtigt wäre und dieses Wasser wegen erhöhter Nitratwerte (im Zeitpunkt des dem Verfahren zugrundeliegenden Antrags nicht nutzen konnte und im Zeitraum der vorliegenden Anfrage an den Gerichtshof der Europäischen Union zwar nutzen könnte, jedoch unstrittig eine neuerliche Erhöhung des Nitratwertes über 50mg/l Nitratkonzentration im Wasser zu erwarten ist) nicht nutzt, sondern das Wasser von einem öffentlichen Wasserversorger bezieht, insofern im Sinne der Judikatur des Gerichtshofes der Europäischen Union unmittelbar betroffen ist (hier von allenfalls mangelhafter Umsetzung der Nitratrichtlinie), als dass er durch behauptete unzureichende Aktionspläne, als dass der Wert von 50 mg/l Nitratkonzentration im Wasser seiner Wasserentnahmestelle (Hausbrunnen) überschritten wird, dahingehend betroffen ist, dass er von

dem ihm gesetzlich eingeschränkt zustehenden Recht der Nutzung des Grundwassers auf seinem Grundeigentum nicht Gebrauch machen kann und ihm damit subjektive Rechte im Rahmen der Nitrat-Richtlinie

- b.1) auf Änderung eines national zur Umsetzung der Nitrat-Richtlinie bereits erlassenen Aktionsprogrammes (nach Art. 5 Abs. 4 der Nitratrichtlinie) dahingehend, dass damit strengere Maßnahmen mit dem Ziel der Erreichung der Ziele des Art. 1 der Nitratrichtlinie und konkret der Erreichung eines Wertes von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen erlassen werden, eingeräumt werden?
- b.2) auf Erlassung zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen (nach Art. 5 Abs. 5 der Nitratrichtlinie) mit dem Ziel, die Ziele des Art. 1 der Nitratrichtlinie zu verwirklichen und konkret einen Wert von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen zu erreichen, eingeräumt werden?
- c) eine Gemeinde[, welche] als öffentliche Körperschaft einen von ihr betriebenen Gemeindebrunnen zur Trinkwasserversorgung aufgrund von Nitratwerten von über 50 mg/l Nitratkonzentration im Wasser nur als Nutzwasserbrunnen nutzt bzw. zur Verfügung stellt –, wobei dadurch die Trinkwasserversorgung nicht beeinträchtigt wird – im Sinne der Judikatur des Gerichtshofes der Europäischen Union unmittelbar betroffen ist (hier von allenfalls mangelhafter Umsetzung der Nitratrichtlinie durch insofern unzureichende Aktionspläne), als dass der Wert von 50 mg/l Nitratkonzentration im Wasser bei der Entnahmekstelle überschritten wird und damit eine Nutzung als Trinkwasser nicht zur Verfügung steht und ihr damit subjektive Rechte im Rahmen der Nitratrichtlinie
  - c.1) auf Änderung eines national zur Umsetzung der Nitrat-Richtlinie bereits erlassenen Aktionsprogrammes (nach Art. 5 Abs. 4 der Nitratrichtlinie) dahingehend, dass damit strengere Maßnahmen mit dem Ziel der Erreichung der Ziele des Art. 1 der Nitratrichtlinie und konkret der Erreichung eines Wertes von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen erlassen werden, eingeräumt werden?
  - c.2) auf Erlassung zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen (nach Art. 5 Abs. 5 der Nitratrichtlinie) mit dem Ziel, die Ziele des Art. 1 der Nitratrichtlinie zu verwirklichen und konkret einen Wert von bis maximal 50 mg/l Nitratkonzentration im Grundwasser bei einzelnen Entnahmestellen zu erreichen, eingeräumt werden?

Wobei in allen drei Fällen die Sicherung des Gesundheitsschutzes von Verbrauchern entweder – in den Fällen b) und c) – durch Entnahme des Wassers von anbietenden Wasserversorgern (mit Anschlusszwang und Anschlussrecht) oder – im Fall a) – durch entsprechende Aufbereitungsmaßnahmen jedenfalls gewährleistet ist.

35. Schriftlich haben sich der Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Herr Robert Prandl und die Gemeinde Zillingdorf gemeinsam als Kläger des Ausgangsverfahrens sowie die Republik Österreich, das Königreich der Niederlande und die Europäische Kommission geäußert. Sie sowie die Republik Polen beteiligten sich auch an der mündlichen Verhandlung vom 6. Februar 2019.



#### IV. Rechtliche Würdigung

36. Mit dem Vorabentscheidungsersuchen soll geklärt werden, ob die drei im Ausgangsverfahren klagenden Parteien, ein öffentliches Unternehmen zur Trinkwasserversorgung, eine Gemeinde, die einen Brunnen betreibt, und ein einzelner Inhaber eines Brunnens, auf der Grundlage der Nitratrichtlinie verlangen können, dass die zuständigen Stellen Maßnahmen ergreifen, die über das bestehende innerstaatliche Aktionsprogramm zur Durchführung der Nitratrichtlinie hinausgehen, um im Grundwasser einen Nitratanteil von weniger als 50 mg/l zu erreichen.

37. Zu diesem Zweck werde ich zunächst erörtern, inwieweit die klagenden Parteien sich im Prinzip auf Regelungen der Nitratrichtlinie berufen können, und anschließend prüfen, unter welchen Bedingungen ein Anspruch auf weiter gehende Maßnahmen bestehen könnte, die eine entsprechende Reduzierung des Nitratanteils gewährleisten.

##### A. Zur Berufung auf die Nitratrichtlinie

38. Was die Berechtigung der drei im Ausgangsverfahren klagenden Parteien angeht, sich auf die Nitratrichtlinie zu berufen, so wenden Österreich und die Niederlande ein, dass die Belastung der Brunnen mit Nitrat keine konkrete Gesundheitsgefährdung bewirke, da die öffentliche Wasserversorgung ausreichend Trinkwasser anbiete, das keine überhöhten Nitratwerte aufweise. Wie auch Polen warnen sie davor, eine Popularklage zuzulassen.

39. Dieses Vorbringen überzeugt nicht.

40. Soweit unionsrechtliche Vorschriften in Bezug auf die Modalitäten der gerichtlichen Kontrolle fehlen, kommt es der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats zu, diese Modalitäten im Einklang mit dem Grundsatz der Verfahrensautonomie zu regeln, wobei diese jedoch nicht ungünstiger sein dürfen als die Modalitäten, die für gleichartige interne Sachverhalte gelten (Äquivalenzgrundsatz), und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz).<sup>9</sup>

41. Maßgeblich ist im vorliegenden Fall insbesondere der Effektivitätsgrundsatz. Denn es wäre mit den Richtlinien durch Art. 288 AEUV zuerkannten verbindlichen Wirkung unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können.<sup>10</sup> Zumindest natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von einer Verletzung von Richtlinienbestimmungen betroffen sind, müssen daher bei den zuständigen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen verlangen können.<sup>11</sup>

42. Die Voraussetzung, betroffen zu sein, gewährleistet, dass die Möglichkeit der Berufung auf unmittelbar anwendbare Richtlinienbestimmungen nicht in eine Popularklage mündet.

43. Im Ausgangsfall ergibt sich die unmittelbare Betroffenheit der Kläger bereits daraus, dass die Nitratbelastung des Grundwassers die rechtmäßige Nutzung ihrer Brunnen beeinträchtigt. Darüber hinaus begründet das von der Nitratbelastung ausgehende Gesundheitsrisiko zumindest in der Person von Herrn Prandl eine unmittelbare Betroffenheit.

<sup>9</sup> Siehe in diesem Sinne Urteile vom 16. Dezember 1976, Rewe-Zentralfinanz und Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, Rn. 5), vom 27. Juni 2013, Agroconsulting (C-93/12, EU:C:2013:432, Rn. 35 und 36), und vom 22. Februar 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, Rn. 42).

<sup>10</sup> Urteile vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 66), vom 25. Juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 37), vom 8. November 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 44), und vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 34).

<sup>11</sup> In diesem Sinne Urteile vom 25. Juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 39), und vom 26. Mai 2011, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, Rn. 100).

a) Zur Behinderung der Brunnennutzung

44. Bislang hat der Gerichtshof in Bezug auf natürliche Personen festgestellt, dass die Überlegungen zur unmittelbaren Betroffenheit ganz besonders für eine Richtlinie gelten, die den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung bzw. der öffentlichen Gesundheit bezweckt<sup>12</sup>. Die Nitratrichtlinie teilt diese Zielsetzung nach ihrem sechsten Erwägungsgrund und Art. 2 Buchst. j.<sup>13</sup> Die vorrangige Betroffenheit der Kläger im vorliegenden Fall beruht allerdings nur mittelbar auf dem Gesundheitsschutz.

45. Das ist möglich, denn der Gerichtshof hat lediglich festgestellt, die Überlegungen zur Berufung auf umweltrechtliche Bestimmungen des Unionsrechts würden *ganz besonders* für Bestimmungen gelten, die dem Schutz der Gesundheit dienen. Das Urteil Folk, in dem eine Beeinträchtigung von Fischereirechten ausreichte, um die Berufung auf die Umwelthaftungsrichtlinie<sup>14</sup> in Verbindung mit der Wasserrahmenrichtlinie zu rechtfertigen,<sup>15</sup> zeigt, dass daneben auch andere Formen der Betroffenheit möglich sind.

46. Im Ausgangsfall sind alle drei Kläger unmittelbar betroffen, denn sie sind nach dem Vorabentscheidungsersuchen berechtigt, ihre Brunnen zur Trinkwassergewinnung zu nutzen, können dieses Recht aber nicht ohne weitere Behandlung des Wassers ausüben. Denn Wasser, das mehr als 50 mg/l Nitrat enthält, ist nach dem aus Gründen des Gesundheitsschutzes festgelegten Grenzwert gemäß Art. 5 und Anhang I Teil B der Trinkwasserrichtlinie nicht als Trinkwasser verwendbar.

47. Dass diese Betroffenheit vom Schutzzweck der Nitratrichtlinie umfasst ist und daher rechtlich maßgeblich sein muss, ergibt sich insbesondere aus Art. 2 Buchst. j. Die Richtlinie soll danach Behinderungen der rechtmäßigen Wassernutzung verhindern.

48. Nach dem Vorabentscheidungsersuchen erfolgt die Nutzung der Brunnen zur Gewinnung von Trinkwasser rechtmäßig. Entgegen der Auffassung Österreichs ist insoweit kein Recht erforderlich, überall Grundwasser in Trinkwasserqualität gewinnen zu können. Schon der in der deutschen und niederländischen Fassung der Richtlinie verwendete Begriff „rechtmäßig“ zeigt, dass bereits die Behinderung einer erlaubten Wassernutzung verhindert werden soll, also kein zwingend durchsetzbares Recht erforderlich ist. Die französische und englische Fassung sind insoweit noch deutlicher, denn sie verwenden die Begriffe „*légitime*“ und „*legitimate*“. Diese Sprachfassungen würde ich dahin gehend verstehen, dass es um die berechnete Nutzung des Wassers geht.

49. Im Übrigen zeigt Anhang I Punkt A Nr. 1 der Nitratrichtlinie, wo der Nitratgrenzwert für die Bestimmung gefährdeter Binnengewässer durch einen Verweis auf die mittlerweile aufgehobene Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung<sup>16</sup> in den Mitgliedstaaten bestimmt ist, dass gerade die Nutzung von Wasser als Trinkwasser vom Schutzzweck der Nitratrichtlinie umfasst ist.<sup>17</sup>

50. Es reicht somit völlig, dass die Nutzung als Trinkwasser zulässig ist, um von einer möglichen Verletzung der Nitratrichtlinie betroffen zu sein, die eine Nutzung des Grundwassers als Trinkwasser beeinträchtigt. Im Fall einer solchen Betroffenheit muss man prinzipiell berechnigt sein, die Einhaltung der Nitratrichtlinie zu verlangen.

12 Urteile vom 25. Juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 37), vom 26. Mai 2011, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, Rn. 94), und vom 19. November 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, Rn. 55).

13 Vgl. auch Urteil vom 29. April 1999, Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 34).

14 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. 2004, L 143, S. 56) in der durch die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. 2009, L 140, S. 114) geänderten Fassung.

15 Urteil vom 1. Juni 2017 (C-529/15, EU:C:2017:419, Rn. 47 bis 49).

16 Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 (ABl. 1975, L 194, S. 26).

17 Vgl. Urteil vom 29. April 1999, Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 34).

51. Ob man, wie der Wasserleitungsverband, in der Lage ist, etwaige Mehrkosten auf Dritte abzuwälzen, kann dabei keine Rolle spielen. Denn auch diese Notwendigkeit ist eine Behinderung bei der zulässigen Nutzung des Grundwassers.

52. Eine Konsequenz der Notwendigkeit, die Betroffenheit nachzuweisen, ist im Übrigen, dass die Kläger im Ausgangsverfahren nicht allgemein die Einhaltung der Nitratrichtlinie in Österreich verlangen können, sondern nur insoweit, als das von ihnen genutzte Grundwasser betroffen ist. So erscheint zweifelhaft, ob Herr Prandl oder die Gemeinde Zillingdorf von der Qualität des Grundwasserkörpers Parndorfer Platte betroffen sind, der in ihrem gemeinsam mit dem Wasserleitungsverband eingereichten Schriftsatz als besonders belastet dargestellt wird.

#### *b) Zum Schutz der Gesundheit*

53. Im Übrigen begründet auch das von der Nitratbelastung ausgehende Gesundheitsrisiko zumindest in der Person von Herrn Prandl eine unmittelbare Betroffenheit.

54. Eine konkrete, unabweisbare Gesundheitsgefährdung hat der Gerichtshof insofern aber nicht zur Voraussetzung gemacht. Besonders deutlich zeigt sich dies am Urteil *Stichting Natuur en Milieu u. a.*, das die nationalen Emissionshöchstmengen für bestimmte Schadstoffe betraf. Ob eine Verletzung dieser Höchstmengen mit einer Gesundheitsgefährdung einhergeht, hängt von der Verteilung der Schadstoffe ab.<sup>18</sup> Doch unabhängig davon stellte der Gerichtshof fest, dass es unmittelbar betroffene Einzelne gibt, die die Einhaltung dieser Höchstmengen durchsetzen können.<sup>19</sup>

55. Ich sehe keinen Grund, gegenüber dieser Rechtsprechung bei der Annahme einer unmittelbaren Betroffenheit restriktiver zu sein. Die Umweltpolitik der Union zielt nach Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 37 der Charta der Grundrechte und Art. 191 Abs. 2 AEUV auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht nach der letztgenannten Bestimmung auf den Grundsätzen der Vorsorge und der Vorbeugung. Damit wäre es unvereinbar, die gerichtliche Durchsetzung des Umweltrechts der Union von einer konkreten, unabweisbaren Gesundheitsgefährdung abhängig zu machen. Denn in diesem Fall wäre zu befürchten, dass vor der tatsächlichen Durchsetzung bereits Gesundheitsschäden eintreten.

56. Folglich sind zumindest natürliche Personen, im Ausgangsfall also Herr Prandl, berechtigt, sich in Bezug auf die sie betreffenden Beeinträchtigungen der Grundwasserqualität auf die Nitratrichtlinie zu berufen.

57. Der Wasserleitungsverband und die Gemeinde sind dagegen juristische Personen, so dass sie nicht unmittelbar von möglichen Gesundheitsrisiken betroffen sind. Zwar ist insbesondere in Bezug auf die Gemeinde zu vermuten, dass ihr nach innerstaatlichem Recht die Aufgabe zukommt, die Gesundheit ihrer Einwohner zu schützen. Für den Wasserleitungsverband könnten ähnliche Aufgaben in Bezug auf seine Kunden bestehen. Das Vorabentscheidungsersuchen enthält dazu jedoch keine Angaben, so dass es nicht sinnvoll ist, diesen Gedanken zu vertiefen.

#### *c) Zum Übereinkommen von Aarhus*

58. Diese Auslegung des Begriffs der Betroffenheit ergibt sich zwar bereits unmittelbar aus den Grundprinzipien des Unionsrechts. Sie stellt im Übrigen jedoch auch eine zutreffende Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte dar. Gemäß Art. 9 Abs. 3 sollen Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu

<sup>18</sup> Illustrativ meine Schlussanträge in der Rechtssache *Craeynest* (C-723/17, EU:C:2019:168, Nrn. 68 ff., insbesondere Nr. 85).

<sup>19</sup> Urteil vom 26. Mai 2011, *Stichting Natuur en Milieu u. a.* (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, Rn. 94 und 99 bis 103).

verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Und Art. 47 Abs. 1 besagt, dass jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

59. Dieses Recht hätte keine praktische Wirksamkeit, ja würde ausgehöhlt, wenn zugelassen würde, dass durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien bestimmten Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“, die die Voraussetzungen von Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens von Aarhus erfüllen, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde.<sup>20</sup>

60. Gemäß Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens von Aarhus umfasst die betroffene Öffentlichkeit die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Dabei besteht die Öffentlichkeit nach Art. 2 Nr. 4 aus natürlichen und/oder juristischen Personen.

61. Aus den bereits genannten Gründen sind die Kläger des Ausgangsverfahrens aufgrund ihrer Brunnen alle von der Verunreinigung des Grundwassers betroffen und erfüllen somit die Voraussetzungen von Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens von Aarhus.

62. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die Existenz von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus keinesfalls als eine Einschränkung der Möglichkeit, sich auf das Umweltrecht der Union zu berufen, verstanden werden kann. Denn nach Art. 3 Abs. 6 verlangt das Übereinkommen keine Verdrängung geltender Rechte auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Bezugnahme des Art. 9 Abs. 3 auf im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien rechtfertigt es daher nicht, die Berufung auf das Unionsrecht einzuschränken.

#### *d) Zwischenergebnis*

63. Folglich bleibt festzuhalten, dass ein öffentlicher Wasserversorger, ein Einzelner und eine Gemeinde als öffentliche Körperschaft sich prinzipiell auf die Nitratrichtlinie berufen können, soweit sie von einer Verunreinigung des Grundwassers mit Nitrat betroffen sind, etwa weil sie in der Nutzung eigener Brunnen zur rechtmäßigen Trinkwassergewinnung behindert werden.

#### ***B. Zum Anspruch auf Maßnahmen, um den Wert von 50 mg/l Nitrat im Grundwasser einzuhalten***

64. Damit ist allerdings noch nicht entschieden, ob die Kläger des Ausgangsverfahrens einen Anspruch auf Maßnahmen geltend machen können, um den Wert von 50 mg/l Nitrat im Grundwasser einzuhalten.

65. Der Einzelne kann sich in all den Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, vor nationalen Gerichten gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in das nationale Recht umgesetzt hat.<sup>21</sup> An einer hinreichenden Genauigkeit kann es insbesondere fehlen,

20 Urteil vom 20. Dezember 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, Rn. 46).

21 Urteile vom 19. Januar 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, Rn. 25), vom 24. Januar 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 33), und vom 6. November 2018, Bauer und Willmeroth (C-569/16 und C-570/16, EU:C:2018:871, Rn. 70).

wenn die fraglichen Bestimmungen einen Ermessensspielraum eröffnen. In solchen Fällen besteht jedoch zumindest das Recht, durch ein Gericht überprüfen zu lassen, ob sich die innerstaatliche Regelung und deren Anwendung in den Grenzen des von der Richtlinie definierten Ermessensspielraums halten.<sup>22</sup>

66. Ob – wie Österreich hervorhebt – die Richtlinie richtig umgesetzt wurde, kann insofern keinen Unterschied bewirken. Bei korrekter Umsetzung müssen sich die Betroffenen auf das Umsetzungsrecht berufen können, bei mangelhafter Umsetzung zumindest auf die entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie. Im Übrigen vertreten die Kläger ja zumindest die Auffassung, dass die Nitratrichtlinie nicht richtig angewandt wurde.

67. Art. 5 Abs. 4 sowie Art. 4 und die Anhänge II und III der Nitratrichtlinie enthalten zwingende Vorgaben, die zumindest teilweise keinen Ermessensspielraum eröffnen. Beispielhaft sei die Begrenzung der Höchstmenge an Dung gemäß Anhang III Abschnitt 1 Nr. 2 genannt, die pro Hektar ausgebracht werden darf.<sup>23</sup> Da sich die von Nitratverunreinigungen Betroffenen im Prinzip auf die Richtlinie berufen können, sollten sie auch die Durchsetzung dieser Höchstmengen und ähnlicher Vorgaben verlangen können.

68. Das Vorabentscheidungsersuchen richtet sich jedoch darauf, ob der von den Klägern des Ausgangsverfahrens geltend gemachte Anspruch auf Maßnahmen besteht, die einen Nitratanteil im Grundwasser unterhalb von 50 mg/l gewährleisten.

69. Ein solcher Anspruch könnte sich aus Art. 5 Abs. 4 und 5 der Nitratrichtlinie ergeben. Art. 5 Abs. 4 sieht vor, dass in den gefährdeten Gebieten bzw. in Österreich auf dem gesamten Staatsgebiet Aktionsprogramme durchgeführt werden, deren Inhalt sich aus Anhang III sowie Art. 4 und Anhang II ergibt. Nach Art. 5 Abs. 5 treffen die Mitgliedstaaten darüber hinaus im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 4 zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele nicht ausreichen.

70. Die Beteiligten streiten insbesondere darüber, ob der Wert 50 mg/l Nitrat überhaupt unterschritten werden muss, aber auch über den zeitlichen Rahmen und das Ermessen, über das die Mitgliedstaaten verfügen.

### *1. Der Wert von 50 mg/l Nitrat*

71. Österreich und die Niederlande bestreiten, dass die Nitratrichtlinie eine Verpflichtung begründet, eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l zu verhindern oder eine bestehende stärkere Belastung so weit zu reduzieren, dass dieser Wert nicht überschritten wird.

<sup>22</sup> Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u. a. (C-72/95, EU:C:1996:404, Rn. 56), vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 66), vom 25. Juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 46), vom 26. Mai 2011, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, Rn. 100 bis 103), vom 5. September 2012, Rahman u. a. (C-83/11, EU:C:2012:519, Rn. 25), sowie vom 8. November 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 44).

<sup>23</sup> Urteile vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande (C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 113), und vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich (C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 129).

*a) Die Verantwortung der Landwirtschaft*

72. Dieser Auffassung ist zuzugeben, dass Maßnahmen nach der Nitratrictlinie nicht generell die Nitratbelastung von Gewässern durch Nitrat zum Gegenstand haben. Denn nach Art. 1 soll die durch Nitrat aus *landwirtschaftlichen Quellen* verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung verringert werden und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorgebeugt werden.

73. Wenn eine Nitratbelastung nicht auf die Landwirtschaft zurückzuführen wäre, könnten folglich keine Maßnahmen nach der Nitratrictlinie getroffen werden. Doch muss eine Verunreinigung nicht ausschließlich durch die Landwirtschaft verursacht sein.<sup>24</sup> Vielmehr sind Maßnahmen bereits nötig, wenn die Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen erheblich zur Verunreinigung beiträgt.<sup>25</sup> In der Vergangenheit hat der Gerichtshof es bereits als erheblich angesehen, dass die wallonische Landwirtschaft für 19 % des Gesamtstickstoffs im Becken der Maas und für 17 % im Becken der Schelde verantwortlich war und diese beiden Flüsse in die eutrophierte Nordsee münden.<sup>26</sup> Daran zeigt sich, dass bereits relativ begrenzte Beiträge der Landwirtschaft zu einer Stickstoffbelastung ausreichen, um Verpflichtungen nach der Nitratrictlinie auszulösen.

74. Dass Stickstoffableitungen der österreichischen Landwirtschaft erheblich zur Nitratbelastung des Grundwassers in dem Gebiet beitragen, in dem die Kläger des Ausgangsverfahrens ihre Brunnen betreiben, ergibt sich bereits daraus, dass Österreich dort Aktionsprogramme nach Art. 5 Abs. 4 der Nitratrictlinie anwendet. Denn ohne erhebliche Beiträge der Landwirtschaft wäre das nicht nötig.

*b) Die zulässige Nitratbelastung des Grundwassers*

75. Wenn die Landwirtschaft erheblich zur Nitratbelastung beiträgt, führen sowohl Art. 3 Abs. 1 und Anhang I Punkt A Nr. 2 der Nitratrictlinie als auch die Definition des Begriffs der Verunreinigung gemäß Art. 2 Buchst. j in Verbindung mit der Trinkwasserrichtlinie zu dem Ergebnis, dass eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l Nitrat als Verunreinigung anzusehen ist. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen nach Art. 5 der Nitratrictlinie ergreifen.

76. Gemäß Art. 3 Abs. 1 der Nitratrictlinie werden Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Art. 5 ergriffen werden, von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs I bestimmt. Dies gilt nach Anhang I Punkt A Nr. 2 der Nitratrictlinie, wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält oder enthalten könnte und<sup>27</sup> keine Maßnahmen im Sinne des Art. 5 getroffen werden.

77. Wenn aber ein Gebiet mit mehr als 50 mg/l Nitrat im Grundwasser als von einer Verunreinigung betroffen gilt, dann soll diese Belastung gemäß Art. 1 der Nitratrictlinie verhindert oder beseitigt werden.

78. Darüber hinaus definiert Art. 2 Buchst. j der Nitratrictlinie die Verunreinigung als direkte oder indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer, wenn dadurch die menschliche Gesundheit gefährdet, die lebenden Bestände und das Ökosystem der Gewässer geschädigt, Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigt oder die sonstige rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert werden.

<sup>24</sup> Urteile vom 29. April 1999, Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 30), vom 8. September 2005, Kommission/Spanien (C-416/02, EU:C:2005:511, Rn. 69), und vom 22. September 2005, Kommission/Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, Rn. 84).

<sup>25</sup> Urteile vom 29. April 1999, Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 35), und vom 22. September 2005, Kommission/Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, Rn. 87).

<sup>26</sup> Urteil vom 22. September 2005, Kommission/Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, Rn. 86).

<sup>27</sup> Wie der Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 zeigt und insbesondere die englische und die französische Fassung von Anhang I Punkt A Nr. 2 bestätigen, ist das „und“ der deutschen Fassung im Sinne von „falls“ zu verstehen.

79. Eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l Nitrat ist daher schon deshalb als Verunreinigung anzusehen, weil sie die rechtmäßige Nutzung von Brunnen zur Gewinnung von Trinkwasser behindert. Denn für Trinkwasser gilt nach Art. 5 und Anhang I Teil B der Trinkwasserrichtlinie ein Grenzwert von 50 mg/l Nitrat.

80. Die von Österreich dargelegte Unterscheidung zwischen Rohwasser und Trinkwasser stellt dieses Ergebnis nicht in Frage.

81. Zwar trifft es zu, dass die Nitratrichtlinie keinen Anspruch darauf begründet, Grundwasser uneingeschränkt als Trinkwasser zu nutzen. So enthält die Nitratrichtlinie keine Vorgaben zu anderen Schadstoffen oder zu Nitratbelastungen, die nicht auf die Landwirtschaft zurückgehen.

82. Wie bereits dargelegt, soll die Nitratrichtlinie aber gewährleisten, dass die Trinkwassergewinnung nicht wegen der Nitratbelastung des jeweiligen Gewässers verhindert wird,<sup>28</sup> jedenfalls, soweit diese erheblich auf die Landwirtschaft zurückzuführen ist.

83. Diese Auslegung der Nitratrichtlinie wird dadurch bekräftigt, dass Art. 4 Abs. 2 und Anhang I Nr. 1 der Grundwasserrichtlinie für den guten Zustand von Grundwasser ebenfalls einen Grenzwert von 50 mg/l Nitrat festlegt. Zwar werden in Art. 4 Abs. 2 der Grundwasserrichtlinie auch alternative Maßstäbe für den guten Zustand des Grundwassers genannt. Darüber hinaus sind die gemäß Art. 4 Abs. 4 der Wasserrahmenrichtlinie verlängerten Fristen für die Erreichung dieses Zustands noch nicht abgelaufen. Doch zeigt auch das Kriterium der Grundwasserrichtlinie, dass der in der Nitratrichtlinie enthaltene Wert für die Feststellung einer Verunreinigung maßgeblich sein muss.

84. Folglich müssen die Maßnahmen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie darauf abzielen, eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l Nitrat zu verhindern oder zu beseitigen, wenn die Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen erheblich zu dieser Verunreinigung beiträgt.

## 2. Der zeitliche Rahmen

85. Österreich trägt allerdings auch vor, es sei unklar, bis wann die Ziele des Art. 1 der Nitratrichtlinie erreicht sein müssen.

86. Es trifft zu, dass die Nitratrichtlinie keine Frist enthält, bis wann eine bestehende Verunreinigung so weit verringert werden muss, dass sie unterhalb des genannten Werts liegt und auch keine erneute Überschreitung mehr droht. Entsprechende Fristen ergeben sich vielmehr aus Art. 4 Abs. 1 und 4 der Wasserrahmenrichtlinie in Verbindung mit der Grundwasserrichtlinie, und sie sind aufgrund der zulässigen Fristverlängerungen noch nicht abgelaufen.

87. Im Übrigen sei angemerkt, dass verbindliche zeitliche Vorgaben für den Zustand des Grundwassers auch praktisch mit unüberwindbaren Schwierigkeiten verbunden sein können. Denn bereits der 13. Erwägungsgrund der Nitratrichtlinie stellt fest, dass es aufgrund der lokalen geologischen Bedingungen Jahre dauern kann, bis Schutzmaßnahmen zu einer Verbesserung der Wasserqualität führen. Weitere Faktoren wie jeweilige Niederschlagsmenge oder die Verdunstung spielen ebenfalls eine Rolle.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Siehe oben, Nrn. 46 bis 50.

<sup>29</sup> Nach einem Bericht des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich, *Grundwasseralter in Österreich – mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern* (Stand: Dezember 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), beträgt die mittlere Verweildauer des Grundwassers in den im Ausgangsverfahren betroffenen Gebieten teilweise zwischen elf und 25 Jahren, teilweise sogar 25 bis 50 Jahre.

88. Aber obwohl die Nitratrictlinie nicht festlegt, bis wann die Ziele des Art. 1 erreicht werden müssen, enthält sie doch zwingende Regelungen, wann die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele getroffen werden müssen. Diese Verpflichtung besteht nämlich ab dem Beginn des ersten Aktionsprogramms oder aufgrund der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme, d. h., sobald festgestellt wird, dass Maßnahmen erforderlich sind.<sup>30</sup> In Bezug auf diesen Zeitpunkt besteht kein Ermessen.

89. Darüber hinaus ergibt sich aus Art. 5 Abs. 7 der Nitratrictlinie der zeitliche Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten die genannten Erfahrungen beurteilen müssen. Danach überprüfen die Mitgliedstaaten mindestens alle vier Jahre ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, fort. In diesem Zusammenhang sollen sie über Art. 5 Abs. 4 der Nitratrictlinie hinaus zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen nach Art. 5 Abs. 5 ergreifen, falls diese erforderlich sind.<sup>31</sup>

90. Wird bei dieser regelmäßigen Überprüfung keine Verbesserung der Lage festgestellt, so ist daraus nach dem Gerichtshof zu schließen, dass die Aktionsprogramme nicht ausreichen.<sup>32</sup> Die Mitgliedstaaten können dann nicht abwarten, bis kein vernünftiger Zweifel an der Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen besteht.<sup>33</sup> Wie die Kommission hervorhebt, gilt dies umso mehr, wenn die Verunreinigung bereits länger andauert.

91. Ein Ermessen besteht höchstens hinsichtlich der jeweiligen Maßnahmen sowie – damit verbunden – des Zeitpunkts, zu dem die Ziele des Art. 1 der Nitratrictlinie verwirklicht werden.

92. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten dieses Ermessen ausüben und angeben, welche zusätzlichen Maßnahmen sie ergreifen sowie wann diese die genannten Ziele erreichen sollen. Denn nach Art. 10 Abs. 1 und Anhang V Nr. 4 Buchst. e der Nitratrictlinie legen sie der Kommission alle vier Jahre einen Bericht vor, der u. a. ihre Prognosen über den Zeitraum enthält, in dem die gefährdeten Gewässer voraussichtlich auf die Maßnahmen des Aktionsprogramms reagieren.

93. Die Mitgliedstaaten müssen somit alle vier Jahre wirksam überprüfen, ob die bestehenden Aktionsprogramme zur Umsetzung der Nitratrictlinie ausreichen, um eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l Nitrat zu verhindern oder zu beseitigen, und alle notwendigen zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen treffen, wenn sich zeigt, dass dies nicht der Fall ist.

### *3. Die Beurteilung der Aktionsprogramme*

94. Allerdings setzt die Prüfung, ob das bestehende Aktionsprogramm ausreicht, eine Prognose seiner Auswirkungen auf die Nitratbelastung des Grundwassers voraus. Darüber hinaus kann es notwendig werden, abzuschätzen, welche zusätzlichen Maßnahmen notwendig sind.

30 Urteile vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande (C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 166), und vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland (C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 53).

31 Die Bezugnahme der deutschen Fassung auf Art. 5 insgesamt ist offensichtlich fehlerhaft.

32 Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland (C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 61).

33 Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland (C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 63 und 64).



a) *Zum Prüfungsmaßstab*

95. Bereits aus dem schon erwähnten 13. Erwägungsgrund der Nitratrichtlinie folgt, dass eine solche Beurteilung in Bezug auf das Grundwasser nicht immer einfach ist, weil es danach aufgrund der lokalen geologischen Bedingungen Jahre dauern kann, bis Schutzmaßnahmen zu einer Verbesserung der Wasserqualität führen. Und wie ebenfalls bereits dargelegt, können weitere Faktoren wie die jeweilige Niederschlagsmenge oder die Verdunstung ebenfalls eine Rolle spielen.<sup>34</sup>

96. Das Unionsrecht lässt es zu, den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten bei der Beurteilung solcher komplexen Fragestellungen einen weiten Spielraum einzuräumen, wie ich jüngst in meinen Schlussanträgen Craeynest dargelegt habe.<sup>35</sup> Auch der Gerichtshof hat im Hinblick auf bestimmte Regelungen der Nitratrichtlinie bereits einen Ermessensspielraum anerkannt.<sup>36</sup>

97. Im Unterschied zu der Fragestellung im Fall Craeynest, der die Luftqualität betrifft,<sup>37</sup> ist im vorliegenden Verfahren nicht ersichtlich, dass die Verunreinigung des Grundwassers mit Nitrat zu schwerwiegenden Risiken für die menschliche Gesundheit oder für vergleichbare Ziele des Umweltschutzes in der Union führt. Daher ist keine Einschränkung des Spielraums der zuständigen Stellen geboten.

98. Bei der Ausübung dieses Ermessens müssen die Mitgliedstaaten jedoch dem Zweck der Nitratrichtlinie Rechnung tragen, der in der Verringerung der Verunreinigung der Gewässer durch Nitrat landwirtschaftlichen Ursprungs besteht.<sup>38</sup> Auch müssen sie dafür Sorge tragen, die Ziele der Unionspolitik im Bereich der Umwelt den Anforderungen des Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV entsprechend zu erreichen.<sup>39</sup>

99. Zwar erlaubt die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten den innerstaatlichen Gerichten, derartige Ermessensentscheidungen einer strengen Prüfung zu unterwerfen,<sup>40</sup> doch das Unionsrecht verpflichtet sie nicht dazu. Es reicht grundsätzlich, wenn sie die gerichtliche Kontrolle auf offensichtliche Beurteilungsmängel und Verfahrensfehler beschränken.<sup>41</sup> Darüber hinaus ist auch zu prüfen, ob die zuständigen Stellen sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersucht haben.<sup>42</sup>

<sup>34</sup> Siehe Fn. 29.

<sup>35</sup> C-723/17, EU:C:2019:168, Nrn. 41 ff. Dazu insbesondere Urteile vom 21. Januar 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, Rn. 35), und vom 9. Juni 2005, HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370, Rn. 76).

<sup>36</sup> Urteile vom 29. April 1999, Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 37 und 39), vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande (C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 46), vom 27. Juni 2002, Kommission/Frankreich (C-258/00, EU:C:2002:400, Rn. 53), und vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich (C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 30).

<sup>37</sup> Dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, Nrn. 47 und 48 sowie 53 ff.).

<sup>38</sup> Urteile vom 27. Juni 2002, Kommission/Frankreich (C-258/00, EU:C:2002:400, Rn. 53), vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande (C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 46), und vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich (C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 30).

<sup>39</sup> Urteile vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich (C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 30), siehe auch schon Urteil vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande (C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 45).

<sup>40</sup> Meine Schlussanträge in der Rechtssache Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, Nr. 39).

<sup>41</sup> Urteile vom 21. Januar 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, Rn. 35), und vom 9. Juni 2005, HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370, Rn. 76). Siehe dazu im Einzelnen meine Schlussanträge in der Rechtssache Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, Nrn. 38 bis 51).

<sup>42</sup> Urteile vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 61), vom 22. November 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, Rn. 88), vom 18. Juli 2013, FIFA/Kommission (C-204/11 P, EU:C:2013:477, Rn. 20, und C-205/11 P, EU:C:2013:478, Rn. 21), vom 5. November 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, Rn. 48), und vom 11. Dezember 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, Rn. 38).

b) Zur Untersuchung der relevanten Gesichtspunkte

100. Im Ausgangsfall kommt der Aufklärung aller relevanten Gesichtspunkte besondere Bedeutung zu. Dazu enthält Art. 5 Abs. 6 Satz 1 der Nitratrichtlinie maßgebliche Vorgaben, denn danach müssen die Mitgliedstaaten für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme sorgen, damit die Wirksamkeit der Aktionsprogramme beurteilt werden kann.

101. Das bedeutet insbesondere, dass sie sich nicht auf Grundwassermessungen beschränken dürfen, wenn diese aufgrund der geologischen und klimatischen Bedingungen ungeeignet sind, innerhalb des vierjährigen Überprüfungssturnus zu zeigen, ob die Aktionsprogramme wirksam sind.<sup>43</sup> Das Unionsrecht verlangt zwar nicht, dass die Mitgliedstaaten Unmögliches leisten, doch müssen sie bei Bedarf zumindest als wirksam bekannte alternative Messmethoden einsetzen und sich angemessen um die Entwicklung geeigneter neuer Methoden bemühen, wenn sie noch fehlen. Dementsprechend beschreibt der österreichische Bericht über die Anwendung der Nitratrichtlinie ein Pilotprojekt der Beprobung sogenannter Drainagegewässer.<sup>44</sup> Daneben könnte man Modellrechnungen oder Messungen im Erdreich oberhalb des Grundwasserspiegels in Erwägung ziehen.

102. Zwar besteht auch bei der Festlegung dieser Methoden und der Beurteilung ihrer Ergebnisse ein Ermessensspielraum, denn dabei handelt es sich ebenfalls um komplexe wissenschaftliche Fragen. Die innerstaatlichen Gerichte müssen jedoch zumindest prüfen können, ob die zuständigen Stellen überhaupt solche Methoden anwenden und ob sie – und ihre Ergebnisse – wissenschaftlich plausibel sind.

c) Zur Begründung des Aktionsprogramms

103. Daneben wird das innerstaatliche Gericht zu prüfen haben, ob die Begründung des Aktionsprogramms allen wissenschaftlich begründeten Zweifeln daran, dass das Programm ausreicht, mit nachvollziehbaren und insbesondere widerspruchsfreien Aussagen entgegentritt.

104. Wie die Kommission zutreffend angemerkt hat, sind bei der Beurteilung des Aktionsprogramms durch die zuständigen Stellen insbesondere etwaige Überschreitungen des Werts von 50 mg/l Nitrat im Grundwasser, ihre Dauer sowie der Trend bedeutsam. Insoweit wird dem Vorbringen der Kläger des Ausgangsverfahrens nachzugehen sein, dass sich die Nitratbelastung des Grundwassers trotz der seit dem Jahr 2003 bestehenden Aktionsprogramme nicht verbessert und teilweise sogar verschlechtert hat.

105. Ein weiterer Gesichtspunkt, der Aufmerksamkeit verdient, ist der Stickstoffüberschuss, der nach dem Bericht Österreichs über die Anwendung der Nitratrichtlinie seit dem Jahr 2007 im Mittel 30 kg/ha pro Jahr beträgt.<sup>45</sup> Ein solcher Überschuss steht zumindest *prima facie* im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 4 und Anhang III Abschnitt 1 Nr. 3 der Nitratrichtlinie. Danach sollen die Mitgliedstaaten das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen begrenzen, und zwar ausgerichtet auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung. Ein Stickstoffüberschuss kann aber kaum als Gleichgewicht angesehen werden.

43 Siehe in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Deutschland (C-543/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:481, Rn. 67 und 68).

44 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich, *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG – Österreichischer Bericht 2016*, S. 58 und 59.

45 Zitiert in Fn. 44, S. 40 und 41.

106. Die Anforderungen an die Begründung des Aktionsprogramms dürfen allerdings nicht damit vermischt werden, ob die Beurteilung der zuständigen Stellen überzeugend ist. Den Begründungsanforderungen ist grundsätzlich bereits Genüge getan, wenn die Gründe die Prüfung ermöglichen, ob die Beurteilung offensichtlich fehlerhaft ist.

*d) Zur Feststellung eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers*

107. Was schließlich die Feststellung eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers angeht, so hat der Gerichtshof noch keine allgemeine Definition entwickelt. Aus der Rechtsprechung ergibt sich allerdings, dass eine Entscheidung nicht mit einem solchen Fehler behaftet ist, wenn sie „vernünftigerweise“ getroffen werden kann.<sup>46</sup> Dagegen können insbesondere offenkundige Widersprüche oder das Fehlen von Anhaltspunkten für Schlussfolgerungen einen offensichtlichen Fehler begründen.<sup>47</sup> Auch ist es möglich, eine solche Beurteilung zu widerlegen, indem man nachweist, dass sie nicht glaubhaft oder nicht plausibel ist.<sup>48</sup>

*e) Zwischenergebnis*

108. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die innerstaatlichen Gerichte die Beurteilung der Wirksamkeit der Aktionsprogramme und die Entscheidung, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen zu ergreifen oder darauf zu verzichten, zumindest auf offensichtliche Fehler überprüfen können müssen sowie darauf, ob die zuständigen Stellen die Grenzen ihres Ermessens sowie die verfahrensrechtlichen Anforderungen, insbesondere die Begründungspflicht, respektiert und alle relevanten Gesichtspunkte untersucht haben.

## **V. Ergebnis**

109. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

- 1) Ein öffentlicher Wasserversorger, ein Einzelner und eine Gemeinde als öffentliche Körperschaft können sich prinzipiell auf die Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen berufen, soweit sie von einer Verunreinigung des Grundwassers betroffen sind, etwa weil sie in der Nutzung eigener Brunnen zur rechtmäßigen Trinkwassergewinnung behindert werden.
- 2) Die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 91/676 müssen darauf abzielen, eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l Nitrat zu verhindern oder zu beseitigen, wenn die Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen erheblich zu dieser Verunreinigung beiträgt.
- 3) Die Mitgliedstaaten müssen alle vier Jahre wirksam überprüfen, ob die bestehenden Aktionsprogramme zur Umsetzung der Richtlinie 91/676 ausreichen, um eine Belastung des Grundwassers mit mehr als 50 mg/l Nitrat zu verhindern oder zu beseitigen, und alle notwendigen zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen treffen, wenn sich zeigt, dass dies nicht der Fall ist.

<sup>46</sup> Urteil vom 12. März 2002, Omega Air u. a. (C-27/00 und C-122/00, EU:C:2002:161, Rn. 72).

<sup>47</sup> Urteil vom 22. November 2007, Spanien/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, Rn. 60).

<sup>48</sup> Urteil vom 14. Juni 2018, Lubrizol France/Rat (C-223/17 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:442, Rn. 39).

- 4) Die innerstaatlichen Gerichte müssen die Beurteilung der Wirksamkeit der Aktionsprogramme und die Entscheidung, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen zu ergreifen oder darauf zu verzichten, zumindest auf offensichtliche Fehler überprüfen können sowie darauf, ob die zuständigen Stellen die Grenzen ihres Ermessens sowie die verfahrensrechtlichen Anforderungen, insbesondere die Begründungspflicht, respektiert und alle relevanten Gesichtspunkte untersucht haben.