



Datum van inontvangstneming : 02/05/2018

Zaak C-197/18**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

19 maart 2018

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Wien (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 maart 2018

Verzoekers:

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland

[REDACTED]
Gemeinde Zillingdorf

VERWALTUNGSGERICHT
[OMISSIS]

1190

Wenen,

WENEN

[OMISSIS]

1.) [OMISSIS]

Wenen, 13 maart.2018

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland

2.) [OMISSIS]

[REDACTED]

3.) [OMISSIS]

Gemeinde Zillingdorf

[OMISSIS]

Het Verwaltungsgericht Wenen (bestuursrechter in eerste aanleg) heeft [OMISSIS] op het beroep van 1) het Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, 2) [REDACTED] en 3) de Gemeinde Zillingdorf [OMISSIS] tegen het

besluit van het Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Oostenrijkse bondsminister van duurzaamheid en toerisme) van 30 mei 2016, [OMISSIS] waarbij de verzoeken tot herziening respectievelijk nieuwe vaststelling van het Aktionsprogramm Nitrat 2012 (Actieprogramma nitraat 2012; hierna: „AP Nitraat 2012) niet-ontvankelijk zijn verklaard, de volgende

BESCHIKKING

gegeven:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vraag gesteld:

[Or. 2]

Moet artikel 288 VWEU gelezen in samenhang met artikel 5, lid 4, of met artikel 5, lid 5, juncto bijlage I, onder 2), van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: „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 van Justitie van de Europese Unie (in dit geval door een eventueel gebrekkige omzetting van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991) 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 het bijgevolg subjectieve rechten in het kader van de nitraatrichtlijn worden toegekend

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 [**Or. 3**] (niet kon gebruiken ten tijde van het verzoek dat aan het hoofdgeding ten grondslag ligt en in de loop van het onderhavige verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie weliswaar zou kunnen gebruiken, maar ongetwijfeld een nieuwe toename van de nitraatconcentratie in het water tot meer dan 50 mg per liter valt te verwachten) niet gebruikt, maar drinkwater van een publiek drinkwaterbedrijf betreft, rechtstreeks is geraakt in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (in dit geval door een eventueel gebrekkige omzetting van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991) 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 in eigendom 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 het gedrang komt – rechtstreeks is geraakt in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (in dit geval door een eventueel gebrekkige omzetting van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 door op dat punt ontoereikende actieplannen) voor zover) wanneer de waarde van de nitraatconcentratie [**Or. 4**] 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?

Met dien verstande 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.

Motivering:

I./ Feiten en hoofdgeding:

De onderhavige procedure wil duidelijkheid scheppen over de vraag of aan het Unierecht een subjectief recht voor individuele natuurlijke of rechtspersonen kan worden ontleend om te verzoeken dat de in het geding zijnde nationale regeling, die ter omzetting van de nitraatrichtlijn als zodanig is vastgesteld en waarin derhalve ook maatregelen krachtens artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn zijn opgenomen, in die zin wordt herzien dat zij maatregelen kwantitatief of kwalitatief verscherpt en/of in aanvullende maatregelen voorziet in de zin van artikel 5, lid 5, van de nitraatrichtlijn. Alle maatregelen en acties moeten in elk geval worden vastgesteld met het doel de nitraatconcentraties in het grondwater van [Or. 5] bepaalde gebieden te verlagen tot een waarde van 50 mg per liter of minder. Het onderwerp van de onderhavige procedure heeft alleen betrekking op het recht een dergelijk verzoek in te dienen en niet op de inhoudelijke gegrondheid van een dergelijk verzoek. Het verzoek bevat ook een uiteenzetting van tekortkomingen in het betrokken nationale actieprogramma, in het licht waarvan het verzoek a priori niet kennelijk ongegrond is.

Drie verzoekers hebben bij de bevoegde autoriteit het verzoek ingediend om een nationale regeling („AP Nitraat 2012”)), sinds 1 januari 2018 vervangen door de nationale regeling „Nitrat-Aktionsprogramm” (Nitraatactieprogramma; hierna: „Nitraatactieprogramma”) in die zin te wijzigen dat zij in overeenstemming is met 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) en dat daardoor de door deze richtlijn geboden bescherming, in het bijzonder van de menselijke gezondheid, gewaarborgd is bij het gebruik van grondwater uit de grondwaterlichamen waarin de bronnen van de drie verzoekers zich bevinden.

Het verzoek werd afgewezen met het voornoemde – en thans bij het Verwaltungsgericht Wenen bestreden – besluit waarin het verzoek niet-

ontvankelijk werd verklaard bij gebreke van publiekrechtelijke subjectieve rechten respectievelijk bij gebreke van rechtstreekse geraaktheid. De autoriteit is van mening dat subjectieve rechten ontbreken en in een dergelijke procedure tot wijziging van het beleidsbesluit bijgevolg geen sprake is van een procesbevoegdheid. Volgens nationaal recht bestaat er geen subjectief recht om een verzoek in te dienen. Voorts bestaat er evenmin een subjectief recht om krachtens het Unierecht een verzoek in te dienen. Ofschoon op het gebied van luchtkwaliteit rechtstreekse geraaktheid bestaat en een dergelijk verzoek bijgevolg ontvankelijk is (arresten van 25 juli 2008, ██████████ C-237/07, EU:C:2008:447, en 19 november 2014, Client Earth, C-404/13 EU:C:2014:2382), heeft een overschrijding van de waarde van de nitraatconcentratie van 50 mg per liter grondwater echter niet noodzakelijkerwijze tot gevolg dat de gezondheid van personen in gevaar komt, aangezien behandelingsmaatregelen bij de winning van drinkwater zijn toegestaan.

Verzoekers zijn daarentegen van mening dat zij in de zin van de rechtspraak op het gebied van de luchtkwaliteitsrichtlijn (arresten van 25 juli 2008, ██████████ C-237/07, EU:C:2008:447, en 19 november 2014, Client Earth, C-404/13 EU:C:2014:2382) rechtstreeks zijn geraakt en bijgevolg het recht hebben om **[Or. 6]** een verzoek tot herziening van de regeling in te dienen. Wanneer de drempelwaarde van 50 mg nitraat per liter grondwater wordt overschreden, gebiedt de nitraatrichtlijn de opstelling van een actieprogramma dat, indien nodig, moet worden verscherpt. Het doet niet ter zake of het hier om een drempelwaarde of grenswaarde gaat, want zowel op het gebied van nitraat als op dat van luchtkwaliteit lopen de desbetreffende richtlijnen in die zin gelijk dat de lidstaten in ieder geval programma's voor de reductie van de belasting moeten vaststellen die in alle gevallen moeten waarborgen dat de relevante waarden worden nageleefd of bestaande overschrijdingen tot een minimum beperkt blijven, dat bij overschrijding van een waarde verplichte maatregelen in de vorm van programma's moeten worden getroffen en dat beide richtlijnen de bescherming van de menselijke gezondheid beogen. De wijziging van het bestaande actieprogramma waarom wordt verzocht, beoogt te verzekeren dat de nitraatconcentratie in het grondwater onder de risico- respectievelijk drempelwaarde van de nitraatrichtlijn blijft (onder verwijzing naar artikel 1, artikel 3, lid 5, artikel 5, lid 4, en artikel 5, lid 5 en bijlagen I tot en met III bij de nitraatrichtlijn). Bijgevolg beogen de drie verzoekers – zoals blijkt uit hun verzoek en motivering – in toto een verscherping van de vastgestelde maatregelen, vooral met het oog op de gezondheidsbescherming die de nitraatrichtlijn moet garanderen.

Het staat buiten kijf dat er geen verontreinigd 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.

Ook lijkt het geen twijfel dat er wel degelijk maatregelen (in de zin van artikel 5, lid 4, van de nitraatrichtlijn) werden en worden getroffen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de nitraatrichtlijn (§ 55 p van het Wasserrechtsgesetz mit Verordnungsermächtigung (Oostenrijkse wet inzake het waterrecht met besluitbevoegdheid), aanvankelijk omgezet in het AP Nitraat 2012 en vervolgens, vanaf 1 januari 2018, in het Nitraatactieprogramma).

Ook staat onbetwist vast dat de nitraatconcentraties in de door de drie verzoekers afgebakende gebieden over een bepaalde periode voortdurend te hoog waren en zijn.

[Or. 7]

Ook staat vast dat de bestuurszaak die onderwerp is van het geding betrekking heeft op de vaststelling respectievelijk wijziging van een regeling die voor de volledige deelstaat geldt. De verwijzing in het verzoek naar de bronnen van de individuele verzoekers heeft tot doel de procesbevoegdheid van de drie verzoekers nader te onderbouwen, namelijk hun rechtstreekse geraaktheid door de niet-aanpassing van het beleidsbesluit (zoals de bestuursrechter [OMISSIS] in casu heeft opgemerkt in verband met de bevoegdheid van het Verwaltungsgericht Wenen, ondanks het feit dat de bronnen in andere deelstaten van Oostenrijk zijn gelegen).

Verzoekers werpen de vraag op of de maatregelen die in de regeling „AP Nitraat 2012” respectievelijk de thans vigerende regeling „Nitraatactieprogramma” zijn vastgesteld, toereikend zijn om de doelstellingen van de nitraatrichtlijn te halen. Derhalve zijn niet inhoudelijke overwegingen onderwerp van de onderhavige procedure, maar de vraag of een dergelijk verzoek ontvankelijk is.

Eerste verzoeker, met zetel in Burgenland, is het op drie na grootste drinkwaterbedrijf van Oostenrijk dat gerelateerde waterdiensten verstrekt. Verzoeker bezit namelijk meer dan 45 operationele waterwinningsplaatsen, meer bepaald putten en bronnen, en voorziet jaarlijks gemiddeld 160 000 personen van drinkwater. Verzoeker is een publiekrechtelijk lichaam en opereert in de vorm van een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten. Krachtens nationale regelgeving is hij verplicht om binnen een specifiek afgebakend gebied in te staan voor de publieke watervoorziening, inclusief het innen van waterheffingen. In het leveringsgebied van eerste verzoeker zijn eigenaren van bebouwde percelen in beginsel onderworpen aan een aansluitingsplicht. Eerste verzoeker is tevens bevoegd om bij regeling heffingen te innen op de levering van water (van drinkwaterkwaliteit). Eerste verzoeker 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.

Tweede verzoeker, 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 **[Or. 8]** deze put niet

voor drinkwater. Al zijn drinkwater betreft hij bijgevolg van een publiek drinkwaterbedrijf.

Derde verzoekster is een gemeente in Neder-Oostenrijk die een proceswaterbron op haar grondgebied voor gemeentelijke doelstellingen uitbaat. De bron werd oorspronkelijk gebruikt voor drinkwaterwinning maar is wegens ernstige nitraatverontreiniging thans alleen nog geschikt voor de winning van proceswater.

Ook in Neder-Oostenrijk – waar tweede verzoeker en derde verzoekster zijn gevestigd – bestaat in beginsel een aansluitingsplicht krachtens een vigerende deelstaatwet (die enkele uitzonderingen toestaat). Volgens nationaal recht zou tweede verzoeker een particuliere put vergunningsvrij mogen uitbaten, al zou hij daarbij bepaalde wettelijke beperkingen moeten naleven. Wegens de nitraatverontreiniging gebruikt hij deze put echter niet (voor verbruik in gezinsverband). Tweede verzoeker en derde verzoekster betrekken hun drinkwater niet van eerste verzoeker, maar van andere publieke drinkwaterbedrijven. Voor tweede verzoeker en derde verzoekster bestaan geen directe gezondheidsrisico's ten gevolge van de hoge nitraatconcentraties.

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 eerste verzoeker) overschrijdingen van meer dan 100 % gemeten. In de particuliere put van tweede verzoeker werd ten tijde van de indiening van het verzoek een nitraatconcentratie van 59 mg per liter gemeten, die in december 2017 echter opnieuw 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 derde verzoekster 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.

II./ Unierechtelijke bepalingen:

De nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen) luidt onder meer als volgt:

[Or. 9]

In de preambule van de nitraatrichtlijn staat onder meer het volgende:

„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; dat het daartoe van belang is maatregelen te nemen betreffende de opslag en het op of in de bodem brengen van alle stikstofverbindingen, en betreffende bepaalde landbeheerpraktijken.

[...]

Overwegende dat het noodzakelijk is dat de lidstaten kwetsbare zones vaststellen en actieprogramma's opstellen en uitvoeren om de verontreiniging van water door stikstofverbindingen in kwetsbare zones te verminderen;

Overwegende dat zulke actieprogramma's maatregelen dienen te omvatten om het op of in de bodem brengen van alle stikstof bevattende meststoffen te beperken en om in het bijzonder specifieke grenswaarden voor het opbrengen van dierlijke mest vast te stellen;

Overwegende dat het nodig is de wateren te controleren en referentiemeetmethoden voor stikstofverbindingen toe te passen om te waarborgen dat de maatregelen doeltreffend zijn;"

Artikel 1 van de nitraatrichtlijn luidt:

„Deze richtlijn heeft tot doel:

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

Volgens artikel 3, lid 1, van de nitraatrichtlijn stellen de lidstaten 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. Volgens artikel 3, lid 5, zijn de lidstaten 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.

[Or. 10]

In bijlage I bij de nitraatrichtlijn worden criteria opgesomd voor het vaststellen van de in artikel 3, lid 1, bedoelde wateren. Eén van die criteria voor het vaststellen van wateren is dat grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

Artikel 5 van de nitraatrichtlijn bepaalt:

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

[...]

3. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;

b) die milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

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.

[Or. 11]

[...]"

De nitraatrichtlijn hangt samen met 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 (kaderrichtlijn water; hierna: „KRW”). Artikel 4, KRW voorziet in verschillende werkwijzen om de milieudoelstellingen te halen. Tot de basismaatregelen (naast eventuele aanvullende maatregelen) behoren onder meer de maatregelen die op grond van de nitraatrichtlijn zijn vastgesteld (de nitraatrichtlijn staat naast andere richtlijnen vermeld in bijlage VI, deel A, KRW, zie ook artikel 11, lid 3, onder a), KRW).

Bijzondere maatregelen in de zin van artikel 17, KRW zijn neergelegd in 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. Daar wordt in overweging 8 aangevoerd dat er kwaliteitsnormen voor nitraten dienen te worden vastgesteld als communautaire criteria voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwaterlichamen, waarbij (ook) de samenhang dient te worden verzekerd met de voornoemde nitraatrichtlijn.

Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water voorziet in een parameterwaarde van ten hoogste 50 mg nitraat per liter water waaraan af waterbehandelingsinstallatie moet worden voldaan.

Voorts geldt algemeen dat het onverenigbaar zou zijn met de bindende werking die in artikel 288 VWEU aan richtlijnen wordt toegekend om in beginsel uit te sluiten dat geraakte personen zich kunnen beroepen op een verplichting die krachtens een richtlijn is opgelegd. Ten minste natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op bepalingen van een richtlijn, moeten derhalve van de bevoegde autoriteiten kunnen eisen dat zij de desbetreffende verplichtingen naleven, in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties (zie arrest van het Hof van 25 juli 2008, ██████████ C-237/07, EU:C:2008:447, punt 39).

[Or. 12]

III./ Bepalingen van nationaal recht:

Naar Oostenrijks recht is een natuurlijke of rechtspersoon in bestuurlijke of gerechtelijke procedures alleen bevoegd tot het instellen van bezwaar of beroep indien hij subjectieve materiële rechten bezit en een schending daarvan inroept. Zelfs voor individuele rechthebbenden is het niet eens mogelijk om een bestuurlijke procedure aan te spannen wanneer het daarin aangevoerde algemene belang niet samenvalt met de materiële rechten van individuele personen. Wie houder is van subjectieve materiële rechten, is primair vastgelegd in specifieke bestuursrechtelijke bepalingen (in dit geval het Oostenrijkse Wasserrechtsgesetz [wet inzake het waterrecht; hierna: „WRG”]) en subsidiair ook door toepassing en gebruikmaking van § 8 van het Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet inzake bestuurlijke rechtspleging; hierna: „AVG”).

In het onderhavige geval kunnen uit de bepalingen van nationaal recht (concreet uit § 102, WRG en verdere afzonderlijke bepalingen van de WRG over de hoedanigheid van partij) geen subjectieve materiële rechten worden afgeleid. Evenmin kan procesbevoegdheid (en bijgevolg subjectief publiekrecht) worden ontleend aan grondwettelijke overwegingen met betrekking tot de rechtsstaat, al is een dergelijk recht in enkele situaties (over het recht op te komen in procedures in verband met vaststellingen van besluiten) wel erkend [OMISSIS] in de rechtspraak van het grondwettelijk hof en de hoogste bestuursrechter van Oostenrijk.

Aangezien Oostenrijk de actieprogramma's zoals bedoeld in artikel 5 van de nitraatrichtlijn op het hele grondgebied uitvoert, was het krachtens artikel 3, lid 2, van de nitraatrichtlijn niet verplicht om stukken land als kwetsbare zones aan te wijzen.

§ 55 p, WRG (met het opschrift „Programme im Rahmen der Europäischen Integration" [programma's in het kader van de Europese integratie]) ziet op de

omzetting van artikel 5 van de nitraatrichtlijn respectievelijk van de nitraatrichtlijn in haar geheel. Daarin is machtiging verleend aan de bondsminister voor het (bij besluit) vaststellen van programma's om waterverontreiniging **[Or. 13]** door directe of indirecte lozingen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen progressief te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

Dit in het geding zijnde nationale besluit – namelijk het „AP Nitraat 2012“ (gewijzigd bij het besluit „Nitraatactieprogramma“) – is bijgevolg vastgesteld op de rechtsgrondslag van § 55 p, WRG. Het meest recente besluit („Nitraatactieprogramma“, BGBl. II, nr. 385/2017) is op 1 januari 2018 in werking getreden ter vervanging van het besluit „AP Nitraat 2012“, BGBl. II, nr. 24/2012.

De inhoud van dit besluit (alsook van het daaraan voorafgaande besluit) is dusdanig wettelijk vastgesteld dat het maatregelen, methoden en praktijken omvat die in het bijzonder betrekking hebben op periodes waarin het gebruik van meststoffen verboden is, het uitrijden van (stikstofhoudende) meststoffen op landbouwgrond en de opslagcapaciteit van tanks voor landbouwmest. Deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar uitgereden hoeveelheid landbouwmest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt veroorzaakt, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf de maximale hoeveelheid van 170 kg stikstof per hectare niet overschrijdt, na aftrek van stal- en opslagverliezen. Voorts kunnen ook aanvullende criteria (bijvoorbeeld lange groeiperiodes, gewassen met hoge stikstofopname, hoge nettoneerslag), maatregelen, methoden en praktijken in dit besluit worden neergelegd waarvan het bestaan respectievelijk de naleving waarborgen dat de progressieve vermindering en de preventie van verdere waterverontreiniging niet in het gedrang komen wanneer landbouw- of veehouderijbedrijven afwijken van de in lid 1 vastgestelde maximale hoeveelheid stikstof.

Het gebruik van grondwater is dusdanig geregeld in § 10, lid 1, WRG 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.

[Or. 14]

IV./ Motivering van de verwijzing:

[OMISSIS]

V./ Toelichting bij de prejudiciële vraag:

Over de kwaliteit van omzettingsmaatregelen in het kader van de nitraatrichtlijn heeft het Hof zich reeds gebogen in het arrest van 4 september 2014,

Commissie/Frankrijk, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152. In het kader van de nitraatrichtlijn heeft de Europese Commissie een toezichthoudende functie.

Voorts heeft het Hof in zaken die verband houden met richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit en richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa met betrekking tot de desbetreffende regelingen van grenswaarden en alarmprempels en de vast te stellen maatregelen respectievelijk actieprogramma's de rechtstreekse geraaktheid van individuele justitiabelen erkend (zie arresten van het Hof in zaken C-237/07, ██████ en C-404/13, Client Earth).

Volgens het Oostenrijkse rechtsbeschermingsmodel is het bestaan van subjectieve publiekrechtelijke rechten vereist om in rechte te kunnen opkomen. In casu is aan deze voorwaarden niet voldaan, noch op grondslag van de bepalingen van de WRG (juncto § 8, AVG), noch op grondslag van de rechtstaat betreffende overwegingen in deze specifieke context. Bijgevolg kan procesbevoegdheid niet worden gegrond op nationaal recht. De vraag rijst of een dergelijk verzoekrecht op grond van [Or. 15] Unierechtelijke overwegingen kan worden toegekend. Derhalve is het antwoord op de bovenstaande vragen relevant voor de onderhavige procedure.

Blijkens de rechtspraak van het Hof inzake luchtkwaliteit (zie bovengenoemde arresten in de zaken ██████ en Client Earth) is op het gebied van luchtkwaliteit en de onderliggende richtlijnen inderdaad sprake van rechtstreekse geraaktheid en bijgevolg van verzoekrecht. In het onderhavige geval is de juridische situatie echter niet duidelijk genoeg om zonder meer te kunnen stellen dat aan deze rechtspraak rechtstreeks procesbevoegdheid krachtens het Unierecht kan worden ontleend.

Vooreerst rijzen de vragen of de in bijlage I genoemde waarde van 50 mg nitraat per liter water die voor de aanwijzing van kwetsbare gebieden relevant is, een grenswaarde, drempelwaarde of parameterwaarde vormt, welke directe gevolgen daarmee zijn verbonden en of deze een dwingend karakter hebben met het oog op de verlaging van de desbetreffende waarde tot minder dan 50 mg per liter. In dit opzicht is de nitraatrichtlijn niet even concreet uitgewerkt als bijvoorbeeld de bestaande richtlijnen inzake luchtkwaliteit. Daarbij komt dat het waterrecht op Unierechtelijk niveau in zeer uiteenlopende en met elkaar verweven richtlijnen is neergelegd (onder meer de drinkwaterrichtlijn en grondwaterrichtlijn, alle richtlijnen in het kader van de KRW), met als gevolg dat de nitraatrichtlijn (die toepassing vindt op alle wateren, inclusief grondwater) ook in het licht van deze algehele context moet worden beschouwd.

Voorts voorziet artikel 5 van de nitraatrichtlijn weliswaar in verplichte actieprogramma's met verbindende maatregelen (al dan niet rechtstreeks gericht op het bereiken van een nitraatconcentratie van 50 mg per liter water), toch kan uit de formulering van artikel 5, lid 5, van de nitraatrichtlijn a priori niet worden

opgemaakt dat de lidstaten tot dwingende handelingen verplicht zijn, aangezien het genoemde lid ook afwegingscriteria voor de keuze van middelen omvat.

De wezenlijke vraag die aan alle overwegingen ten grondslag ligt, is of in casu sprake is van rechtstreekse geraaktheid. Aangezien (en anders dan bij luchtkwaliteit) niet a priori kan worden uitgegaan van directe gezondheidsrisico's, alleen al omwille van het feit dat – mede in overeenstemming met het bestaande Unierechtelijke stelsel van waterrecht in ruimere zin (de drinkwaterrichtlijn, bijvoorbeeld) – **[Or. 16]** meerdere regelgevingsstelsels garanderen dat vóór levering aan de consument verplichte maatregelen voor gezondheidsbescherming worden getroffen, is ook onduidelijkheid blijven bestaan over deze voorwaarde voor het eventuele bestaan van een verzoekrecht op grond van Unierechtelijke overwegingen. Net zo min is sprake van een theoretisch risico op consumptie van nitraatverontreinigd water (met meer dan 50 mg nitraat per liter), aangezien in beginsel aansluitingsverplichting en –rechten bestaan jegens publieke drinkwaterbedrijven (die op hun beurt verplicht zijn om het drinkwater derwijze te behandelen dat de nitraatconcentratie vóór levering aan de consument niet meer bedraagt dan 50 mg per liter).

In beginsel oordelen bestuursrechters in eerste aanleg op grond van de feitelijke en juridische situatie ten tijde van de uitspraak. Over de rechtstreekse geraaktheid van tweede verzoeker – waarvan in de periode van de onderhavige verwijzing geen sprake was – zouden nog aanvullende twijfels kunnen worden geuit, hoewel het Verwaltungsgericht Wenen op basis van de verklaringen van alle partijen ervan uitgaat dat een dergelijke rechtstreekse geraaktheid niet kan worden afgewezen louter op grond van het feit dat zij op een welbepaald tijdstip niet heeft bestaan.

Alles welbeschouwd lijkt de uitlegging van het Unierecht niet zo duidelijk te zijn dat er geen ruimte blijft voor twijfel in de zin van de CILFIT-rechtspraak (arrest van het Hof van 6 oktober 1982 in zaak C-283/81, CILFIT/Ministero della Sanità, ECLI:EU:C:1982:335).

Bijgevolg wordt de vraag verwezen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie met het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU.

Verwaltungsgericht Wenen

Dr. Zeller