



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 28. ožujka 2019.¹

Predmet C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Gemeinde Zillingdorf,
Druga stranka u postupku:**

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Wien [Upravni sud u Beču, Austrija])

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 91/676/EEZ – Zaštita voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora – Opasnost od prekoračenja graničnih vrijednosti ili pragova upozorenja – Obveza izrade programa djelovanja – Izravan učinak – Prava zahvaćenih osoba”

I. Uvod

1. Unija je već 1991. godine usvojila pravila koja imaju za cilj suzbijanje opterećenja vode nitratom, točnije, Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda² koja posebno uređuje izgradnju i rad postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda te Direktivu o nitratima³ čiji je predmet nitrat iz poljoprivrednih izvora. Cilj tih mjera ponajprije je zaštita ekoloških sustava od prekomjerne opskrbe hranjivim tvarima. Međutim, s nitratom su istodobno povezane i opasnosti za zdravlje, naročito za vrlo malu dojenčad⁴. Stoga se u Direktivi o vodi za piće⁵ navodi granična vrijednost koncentracije nitrata od 50 mg/l, a ta se vrijednost pojavljuje i u Direktivi o nitratima.

2. Tužitelji u glavnom postupku, javni isporučitelj vodne usluge, pojedinac i općina, zahtijevaju stoga mjere kako bi se osiguralo da podzemne vode sadržavaju nitrata u količini manjoj od 50 mg/l. Međutim, nadležna tijela tužiteljima osporavaju pravo zahtijevati takve mjere. Osim toga, sporno je pitanje potrebe daljnjih mjera te imaju li relevantna pravila izravan učinak.

3. U ovom se postupku Sudu još jednom pruža mogućnost da se pozabavi s pitanjem tko se pred nacionalnim sudovima može pozivati na odredbe prava Unije koje se tiču prava okoliša. No, prvi put treba razmotriti u kojoj se mjeri pred tim sudovima može pozivati na Direktivu o nitratima.

1 Izvorni jezik: njemački

2 Direktiva Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (SL 1991., L 135, str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 5.)

3 Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL 1991., L 375, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.)

4 Umweltbundesamt (Savezni ured za okoliš, Njemačka) (<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>)

5 Direktiva Vijeća 98/83/EZ od 3. studenoga 1998. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju (SL 1998., L 330, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 51) kako je izmijenjena Direktivom Komisije (EU) 2015/1787 od 6. listopada 2015. o izmjeni priloga II. i III. Direktivi Vijeća 98/83/EZ o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju (SL 2015., L 260, str. 6.)

II. Pravni okvir

A. Arhuška konvencija

4. U skladu s člankom 2. („Definicije”) stavcima 4. i 5. Arhuške konvencije⁶ propisano je:

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

5. ‚zainteresirana javnost’ znači javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana; [...]”

5. Članak 3. stavak 6. Konvencije tiče se odnosa s postojećim pravima:

„Ova Konvencija neće zahtijevati nikakvo ukidanje postojećih prava na pristup informacijama, sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.”

6. Članak 9. stavak 3. Konvencije predviđa pravo na sudjelovanje u postupcima:

„Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.”

B. Pravo Unije

1. Direktiva o nitratima

7. Šesta uvodna izjava Direktive o nitratima spominje zaštitnu svrhu Direktive o nitratima:

„budući da je stoga, radi zaštite zdravlja ljudi, živih resursa i ekosustava voda te radi osiguranja ostalih zakonitih upotreba voda, potrebno smanjiti onečišćenje voda uzrokovano ili izazvano nitratima iz poljoprivrednih izvora i spriječiti daljnje onečišćenje; [...]”

8. Trinaesta uvodna izjava Direktive o nitratima spominje vremenski okvir zaštitnih mjera.

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

9. Iz članka 1. Direktive o nitratima proizlaze njezini konkretni ciljevi:

„Ova Direktiva ima za cilj:

- smanjiti onečišćenje voda uzrokovano ili izazvano nitratima iz poljoprivrednih izvora, i
- spriječiti daljnje takvo onečišćenje.”

⁶ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998. (SL 2005., L 124, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.) koja je u ime Europske zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)

10. Pojam onečišćenja definiran je u članku 2. točki (j) Direktive o nitratima kao:

„[...] izravno ili neizravno ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora u vodni okoliš, čije posljedice mogu prouzročiti opasnost za zdravlje ljudi, ugroziti žive resurse i ekosustave voda, naštetiti pogodnostima [pratećoj infrastrukturi] ili narušiti ostale dozvoljene upotrebe vode”.

11. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive o nitratima države članice načelno moraju utvrditi ranjive zone:

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

12. Međutim, članak 3. stavak 5. Direktive o nitratima predviđa izuzeće od te odredbe:

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

13. Prema zahtjevu za prethodnu odluku, Austrija koristi navedeno izuzeće predviđeno člankom 3. stavkom 5.

14. Članak 5. Direktive o nitratima uređuje takozvane programe djelovanja:

„1. [...] države članice donose programe djelovanja u vezi s proglašenim ranjivim zonama radi ostvarivanja ciljeva iz članka 1.

2. [...]

3. [...]

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

(a) mjere iz Priloga III.;

(b) mjere koje su države članice propisale u kodeksima dobre poljoprivredne prakse utvrđenima sukladno članku 4., osim mjera koje se zamjenjuju mjerama iz Priloga III.

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

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

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

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

15. Članak 10. stavak 1. Direktive o nitratima uređuje obvezu država članica na podnošenje izvješća:

„S obzirom na četverogodišnje razdoblje nakon priopćenja ove Direktive i s obzirom na svako sljedeće četverogodišnje razdoblje, države članice Komisiji podnose izvješće s informacijama navedenima u Prilogu V.”

16. U Prilogu I. Direktivi o nitratima propisani su kriteriji za određivanje ranjivih zona. Dio A. točka 2. odnosi se na podzemne vode:

„sadrže li podzemne vode više od 50 mg/l nitrata ili bi mogle sadržavati više od 50 mg/l nitrata ako se djelovanje sukladno članku 5. ne poduzme”.

17. U skladu s točkom 4. podtočkom (e) Priloga V. Direktivi o nitratima države članice moraju obavijestiti Komisiju o pretpostavkama učinkovitosti svojih programa djelovanja:

„pretpostavke država članica o vjerojatnom roku unutar kojeg se očekuje utjecaj mjera iz programa djelovanja na vode određene u skladu s člankom 3. stavkom 1., uz navođenje stupnja neizvjesnosti tih pretpostavki”.

2. Direktiva o vodi za piće

18. Članak 5. stavci 1. i 2. Direktive o vodi za piće utvrđuju minimalne standarde za vodu za piće:

„1. Države članice utvrđuju vrijednosti koje se primjenjuju na vodu namijenjenu za ljudsku potrošnju za parametre određene u Prilogu I.

2. Vrijednosti određene u skladu sa stavkom 1. ne smiju biti blaže od vrijednosti određenih u Prilogu I. [...]”

19. Prema Dijelu B Priloga I. Direktivi o vodi za piće granična vrijednost za nitrate iznosi 50 mg/l.

3. Okvirna direktiva o vodama

20. Članak 4. stavak 1. točka (b) podtočka ii. Okvirne direktive o vodama⁷ precizira okolišne ciljeve u odnosu na podzemne vode:

„Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sve podzemne vode, osiguravaju ravnotežu između crpljenja i obnove podzemnih voda, s ciljem postizanja dobrog stanja podzemnih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih sukladno stavku 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8. ovog članka, te podložno primjeni članka 11. stavka 3. točke (j)”.

21. Članak 4. stavak 1. točka (c) Okvirne direktive o vodama sadržava posebno pravilo koje se odnosi na zaštićena područja:

„Države članice osiguravaju poštovanje svih standarda i ciljeva najkasnije 15 godina od dana stupanja na snagu ove Direktive, ukoliko nije drukčije određeno propisima Zajednice po kojima su pojedina zaštićena područja uspostavljena.”

⁷ Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku poglavlje 15., svezak 1., str. 48.) kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2014/101/EU od 30. listopada 2014. (SL 2014., L 311, str. 32.)

22. Članak 4. stavak 4. Okvirne direktive o vodama dopušta da se rokovi utvrđeni u članku 4. stavku 1. produlje za najviše dvanaest godina.

4. Direktiva o podzemnim vodama

23. Članak 4. stavak 2. Direktive o podzemnim vodama⁸ precizira kada se neko vodno tijelo nalazi u dobrom stanju.

„Vodno tijelo ili skupina vodnih tijela podzemne vode u dobrom je kemijskom stanju kada:

- (a) [...]
- (b) vrijednosti za standarde kvalitete podzemne vode navedene u Prilogu I. i [...] nisu premašene ni na jednom mjernom mjestu u tom vodnom tijelu ili skupini vodnih tijela podzemne vode; ili
- (c) [...]”

24. U točki 1. Priloga I. Direktivi o podzemnim vodama kao standard kvalitete podzemne vode uzima se vrijednost od 50 mg/l nitrata.

C. Austrijsko pravo

25. Upotreba podzemnih voda uređena je u članku 10. stavku 1. Wasserrechtsgesetzta (Zakon o vodama) na način da vlasnik zemljišta za upotrebu podzemnih voda za osnovne kućanske i gospodarske svrhe ne treba nikakvo posebno odobrenje tijela nadležnih za vode ako se voda crpi samo ručnim pumpama ili crpnim stanicama ili ako je takvo crpljenje razmjerno vlastitu zemljištu.

III. Činjenično stanje i zahtjev za prethodnu odluku

26. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Udruga vodovoda Sjeverno Gradišće), Robert Prandl i općina Zillingdorf (Austrija) zahtijevali su od tadašnjeg Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Savezno ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo, okoliš i vodno gospodarstvo, Austrija) izmjenu programa djelovanja donesenog u obliku nacionalne uredbe u svrhu provedbe članka 5. stavka 4. Direktive o nitratima na način da se time uskladi s Direktivom o nitratima i da se pri korištenju podzemnih voda iz vodnog tijela u kojem se nalaze bunari triju stranaka osigura tom direktivom zajamčena zaštita, posebno zaštita zdravlja ljudi.

27. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland četvrti je po veličini isporučitelj vodnih usluga Austrije koji pruža odgovarajuće vodne usluge s obzirom na to da raspolaze s preko 45 aktivnih izvora, odnosno zdenaca i izvora te godišnje opskrbljuje oko 160 000 ljudi. Riječ je o tijelu javnog prava, točnije o udruženju više općina. To je udruženje nacionalnom uredbom obvezano osigurati javnu opskrbu vodom uključujući ubiranje naknade za vodu na posebno određenom području. Vlasnici zemljišta na kojem se nalaze građevine i koja se nalaze u području te opskrbe vodom, načelno su obvezni priključiti te građevine na vodoopskrbnu mrežu. Wasserleitungsverband isto je tako ovlašten na temelju donesene uredbe naplatiti naknade za opskrbu vodom (koja ima kvalitetu vode za piće). To udruženje poduzima mjere kako bi se vrijednost nitrata u podzemnim vodama koje se crpe u svrhu dobivanja vode za piće prije isporuke potrošačima snizila na manje od 50 mg/l.

⁸ Direktiva 2006/118/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja (SL 2006., L 372, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 41.) kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2014/80/EU od 20. lipnja 2014. (SL 2014., L 182, str. 52.).

28. Robert Prandl, privatna osoba iz Donje Austrije, svoju potrebu za vodom koja nije za piće trenutačno pokriva iz kućnog zdenca koji se nalazi na njegovoj zemljišnoj čestici. S obzirom na povećane vrijednosti nitrata, on taj zdenac ne koristi da bi crpio vodu za piće. Stoga on svu vodu za piće nabavlja od javnog isporučitelja vodne usluge.

29. Općina Zillingdorf nalazi se u Donjoj Austriji i u komunalne svrhe upravlja zdencem s vodom koja nije za piće. Prvobitno je taj zdenac bio zdenac s vodom za piće, no s obzirom na veliko onečišćenje nitratima degradiran je na crpljenje vode koja nije za piće.

30. Prekoračenja vrijednosti nitrata od 50 mg/l u podzemnim vodama iznosila su u trenutku postavljanja zahtjeva, a iznose i sada na pojedinim mjernim mjestima Wasserleitungsverbanda, više od 100 %. Kućni zdenac R. Prandla pokazivao je u trenutku postavljanja zahtjeva vrijednost nitrata u visini od 59 mg/l, no ta je vrijednost u prosincu 2017. pala ispod vrijednosti od 50 mg/l. Nesporno je da su vrijednosti kolebale, tako da se ne može smatrati da je vrijednost nitrata uvijek bila manja od 50 mg/l. U trenutku postavljanja zahtjeva općinski zdenac pokazivao je onečišćenje nitratom od 71 mg/l koje je u prosincu 2017. još uvijek bilo povećano.

31. Nesporna je činjenica da se voda koja ima vrijednost nitrata veću od 50 mg/l ne koristi izravno kao voda za piće. Neke druge izravne opasnosti za zdravlje koje bi mogle proizaći iz postojećih povećanih vrijednosti nitrata u navedenim izvorima vode nisu poznate.

32. Isto je tako nesporno da su programom djelovanja u skladu s člankom 5. stavkom 4. Direktive o nitratima poduzete, te se još uvijek poduzimaju, mjere za postizanje ciljeva te direktive. Također je utvrđeno da su vrijednosti nitrata u podzemnim vodama u područjima koja su naznačili podnositelji zahtjeva konstantno bile i ostale povećane kroz određeno razdoblje.

33. U Donjoj Austriji postoji obveza priključenja na javnu vodoopskrbnu mrežu. Unatoč tomu, R. Prandl se, prema nacionalnom pravu, može koristiti vlastitim kućnim zdencem bez posebnog odobrenja, iako uz određena zakonska ograničenja. Opskrba vodom R. Prandla i Općine Zillingdorf ne odvija se putem Wasserleitungsverbanda, nego putem drugih javnih isporučitelja vodne usluge. Izravna opasnost za zdravlje uslijed povećanih vrijednosti nitrata ne postoji.

34. Zahtjev triju podnositelja odbijen je kao nedopušten odlukom Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) koju se sada osporava zbog toga što ti podnositelji nemaju subjektivna javna prava, odnosno zbog nedostatka njihove izravne zahvaćenosti. Verwaltungsgericht (Upravni sud) stoga Sudu upućuje sljedeća prethodna pitanja:

Treba li se članak 288. UFEU-a u vezi s člankom 5. stavkom 4. ili člankom 5. stavkom 5. Direktive o nitratima u vezi s njezinim Prilogom I. dijelom A. točkom 2. tumačiti na način da je

- (a) javni isporučitelj vodne usluge, koji pruža usluge vodoopskrbe i koji pri tome prije isporuke vode za piće potrošačima (s obvezom priključivanja) vodu, dobivenu iz zdenca koji mu stoji na raspolaganju, a u kojoj je povećana razina nitrata, odgovarajuće preradi kako bi vrijednost koncentracije nitrata u vodi prije isporuke potrošačima bila manja od 50 mg/l, te koji je zakonski obavezan opskrbiti određeno zemljopisno područje vodom, izravno zahvaćen u smislu sudske prakse Suda Europske unije (u ovom slučaju zato što Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. nije pravilno prenesena), zbog navodno nedostatnih planova djelovanja (budući da je na području ovog isporučitelja vodne usluge prekoračena vrijednost od 50 mg/l koncentracije nitrata u vodi), na način da su mu, zbog toga što mora provoditi mjere prerade vode, priznata subjektivna prava u okviru Direktive o nitratima

- a.1) za zahtijevanje izmjene već donesenog nacionalnog programa djelovanja za prijenos Direktive o nitratima, (prema članku 5. stavku 4. Direktive o nitratima) na način da se donesu strože mjere radi postizanja ciljeva iz članka 1. Direktive o nitratima, posebice postizanje vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l?
- a.2) za zahtijevanje donošenja dodatnih mjera ili pojačana djelovanja (prema članku 5. stavku 5. Direktive o nitratima) radi ostvarenja ciljeva iz članka 1. Direktive o nitratima, posebice postizanja vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l?
- (b) potrošač, koji je zakonski ovlašten za vlastite potrebe koristiti vodu iz vlastitog kućnog zdenca, a koju zbog povećanih vrijednosti nitrata ne koristi (u trenutku kada je podnesen predmetni zahtjev nije mogao koristiti, ali bi ga u razdoblju podnošenja predmetnog pitanja Sudu Europske unije mogao koristiti, no nesporno je da se može očekivati povećanje vrijednosti nitrata preko 50 mg/l koncentracije nitrata u vodi), nego je nabavlja od javnog isporučitelja vodne usluge, zahvaćen u smislu sudske prakse Suda Europske unije (u ovom slučaju zato što Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. nije pravilno prenesena), zato što, zbog navodno nedostatnih planova djelovanja s obzirom na to da koncentracija nitrata u vodi njegova mjesta crpljenja vode (kućni zdenac) prekoračuje vrijednost od 50 mg/l, ne može koristiti svoje zakonsko, iako ograničeno, pravo korištenja podzemnih voda na svojem zemljištu, ima subjektivna prava u okviru Direktive o nitratima
- b.1) za izmjenu već donesenog nacionalnog programa djelovanja za prijenos Direktive o nitratima, (prema članku 5. stavku 4. Direktive o nitratima) na način da se donesu strože mjere radi postizanja ciljeva iz članka 1. Direktive o nitratima, posebice postizanja vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l?
- b.2) za donošenje dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja (prema članku 5. stavku 5. Direktive o nitratima) s ciljem ostvarenja ciljeva iz članka 1. Direktive o nitratima, posebice postizanje vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l?
- (c) općina koja kao javno tijelo općinski zdenac, koji se inače koristi za opskrbu vodom za piće, zbog vrijednosti nitrata koji prelaze koncentraciju od 50 mg/l nitrata u vodi, koristi odnosno stavlja na raspolaganje samo kao zdenac s vodom koja nije za piće – pri čemu opskrba vodom za piće nije ograničena – izravno zahvaćena u smislu sudske prakse Suda Europske unije (u ovom slučaju zato što Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. nije pravilno prenesena zbog nedostatnih planova djelovanja), s obzirom na to da vrijednost koncentracije nitrata u vodi u mjestu crpljenja vode prekoračuje 50 mg/l te nije moguće korištenje vode kao vode za piće, zbog čega su joj priznata subjektivna prava u okviru Direktive o nitratima
- c.1) za izmjenu već donesenog nacionalnog programa djelovanja za prijenos Direktive o nitratima, (prema članku 5. stavku 4. Direktive o nitratima) na način da se donesu strože mjere radi postizanja ciljeva iz članka 1. Direktive o nitratima, posebice postizanja vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l?
- c.2) za donošenje dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja (prema članku 5. stavku 5. Direktive o nitratima) radi ostvarenja ciljeva iz članka 1. Direktive o nitratima, posebice postizanja vrijednosti koncentracije nitrata u podzemnim vodama iz pojedinih mjesta crpljenja do najviše 50 mg/l?

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

35. Pisano su se očitovali Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl i općina Zillingdorf zajedno kao tužitelji u glavnom postupku te Republika Austrija, Kraljevina Nizozemska i Europska komisija. Oni su, kao i Republika Poljska, sudjelovali na raspravi 6. veljače 2019.

IV. Pravna ocjena

36. U okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku potrebno je razjasniti mogu li tri tužitelja u glavnom postupku, javno poduzeće za opskrbu vodom za piće, općina koja upravlja zdencom i pojedinac, vlasnik zdenca, na temelju Direktive o nitratima zahtijevati da nadležna tijela poduzmu mjere koje nadilaze postojeći nacionalni program djelovanja u svrhu provedbe Direktive o nitratima kako bi se u podzemnim vodama postigao udio nitrata manji od 50 mg/l.

37. U tu ću svrhu najprije razmotriti u kojoj se mjeri tužitelji načelno mogu pozivati na odredbe Direktive o nitratima, a potom ću ispitati pod kojim bi uvjetima moglo postojati pravo na daljnje mjere koje osiguravaju odgovarajuće smanjenje udjela nitrata.

A. Pozivanje na Direktivu o nitratima

38. Što se tiče prava triju tužitelja u glavnom postupku da se pozivaju na Direktivu o nitratima, Austrija i Nizozemska iznose prigovor da onečišćenje zdenca nitratom ne izaziva nikakvu konkretnu opasnost za zdravlje jer javna opskrba vodom nudi dovoljno vode za piće koja ne pokazuje povećane vrijednosti nitrata. Poput Poljske, i one upozoravaju na posljedice dopuštanja *actio popularis*.

39. Taj argument nije uvjerljiv.

40. U nedostatku pravila određenih pravom Unije u pogledu načina sudskog preispitivanja, na unutarnjem je pravnom poretku svake države članice da odredi te načine na temelju načela postupovne autonomije, ali pod uvjetom da ne budu manje povoljna od onih koja uređuju slične nacionalne situacije (načelo ekvivalentnosti) te da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju ostvarivanje pravâ koja su dodijeljena pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti)⁹.

41. U predmetnom je slučaju naročito relevantno načelo djelotvornosti. Naime, s obvezujućim učinkom direktiva koji im je priznat člankom 288. UFEU-a bilo bi nespojivo načelno isključiti mogućnost dotičnih osoba da se pozovu na obveze propisane direktivom.¹⁰ Stoga se barem fizičkim i pravnim osobama na koje se povreda odredbi direktive izravno odnosi mora pružiti mogućnost da od nadležnih tijela, po potrebi uz obraćanje nadležnim sudovima, zahtijevaju pridržavanje odgovarajućih obveza¹¹.

42. Pretpostavka postojanja zahvaćenosti odredbama osigurava da mogućnost pozivanja na izravno primjenjive odredbe direktive neće dovesti do *actio popularis*.

⁹ Vidjeti u tom smislu presude od 16. prosinca 1976., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, t. 5.), od 27. lipnja 2013., Agrokonstulting, (C-93/12, EU:C:2013:432, t. 35. i 36.), i od 22. veljače 2018., INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, t. 42.).

¹⁰ Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 66.), od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 37.), od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 44.), i od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 34.).

¹¹ Vidjeti u tom smislu presude od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 39.), i od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 100.).

43. Izravna zahvaćenost tužitelja u glavnom postupku proizlazi već iz same činjenice da onečišćenje podzemnih voda nitratom narušava dozvoljeno korištenje njihovih zdenaca. Osim toga, opasnost za zdravlje koja proizlazi iz onečišćenja nitratom, barem kada je riječ o R. Prandlu, utemeljuje postojanje izravne zahvaćenosti.

a) *Onemogućavanje korištenja zdenca*

44. Do sada je Sud u odnosu na fizičke osobe utvrdio da razmatranja o izravnoj zahvaćenosti vrijede osobito za direktivu čiji je cilj zaštita zdravlja stanovništva, odnosno zaštita javnog zdravlja¹². U skladu sa svojom šestom uvodnom izjavom i člankom 2. točkom (j) Direktiva o nitratima dijeli taj cilj.¹³ Međutim, primarna zahvaćenost tužitelja u predmetnom slučaju samo posredno počiva na zaštiti zdravlja.

45. To je moguće s obzirom na činjenicu da je Sud utvrdio samo to da razmatranja o pozivanju na odredbe prava Unije koje se odnose na okoliš *osobito* vrijede za odredbe koje služe zaštiti zdravlja. No, presuda Folk, u kojoj je narušavanje ribolovnih prava bilo dovoljno da se opravda pozivanje na Direktivu o odgovornosti za okoliš¹⁴ u vezi s Okvirnom direktivom o vodama ukazuje na to¹⁵ da su mogući i drugi oblici zahvaćenosti.

46. U glavnom su postupku sva tri tužitelja izravno zahvaćeni, jer su, kako to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, ovlaštteni koristiti svoje zdence za crpljenje vode za piće, no to svoje pravo ne mogu ostvarivati bez daljnje prerade vode. Naime, s obzirom na graničnu vrijednost koja je iz razloga zaštite zdravlja utvrđena u skladu s člankom 5. i Prilogom I. Dijelom B Direktive o vodi za piće, voda koja sadržava više nitrata od 50 mg/l ne može se koristiti kao voda za piće.

47. Činjenica da je ta zahvaćenost obuhvaćena zaštitnom svrhom Direktive o nitratima, i stoga mora biti pravno relevantna, proizlazi naročito iz članka 2. točke (j). S tim u skladu direktiva treba spriječiti narušavanje dozvoljene upotrebe vode.

48. Prema zahtjevu za prethodnu odluku, zdenci se u svrhu crpljenja vode za piće koriste u skladu sa zakonom. Suprotno shvaćanju Austrije, u tom smislu nije potrebno nikakvo posebno pravo da bi se podzemne vode koje imaju kvalitetu vode za piće svugdje mogle zahvaćati. Već u njemačkoj i nizozemskoj verziji direktive korišteni pojam „rechtmäßig” pokazuje da se treba spriječiti već samo narušavanje dozvoljene upotrebe vode, dakle nije potrebno da postoji neko pravo koje se nužno mora moći ostvariti. Francuska i engleska verzija u tom su smislu još jasnije jer one koriste pojmove „légitime” i „legitimate”. Te bih jezične verzije razumjela na način, da je riječ o ovlaštenom korištenju vode.

49. Osim toga, Prilog I. dio A. točka 1. Direktive o nitratima, u kojem je određena granična vrijednost nitrata u državama članicama u svrhu određivanja ranjivih unutarnjih voda, upućivanjem na Direktivu o zahtjevima kvalitete površinskih voda za zahvaćanje vode za piće, koja je u međuvremenu ukinuta¹⁶, pokazuje da je upravo upotreba vode kao vode za piće obuhvaćena zaštitnom svrhom Direktive o nitratu¹⁷.

12 Presude od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 37.), od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 94.), i od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 55).

13 Vidjeti i presudu od 29. travnja 1999., Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215, t. 34.).

14 Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL 2004., L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.) kako je izmijenjena Direktivom Europskog parlamenta i vijeća 2009/31/EZ od 23. travnja 2009. (SL 2009., L 140, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 158.).

15 Presuda od 1. lipnja 2017. (C-529/15, EU:C:2017:419, t. 47. do 49.)

16 Direktiva Vijeća 75/440/EEZ od 16. lipnja 1975. (SL 1975., L 194, str. 26.)

17 Vidjeti presudu od 29. travnja 1999., Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215, t. 34.).

50. Stoga je za činjenicu zahvaćenosti mogućom povredom Direktive o nitratu, koja narušava upotrebu podzemnih voda kao vode za piće, u potpunosti dovoljno da je dozvoljena upotreba te vode kao vode za piće. Kada je riječ o takvoj zahvaćenosti, načelno mora postojati pravo da se zahtijeva pridržavanje Direktive o nitratima.

51. Može li netko, poput Wasserleitungsverbanda, eventualne povećane troškove prebaciti na treće osobe, pritom nije relevantno. Naime, i takvim se zahtjevom ograničava dozvoljena upotreba podzemnih voda.

52. Posljedica nužnosti da se dokaže zahvaćenost jest i ta, da tužitelji u glavnom postupku ne mogu općenito zahtijevati poštovanje Direktive o nitratima u Austriji, nego samo u mjeri u kojoj se to odnosi na podzemne vode koje oni upotrebljavaju. U tom se smislu čini dvojbenim jesu li R. Prandl ili općina Zillingdorf zahvaćeni kvalitetom podzemnog vodnog tijela Parndorfer Platte koje se u njihovom podnesku podnesenom zajedno s Wasserleistungsverbandom prikazuje naročito opterećenim.

b) Zaštita zdravlja

53. Osim toga, i opasnost za zdravlje koja proizlazi iz onečišćenja nitratom, barem kada je riječ o R. Prandlu, utemeljuje izravnu zahvaćenost.

54. Sud, međutim, u tom smislu nije kao uvjet postavio postojanje konkretne, nepobitne opasnosti za zdravlje. To se naročito jasno pokazuje u presudi Stichting Natuur en Milieu i dr. koja se odnosila na nacionalne gornje granice emisija za određene onečišćujuće tvari. Korelira li povreda tih gornjih granica s opasnošću za zdravlje, ovisi o raspodjeli onečišćujućih tvari¹⁸. No, neovisno o tome, Sud je utvrdio da postoje izravno zahvaćeni pojedinci koji mogu zahtijevati pridržavanje tih gornjih granica¹⁹.

55. S obzirom na navedenu sudsku praksu, i uz pretpostavku postojanja izravne zahvaćenosti, ne vidim nikakav razlog za veću restriktivnost. Politika Unije u području okoliša u skladu s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, članka 37. Povelje o temeljnim pravima i članka 191. stavka 2. UFEU-a ima za cilj visoku razinu zaštite. Prema potonje navedenoj odredbi ta zaštita počiva na načelima opreznosti i preventivnog djelovanja. S time bi bilo nespojivo da se sudska provedba prava okoliša učini ovisnom o nekoj konkretnoj, nepobitnoj opasnosti za zdravlje. Naime, u tom bi slučaju postojala bojazan da opasnost za zdravlje nastupi već prije stvarne provedbe.

56. Stoga su barem fizičke osobe, odnosno, u glavnom postupku R. Prandl, ovlaštene pozivati se na Direktivu o nitratima kada je riječ o narušavanju kvalitete podzemnih voda kojim su zahvaćene.

57. Suprotnu tomu, Wasserleitungsverband i općina pravne su osobe te stoga nisu izravno zahvaćene mogućim opasnostima za zdravlje. Osobito se u odnosu na općinu treba pretpostaviti da je ona prema nacionalnom pravu dužna štititi zdravlje svojih stanovnika. No, slične bi obveze mogle postojati za Wasserleitungsverband u pogledu njegovih kupaca. Budući da zahtjev za prethodnu odluku o tome ne sadržava nikakve podatke, nema ni smisla ulaziti dublje u ta razmatranja.

c) Arhuška konvencija

58. Navedeno tumačenje pojma zahvaćenosti proizlazi već izravno iz temeljnih načela prava Unije. No, to tumačenje ipak predstavlja i ispravnu provedbu obveza iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima. U skladu s člankom 9. stavkom 3. pripadnici javnosti koji udovoljavaju mjerilima utvrđenima domaćim zakonodavstvom trebaju imati

¹⁸ Vidjeti za ilustraciju moje mišljenje u predmetu Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, točka 68. i sljedeće, osobito t. 85.).

¹⁹ Presuda od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 94. i 99. do 103.)

pristup administrativnim ili sudbenim postupcima da bi osporili činjenja i nečinjenja tijela vlasti koja su u suprotnosti s odredbama domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na okoliš. Nadalje, članak 47. stavak 1. Povelje predviđa da svatko čija su prava ili slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom.

59. To pravo bilo bi lišeno svakog korisnog učinka, ako ne i sadržaja, kad bi se dopustilo da se nametanjem takvih mjerila određenim kategorijama „pripadnika javnosti”, a *fortiori* „pripadnicima zainteresirane javnosti” koji udovoljavaju zahtjevima iz članka 2. točke 5. Arhuške konvencije, zaniječe svako pravo na pravni lijek²⁰.

60. U skladu s člankom 2. točkom 5. Arhuške konvencije zainteresirana javnost obuhvaća javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana. Pritom se javnost u skladu s člankom 2. točkom 4. sastoji od fizičkih i/ili pravnih osoba.

61. Iz već navedenih razloga, svi su tužitelji u glavnom postupku zbog svojih zdenaca zahvaćeni onečišćenjem podzemnih voda i time ispunjavaju uvjete iz članka 2. točke 5. Arhuške konvencije.

62. Radi potpunosti valja napomenuti da se postojanje članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije ni u kojem slučaju ne smije razumjeti kao ograničavanje mogućnosti pozivanja na pravo Unije u području okoliša. Naime, prema članku 3. stavku 6. Konvencije ne zahtijeva se nikakvo potiskivanje važećih prava na pristup sudovima u pitanjima koja se tiču okoliša. Pozivanje članka 9. stavka 3. na mjerila utvrđena nacionalnim pravom stoga ne opravdava ograničavanje pozivanja na pravo Unije.

d) Međuzaključak

63. Slijedom navedenog može se zaključiti da se javni isporučitelj vodne usluge, pojedinac i općina kao javno tijelo načelno mogu pozivati na Direktivu o nitratima ako su zahvaćeni onečišćenjem podzemnih voda nitratima, primjerice zato što se sprječavaju u korištenju vlastitih zdenaca za dozvoljeno crpljenje vode za piće.

B. Pravo na mjere kojima se u podzemnim vodama želi postići vrijednost nitrata od 50 mg/l

64. Time, međutim, još nije odlučeno mogu li tužitelji u glavnom postupku isticati zahtjev da se poduzmu mjere s ciljem postizanja vrijednosti od 50 mg/l nitrata u podzemnim vodama.

65. Pojedinac se u svim slučajevima u kojima su odredbe neke direktive s obzirom na svoj sadržaj bezuvjetne i dovoljno precizne može na njih pozvati pred nacionalnim sudovima protiv države, bilo zato što je propustila pravodobno prenijeti tu direktivu u nacionalno pravo, bilo zato što ju je nepravilno prenijela²¹. Preciznost može biti nedostatna naročito ako sporne odredbe dopuštaju mogućnost diskrecijskog odlučivanja. U takvim slučajevima postoji, međutim, barem pravo da se sudskim putem preispita nalazi li se nacionalna odredba i njezina primjena u granicama margine prosudbe koje je definirala direktiva²².

20 Presuda od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 46.)

21 Presude od 19. siječnja 1982., Becker (8/81, EU:C:1982:7, t. 25.), od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 33.), i od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 70).

22 Presude od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr. (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 56.), od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 66.), od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 46.), od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 100. – 103.), od 5. rujna 2012., Rahman i dr. (C-83/11, EU:C:2012:519, t. 25.), kao i od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 44.).

66. U tom smislu nije relevantno, kako to Austrija ističe, je li direktiva pravilno prenesena. U slučaju pravilnog prenošenja direktive, zahvaćene se osobe moraju moći pozivati na provedbeno zakonodavstvo, a u slučaju nedostatnog prenošenja barem na odgovarajuće odredbe direktive. Osim toga, tužitelji zastupaju u najmanju ruku shvaćanje da Direktiva o nitratima nije pravilno primijenjena.

67. Članak 5. stavak 4. kao i članak 4. i Prilozi II. i III. Direktive o nitratima sadržavaju obvezne zahtjeve koji, barem djelomice, ne dopuštaju mogućnost diskrecijskog odlučivanja. Primjera radi navodi se ograničenje najveće količine gnojiva koje se u skladu s Prilogom III. Odjeljkom 1. točkom 2. smije rasprostraniti po hektaru površine²³. Budući da se osobe zahvaćene onečišćenjem nitratima načelno mogu pozivati na direktivu, onda bi trebali moći zahtijevati i provedbu tih najvećih dopuštenih količina i sličnih obveza.

68. Međutim, zahtjev za prethodnu odluku usmjeren je na pitanje postojanja prava zahtijevati mjere s ciljem osiguranja udjela nitrata u podzemnim vodama koji je manji od 50 mg/l, a koje ističu tužitelji u glavnom postupku.

69. Takvo pravo moglo bi proizaći iz članka 5. stavaka 4. i 5. Direktive o nitratima. Članak 5. stavak 4. predviđa da se u ranjivim zonama, odnosno u Austriji na cijelom državnom području, provode programi djelovanja čiji sadržaj proizlazi iz Priloga III. kao i članka 4. i Priloga II. U skladu s člankom 5. stavkom 5. države članice, osim toga, u okviru programa djelovanja poduzimaju i dodatne mjere ili pojačana djelovanja koja smatraju potrebnima, ako je od samog početka ili s obzirom na iskustvo stečeno prilikom provedbe programa djelovanja postane jasno da mjere u skladu s člankom 5. stavkom 4. nisu dostatne za ostvarivanje ciljeva navedenih u članku 1.

70. Stranke se spore osobito oko toga mora li vrijednost nitrata biti manja od 50 mg/l, ali i oko vremenskog okvira te diskrecijske ovlasti s kojom raspolažu države članice.

1. Vrijednost nitrata od 50 mg/l

71. Austrija i Nizozemska osporavaju činjenicu da Direktiva o nitratima utemeljuje obvezu sprječavanja onečišćenja podzemnih voda s koncentracijom nitrata većom od 50 mg/l ili smanjenja postojećeg snažnijeg onečišćenja tako da se ta vrijednost ne prekorači.

a) Odgovornost poljoprivrednog sektora

72. Navedenom se shvaćanju treba dodati da predmet mjera u skladu s Direktivom o nitratima nije onečišćenje voda nitratom u općenitom smislu. Naime, u skladu s člankom 1. potrebno je smanjiti onečišćenje voda uzrokovano ili izazvano nitratima iz *poljoprivrednih izvora* i spriječiti daljnje takvo onečišćenje.

73. Stoga se mjere u skladu s Direktivom o nitratima ne bi ni mogle poduzeti ako onečišćenje nitratima nije uzrokovano poljoprivredom. Pa ipak, onečišćenje ne mora uvijek biti uzrokovano isključivo poljoprivredom²⁴. Štoviše, mjere su potrebne već kada ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora znatno doprinosi onečišćenju²⁵. Sud je u prošlosti već smatrao značajnim da je

²³ Presude od 2. listopada 2003., Komisija/Nizozemska (C-322/00, EU:C:2003:532, t. 113.), i od 4. rujna 2014., Komisija/Francuska (C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 129.).

²⁴ Presude od 29. travnja 1999., Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215, t. 30.), od 8. rujna 2005., Komisija/Španjolska (C-416/02, EU:C:2005:511, t. 69.), i od 22. rujna 2005., Komisija/Belgija (C-221/03, EU:C:2005:573, t. 84.)

²⁵ Presude od 29. travnja 1999., Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215, t. 35.), i od 22. rujna 2005., Komisija/Belgija (C-221/03, EU:C:2005:573, t. 87.)

valonska poljoprivreda bila odgovorna za 19 % ukupnog dušika u bazenu rijeke Maas i za 17 % u bazenu rijeke Schelde, a te se obje rijeke ulijevaju u eutrofično Sjeverno more²⁶. To pokazuje da su već relativno ograničeni doprinosi poljoprivrede opterećenju dušikom dostatni da bi se pokrenulo ispunjavanje obveza u skladu s Direktivom o nitratima.

74. Okolnost da austrijska poljoprivreda ispuštanjem dušika značajno pridonosi opterećenju podzemnih voda nitratima u području u kojem tužitelji u glavnom postupku imaju svoje zdence proizlazi već iz činjenice da Austrija na tom području provodi programe djelovanja u skladu s člankom 5. stavkom 4. Direktive o nitratima. Naime, bez značajnog doprinosa poljoprivrede to ne bi bilo potrebno.

b) Dopušteno opterećenje podzemnih voda nitratima

75. Ako poljoprivreda značajno pridonosi opterećenju nitratom, onda kako članak 3. stavak 1. i Prilog I. dio A. točka 2. Direktive o nitratima tako i definicija pojma onečišćenja u skladu s člankom 2. točkom (j) u vezi s Direktivom o vodi za piće dovodi do zaključka da se opterećenje podzemnih voda s više od 50 mg/l nitrata smatra onečišćenjem. U tom slučaju države članice moraju poduzeti mjere u skladu s člankom 5. Direktive o nitratima.

76. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive o nitratima, onečišćene vode i vode kojima prijeti onečišćenje, ako se ne poduzme djelovanje sukladno članku 5., države članice utvrđuju se prema kriterijima utvrđenima u Prilogu I. U skladu s dijelom A. točkom 2. Priloga I. Direktivi o nitratima smatra se da je tomu tako ako podzemne vode sadržavaju ili mogu sadržavati više od 50 mg/l nitrata i²⁷ nisu poduzete nikakve mjere u smislu članka 5.

77. Međutim, ako se neko područje s više od 50 mg/l nitrata u podzemnim vodama smatra zahvaćenim onečišćenjem, tada se to onečišćenje u skladu s člankom 1. Direktive o nitratima treba spriječiti ili otkloniti.

78. Osim toga, članak 2. točka (j) Direktive o nitratima definira onečišćenje kao izravno ili neizravno ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora u vodni okoliš, čije posljedice mogu prouzročiti opasnost za zdravlje ljudi, ugroziti žive resurse i ekosustave voda, naštetiti pratećoj infrastrukturi ili narušiti ostale dozvoljene upotrebe vode.

79. Opterećenje podzemnih voda s više od 50 mg/l nitrata već se stoga treba smatrati onečišćenjem jer sprječava dozvoljeno korištenje zdenaca za zahvaćanje vode za piće. Naime, za vodu za piće u skladu s člankom 5. i Prilogom I. Dijelom B. Direktive o vodi za piće propisana je granična vrijednost nitrata u visini od 50 mg/l.

80. Razlikovanje između sirove vode i vode za piće koje navodi Austrija ne dovodi u pitanje ovaj zaključak.

81. Točno je da Direktiva o nitratima ne utemeljuje nikakvo pravo na to da se podzemne vode bez ikakva ograničenja koriste kao voda za piće. Tako Direktiva o nitratima ne sadržava nikakve zahtjeve u pogledu drugih onečišćujućih tvari ili o onečišćenju nitratima koje nije uzrokovano poljoprivredom.

²⁶ Presuda od 22. rujna 2005., Komisija/Belgija (C-221/03, EU:C:2005:573, t. 86.)

²⁷ Kako se to pokazuje u kontekstu članka 3. stavka 1., a potvrđuje naročito engleskom i francuskom verzijom Priloga I. dijela A. točke 2., riječ „und” („i”) u njemačkoj verziji treba razumjeti u smislu riječi „falls” („ako”).

82. Kao što je već navedeno, Direktiva o nitratima, međutim, mora osigurati da zahvaćanje vode za piće nije spriječeno zbog onečišćenja određenih voda nitratima²⁸, u svakom slučaju u mjeri u kojoj je to onečišćenje uzrokovano poljoprivredom.

83. To tumačenje Direktive o nitratima potvrđuje se činjenicom da članak 4. stavak 2. i Prilog I. točka 1. Direktive o podzemnim vodama za dobro stanje podzemnih voda isto tako utvrđuju graničnu vrijednost od 50 mg/l nitrata. U članku 4. stavku 2. Direktive o podzemnim vodama navode se i alternativna mjerila za dobro stanje podzemnih voda. Osim toga, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Okvirne direktive o vodama produljeni rokovi za postizanje tog stanja još nisu istekli. Pa ipak, i kriterij iz Direktive o podzemnim vodama ukazuje na to da mjerodavna mora biti vrijednost za utvrđivanje onečišćenja koja je sadržana u Direktivi o nitratima.

84. Stoga mjere za provedbu Direktive o nitratima moraju imati za cilj da spriječe ili otklone onečišćenje podzemnih voda nitratom koje je veće od 50 mg/l ako ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora značajno pridonosi tom onečišćenju.

2. Vremenski okvir

85. Austrija, međutim, navodi i to da nije jasno do kada se ciljevi iz članka 1. Direktive o nitratima moraju postići.

86. Točno je da Direktiva o nitratima ne sadržava nikakav rok do kada se postojeće onečišćenje mora smanjiti u mjeri da je manje od navedene vrijednosti te da više nema opasnosti od ponovnog prekoračenja. Odgovarajući rokovi proizlaze štoviše iz članka 4. stavaka 1. i 4. Okvirne direktive o vodama u vezi s Direktivom o podzemnim vodama, a ti rokovi zbog dopuštenog produljena još nisu istekli.

87. Usto valja napomenuti da obvezujući zahtjevi u pogledu rokova, kada je riječ o stanju podzemnih voda, mogu i u praktičnom smislu biti povezani s nepremostivim poteškoćama. Naime, već se u trinaestoj uvodnoj izjavi Direktive o nitratima utvrđuje da zbog lokalnih geoloških uvjeta mogu proći godine dok zaštitne mjere ne dovedu do poboljšanja kvalitete vode. Daljnji faktori, poput određene količine oborina ili isparavanja, također su relevantni²⁹.

88. No, iako Direktiva o nitratima ne utvrđuje do kada se moraju postići ciljevi iz članka 1., ona ipak sadržava obvezujuća pravila o tome do kada se moraju poduzeti mjere potrebne za ostvarenje tih ciljeva. Ta obveza, naime, postoji od početka prvog programa djelovanja ili na temelju iskustva stečenog tijekom provedbe programa djelovanja, odnosno čim se utvrdi da su mjere potrebne³⁰. U pogledu toga ne postoji diskrecijska ovlast.

89. Osim toga, iz članka 5. stavka 7. Direktive o nitratima proizlazi vremenski okvir u kojem države članice moraju ocijeniti navedena iskustva. S tim u skladu države članice preispituju svoje programe djelovanja najmanje svake četiri godine te ih, prema potrebi, revidiraju. U tom kontekstu države članice trebaju poduzeti dodatne mjere, osim onih u članku 5. stavku 4. Direktive o nitratima, ili pojačana djelovanja prema članku 5. stavku 5., ako je to potrebno³¹.

28 Vidjeti točke 46. do 50. ovog mišljenja.

29 Prema izvještaju Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich (Savezno ministarstvo poljoprivrede, šumarstva, okoliša i vodnog gospodarstva Republike Austrije), *Grundwasseralter in Österreich - mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern (Starost podzemnih voda u Austriji – prosječno vrijeme zadržavanja u odabranih vodnim tijelima podzemnih voda)* (Stanje: prosinac 2015., <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), prosječno vrijeme zadržavanja podzemnih voda u područjima zahvaćenim u glavnom postupku iznosi djelomice između jedanaest i 25 godina, a djelomice čak 25 do 50 godina.

30 Presude od 2. listopada 2003., Komisija/Nizozemska (C-322/00, EU:C:2003:532, t. 166.), i od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka (C-543/16, neobjavljeno, EU:C:2018:481, t. 53.).

31 Pozivanje njemačke verzije na članak 5. u cijelosti očigledno je pogrešno.

90. Ako se prilikom tih redovitih preispitivanja ne utvrde poboljšanja stanja, tada se prema mišljenju Suda na temelju toga mora izvesti zaključak da programi djelovanja nisu dostatni³². Države članice u tom slučaju ne mogu čekati na trenutak u kojem više nema razumne sumnje u pogledu potrebe poduzimanja dodatnih mjera ili pojačanih djelovanja³³. Kako Komisija naglašava, to vrijedi tim više ako onečišćenje traje već duže vrijeme.

91. Diskrecijska ovlast, u najboljem slučaju, postoji u pogledu određenih mjera i, s time povezanog, trenutka u kojem se ostvaruju ciljevi iz članka 1. Direktive o nitratima.

92. Međutim, države članice tu diskrecijsku ovlast moraju izvršavati te navesti koje dodatne mjere poduzimaju kao i kada bi one trebale postići navedene ciljeve. Jer prema članku 10. stavku 1. Direktive o nitratima i točki 4. podtočki (e) njezina Priloga V., one svake četiri godine podnose Komisiji izvješće koje, među ostalim, sadržava njihovu pretpostavku o roku u kojem će ranjive vode vjerojatno reagirati na mjere iz programa djelovanja.

93. Stoga države članice moraju svake četiri godine učinkovito preispitati jesu li postojeći programi djelovanja za provedbu Direktive o nitratima dostatni da bi se spriječilo ili otklonilo opterećenje podzemnih voda nitratom koje je veće od 50 mg/l te poduzeti sve potrebne dodatne mjere ili pojačana djelovanja ako se pokaže da tomu nije tako.

3. Ocjena programâ djelovanja

94. No, preispitivanje činjenice je li postojeći program djelovanja dostatan zahtijeva postojanje pretpostavki o utjecaju tog programa na opterećenje podzemnih voda nitratima. Osim toga, može biti potrebna i procjena o tome koje su dodatne mjere potrebne.

a) Kriterij ocjenjivanja

95. Već iz gore navedene trinaeste uvodne izjave Direktive o nitratima proizlazi da takvo ocjenjivanje u pogledu podzemnih voda nije uvijek jednostavno jer, s tim u skladu, zbog lokalnih geoloških uvjeta mogu proći godine dok zaštitne mjere ne dovedu do poboljšanja. Kao što je tamo već izneseno, daljnji faktori poput količine oborina ili isparavanja isto su tako relevantni³⁴.

96. Pravo Unije dopušta nadležnim tijelima država članica prilikom ocjenjivanja takvih složenih pitanja široku diskrecijsku ovlast, kako sam to navela u svojem nedavnom mišljenju u predmetu Craeynest³⁵. Isto je tako i Sud u pogledu određenih pravila Direktive o nitratima već priznao diskrecijsku ovlast³⁶.

97. Za razliku od problematike u slučaju Craeynest koja se odnosi na kvalitetu zraka³⁷, u predmetnom postupku nije razvidno da onečišćenje podzemnih voda nitratima vodi do ozbiljne opasnosti za zdravlje ljudi ili za slične ciljeve zaštite okoliša u Uniji. Stoga ograničavanje diskrecijske ovlasti nadležnih tijela nije nužno.

32 Presuda od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka (C-543/16, neobjavljeno, EU:C:2018:481, t. 61.)

33 Presuda od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka (C-543/16, neobjavljeno, EU:C:2018:481, t. 63. i 64.)

34 Vidjeti bilješku 29.

35 C-723/17, EU:C:2019:168, t. 41. i sljedeće). Vidjeti o tome osobito presude od 21. siječnja 1999., Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, t. 35.), i od 9. lipnja 2005., HLH Warenvertrieb i Orthica (C-211/03, C-299/03 te C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, t. 76.).

36 Presude od 29. travnja 1999., Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215, t. 37. i 39.), od 2. listopada 2003., Komisija/Nizozemska (C-322/00, EU:C:2003:532, t. 46.), od 27. lipnja 2002., Komisija/Francuska (C-258/00, EU:C:2002:400, t. 53.), i od 4. rujna 2014., Komisija/Francuska (C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 30.).

37 Vidjeti o tome moje mišljenje u predmetu Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, t. 47. i 48. kao i t. 53. i sljedeće).

98. Prilikom izvršavanja te diskrecijske ovlasti, države članice moraju uzeti u obzir cilj Direktive o nitratima koji se sastoji u smanjenju onečišćenja voda nitratima poljoprivrednog porijekla³⁸. One isto tako moraju paziti i na to da se ciljevi politike Unije u području okoliša postignu u skladu sa zahtjevima iz članka 191. stavaka 1. i 2. UFEU-a³⁹.

99. Premda postupovna autonomija država članica dopušta nacionalnim sudovima da se takve diskrecijske odluke podvrgnu strožem preispitivanju⁴⁰, ipak ih pravo Unije na to ne obvezuje. Načelno je dovoljno ako se sudska kontrola ograniči na očite nedostatke ocjenjivanja i povrede postupka⁴¹. Osim toga, potrebno je ispitati i jesu li nadležna tijela pažljivo i nepristrano ispitala sve relevantne informacije konkretnog slučaja⁴².

b) Ispitivanje svih relevantnih elemenata

100. U glavnom se postupku posebno značenje pridaje razjašnjenju svih relevantnih elemenata. U tu svrhu članak 5. stavak 6. prva rečenica Direktive o nitratima sadržava mjerodavne zahtjeve, jer se s tim u skladu države članice moraju pobrinuti za izradu i provedbu odgovarajućih programâ praćenja kako bi se mogla ocijeniti učinkovitost programâ djelovanja.

101. To naročito znači da se države članice ne smiju ograničiti na mjerenja podzemnih voda ako ta mjerenja zbog geoloških i klimatskih uvjeta nisu prikladna da bi se u četverogodišnjem ciklusu preispitivanja pokazalo jesu li programi djelovanja učinkoviti ili ne⁴³. Premda pravo Unije ne zahtijeva da države članice učine nemoguće, one ipak moraju u slučaju potrebe primijeniti barem alternativne metode mjerenja koje su poznate kao učinkovite te se primjereno potruditi oko razvoja novih prikladnih metoda, ako takvih još nema. S tim u skladu austrijsko izvješće o primjeni Direktive o nitratima opisuje pilot-projekt uzorkovanja takozvanih drenažnih voda⁴⁴. Osim toga, moglo bi se razmisliti i o modelima izračuna ili mjerenjima u tlu koje se nalazi iznad razine podzemnih voda.

102. Iako i pri utvrđivanju tih metoda i ocjenjivanja njihovih rezultata postoji diskrecijska ovlast, i u tom je slučaju riječ složenim znanstvenim pitanjima. Nacionalni sudovi moraju ipak barem moći ispitati primjenjuju li nadležne službe uopće takve metode i jesu li one, kao i njihovi rezultati, znanstveno prihvatljivi.

c) Obrazloženje programa djelovanja

103. Osim navedenog, nacionalni će sud morati ispitati činjenicu je li se u obrazloženju programa djelovanja u pogledu svih znanstveno utemeljenih dvojbi koje se tiču dostatnosti programa iznijela logična i dosljedna argumentacija.

38 Presude od 27. lipnja 2002., Komisija/Francuska (C-258/00, EU:C:2002:400, t. 53.), od 2. listopada 2003., Komisija/Nizozemska (C-322/00, EU:C:2003:532, t. 46.), i od 4. rujna 2014., Komisija/Francuska (C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 30.).

39 Presude od 4. rujna 2014., Komisija/Francuska (C-237/12, EU:C:2014:2152, t. 30.), vidjeti već i presudu od 2. listopada 2003., Komisija/Nizozemska (C-322/00, EU:C:2003:532, t. 45.).

40 Moje mišljenje u predmetu Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, t. 39.).

41 Presude od 21. siječnja 1999., Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, t. 35.), i od 9. lipnja 2005., HLH Warenvertrieb i Orthica (C-211/03, C-299/03 te C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, t. 76.). Vidjeti o tome detaljnije moje mišljenje u predmetu Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, t. 38. do 51.).

42 Presude od 9. ožujka 2010., ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 61.), od 22. studenoga 2012., M. (C-277/11, EU:C:2012:744, t. 88.), od 18. srpnja 2013., FIFA/Komisija (C-204/11 P, EU:C:2013:477, t. 20., i C-205/11 P, EU:C:2013:478, t. 21.), od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 48.), i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 38.).

43 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Komisija/Njemačka (C-543/16, neobjavljeno, EU:C:2018:481, točke 67. i 68.).

44 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich (Savezno ministarstvo poljoprivrede, šumarstva, okoliša i vodnog gospodarstva Republike Austrije), *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG - Österreichischer Bericht 2016*, str. 58. i 59.

104. Kako je to Komisija pravilno primijetila, prilikom ocjenjivanja programa djelovanja od strane nadležnih tijela naročito su značajna moguća prekoračenja vrijednosti od 50 mg/l nitrata u podzemnim vodama, njihovo trajanje kao i kretanja. U tom će se smislu trebati preispitati tvrdnje tužitelja u glavnom postupku prema kojima se unatoč programima djelovanja koji postoje od 2003. godine onečišćenje podzemne vode nitratima nije poboljšalo, nego se djelomice čak i pogoršalo.

105. Daljnje pitanje koje zaslužuje pozornost pitanje je viška dušika koji prema Izvešću Republike Austrije o primjeni Direktive o nitratima od 2007. godine u prosjeku iznosi 30 kg/ha godišnje⁴⁵. Takav je višak, barem *prima facie*, u suprotnosti s člankom 5. stavkom 4. i Prilogom III. stavkom 1. točkom 3. Direktive o nitratima. S tim u skladu države članice trebaju ograničiti upotrebu gnojiva na poljoprivredne površine, i to s ciljem postizanja ravnoteže između predviđene potrebe usjeva za dušikom i opskrbe usjeva dušikom iz tla te gnojidbom. Međutim, višak dušika teško da se može smatrati ravnotežom.

106. Međutim, zahtjevi postavljeni u pogledu obrazloženja programa djelovanja ne smiju se miješati s time je li ocjena nadležnih tijela uvjerljiva. Zahtjevi u pogledu obrazloženja u načelu su ispunjeni ako razlozi omogućavaju ispitati je li ocjena očito pogrešna.

d) Utvrđivanje očite pogreške u ocjeni

107. Naposljetku, u pogledu utvrđenja očite pogreške u ocjeni, Sud još nije razvio općenitu definiciju. Međutim, iz sudske prase proizlazi da odluka nije opterećena takvom nekom pogreškom ako se može donijeti „razumno”⁴⁶. Suprotno tomu, osobito očite nedosljednosti ili nedostatak indicija za donošenje zaključaka utemeljuju očitu pogrešku⁴⁷. Isto je tako takvu ocjenu moguće opovrći na način da se dokaže da nije vjerodostojna ili da nije prihvatljiva⁴⁸.

e) Međuzaključak

108. U konačnici se može zaključiti da nacionalni sudovi moraju moći preispitati ocjenu učinkovitosti programâ djelovanja i odluku o poduzimanju dodatnih mjera ili pojačanog djelovanja ili odluku o odustajanju od toga barem u pogledu očitih pogrešaka kao i u pogledu toga jesu li nadležna tijela poštovala granice svoje diskrecijske ovlasti i postupovne zahtjeve, osobito obvezu obrazlaganja, te jesu li ispitala sve relevantne elemente.

V. Zaključak

109. Slijedom navedenog predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

1. Javni isporučitelj vodne usluge, pojedinac i općina kao javno tijelo mogu se načelno pozivati na Direktivu Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja nitratima iz poljoprivrednih izvora ako su zahvaćeni onečišćenjem podzemnih voda, primjerice zato što ih se sprječava da se koriste vlastitim zdcencima za dozvoljeno crpljenje vode za piće.
2. Mjere za provedbu Direktive 91/676 moraju imati za cilj sprječavanje ili otklanjanje onečišćenja podzemnih voda koje je veće od 50 mg/l nitrata ako ispuštanje dušikovih spojeva iz poljoprivrednih izvora značajno pridonosi tom onečišćenju.

⁴⁵ Navedeno u bilješci 44., str. 40. i 41.

⁴⁶ Presuda od 12. ožujka 2002., Omega Air i dr. (C-27/00 i C-122/00, EU:C:2002:161, t. 72.)

⁴⁷ Presuda od 22. studenoga 2007., Španjolska/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, t. 60.)

⁴⁸ Presuda od 14. lipnja 2018., Lubrizol France/Vijeće (C-223/17 P, neobjavljeno, EU:C:2018:442, t. 39.)

3. Države članice moraju svake četiri godine učinkovito preispitati jesu li postojeći programi djelovanja za provedbu Direktive 91/676 dostatni da bi se spriječilo ili otklonilo onečišćenje podzemnih voda koje je veće od 50 mg/l nitrata te poduzeti sve potrebne dodatne mjere ili pojačana djelovanja, ako se pokaže da tomu nije tako.
4. Nacionalni sudovi ocjenu učinkovitosti programa djelovanja i odluku o poduzimanju ili odricanju od dodatnih mjera ili pojačanog djelovanja moraju moći ispitati barem u pogledu očitih pogrešaka kao i u pogledu činjenice jesu li nadležna tijela poštovala granice svoje diskrecijske ovlasti i postupovne zahtjeve, osobito obvezu obrazlaganja, te ispitala sve relevantne elemente.