FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 29. november 2001 [1]

I — Indledning

1. Anvendelsen af direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget [2] (herefter »nitrat-direktivet«), giver stadig anledning til fortolkningskonflikter mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Disse konflikter er som i den foreliggende sag ofte af teknisk karakter.

2. Medlemsstaterne skal i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, kortlægge vand, der er berørt af forurening med kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger for at nedbringe indholdet af kvælstof, der stammer fra landbruget. Med henblik herpå skal medlemsstaterne som »sårbare zoner« udpege de landbrugszoner, hvor der er afløb til vandområder, og hvor det er fastslået, at vandet indeholder for mange kvælstofforbindelser, eller hvor der er fare for, at dette vil blive situationen.

3. Der skal i overensstemmelse med nitratdirektivets artikel 5, stk. 1, udarbejdes handlingsprogrammer for disse sårbare zoner navnlig med henblik på at nedbringe kvælstoftilførslen til landbrugsjord. Derved mindskes risikoen for, at kvælstofforbindelser, der ikke optages af plantelivet, og som i stedet fjernes fra jordbunden ved udvaskning af jordområderne, genfindes i overfladevand, der allerede indeholder for meget kvælstof, eller hvor der er fare for, at dette vil blive situationen.

4. Det er åbenlyst, at der er en sammenhæng mellem omfanget af overfladevand, der er forurenet med kvælstofforbindelser eller som truer med at blive det, og omfanget af sårbare zoner, som skal kortlægges. Det er også indlysende, at omfanget af sårbare zoner ligeledes har konsekvenser for omfanget af og den måde, som landbrugsmetoderne skal tilpasses på.

5. I betragtning af de økologiske og økonomiske konsekvenser, som fastlæggelsen af overfladevand forurenet af kvælstofforbindelser — eller som kan blive det — kan have, skal sammenlignelige kriterier anvendes i hele Fællesskabet ved kortlæggelsen af vandet. Disse kriterier er for overfladevand fastlagt i nitratdirektivets bilag I, afsnit A, punkt 3.

1 — Originalsprog: nederlandsk.
2 — EFT L 375, s. 1.

6. I den foreliggende sag mellem den franske regering og Kommissionen vedrører den forskellige opfattelse fortolkningen og anvendelsen af bestemmelserne i nitratdirektivets bilag I, afsnit A, punkt 3. Den diskussion, som sagens parter har ført under den administrative procedure og sagen ved Domstolen, har egentlig været af teknisk-videnskabelig karakter; med henblik på at underbygge deres respektive modsatrettede synspunkter har parterne henvist til en omfattende litteratur om økologien i forskellige typer af overfladevand og de plante- og dyrelivsformer, som udvikler sig heri.

7. Efter at have belyst nitratdirektivets relevante bestemmelser og de betragtninger, som relaterer sig dertil, såvel som sagsforløbet, vil jeg indlede med en sammenfatning af de tekniske aspekter i sagen og de konsekvenser, der følger heraf for anvendelsen af nitratdirektivet og de dermed forfulgte formål. Det er i lyset af disse konsekvenser, at jeg herefter vil vurdere de synspunkter, som parterne har fremført.

II — Retsforskrifterne

A — *De relevante bestemmelser i nitratdirektivet*

8. Artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden seks måneder.«

Bilag I indeholder kriterier for kortlægning af vand som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1:

»A. Ved kortlægning af vand som omhandlet i artikel 3, stk. 1, lægges bl.a. følgende kriterier til grund:

1) hvorvidt det ferske overfladevand, især overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand, indeholder en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i direktiv 75/440/EØF, eller kan komme til at indeholde en sådan højere nitratkoncentration, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5

2) hvorvidt grundvandet indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5

3) hvorvidt naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand er eutrofieret eller i nær fremtid kan blive eutrofieret, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5.

3) den nyeste viden om virkningerne af de foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 5.«

Direktivets artikel 2, litra i), giver følgende definition af begrebet »eutrofiering«, som er relevant for fortolkning og anvendelse af det i bilag I, afsnit A, punkt 3, omskrevne kriterium: »»eutrofiering«: vands berigelse med kvælstofforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som igen resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet.«

B. Ved anvendelsen af ovennævnte kriterier skal medlemsstaterne også tage hensyn til:

B — *Enkelte relevante uddrag af betragtningerne til nitratdirektivet*

1) de særlige fysiske og miljømæssige kendetegn ved de pågældende vand- og landområder

9. »I Rådets resolution af 28. juni 1988 om beskyttelse af Nordsøen og af andre farvande i Fællesskabet[3] opfordres Kommissionen til at foreslå foranstaltninger på fællesskabsniveau« (fjerde betragtning).

2) den nyeste viden om kvælstofforbindelsers adfærd i miljøet (vand og jord)

»Hovedårsagen til forurening fra diffuse kilder af Fællesskabets vandområder er nitrater, der stammer fra landbruget« (femte betragtning).

3 — EFT C 209, s. 3.

»Ved at tilskynde til godt landmandskab kan medlemsstaterne sørge for, at der for alt vand skabes et generelt niveau for beskyttelse mod forurening i fremtiden« (ottende betragtning).

»Visse zoner, der har afløb til vandområder, som er sårbare over for forurening forårsaget af kvælstofforbindelser, kræver særlig beskyttelse« (niende betragtning).

»Der er behov for, at medlemsstaterne identificerer sårbare zoner og udarbejder og iværksætter handlingsprogrammer for at nedbringe vandforurening forårsaget af kvælstofforbindelser i sårbare zoner« (tiende betragtning).

III — Retsforhandlinger

10. Kommissionens begrundede udtalelse og stævning er baseret på fire klagepunkter. Den franske regering har i løbet af sagen taget bekræftende til genmæle over for to af klagepunkterne. Kommissionen har fastholdt de øvrige to. Kommissionen har bestridt den metode, som de franske myndigheder anvender med henblik på at kortlægge vand, der er forurenet med kvælstof, eller som kan blive det, idet den er i strid med nitratdirektivet. Kommissionen har herefter gjort gældende, at de franske myndigheder har begået en fejl ved at undlade at udpege Seine-bugten som vand, der er forurenet med kvælstof.

11. Kommissionen har konkret nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991, idet den ikke har foretaget den fornødne kortlægning af vand, der er berørt af kvælstofforurening, og følgelig heller ikke har udpeget de heraf berørte sårbare zoner i overensstemmelse med direktivets artikel 3 og bilag I.

— Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. Den Franske Republik har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. Kongeriget Spanien har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Franske Republiks påstande.

IV — Sagens genstand

14. De franske myndigheder har gennemført nitratdirektivet ved det franske miljøministeriums cirkulære af 5. november 1992. Cirkulæret indeholder et bilag 4 med overskriften »Prise en compte de l'état d'eutrophisation des eaux« (»Hensyntagen til vandområdernes eutrofieringstilstand«).

15. Cirkulæret sondrer mellem vand, som ifølge definitionen i direktivets artikel 2, litra i), er eutrofieret, og vand, som ikke er eutrofieret. Sondringen er foretaget på grundlag af den relative mængde, hvor de to plantenæringsstoffer, kvælstof og fosfor, forekommer i miljøet (vand og jord).

16. I tilfælde af, at forholdet mellem kvælstoffet og fosforen er højt — dvs. når der forekommer relativt meget kvælstof i miljøet — så er fosforen den faktor, der begrænser planteudviklingen. Hvis der i en sådan situation konstateres eutrofiering, der medfører ekstrem planteudvikling, vil en nedbringelse af mængden af den fosfor, der forefindes i vandmiljøet, være den mest effektive måde at bekæmpe eutrofieringen på.

17. Når derimod forholdet mellem kvælstoffet og fosforen er lavt — dvs. når der forekommer relativt meget fosfor i miljøet — så er kvælstoffet den begrænsende faktor for planteudviklingen. For at mindske eutrofieringen vil en nedbringelse af kvælstoffet udgøre den mest effektive foranstaltning.

18. Ifølge det nævnte bilag til cirkulæret af 5. november 1992 er forholdet mellem nitrat og fosfor som plantenæringsstoffer lige, når forholdet mellem de to er 16, dvs. 16 kvælstofatomer for hvert enkelt fosforatom. Når dette tal er højere, er fosforen den begrænsende faktor, som skal nedbringes i tilfælde af eutrofiering; hvis det er lavere, er det i princippet en indikation for at nedbringe kvælstoffet som begrænsende faktor.

19. Det er imidlertid ikke altid effektivt at behandle eutrofieringsproblemet ved hjælp af den begrænsende faktor. Der kan forekomme tilfælde, hvor kvælstoffet uden tvivl er den begrænsende faktor, men hvor nedbringelsen af forekomsten af kvælstof ikke giver mening, fordi de planter, der er til stede i vandmiljøet — især blågrønalger — dækker deres kvælstofbehov ved at bruge luftens indhold heraf. I en sådan situation vil en nedbringelse af kvælstoffet som næringsstof ikke være effektiv. Kvælstoffet udgør uden tvivl den begrænsende faktor, men ikke den kontrollerende faktor, der gør det muligt at optage eutrofieringen.

20. På baggrund af den begrundelse, der er gengivet ovenfor, sondrer det nævnte bilag mellem forskellige typer af vand, hvilken

sondring er baseret på vandets mulighed for at reducere eutrofieringen ved at nedbringe kvælstoffet som begrænsende og operationel faktor.

21. Bilaget konkluderer følgende:

»Den nyeste viden, som stadig er unøjagtig og ufuldstændig bl.a. som følge af de berørte faktorers og fænomeners kompleksitet, giver holdepunkt for at antage, at der er stor sandsynlighed for, at kvælstof er den kontrollerende faktor ved eutrofiering af saltvand (kystområder) og lavt, stillestående brakvand (laguner). Det er fastslået, at det ikke er tilfældet for så vidt angår strømmende brakvand (flodmundinger) eller stillestående såvel som strømmende kalkholdigt ferskvand, hvor det tværtimod er fosfor, der har denne rolle. Endelig er det for så vidt angår syreholdigt ferskvand, navnlig stillestående (opstemmet) og dybt brakvand, nødvendigt med yderligere undersøgelser, før der kan drages en konklusion.

Når de udførte iagttagelser og undersøgelser [...] har gjort det muligt at fastslå eutrofieringstilstanden af vandområderne, skal arbejdsgruppen på grundlag af de ovennævnte betragtninger vurdere, i hvilke tilfælde kvælstof er den kontrollerende faktor ved fænomenet. Herefter skal det desuden fastslås, hvorvidt dette kvælstof overvejende stammer fra landbruget[4] [...] I modsat fald er det ufornødent at afgrænse en særlig sårbar zone på grundlag af dette kriterium.«

22. Jeg har tre bemærkninger til denne tekniske tilpasning, de franske myndigheder har foretaget, af forpligtelserne i nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, og bilag I.

23. For det første er denne tilpasning, som den franske regering har bemærket, baseret på den definition af »eutrofiering«, som fremgår af artikel 2, litra i): »Vands berigelse med kvælstofforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som igen resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet.«

24. Når det ikke er kvælstoffet, men fosforen, som er den begrænsende faktor, kan kvælstoffet naturligvis berige vandet, men berigelsen vil ikke medføre øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv. Kvælstoffet kan i sådanne situationer ikke betegnes som den kontrollerende faktor ved optagelsen af eutrofieringen. Hvis det forholdt sig sådan, ville de foranstaltninger, der nævnes i direktivets artikel 5, ikke have nogen virkninger.

4 — I den reviderede udgave af cirkulæret af 24.7.2000 er ordet »overvejende« blevet erstattet med »i det væsentlige«.

25. For det andet følger det af cirkulæret, at denne tilpasning bevirker, at i de tilfælde, hvor vandet beriges med kvælstof, som stammer fra udvaskning af jordområder, men hvor eutrofieringen forekommer som følge af overdreven planteudvikling, der ikke først og fremmest er forårsaget af kvælstoffet, men af fosforen, er der ingen landbrugsjord, der har afløb til de omhandlede vandområder, som kan udpeges som »sårbar zone«.

26. For det tredje er denne metode behæftet med videnskabelig usikkerhed. Det bekræftes af cirkulæret; den franske regering har også erkendt dette under retsforhandlingerne.

27. Kommissionen har bestridt de synspunkter, som de franske myndigheder har fremført i cirkulæret af 5. november 1992. Kommissionen har fremhævet, at den metode, som anvendes i cirkulæret, ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til de forskelle, som — afhængig af de forskellige plantearter — kan opstå ved optagelsen af næringsstofferne. Sådanne forskelle kan også opstå under forskellige plantearters udviklingsproces. I en sådan situation vil udpegelsen af fosfor som den begrænsende og kontrollerende faktor have til følge, at man ikke hindrer den ekstreme vækst af planteliv, hvor kvælstof er den begrænsende faktor.

28. Kommissionen har desuden understreget, at kvælstof som næringsstof altid er en vigtig faktor ved eutrofieringen af overfladevand: Det spiller en afgørende rolle ved opretholdelsen af eutrofieringsfænomenet, selv om det er den yderligere tilstedeværelse af fosfor, som har udløst dens fremkomst. Heraf følger, at uanset hvilke foranstaltninger medlemsstaterne måtte træffe for at begrænse fremkomsten af fosfor i overfladevand, er det altid ønskeligt at begrænse dets kvælstofindhold. Vand, der har et højt kvælstofindhold, skal til dette formål altid udpeges i henhold til nitratdirektivets artikel 3 og bilag I, med de konsekvenser, som følger heraf for udpegelsen af sårbare zoner og udarbejdelsen af handlingsprogrammer med henblik på at bekæmpe forureningen af vandet forårsaget af nitrater.

29. Både den franske regering og Kommissionen har under den skriftlige forhandling søgt at underbygge den videnskabelige troværdighed af deres synspunkter ved at henvise til videnskabelige undersøgelser. Gennemgangen af de fremlagte dokumenter bekræfter den bemærkning, som fremgår af cirkulæret af 5. november 1992, hvorefter det aktuelle kendskab til området henset til kompleksiteten af eutrofieringsprocesserne, således som de forekommer i forskellige typer af overfladevand, stadig er unøjagtigt og ufuldstændigt. Disse dokumenter bekræfter tilsyneladende også antagelsen om, at kvælstoffet og fosforens rolle og betydning i eutrofieringsprocessen i høj grad kan variere afhængig af stedet, tidspunktet og plantearten.

V — Stillingtagen

30. De undersøgelser og videnskabelige fakta, som den franske regering og Kommissionen har påberåbt sig, efterlader ingen som helst tvivl om den videnskabelige troværdighed af den metode, som de franske myndigheder anvender med henblik på at udpege de vandområder, som er eutrofieret af kvælstof eller truer med at blive det.

31. Jeg har konstateret, at anvendelsen af denne metode kan føre til, at vandområder med et højt kvælstofindhold bliver overset ved anvendelsen af nitratdirektivet, således at de jordområder, fra hvilke afvandingen sker til disse vandområder, derfor ikke skal udpeges som »sårbare zoner«, hvorfor der heller ikke skal udarbejdes handlingsprogrammer.

32. Det centrale retsspørgsmål i denne sag er, hvorvidt dette resultat er i overensstemmelse med nitratdirektivets formål, nemlig nedbringelse af kvælstofindholdet i vandmiljøet »for at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne«.

33. Den franske regering har i det væsentlige baseret sit synspunkt på to retlige argumenter.

34. Jeg har allerede anført det første ovenfor i punkt 22, nemlig at den metode, som er beskrevet i cirkulæret af 5. november 1992, er i overensstemmelse med den definition af eutrofiering, der fremgår af artikel 2, litra i), i nitratdirektivets forstand:

— vands berigelse med kvælstofforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv

— der resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet

— en forstyrrelse, der resulterer i forringelse af vandets kvalitet.

Den franske regering har udledt heraf, at alene den omstændighed, at overfladevand beriges med nitrat, ikke gør dette vand eutrofieret i direktivets forstand.

35. Den franske regering har hentet det andet argument fra Standley m.fl.-dommen [5]. Denne dom indrømmer medlems-

5 — Dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Sml. I, s. 2603.

staterne et vidt skøn ved valget af metoder for udpegning af sårbare zoner i overensstemmelse med nitratdirektivet.

36. Kommissionen har over for det første argument gjort gældende, at sigtet med definitionen i direktivets artikel 2, litra i), ikke er at opregne tre kumulative betingelser, der gør det muligt at afgøre, om der i det ene eller det andet tilfælde er tale om eutrofiering. Bestemmelsens formål er at afgrænse kvælstoffets rolle i eutrofieringsprocessen.

37. Kommissionen har imødegået det andet argument såvel i processkrifterne som under retsmødet. Hvis det er muligt at hente et argument fra Standley m.fl.-dommen [6], hvorefter medlemsstaterne råder over et skøn ved kortlægningen af de vandområder, der er truet af eutrofiering, kan dette skøn ikke medføre, at væsentlige dele af kvælstofholdige vandområder ikke kan kortlægges.

38. Ved vurderingen af disse argumenter er det efter min opfattelse nødvendigt at se på direktivets formål, således som det er formuleret i betragtningerne. Formålet er at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer, vandøkosystemerne og at sikre anden rimelig anvendelse af vand. I en mere udførlig rapport nævnes også beskyttelsen af Nordsøen.

39. I lyset af disse formål kan en restriktiv fortolkning og anvendelse af artikel 2, litra i), således som det følger af cirkulæret af 5. november 1992, ikke forsvares ved udpegelsen af eutrofierede vandområder.

40. Uafhængigt af de videnskabelige indvendinger, der måtte eksistere på området — Kommissionen har fremhævet dette i replikken — vil den franske metode kunne føre til, at væsentlige dele af fersk overfladevand, strømmende brakvand ved flodmundinger og dele af kystvand aldrig kan udpeges som eutrofieret, selv om (truslen om) kvælstofforurening, der stammer fra landbruget, er alvorlig.

41. Et sådant resultat tager ikke hensyn til den omstændighed, at der i disse vandområder kan forekomme plantearter, hvis udvikling øges af kvælstofindholdet, hvilket indebærer en risiko for balancen mellem organismerne i vandet. Man tager i den anledning heller ikke hensyn til ændringerne i årstiderne, som gør først fosfor og herefter nitrat til den væsentligste begrænsende faktor for eutrofieringsfænomenet. De beskyttelsesformål, som er nævnt i punkt 37, og som forfølges af nitratdirektivet, kan som følge heraf på forhånd ikke opnås.

6 — Jf. fodnote 5.

42. Den bestridte metode, som ganske enkelt fører til, at visse kategorier af vand alene på grundlag af almindelige antagelser om kvælstof eller fosfor som begrænsende og kontrollerende faktorer ved eutrofieringsfænomenet undtages fra direktivets anvendelsesområde, er i modstrid med betingelsen i bilag I, afsnit B, punkt 1, som pålægger medlemsstaterne at tage hensyn til de særlige fysiske og miljømæssige kendetegn ved de pågældende vand- og landområder. Denne betingelse kræver en særlig undersøgelse af kvælstofindholdet og af risikoen for eutrofiering af de selvstændige vandområder og af de jordområder, hvorfra der sker afvanding til disse vandområder. Det er først på dette tidspunkt, at de sårbare zoner i henhold til direktivets artikel 3 kan afgrænses på forsvarlig vis, og at de handlingsprogrammer, som følger heraf, kan udarbejdes.

43. Endelig tager den bestridte metode heller ikke hensyn til, at strømmende ferskvand kan forekomme i miljøer, der har meget forskellige fysiske egenskaber. Et vandløb kan udspringe af en syreholdig og næringsfattig højslette, som derefter via en kalkholdig jordslette løber forbi en brakvandsflodmunding for endelig at udmunde i rent havvand med et højt saltindhold. Hvis en væsentlig mængde kvælstof skulle forurene disse vandområder på et hvilket som helst tidspunkt under dette forløb, vil konsekvenserne i form af øget planteudvikling, der medfører alvorlige konsekvenser for naturmiljøet, først vise sig i kystfarvandet. Med den opdelte indgangsvinkel, som følger af den metode, som de franske myndigheder har valgt, vil kilden til kvælstofforureningen ikke kunne tages i betragtning. Et sådant resultat forekommer ikke at være i overensstemmelse med formålet om at beskytte Nordsøen mod kvælstofforurening.

44. På baggrund af ovennævnte betragtninger finder jeg, at den franske regerings metode med hensyn til kortlægning af eutrofieret vand eller vand, som kan blive det, ikke er hensigtsmæssig inden for rammerne af nitratdirektivets formål.

45. Den omstændighed, at medlemsstaterne har et vist skøn ved valget af metode til kortlægning af det overfladevand, der er eller kan blive eutrofieret, ændrer ikke ved dette resultat. De forskellige geografiske betingelser og den forskellige anvendelse af jordområder inden for Fællesskabet berettiger dette skøn, også når man ser det i lyset af den fortsat bestående videnskabelige usikkerhed om eutrofieringsfænomenet.

46. I Standley m.fl.-dommen, som er nævnt ovenfor (i punkt 37-40), bekræftede Domstolen, at medlemsstaterne kan anvende direktivet på forskellig vis. Dette vil ikke være i strid med direktivet »[...] når henses til dettes karakter, da det ikke herved tilstræbes at harmonisere de nationale lovgivninger på området, men at tilvejebringe de nødvendige midler til sikring af, at vand inden for Fællesskabet beskyttes mod forurening med nitrater, som stammer fra landbruget [...]«

47. Det følger af dette uddrag af præmis 39 i Standley m.fl.-dommen, at medlemsstaterne, selv om de er tillagt et vidt skøn, skal anvende det i overensstemmelse med direktivets formål, nemlig at tilvejebringe de nødvendige midler til at sikre beskyttelsen af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget. Derfor er anvendelsen af en metode til kortlægning af kvælstofholdigt vand, der stammer fra landbruget, som fører til, at visse kategorier af vand almindeligvis aldrig kan betragtes som forurenede, selv om de faktisk er forurenede, ikke forenelig med direktivets formål. Den franske regering har dermed tilsidesat det skøn, den er blevet tillagt i direktivet.

48. Det er herefter min vurdering, at Kommissionens første klagepunkt er begrundet.

49. Henset til de foranstående betragtninger vil jeg fatte mig i korthed vedrørende det andet klagepunkt, hvormed det påtales, at den franske regering har undladt at kortlægge Seine-bugten som eutrofieret og dermed har tilsidesat nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, og bilag I, afsnit A, punkt 3.

50. På grundlag af de dokumenter, der er blevet udvekslet, og de videnskabelige undersøgelser, som disse dokumenter henviser til, kan det udledes, at eutrofieringen i den nævnte bugt for så vidt angår den rolle, som kvælstoffet spiller som begrænsende og kontrollerende faktor, er stærkt varierende alt afhængig af, hvilke alge- og plantearter der er tale om, og af årstiden.

51. Den franske regering har i duplikken (punkt 15, sidste linje) medgivet, at det ikke kan udelukkes, at visse fænomener muligvis kan opfattes således, at de forstyrrer balancen mellem organismerne i vandet eller forringer vandets kvalitet, og at det derfor muligvis kan sluttes, at Seine-bugten opfylder nitratdirektivets kriterier.

52. Hvordan det end forholder sig med denne teknisk-videnskabelige diskussion, så mener jeg, at Kommissionens argument, hvorefter også Seine-bugten medvirker til eutrofieringen af den østlige del af Nordsøen, har større — og afgørende — betydning. Da det ikke bestrides, at nitratindholdet af vandet i bugten er højt, og da parterne er enige om, at i Nordsøens saltvand er kvælstoffet den væsentligste begrænsende faktor, som tilskynder til en øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, kan Seine-bugtens medvirken til eutrofieringen af Nordsøen ikke lades ude af betragtning, hvilket også gælder, selv om eutrofieringsfænomenet ikke i sig selv forekommer i denne bugt.

53. Tredje betragtning til nitratdirektivet, som fremhæver beskyttelsen af Nordsøen som et af direktivets formål, tillader ikke en fortolkning og anvendelse af direktivet, som overser kvælstofholdige floder og flodmundingers medvirken til eutrofieringen af Nordsøen.

54. Derfor er det min opfattelse, at også dette klagepunkt fra Kommissionen er begrundet.

IV — Forslag til afgørelse

55. Følgelig foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 3 i og bilag I til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet den ikke har foretaget den fornødne kortlægning af vand, der er berørt af forurening, og følgelig heller ikke har udpeget de heraf berørte sårbare zoner.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.