



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 28 maart 2019¹

Zaak C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Gemeinde Zillingdorf,
in tegenwoordigheid van:**

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

[verzoek van het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) om
een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Richtlijn 91/676/EEG – Bescherming van water
tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen – Risico op overschrijding van
grenswaarden of alarmdrempels – Verplichting tot het opstellen van een actieprogramma –
Rechtstreekse werking – Rechten van gedupeerden”

I. Inleiding

1. Al in 1991 heeft de Unie regelingen vastgesteld om de verontreiniging van water met nitraten tegen te gaan, namelijk de richtlijn inzake stedelijk afvalwater², die met name de bouw en exploitatie van zuiveringsinstallaties regelt, en de nitraatrichtlijn³, die betrekking heeft op nitraten die afkomstig zijn uit de landbouw. Doel van deze regelingen is in de eerste plaats de bescherming van ecosystemen tegen een overmatige toevoer van voedingsstoffen. Tegelijkertijd zijn aan nitraten ook risico's verbonden voor de gezondheid, met name voor die van zeer jonge zuigelingen.⁴ Daarom bevat de drinkwaterrichtlijn⁵ een grenswaarde van 50 mg nitraat per liter, een waarde die ook in de nitraatrichtlijn wordt genoemd.

2. Verzoekers in het hoofdgeding, een drinkwaterbedrijf, een particulier en een gemeente, eisen daarom maatregelen die moeten waarborgen dat het nitraatgehalte van het grondwater lager is dan 50 mg per liter. De bevoegde instanties betwisten echter dat verzoekers bevoegd zijn om deze maatregelen te eisen. Bovendien is omstreden of verdere maatregelen nodig zijn en of de relevante regelingen rechtstreekse werking hebben.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB 1991, L 135, blz. 40).

3 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB 1991, L 375, blz. 1).

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

5 Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB 1998, L 330, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2015/1787 van de Commissie van 6 oktober 2015 tot wijziging van de bijlagen II en III bij richtlijn 98/83/EG van de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB 2015, L 260, blz. 6).

3. Deze procedure stelt het Hof opnieuw in de gelegenheid zich te buigen over de vraag wie zich voor nationale rechterlijke instanties kan beroepen op milieurechtelijke bepalingen van het Unierecht. Daarnaast zal voor het eerst moeten worden ingegaan op de vraag in hoeverre voor deze rechterlijke instanties een beroep op de nitraatrichtlijn mogelijk is.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verdrag van Aarhus

4. Volgens artikel 2 („Begripsomschrijvingen”), punten 4 en 5, van het Verdrag van Aarhus⁶

„4. wordt onder ‚het publiek’ verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

5. wordt onder ‚het betrokken publiek’ verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; [...]”

5. Artikel 3, lid 6, van het Verdrag regelt de verhouding tot bestaande rechten:

„Dit Verdrag verplicht niet tot het afwijken van bestaande rechten op toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.”

6. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag voorziet in een beroepsrecht:

„Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.”

B. Unierecht

1. Nitraatrichtlijn

7. In de zesde overweging van de nitraatrichtlijn wordt de beschermingsdoelstelling van de richtlijn genoemd:

„Overwegende dat het daarom nodig is, teneinde de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen en ander rechtmatig gebruik van water veilig te stellen, de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen; [...]”

8. In de dertiende overweging van de nitraatrichtlijn wordt het tijds kader van beschermingsmaatregelen aangesneden.

„Overwegende dat de hydrogeologische situatie in bepaalde lidstaten van dien aard is dat het vele jaren kan duren voordat beschermingsmaatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit leiden.”

⁶ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 1998 (PB 2005, L 124, blz. 4), goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

9. Uit artikel 1 van de nitraatrichtlijn blijken de concrete doelen van deze richtlijn:

„Deze richtlijn heeft tot doel:

- de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en
- verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.”

10. Onder „verontreiniging” wordt volgens artikel 2, onder j), van de nitraatrichtlijn verstaan:

„[...] het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd”.

11. Volgens artikel 3, lid 1, van de nitraatrichtlijn dienen de lidstaten vast te stellen welke zones in beginsel kwetsbaar zijn:

„De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.”

12. Artikel 3, lid 5, van de nitraatrichtlijn voorziet evenwel in een uitzondering:

„De lidstaten zijn ontheven van de verplichting specifieke kwetsbare zones te bepalen, indien zij overeenkomstig deze richtlijn actieprogramma's als bedoeld in artikel 5 opstellen en op hun gehele grondgebied toepassen.”

13. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing beroept Oostenrijk zich op de uitzondering waarin artikel 3, lid 5, van de nitraatrichtlijn voorziet.

14. Artikel 5 van de nitraatrichtlijn bevat regelingen met betrekking tot de zogenoemde actieprogramma's:

„(1) [...] de lidstaten [dienen] ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

(2) [...]

(3) [...]

(4) De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

- a) de maatregelen van bijlage III;
- b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III.

(5) De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

(6) De lidstaten stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de overeenkomstig dit artikel opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

Lidstaten die artikel 5 op hun gehele grondgebied toepassen controleren het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

(7) De lidstaten bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van de eventueel krachtens lid 5 genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig. Zij stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de actieprogramma's."

15. In artikel 10, lid 1, van de nitraatrichtlijn is de rapportageplicht van de lidstaten geregeld:

„Voor de periode van vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn en voor elke daarop volgende periode van vier jaar dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in met de in bijlage V bedoelde informatie."

16. In bijlage I van de nitraatrichtlijn zijn de criteria vastgelegd voor het vaststellen van kwetsbare zones. Deel A, punt 2, heeft betrekking op grondwater:

„of grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven”.

17. Volgens bijlage V, punt 4, onder e), bij de nitraatrichtlijn moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van veronderstellingen omtrent de doeltreffendheid van hun actieprogramma's:

„de veronderstellingen van de lidstaat omtrent de vermoedelijke tijdschaal waarbinnen de maatregelen in het actieprogramma naar verwachting effect zullen sorteren in de overeenkomstig artikel 3, lid 1, vastgestelde wateren, met een indicatie van de onzekerheidsfactor in die veronderstellingen”.

2. Drinkwaterrichtlijn

18. In artikel 5, leden 1 en 2, van de drinkwaterrichtlijn zijn de minimumeisen voor drinkwater geregeld:

„(1) De lidstaten stellen voor de in bijlage I vermelde parameters de waarden vast die van toepassing zijn op voor menselijke consumptie bestemd water.

(2) De overeenkomstig lid 1 vastgestelde waarden zijn niet minder streng dan de in bijlage I vermelde waarden. [...]"

19. Volgens bijlage I, deel B, bij de drinkwaterrichtlijn bedraagt de grenswaarde voor nitraat 50 mg per liter.

3. Kaderrichtlijn water

20. Artikel 4, lid 1, onder b), ii), van de kaderrichtlijn water⁷ preciseert de milieudoelstellingen met betrekking tot grondwater:

„[De lidstaten] beschermen, verbeteren en herstellen [...] alle grondwaterlichamen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede grondwatertoestand overeenkomstig de bepalingen van bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen overeenkomstig lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel en onder voorbehoud van toepassing van artikel 11, lid 3, onder j)”.

21. Artikel 4, lid 1, onder c), van de kaderrichtlijn water bevat een speciale regeling voor beschermde gebieden:

„[U]iterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voldoen de lidstaten aan alle normen en doelstellingen, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld.”

22. Volgens artikel 4, lid 4, van de kaderrichtlijn water is het toegestaan de in artikel 4, lid 1, vastgestelde termijnen met maximaal twaalf jaar te verlengen.

4. Grondwaterrichtlijn

23. In artikel 4, lid 2, van de grondwaterrichtlijn⁸ wordt gepreciseerd wanneer een grondwaterlichaam in een goede toestand verkeert.

„Een grondwaterlichaam of een groep grondwaterlichamen wordt geacht in een goede chemische grondwatertoestand te verkeren indien:

- a) [...]
- b) de waarden voor de in bijlage I vermelde grondwaterkwaliteitsnormen en [...] in geen enkel monitoringpunt in dat grondwaterlichaam of in die groep van grondwaterlichamen worden overschreden; of
- c) [...]”

24. In bijlage I, punt 1, bij de grondwaterrichtlijn wordt een grondwaterkwaliteitsnorm van 50 mg nitraat per liter vastgesteld.

⁷ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (PB 2014, L 311, blz. 32).

⁸ Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PB 2006, L 372, blz. 19), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/80/EU van de Commissie van 20 juni 2014 (PB 2014, L 182, blz. 52).

C. Oostenrijks recht

25. In § 10, lid 1, van het Wasserrechtsgesetz (wet inzake het waterrecht) is het gebruik van grondwater dusdanig geregeld dat grondeigenaren voor het gebruik van grondwater geen vergunning van de waterautoriteit nodig hebben wanneer de winning ervan uitsluitend met behulp van handbediende pompen of emmerelevatoren gebeurt of wanneer de onttrekking van grondwater in redelijke verhouding tot de grondeigendom staat.

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

26. Het Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (hierna ook: „waterleidingbedrijf”), Robert Prandl en de gemeente Zillingdorf (Oostenrijk) dienden bij het toenmalige Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (federaal ministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Waterbeheer, Oostenrijk) het verzoek in, het actieprogramma dat is vastgesteld in de vorm van een nationale regeling tot omzetting van artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn, in die zin te wijzigen dat het in overeenstemming is met de nitraatrichtlijn en dat de door deze richtlijn geboden bescherming, in het bijzonder van de menselijke gezondheid, gewaarborgd is wanneer grondwater uit de grondwaterlichamen wordt gebruikt waarin de bronnen van de drie verzoekers zich bevinden.

27. Het Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland is het op drie na grootste drinkwaterbedrijf van Oostenrijk dat gerelateerde waterdiensten verstrekt. Het bezit namelijk meer dan 45 operationele waterwinningsplaatsen, meer bepaald putten en bronnen, en voorziet jaarlijks gemiddeld 160 000 personen van drinkwater. Het waterleidingbedrijf is een publiekrechtelijk lichaam, te weten een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten. Krachtens nationale regelgeving is het waterleidingbedrijf verplicht om binnen een specifiek afgebakend gebied in te staan voor de publieke watervoorziening, inclusief het innen van waterheffingen. Eigenaren van bebouwde percelen in het leveringsgebied zijn in beginsel verplicht deze gebouwen aan te sluiten op het waterleidingnet. Het waterleidingbedrijf is tevens bevoegd om bij regeling heffingen te innen op de levering van water (van drinkwaterkwaliteit). Het treft maatregelen om de nitraatconcentratie in het voor drinkwaterwinning onttrokken grondwater vóór levering aan de consumenten te laten dalen tot onder 50 mg per liter.

28. Prandl, een natuurlijke persoon in Neder-Oostenrijk, haalt momenteel zijn benodigde proceswater uit een particuliere put die zich op zijn perceel bevindt. Wegens de hoge nitraatconcentraties gebruikt hij deze put niet voor drinkwater. Al zijn drinkwater betreft hij bijgevolg van een publiek drinkwaterbedrijf.

29. De gemeente Zillingdorf ligt in Neder-Oostenrijk en exploiteert voor gemeentelijke doeleinden een proceswaterbron op haar grondgebied. De bron werd oorspronkelijk gebruikt voor de drinkwaterwinning maar is vanwege het hoge nitraatgehalte van het water thans alleen nog geschikt voor de winning van proceswater.

30. Ten tijde van de indiening van het verzoek bedroeg de nitraatconcentratie in het grondwater meer dan 50 mg per liter en momenteel worden (op individuele meetpunten bij het waterleidingbedrijf) overschrijdingen van meer dan 100 % gemeten. In de particuliere put van Prandl werd ten tijde van de indiening van het verzoek een nitraatconcentratie van 59 mg per liter gemeten, die in december 2017 echter weer tot minder dan 50 mg per liter was gedaald. Het staat vast dat de waarden schommelen, zodat er niet van mag worden uitgegaan dat de waarde voortdurend onder de drempelwaarde van 50 mg per liter zal blijven. In de bron van de gemeente werd ten tijde van de indiening van het verzoek een nitraatconcentratie van 71 mg per liter gemeten en ook in december 2017 was het nitraatgehalte nog altijd te hoog.

31. Het staat buiten kijf dat er geen water met een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg per liter rechtstreeks als drinkwater wordt gebruikt. Er zijn geen andere directe gezondheidsrisico's bekend die rechtstreeks zouden kunnen voortvloeien uit de hier aan de orde zijnde hoge nitraatconcentraties in de voornoemde waterbronnen.

32. Ook lijkt het geen twijfel dat er door het actieprogramma in de zin van artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn maatregelen werden en worden getroffen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. Ook staat vast dat de nitraatconcentraties in het grondwater in de door de drie verzoekers afgebakende gebieden over een bepaalde periode voortdurend te hoog waren en zijn.

33. In Neder-Oostenrijk bestaat de verplichting tot aansluiting op het openbare waterleidingnet. Niettemin zou Prandl volgens nationaal recht een particuliere put vergunningsvrij mogen exploiteren, al zou hij daarbij bepaalde wettelijke beperkingen moeten naleven. Prandl en de gemeente Zillingdorf betrekken hun drinkwater niet van het waterleidingbedrijf, maar van andere publieke drinkwaterbedrijven. Directe gezondheidsrisico's ten gevolge van de hoge nitraatconcentraties zijn er niet.

34. Het verzoek van de drie verzoekers werd bij het thans bij het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) bestreden besluit niet-ontvankelijk verklaard bij gebreke van publiekrechtelijke subjectieve rechten respectievelijk bij gebreke van rechtstreekse geraaktheid. Het Verwaltungsgericht wendt zich derhalve met de volgende vraag tot het Hof:

„Moet artikel 288 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 4, of met artikel 5, lid 5, juncto bijlage I, deel A, punt 2, van de nitraatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat

- a) een publiek drinkwaterbedrijf dat waterdiensten verstrekt en dat daarbij vóór levering van het drinkwater aan de consument (met aansluitingsverplichting) dit uit de ter beschikking staande bronnen gewonnen water dat een te hoge nitraatconcentratie bevat, behandelt zodat het vóór levering aan de consument een nitraatconcentratie van minder dan 50 mg per liter bevat, en dat wettelijk is verplicht om een bepaald geografisch gebied van water te voorzien, rechtstreeks is geraakt in de zin van de rechtspraak van het Hof (in dit geval door een eventueel gebrekkige omzetting van de nitraatrichtlijn) wanneer het wegens vermeend ontoereikende actieplannen (aangezien de nitraatconcentratie in het gebied van dit drinkwaterbedrijf de waarde van 50 mg per liter water overschrijdt) maatregelen ter behandeling van het water moet treffen en bijgevolg in het kader van de nitraatrichtlijn een subjectief recht verkrijgt
 - a.1) op wijziging van een eerder vastgesteld nationaal actieprogramma tot omzetting van de nitraatrichtlijn (volgens artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn) in die zin dat daardoor strengere maatregelen worden vastgesteld met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?
 - a.2) op vaststelling van aanvullende of verscherpte maatregelen (volgens artikel 5, lid 5, van de nitraatrichtlijn) met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?
- b) een consument die wettelijk toestemming heeft om water uit zijn particuliere bron voor eigen consumptie te gebruiken en dit water wegens een te hoge nitraatconcentratie (niet kon gebruiken ten tijde van het verzoek dat aan het hoofdgeding ten grondslag ligt en gedurende de periode waarin het onderhavige verzoek bij het Hof aanhangig is weliswaar zou kunnen gebruiken, maar ontegenzeggelijk naar alle verwachting te kampen zal krijgen met een nieuwe toename van de nitraatconcentratie in het water tot meer dan 50 mg per liter) niet gebruikt, maar drinkwater van een publiek drinkwaterbedrijf betreft, rechtstreeks is geraakt in de zin van de rechtspraak van het

Hof (in dit geval door een eventueel gebrekkige omzetting van de nitraatrichtlijn) voor zover hij, wegens vermeend ontoereikende actieplannen – aangezien de nitraatconcentratie in het water van zijn waterwinningsplaats (thuisbron) de waarde van 50 mg per liter overschrijdt – in die zin is geraakt dat hij het hem binnen wettelijke beperkingen toegekende recht op gebruik van grondwater op zijn grond niet kan uitoefenen en hem bijgevolg subjectieve rechten in het kader van de nitraatrichtlijn moeten worden toegekend

- b.1) op wijziging van een eerder vastgesteld nationaal actieprogramma tot omzetting van de nitraatrichtlijn (volgens artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn) in die zin dat daardoor strengere maatregelen worden vastgesteld met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?
- b.2) op vaststelling van aanvullende of verscherpte maatregelen (volgens artikel 5, lid 5, van de nitraatrichtlijn) met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?
- c) een gemeente [die] als overheidslichaam een door haar uitgebate gemeentelijke bron voor drinkwatervoorziening wegens nitraatconcentraties in het water van meer dan 50 mg per liter alleen gebruikt respectievelijk ter beschikking stelt als bron voor niet-drinkbaar water – waarbij de drinkwatervoorziening niet in gevaar komt – rechtstreeks is geraakt in de zin van de rechtspraak van het Hof (in dit geval door een eventueel gebrekkige omzetting van de nitraatrichtlijn door op dat punt ontoereikende actieplannen) voor zover de waarde van de nitraatconcentratie in het water op het onttrekkingspunt meer dan 50 mg per liter bedraagt, waardoor een gebruik als drinkwater onmogelijk is en haar bijgevolg subjectieve rechten in het kader van de nitraatrichtlijn moeten worden toegekend
 - c.1) op wijziging van een eerder vastgesteld nationaal actieprogramma tot omzetting van de nitraatrichtlijn (volgens artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn) in die zin dat daardoor strengere maatregelen worden vastgesteld met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?
 - c.2) op vaststelling van aanvullende of verscherpte maatregelen (volgens artikel 5, lid 5, van de nitraatrichtlijn) met het oog op het bereiken van de doelstellingen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn en, concreet, het bereiken van een nitraatconcentratie van ten hoogste 50 mg per liter grondwater op afzonderlijke onttrekkingspunten?

Hierbij dient te worden opgemerkt dat in alle drie gevallen de bescherming van de gezondheid van consumenten in elk geval is gewaarborgd door, in de gevallen b) en c), drinkwater te betrekken van drinkwaterbedrijven (met aansluitingsverplichting en aansluitingsrecht) of in geval a) door middel van passende maatregelen ter behandeling van het water.”

35. Het Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Prandl en de gemeente Zillingdorf hebben als verzoekers in het hoofdgeding gezamenlijk schriftelijke opmerkingen ingediend. Daarnaast zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Republiek Oostenrijk, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie. Al deze betrokkenen en de Republiek Polen hebben ook deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 6 februari 2019.

IV. Juridische beoordeling

36. Met het verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter te vernemen of de drie verzoekende partijen in het hoofdgeding, te weten een publiek bedrijf voor drinkwatervoorziening, een gemeente die een put exploiteert en een particuliere eigenaar van een put, op basis van de nitraatrichtlijn kunnen eisen dat de bevoegde instanties maatregelen nemen die verder gaan dan het bestaande nationale actieprogramma tot uitvoering van de nitraatrichtlijn, teneinde te bereiken dat het nitraatgehalte in het grondwater minder dan 50 mg per liter bedraagt.

37. Om die vraag te kunnen beantwoorden, zal ik eerst bespreken in hoeverre de verzoekende partijen zich in beginsel kunnen beroepen op regelingen van de nitraatrichtlijn, en vervolgens nagaan onder welke voorwaarden een recht op verdergaande maatregelen zou kunnen bestaan die een overeenkomstige verlaging van het nitraatgehalte waarborgen.

A. Mogelijkheid om zich te beroepen op de nitraatrichtlijn

38. Ten aanzien van de vraag of de drie verzoekers in het hoofdgeding gerechtigd zijn zich te beroepen op de nitraatrichtlijn, voeren Oostenrijk en Nederland aan dat de nitraatconcentraties in de putten niet leiden tot een concreet risico voor de gezondheid, aangezien via de publieke watervoorziening voldoende drinkwater beschikbaar is dat geen te hoge nitraatwaarden vertoont. Evenals Polen waarschuwen zij tegen het toestaan van een actio popularis.

39. Dit argument overtuigt mij niet.

40. Voor zover Unierechtelijke voorschriften betreffende de regels voor rechterlijke controle ontbreken, is het een zaak van de interne rechtsorde van elke lidstaat om die regels vast te stellen krachtens het beginsel van procedurele autonomie, mits zij evenwel niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).⁹

41. Relevant is in het onderhavige geval met name het doeltreffendheidsbeginsel. Het zou immers onverenigbaar zijn met de dwingende werking die in artikel 288 VWEU aan de richtlijnen wordt toegekend, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door de betrokkenen kan worden ingeroepen.¹⁰ Althans natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op bepalingen van een richtlijn moeten derhalve kunnen eisen, in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties, dat de bevoegde autoriteiten de desbetreffende verplichtingen naleven.¹¹

42. De voorwaarde dat de verzoeker door de inbreuk is getroffen, waarborgt dat de mogelijkheid om zich op rechtstreeks toepasselijke bepalingen van een richtlijn te beroepen niet uitmondt in een actio popularis.

⁹ Zie in die zin arresten van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz en Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punt 5); 27 juni 2013, Agroconsulting (C-93/12, EU:C:2013:432, punten 35 en 36), en 22 februari 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, punt 42).

¹⁰ Arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 66); 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37); 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 44), en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 34).

¹¹ In die zin arresten van 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 39), en 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 100).

43. In de situatie van het hoofdgeding blijkt alleen al uit het feit dat de nitraatbelasting van het grondwater verzoekers belemmert in het rechtmatige gebruik van hun putten dat zij rechtstreeks geraakt zijn. Daarnaast vormt het aan de nitraatbelasting verbonden risico voor de gezondheid in elk geval bij Prandl een grond om te stellen dat hij rechtstreeks geraakt is.

a) Belemmering van het gebruik van putten

44. Tot nu toe heeft het Hof met betrekking tot natuurlijke personen vastgesteld dat de overwegingen ten aanzien van de rechtstreekse geraaktheid met name gelden voor een richtlijn die strekt ter bescherming van de volksgezondheid.¹² Ook de nitraatrichtlijn streeft volgens de zesde overweging en artikel 2, onder j), die doelstelling na.¹³ In het onderhavige geval berust het feit dat verzoekers prioritair geraakt zijn echter slechts indirect op de bescherming van de gezondheid.

45. Dat is mogelijk, want het Hof heeft alleen vastgesteld dat de overwegingen om zich te beroepen op milieurechtelijke bepalingen van het Unierecht *met name* gelden voor bepalingen die strekken tot de bescherming van de gezondheid. Het arrest Folk, waarin een aantasting van visrechten volstond als rechtvaardiging om zich te beroepen op de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn¹⁴ in samenhang met de kaderrichtlijn water¹⁵, laat zien dat daarnaast ook andere vormen van geraaktheid mogelijk zijn.

46. In het hoofdgeding zijn alle drie verzoekers rechtstreeks geraakt, aangezien zij volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing gerechtigd zijn hun putten voor het winnen van drinkwater te gebruiken, maar dit recht niet zonder verdere behandeling van het water kunnen uitoefenen. Water dat meer dan 50 mg nitraat per liter bevat, is immers volgens de grenswaarde die met het oog op de bescherming van de gezondheid is vastgelegd in artikel 5 en bijlage I, deel B, van de drinkwaterrichtlijn, niet bruikbaar als drinkwater.

47. Dat deze geraaktheid binnen de beschermingsdoelstelling van de nitraatrichtlijn valt en derhalve juridisch relevant is, blijkt met name uit artikel 2, onder j). Volgens deze bepaling beoogt de richtlijn belemmeringen van een rechtmatig gebruik van water te voorkomen.

48. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing vindt het gebruik van de putten voor de winning van drinkwater op rechtmatige wijze plaats. Anders dan Oostenrijk stelt, vereist zulks niet een recht dat overall grondwater van drinkwaterkwaliteit kan worden gewonnen. Reeds het in de Duitse en Nederlandse versie van de richtlijn gebezigde begrip „rechtmatig” toont aan dat alleen al het belemmeren van een geoorloofd gebruik van water moet worden voorkomen en dat er dus geen afdwingbaar recht vereist is. De Franse en Engelse versies zijn in dat opzicht nog duidelijker, want daarin worden de begrippen „légitime” en „legitimate” gebruikt. Deze taalversies zou ik in die zin willen uitleggen dat het om een toegestaan gebruik van het water gaat.

49. Voorts blijkt uit bijlage I, deel A, punt 1, bij de nitraatrichtlijn, waarin de nitraatgrenswaarde die voor de vaststelling van bedreigd zoet oppervlaktewater wordt gehanteerd, is vastgesteld onder verwijzing naar de inmiddels ingetrokken richtlijn betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten¹⁶, dat juist het gebruik van water als drinkwater binnen de beschermingsdoelstelling van de nitraatrichtlijn valt.¹⁷

12 Arresten van 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37); 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 94), en 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 55).

13 Zie ook arrest van 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 34).

14 Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB 2004, L 143, blz. 56), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 114).

15 Arrest van 1 juni 2017 (C-529/15, EU:C:2017:419, punten 47-49).

16 Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 (PB 1975, L 194, blz. 26).

17 Zie arrest van 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 34).

50. Het feit dat het gebruik als drinkwater is toegestaan, volstaat dus alleszins om te stellen dat de betrokkenen geraakt zijn door een mogelijke schending van de nitraatrichtlijn die het gebruik van het grondwater als drinkwater belemmert. In een dergelijk geval moet men in beginsel het recht hebben de naleving van de nitraatrichtlijn te eisen.

51. Of men, zoals het waterleidingbedrijf, in staat is eventuele meerkosten op derden af te wentelen, kan daarbij geen rol spelen. Ook deze noodzaak vormt immers een belemmering bij het toegestane gebruik van het grondwater.

52. Een gevolg van de noodzaak aan te tonen dat men geraakt is, is overigens dat verzoekers in het hoofdgeding niet in het algemeen de naleving van de nitraatrichtlijn in Oostenrijk kunnen eisen, maar alleen voor zover het door hen gebruikte grondwater wordt beïnvloed. Zo lijkt het twijfelachtig of Prandl of de gemeente Zillingdorf worden getroffen door de kwaliteit van het grondwaterlichaam Parndorfer Platte, dat in hun samen met het waterleidingbedrijf ingediende verzoekschrift als bijzonder verontreinigd wordt aangemerkt.

b) Bescherming van de gezondheid

53. Voorts vormt ook het aan de nitraatbelasting verbonden risico voor de gezondheid in elk geval bij Prandl een grond om te stellen dat hij rechtstreeks geraakt is.

54. Dat er een concreet, onomstotelijk risico voor de gezondheid moet zijn, heeft het Hof echter niet als voorwaarde gesteld. Dat blijkt heel duidelijk uit het arrest Stichting Natuur en Milieu e.a., dat betrekking had op nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen. Of een overschrijding van deze plafonds gepaard gaat met een risico voor de gezondheid hangt af van de spreiding van de verontreinigende stoffen.¹⁸ Los daarvan stelde het Hof echter vast dat er rechtstreeks getroffen personen zijn die de naleving van deze plafonds kunnen afdwingen.¹⁹

55. Ik zie geen reden om bij de vaststelling of een persoon rechtstreeks geraakt is restrictiever te zijn dan deze rechtspraak. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, VEU, artikel 37 van het Handvest van de grondrechten en artikel 191, lid 2, VWEU streeft de Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming. Haar beleid berust volgens de laatstgenoemde bepaling op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Het zou hiermee onverenigbaar zijn indien men de handhaving in rechte van het milieurecht van de Unie afhankelijk zou stellen van een concreet, onomstotelijk risico voor de gezondheid. In dat geval zou immers de kans bestaan dat vóór de daadwerkelijke handhaving reeds schade voor de gezondheid optreedt.

56. Bijgevolg zijn in elk geval natuurlijke personen, in het hoofdgeding dus Prandl, gerechtigd zich met betrekking tot de hen betreffende aantasting van de kwaliteit van het grondwater te beroepen op de nitraatrichtlijn.

57. Het waterleidingbedrijf en de gemeente zijn daarentegen rechtspersonen, zodat zij niet rechtstreeks door mogelijke risico's voor de gezondheid worden getroffen. Nu is het aannemelijk dat volgens nationaal recht met name op de gemeente de verantwoordelijkheid rust de gezondheid van haar inwoners te beschermen. Voor het waterleidingbedrijf zouden soortgelijke verantwoordelijkheden ten opzichte van zijn klanten kunnen bestaan. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat daarover echter geen informatie, zodat het niet zinvol is deze gedachte verder uit te werken.

¹⁸ Ter verduidelijking mijn conclusie in de zaak Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punten 68 e.v., met name punt 85).

¹⁹ Arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punten 94 en 99-103).

c) Verdrag van Aarhus

58. Deze uitlegging van het begrip „geraaktheid” vloeit in de eerste plaats al rechtstreeks voort uit de grondbeginselen van het Unierecht. Daarnaast geeft zij echter ook op juiste wijze invulling aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus in samenhang met artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten. Ingevolge artikel 9, lid 3, moeten leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in hun nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van het nationale recht betreffende het milieu. En artikel 47, lid 1, zegt dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte.

59. Dit recht zou elke nuttige werking of zelfs zijn inhoud worden ontnomen, indien zou worden aanvaard dat door dergelijke criteria bepaalde categorieën „leden van het publiek”, a fortiori „leden van het betrokken publiek” die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, punt 5, van het Verdrag van Aarhus, elk recht van beroep werd onzegd.²⁰

60. Volgens artikel 2, punt 5, van het Verdrag van Aarhus bestaat „het betrokken publiek” uit het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming. Daarbij omvat het publiek volgens artikel 2, punt 4, natuurlijke en/of rechtspersonen.

61. Om de reeds genoemde redenen worden alle verzoekers in het hoofdgeding vanwege hun putten getroffen door de verontreiniging van het grondwater en zij voldoen daarmee aan de voorwaarden van artikel 2, punt 5, van het Verdrag van Aarhus.

62. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het bestaan van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus geenszins kan worden opgevat als een beperking van de mogelijkheid zich op het milieurecht van de Unie te beroepen. Volgens artikel 3, lid 6, verplicht het Verdrag niet om af te wijken van bestaande rechten op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. De verwijzing van artikel 9, lid 3, naar in het nationale recht neergelegde criteria rechtvaardigt derhalve niet een beperking van de mogelijkheid om zich op het Unierecht te beroepen.

d) Tussenconclusie

63. Bijgevolg moet worden aangenomen dat een publiek drinkwaterbedrijf, een particulier en een gemeente als overheidslichaam zich in beginsel kunnen beroepen op de nitraatrichtlijn, voor zover zij door een verontreiniging van het grondwater met nitraat worden getroffen, bijvoorbeeld omdat zij in het gebruik van hun eigen putten voor de rechtmatige winning van drinkwater worden belemmerd.

B. Recht op maatregelen om de waarde van 50 mg nitraat per liter grondwater na te leven

64. Daarmee is echter nog niet vastgesteld of verzoekers in het hoofdgeding aanspraak kunnen maken op maatregelen om de waarde van 50 mg nitraat per liter grondwater na te leven.

²⁰ Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 46).

65. Particulieren kunnen zich in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze heeft nagelaten de richtlijn tijdig in nationaal recht om te zetten dan wel deze onjuist heeft omgezet.²¹ Van onvoldoende nauwkeurigheid kan met name sprake zijn wanneer de relevante bepalingen een beoordelingsmarge toestaan. In dergelijke gevallen bestaat echter ten minste het recht door een rechter te laten toetsen of de nationale regeling en de toepassing daarvan binnen de grenzen van de door de richtlijn gedefinieerde beoordelingsmarge blijven.²²

66. Of – zoals Oostenrijk opmerkt – de richtlijn juist werd omgezet, maakt in dat verband geen verschil. Bij een juiste omzetting moeten de getroffen personen zich kunnen beroepen op het recht ter omzetting van de richtlijn en in het geval van een onjuiste omzetting ten minste op de relevante bepalingen van de richtlijn. Overigens zijn verzoekers in elk geval van mening dat de nitraatrichtlijn niet op de juiste wijze is toegepast.

67. Artikel 5, lid 4, alsook artikel 4 en de bijlagen II en III van de nitraatrichtlijn bevatten dwingende voorschriften die, althans gedeeltelijk, geen beoordelingsmarge toestaan. Als voorbeeld noem ik de beperking van de maximumhoeveelheid mest die volgens bijlage III, deel 1, punt 2), per hectare op of in de bodem mag worden gebracht.²³ Aangezien degenen die door de verontreiniging door nitraten worden getroffen zich in beginsel kunnen beroepen op de richtlijn, moeten zij ook de handhaving van deze maximumhoeveelheden en soortgelijke voorschriften kunnen eisen.

68. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft echter de vraag of het recht bestaat op maatregelen die een nitraatconcentratie van minder dan 50 mg per liter grondwater waarborgen, zoals verzoekers in het hoofdgeding hebben gevorderd.

69. Een dergelijk recht zou kunnen voortvloeien uit artikel 5, leden 4 en 5, van de nitraatrichtlijn. Artikel 5, lid 4, bepaalt dat in de kwetsbare zones – meer bepaald in Oostenrijk op het hele grondgebied – actieprogramma's worden uitgevoerd waarvan de inhoud voortvloeit uit bijlage III alsook uit artikel 4 en bijlage II. Volgens artikel 5, lid 5, treffen de lidstaten bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in artikel 5, lid 4, bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

70. Partijen zijn het met name oneens over de vraag of de nitraatconcentratie überhaupt lager moet zijn dan 50 mg per liter, maar ook over het tijds kader en de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken.

1. De waarde van 50 mg nitraat per liter

71. Oostenrijk en Nederland betwisten dat de nitraatrichtlijn een verplichting schept om een belasting van het grondwater met meer dan 50 mg nitraat per liter te voorkomen of een bestaande hogere concentratie zo ver terug te dringen dat die waarde niet wordt overschreden.

21 Arresten van 19 januari 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punt 25); 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 33), en 6 november 2018, Bauer en Willmeroth (C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punt 70).

22 Arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 56); 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 66); 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 46); 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punten 100-103); 5 september 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punt 25), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 44).

23 Arresten van 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, EU:C:2003:532, punt 113), en 4 september 2014, Commissie/Frankrijk (C-237/12, EU:C:2014:2152, punt 129).

a) Verantwoordelijkheid van de landbouw

72. Dit standpunt is in zoverre juist dat maatregelen volgens de nitraatrichtlijn niet in het algemeen de verontreiniging van water met nitraten tot voorwerp hebben. Volgens artikel 1 moet de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit *agrарische bronnen* worden verminderd en verdere verontreiniging van dien aard worden voorkomen.

73. Indien een verontreiniging door nitraten niet op de landbouw kan worden teruggevoerd, zouden bijgevolg geen maatregelen op grond van de nitraatrichtlijn kunnen worden genomen. Het is echter niet vereist dat de verontreiniging uitsluitend aan de landbouw is toe te schrijven.²⁴ Maatregelen zijn ook al nodig wanneer de lozing van stikstofverbindingen uit agrарische bronnen in aanzienlijke mate bijdraagt tot de verontreiniging.²⁵ In het verleden heeft het Hof reeds vastgesteld dat het feit dat het aandeel van de Waalse landbouw in het totale stikstofgehalte in het Maasbekken 19 % en in het Scheldebekken 17 % bedroeg en deze twee rivieren in de geëutrofeerde Noordzee uitmondten, als een aanzienlijke bijdrage moet worden aangemerkt.²⁶ Daaruit blijkt dat relatief beperkte bijdragen van de landbouw aan de verontreiniging door stikstof reeds volstaan om verplichtingen ingevolge de nitraatrichtlijn in het leven te roepen.

74. Dat stikstoflozingen door de Oostenrijkse landbouw in aanzienlijke mate bijdragen aan de nitraatbelasting van het grondwater in het gebied waar verzoekers in het hoofdgeding hun putten exploiteren, blijkt al uit het feit dat Oostenrijk daar actieprogramma's uitvoert in de zin van artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn. Zonder aanzienlijke bijdragen vanuit de landbouw zou dat immers niet nodig zijn.

b) Toegestane nitraatbelasting van het grondwater

75. Indien de landbouw in aanzienlijke mate bijdraagt aan de nitraatbelasting, leiden zowel artikel 3, lid 1, en bijlage I, deel A, punt 2, van de nitraatrichtlijn als de definitie van het begrip „verontreiniging” volgens artikel 2, onder j), in samenhang met de drinkwaterrichtlijn tot de conclusie dat een belasting van het grondwater met meer dan 50 mg nitraat per liter als verontreiniging moet worden aangemerkt. In dat geval moeten de lidstaten maatregelen nemen overeenkomstig artikel 5 van de nitraatrichtlijn.

76. Krachtens artikel 3, lid 1, van de nitraatrichtlijn stellen de lidstaten volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed of zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven. Dat is volgens bijlage I, deel A, punt 2, van de nitraatrichtlijn het geval wanneer grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien²⁷ de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

77. Indien een gebied met meer dan 50 mg nitraat per liter grondwater beschouwd wordt als een gebied dat door verontreiniging wordt beïnvloed, moet deze verontreiniging volgens artikel 1 van de nitraatrichtlijn worden voorkomen of ongedaan worden gemaakt.

24 Arresten van 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 30); 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-416/02, EU:C:2005:511, punt 69), en 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, EU:C:2005:573, punt 84).

25 Arresten van 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 35), en 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, EU:C:2005:573, punt 87).

26 Arrest van 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, EU:C:2005:573, punt 86).

27 Zoals blijkt uit de samenhang met artikel 3, lid 1, en met name bevestigd wordt door de Engelse en de Franse versie van bijlage I, deel A, punt 2, moet het woord „und” in de Duitse versie worden opgevat als „indien”.

78. Daarnaast definieert artikel 2, onder j), van de nitraatrichtlijn verontreiniging als het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

79. Een nitraatbelasting van het grondwater met meer dan 50 mg per liter moet daarom alleen al vanwege het feit dat zij het rechtmatig gebruik van putten voor het winnen van drinkwater hindert als verontreiniging worden aangemerkt. Voor drinkwater geldt volgens artikel 5 en bijlage I, deel B, van de drinkwaterrichtlijn immers een grenswaarde van 50 mg nitraat per liter.

80. Het door Oostenrijk uiteengezette onderscheid tussen onbehandeld water en drinkwater doet aan deze conclusie niets af.

81. Het is juist dat aan de nitraatrichtlijn niet het recht kan worden ontleend grondwater onbeperkt als drinkwater te gebruiken. Zo bevat de nitraatrichtlijn geen voorschriften met betrekking tot andere verontreinigende stoffen of met betrekking tot nitraatverontreiniging die niet op de landbouw kan worden teruggevoerd.

82. Zoals reeds is uiteengezet, moet de nitraatrichtlijn echter waarborgen dat de drinkwaterwinning niet door de nitraatbelasting van het desbetreffende water wordt belemmerd²⁸, althans voor zover zij in aanzienlijke mate is toe te schrijven aan de landbouw.

83. Deze uitlegging van de nitraatrichtlijn wordt bevestigd door het feit dat in artikel 4, lid 2, en bijlage I, punt 1, van de grondwaterrichtlijn met het oog op een goede grondwatertoestand eveneens een grenswaarde van 50 mg nitraat wordt vastgelegd. Nu worden in artikel 4, lid 2, van de grondwaterrichtlijn ook andere criteria voor een goede grondwatertoestand genoemd. Bovendien zijn de overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de kaderrichtlijn water verlengde termijnen om deze toestand te bereiken nog niet verstreken. Niettemin blijkt ook uit het criterium van de grondwaterrichtlijn dat de in de nitraatrichtlijn opgenomen waarde voor de vaststelling van een verontreiniging bepalend moet zijn.

84. Bijgevolg moeten de maatregelen tot omzetting van de nitraatrichtlijn erop gericht zijn een belasting van het grondwater met meer dan 50 mg nitraat per liter te voorkomen of ongedaan te maken, indien de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate aan deze verontreiniging bijdraagt.

2. Tijds kader

85. Oostenrijk voert evenwel ook aan dat het onduidelijk is wanneer de doelen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn moeten zijn bereikt.

86. Het is juist dat in de nitraatrichtlijn geen termijn is opgenomen waarbinnen een bestaande verontreiniging zo ver moet zijn verminderd dat zij onder de genoemde waarde ligt en er ook geen risico meer is op een nieuwe overschrijding. Dergelijke termijnen vloeien veeleer voort uit artikel 4, leden 1 en 4, van de kaderrichtlijn water in samenhang met de grondwaterrichtlijn en die termijnen zijn vanwege de toegestane verlenging ervan nog niet verstreken.

²⁸ Zie de punten 46-50 van deze conclusie.

87. Overigens moet worden opgemerkt dat aan bindende temporele voorwaarden voor de grondwatertoestand ook praktisch gezien onoverkomelijke moeilijkheden kunnen kleven. Al in de dertiende overweging van de nitraatrichtlijn staat te lezen dat het door de plaatselijke geologische situatie vele jaren kan duren voordat beschermingsmaatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit leiden. Andere factoren, zoals neerslaghoeveelheid of verdamping, spelen ook een rol.²⁹

88. Hoewel in de nitraatrichtlijn niet is vastgelegd wanneer de doelen van artikel 1 moeten zijn bereikt, bevat zij wel dwingende regelingen betreffende de vraag wanneer de noodzakelijke maatregelen om deze doelen te bereiken moeten worden genomen. Die verplichting bestaat namelijk al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring, dus zodra voor het eerst de behoefte daaraan is geconstateerd.³⁰ Met betrekking tot dit tijdstip is er geen beoordelingsvrijheid.

89. Daarnaast blijkt uit artikel 5, lid 7, van de nitraatrichtlijn de termijn waarbinnen de lidstaten de genoemde ervaringen moeten beoordelen. Volgens deze bepaling bezien de lidstaten hun actieprogramma's ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien zij deze zo nodig. In dit verband moeten zij naast de maatregelen zoals bedoeld in artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn aanvullende of verscherpte maatregelen treffen overeenkomstig artikel 5, lid 5, indien deze nodig zijn.³¹

90. Wanneer bij deze periodieke evaluatie geen verbetering van de situatie wordt vastgesteld, moet daaruit volgens het Hof worden geconcludeerd dat de actieprogramma's niet toereikend zijn.³² De lidstaten kunnen dan niet maar blijven wachten tot er geen gerede twijfel meer bestaat over de noodzaak van aanvullende of verscherpte maatregelen.³³ Zoals de Commissie opmerkt geldt dit temeer wanneer de verontreiniging reeds langer aanhoudt.

91. Een beoordelingsmarge is er hoogstens met betrekking tot de te nemen maatregelen en – daarmee samenhangend – het tijdstip waarop de doelen van artikel 1 van de nitraatrichtlijn worden gerealiseerd.

92. De lidstaten moeten deze beoordelingsbevoegdheid echter wel uitoefenen en bekendmaken welke aanvullende maatregelen zij treffen en wanneer daarmee de genoemde doelen moeten zijn bereikt. Volgens artikel 10, lid 1, en bijlage V, punt 4, onder e), van de nitraatrichtlijn dienen de lidstaten bij de Commissie iedere vier jaar een verslag in met onder meer hun veronderstellingen omtrent de vermoedelijke tijdschaal waarbinnen de maatregelen in het actieprogramma naar verwachting effect zullen sorteren in de kwetsbare wateren.

93. De lidstaten moeten dus iedere vier jaar doeltreffend nagaan of de bestaande actieprogramma's tot omzetting van de nitraatrichtlijn toereikend zijn om een belasting van het grondwater met meer dan 50 mg nitraat per liter te voorkomen of ongedaan te maken, en alle noodzakelijke aanvullende of verscherpte maatregelen treffen wanneer blijkt dat zulks niet het geval is.

3. Beoordeling van de actieprogramma's

94. De beoordeling of het bestaande actieprogramma toereikend is, vereist echter een prognose van de effecten ervan op de nitraatbelasting van het grondwater. Bovendien kan het nodig zijn in te schatten welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

²⁹ Volgens een rapport van het federale ministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Waterbeheer van de Republiek Oostenrijk, *Grundwasseralter in Österreich – mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern* (stand: december 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), bedraagt de gemiddelde verblijfsduur van het grondwater in de in het hoofdgeding getroffen gebieden gedeeltelijk 11 tot 25 jaar, gedeeltelijk zelfs 25 tot 50 jaar.

³⁰ Arresten van 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, EU:C:2003:532, punt 166), en 21 juni 2018, Commissie/Duitsland (C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punt 53).

³¹ De verwijzing in de Duitse versie naar artikel 5 als geheel is duidelijk onjuist.

³² Arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland (C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punt 61).

³³ Arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland (C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punten 63 en 64).

a) Beoordelingsmaatstaf

95. Uit de reeds genoemde dertiende overweging van de nitraatrichtlijn volgt al dat een dergelijke beoordeling met betrekking tot grondwater niet altijd eenvoudig is, omdat daarin wordt gezegd dat het door de plaatselijke geologische omstandigheden vele jaren kan duren voordat beschermingsmaatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit leiden. Zoals reeds is gezegd kunnen andere factoren, zoals neerslaghoeveelheid en verdamping, eveneens een rol spelen.³⁴

96. Het Unierecht staat toe aan de bevoegde instanties van de lidstaten bij de beoordeling van zulke ingewikkelde vraagstukken een ruime beoordelingsvrijheid toe te kennen, zoals ik onlangs in mijn conclusie in de zaak Craeynest heb uiteengezet.³⁵ Ook het Hof heeft reeds erkend dat er met betrekking tot bepaalde regelingen van de nitraatrichtlijn een ruime beoordelingsvrijheid bestaat.³⁶

97. Anders dan bij de problematiek in de zaak Craeynest, die betrekking heeft op de luchtkwaliteit³⁷, blijkt in het onderhavige geval niet dat de verontreiniging van het grondwater met nitraten leidt tot ernstige risico's voor de volksgezondheid of voor vergelijkbare doelstellingen van milieubescherming in de Unie. Derhalve is een beperking van de beoordelingsvrijheid van de bevoegde instanties niet noodzakelijk.

98. Bij de uitoefening van hun beoordelingsvrijheid moeten de lidstaten echter het doel van de nitraatrichtlijn, te weten het verminderen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, in acht nemen.³⁸ Ook dienen zij erop toe te zien dat de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie worden verwezenlijkt, zoals artikel 191, leden 1 en 2, VWEU vereist.³⁹

99. Weliswaar staat de procedurele autonomie van de lidstaten de nationale rechterlijke instanties toe dergelijke beslissingen die op een discretionaire bevoegdheid berusten aan een strenge toetsing te onderwerpen⁴⁰, maar het Unierecht verplicht hen daartoe niet. In beginsel volstaat het dat zij de rechterlijke toetsing beperken tot kennelijke beoordelings- en procedurele fouten.⁴¹ Daarnaast moet ook worden beoordeeld of de bevoegde instanties alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig hebben onderzocht.⁴²

b) Onderzoek van de relevante gegevens

100. In het hoofdgeding is de opheldering van alle relevante gegevens van bijzonder belang. Daartoe bevat artikel 5, lid 6, eerste volzin, van de nitraatrichtlijn relevante voorschriften, want volgens deze bepaling moeten de lidstaten passende controleprogramma's opstellen en uitvoeren om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen.

³⁴ Zie voetnoot 29.

³⁵ C-723/17, EU:C:2019:168, punten 41 e.v. Zie in dat verband met name arresten van 21 januari 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punt 35), en 9 juni 2005, HLH Warenvertrieb en Orthica (C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punt 76).

³⁶ Arresten van 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punten 37 en 39); 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, EU:C:2003:532, punt 46); 27 juni 2002, Commissie/Frankrijk (C-258/00, EU:C:2002:400, punt 53), en 4 september 2014, Commissie/Frankrijk (C-237/12, EU:C:2014:2152, punt 30).

³⁷ Zie in dat verband mijn conclusie in de zaak Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punten 47 en 48 alsook 53 e.v.).

³⁸ Arresten van 27 juni 2002, Commissie/Frankrijk (C-258/00, EU:C:2002:400, punt 53); 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, EU:C:2003:532, punt 46), en 4 september 2014, Commissie/Frankrijk (C-237/12, EU:C:2014:2152, punt 30).

³⁹ Arrest van 4 september 2014, Commissie/Frankrijk (C-237/12, EU:C:2014:2152, punt 30); zie ook reeds arrest van 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, EU:C:2003:532, punt 45).

⁴⁰ Zie mijn conclusie in de zaak Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punt 39).

⁴¹ Arresten van 21 januari 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punt 35), en 9 juni 2005, HLH Warenvertrieb en Orthica (C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punt 76). Zie in dit verband nader mijn conclusie in de zaak Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punten 38-51).

⁴² Arresten van 9 maart 2010, ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 61); 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 88); 18 juli 2013, FIFA/Commissie (C-204/11 P, EU:C:2013:477, punt 20, en C-205/11 P, EU:C:2013:478, punt 21); 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 48), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 38).

101. Dat betekent met name dat zij zich niet mogen beperken tot grondwatermetingen, wanneer die vanwege de geologische en klimatologische omstandigheden niet geschikt zijn om binnen de vierjaarlijkse beoordelingscyclus te laten zien of de actieprogramma's effect sorteren.⁴³ Het Unierecht vraagt weliswaar niet het onmogelijke van de lidstaten, maar zij moeten indien nodig ten minste alternatieve meetmethoden toepassen waarvan de effectiviteit is bewezen en zich naar behoren inspannen om geschikte nieuwe methoden te ontwikkelen, wanneer die nog ontbreken. In dat verband bevat het Oostenrijkse verslag over de toepassing van de nitraatrichtlijn een beschrijving van een pilotproject betreffende de bemonstering van draineerwater.⁴⁴ Daarnaast zouden modelleringstechnieken of metingen in de grond boven de grondwaterspiegel in overweging kunnen worden genomen.

102. Ook met betrekking tot de vaststelling van deze methoden en de weging van de resultaten daarvan is er sprake van een beoordelingsruimte, want daarbij gaat het eveneens om ingewikkelde wetenschappelijke vraagstukken. De nationale rechterlijke instanties moeten echter ten minste kunnen toetsen of de bevoegde instanties überhaupt zulke methoden toepassen en of die methoden – en de resultaten daarvan – wetenschappelijk plausibel zijn.

c) Motivering van het actieprogramma

103. Daarnaast zal de nationale rechter moeten toetsen of de motivering van het actieprogramma elke wetenschappelijk gefundeerde twijfel omtrent de toereikendheid van het programma met duidelijke en met name consistente verklaringen wegneemt.

104. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt zijn bij de beoordeling van het actieprogramma door de bevoegde instanties met name eventuele overschrijdingen van de waarde van 50 mg nitraat per liter grondwater en de duur en de trend ervan van belang. In dat verband zal de bewering van verzoekers in het hoofdgeding moeten worden onderzocht dat de nitraatbelasting van het grondwater ondanks de sinds 2003 bestaande actieprogramma's niet is verbeterd en gedeeltelijk zelfs is verslechterd.

105. Een ander aspect dat aandacht verdient is het stikstofoverschot dat volgens het verslag van Oostenrijk over de toepassing van de nitraatrichtlijn sinds 2007 gemiddeld 30 kg per hectare per jaar bedraagt.⁴⁵ Een dergelijk overschot is ten minste prima facie in strijd met artikel 5, lid 4, en bijlage III, deel 1, punt 3, van de nitraatrichtlijn. Volgens die bepaling moeten de lidstaten het op of in de bodem brengen van meststoffen beperken, met name gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting. Een stikstofoverschot kan echter bezwaarlijk als een balans worden beschouwd.

106. De vraag aan welke vereisten de motivering van het actieprogramma moet voldoen mag echter niet verward worden met de vraag of de beoordeling door de bevoegde instanties overtuigend is. Aan de motiveringsvereisten is in beginsel al voldaan wanneer de motieven het mogelijk maken na te gaan of de beoordeling niet op een kennelijke fout berust.

⁴³ Zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland (C-543/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:481, punten 67 en 68).

⁴⁴ Federaal ministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Waterbeheer van de Republiek Oostenrijk, *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG – Österreichischer Bericht 2016*, blz. 58 en 59.

⁴⁵ Aangehaald in voetnoot 44, blz. 40 en 41.

d) Vaststelling van een kennelijke beoordelingsfout

107. Tot slot heeft het Hof ten aanzien van de vraag wanneer er sprake is van een kennelijke beoordelingsfout nog geen algemene definitie ontwikkeld. Uit de rechtspraak blijkt echter dat een beslissing niet op een dergelijke fout berust wanneer zij „redelijkerwijs” kan worden genomen.⁴⁶ Daarentegen kunnen met name kennelijke tegenstrijdigheden of het ontbreken van gegevens ter staving van conclusies reden zijn voor de vaststelling van een kennelijke fout.⁴⁷ Ook is het mogelijk een dergelijke beoordeling te weerleggen door aan te tonen dat zij niet geloofwaardig of plausibel is.⁴⁸

e) Tussenconclusie

108. Samenvattend moet worden vastgesteld dat de nationale rechterlijke instanties de beoordeling van de doeltreffendheid van de actieprogramma's en de beslissing aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen of daarvan af te zien, ten minste moeten kunnen toetsen aan de vraag of er kennelijke fouten zijn begaan en of de bevoegde instanties de grenzen van hun beoordelingsvrijheid en de procedurele vereisten, met name de motiveringsplicht, in acht hebben genomen en alle relevante gegevens hebben onderzocht.

V. Conclusie

109. Ik geef het Hof dan ook in overweging de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

- „1) Een publiek drinkwaterbedrijf, een particulier en een gemeente als overheidslichaam kunnen zich in beginsel beroepen op richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, voor zover zij worden getroffen door een verontreiniging van het grondwater, bijvoorbeeld omdat zij in het gebruik van hun eigen putten voor de rechtmatige winning van drinkwater worden belemmerd.
- 2) De maatregelen tot omzetting van richtlijn 91/676 moeten erop gericht zijn een belasting van het grondwater met meer dan 50 mg nitraat per liter te voorkomen of ongedaan te maken, indien de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate aan deze verontreiniging bijdraagt.
- 3) De lidstaten moeten iedere vier jaar doeltreffend nagaan of de bestaande actieprogramma's tot omzetting van richtlijn 91/676 toereikend zijn om een belasting van het grondwater met meer dan 50 mg nitraat per liter te voorkomen of ongedaan te maken, en alle noodzakelijke aanvullende of verscherpte maatregelen treffen wanneer blijkt dat zulks niet het geval is.
- 4) De nationale rechterlijke instanties moeten de beoordeling van de doeltreffendheid van de actieprogramma's en de beslissing aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen of daarvan af te zien ten minste kunnen toetsen aan de vraag of er kennelijke fouten zijn begaan en of de bevoegde instanties de grenzen van hun beoordelingsvrijheid en de procedurele vereisten, met name de motiveringsplicht, in acht hebben genomen en alle relevante gegevens hebben onderzocht.”

⁴⁶ Arrest van 12 maart 2002, Omega Air e.a. (C-27/00 en C-122/00, EU:C:2002:161, punt 72).

⁴⁷ Arrest van 22 november 2007, Spanje/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, punt 60).

⁴⁸ Arrest van 14 juni 2018, Lubrizol France/Raad (C-223/17 P, niet gepubliceerd, EU:C:2018:442, punt 39).