CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED

van 29 november 2001 [1]

I — Inleiding

1. De richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen [2] (hierna: „nitratenrichtlijn") blijkt bij haar tenuitvoerlegging steeds opnieuw aanleiding te geven tot interpretatiegeschillen tussen de lidstaten en de Commissie. Die interpretatiegeschillen hebben niet zelden een technisch karakter. Dat is ook in deze inbreukprocedure het geval.

2. Ingevolge artikel 3, lid 1, van de nitratenrichtlijn dienen de lidstaten vast te stellen welke wateren door verontreiniging met stikstofverbindingen uit agrarische bron worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien geen maatregelen worden genomen tot vermindering van de stikstofbelasting uit agrarische bronnen. Met het oog daarop dienen zij de landbouwgebieden die afwateren op de wateren waarvan is vastgesteld dat zij met stikstofverbindingen overbelast zijn, of dat dreigen te worden, aan te wijzen als „kwetsbare zones".

3. Voor de aldus aangewezen kwetsbare zones moeten ingevolge artikel 5, lid 1, van de nitratenrichtlijn actieprogramma's worden opgesteld, die onder meer ertoe strekken de toevoeging van stikstof aan de bodem te verminderen. Zo wordt de kans dat niet door gewassen opgenomen stikstofverbindingen uit de bodem spoelen en uiteindelijk in de al overbelaste of daarmee bedreigde oppervlaktewateren terechtkomen minder.

4. Het is evident dat er een verband bestaat tussen de omvang waarin wordt vastgesteld dat oppervlaktewateren met stikstofverbindingen zijn verontreinigd of dat dreigen te worden en de omvang van de aan te wijzen kwetsbare zones. Eveneens is het evident dat de omvang van de kwetsbare zones op haar beurt weer gevolgen heeft voor de omvang en de mate waarin agrarische productiemethoden moeten worden aangepast.

5. Gelet op de ecologische én economische consequenties die de vaststelling van de met nitraatverbindingen verontreinigde, of daarmee bedreigde, oppervlaktewateren kan hebben, dienen binnen de Gemeenschap vergelijkbare criteria te worden gehanteerd bij de aanwijzing van die wateren. Die criteria zijn voor de aan te wijzen oppervlaktewateren vastgesteld in bijlage I, A, punt 3, van de nitratenrichtlijn.

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.
2 — PB L 375, blz. 1.

6. Het verschil van inzicht dat de Franse regering en de Commissie in deze zaak verdeeld houdt, spitst zich toe op de uitlegging en toepassing van de in bijlage I, A, punt 3, omschreven bepalingen. Het debat dat partijen in de preliminaire procedure en in de procedure voor het Hof hebben gevoerd draagt een uitgesproken technisch-wetenschappelijke karakter, waarin ter staving van de uiteenlopende standpunten wordt verwezen naar omvangrijke literatuur over de ecologie van verschillende typen oppervlaktewateren en daarin voorkomende plantaardige en dierlijke levensvormen.

7. Na een weergave van de relevante bepalingen van de nitratenrichtlijn alsmede van de daarop betrekking hebbende overwegingen uit de considerans van de richtlijn, en van het verloop van de procedure, zal ik beginnen met een samenvatting van de technische aspecten van het geschil en van de consequenties die daaruit voortvloeien voor de toepassing van de nitratenrichtlijn en voor de daarmee beoogde doelen. In het licht van die consequenties dient vervolgens de houdbaarheid van de door partijen ingenomen standpunten te worden beoordeeld.

II — Juridisch kader

A — *De relevante bepalingen van de nitratenrichtlijn*

8. Artikel 3, leden 1 en 2:

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

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. Zij doen binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie."

Bijlage I, houdende criteria voor het vaststellen van wateren als bedoeld in artikel 3, lid 1:

„A. De in artikel 3, lid 1, bedoelde wateren worden onder andere met behulp van de volgende criteria vastgesteld:

1. of zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater, een hogere dan de in richtlijn 75/440/EEG vastgestelde nitraatconcentratie bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;

2. of grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bedraagt of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;

3. of natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

B. Bij het toepassen van deze criteria houden de lidstaten tevens rekening met:

1. de fysische en milieukenmerken van de wateren en het land;

2. de huidige kennis van het gedrag van stikstofverbindingen in het milieu (water en bodem);

3. de huidige kennis van de gevolgen van de maatregelen overeenkomstig artikel 5."

Artikel 2, sub i, van de richtlijn geeft de volgende definitie van het begrip eutrofiëring dat voor de interpretatie en toepassing van het in bijlage I, A, punt 3, omschreven criterium belangrijk is: „eutrofiëring': een verrijking van het water door stikstofverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit".

B — *Enkele relevante overwegingen uit de considerans van de nitratenrichtlijn*

9. „Overwegende dat de Raad de Commissie in zijn resolutie van 28 juni 1988 betreffende de bescherming van de Noordzee en van andere wateren in de Gemeenschap [3] heeft verzocht voorstellen in te dienen voor maatregelen op Gemeenschapsniveau" (overweging 4);

„Overwegende dat nitraten uit agrarische bronnen de voornaamste oorzaak zijn van de uit diffuse bronnen afkomstige verontreiniging van het water in de Gemeenschap" (overweging 5);

3 — PB C 209, blz. 3.

„Overwegende dat de lidstaten alle wateren een algemeen beschermingsniveau tegen verontreiniging in de toekomst kunnen bieden door goede landbouwpraktijken te stimuleren" (overweging 8);

„Overwegende dat bepaalde zones die afwateren in wateren die gevoelig zijn voor verontreiniging door stikstofverbindingen speciale bescherming behoeven" (overweging 9);

„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" (overweging 10).

III — Procedure

10. Het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift van de Commissie bevatten vier grieven. In de loop van de procedure voor het Hof is de Franse regering tegemoetgekomen aan twee bezwaren. In dit stadium houdt de Commissie nog twee grieven staande. Zij blijft de methode die door de Franse autoriteiten wordt gehanteerd bij de aanwijzing van wateren welke met stikstof zijn verontreinigd of dreigen te worden verontreinigd, afwijzen als onverenigbaar met de nitratenrichtlijn. Voorts houdt zij vol dat de Franse autoriteiten ten onrechte de baai van de Seine niet hebben aangewezen als een met stikstof verontreinigd water.

11. In concreto verzoekt de Commissie het Hof:

— te willen vaststellen dat de Franse Republiek niet heeft voldaan aan de op haar rustende verplichtingen ingevolge richtlijn 91/676, door niet op passende wijze te werk te gaan bij de aanwijzing van de wateren die met stikstof zijn verontreinigd en, dientengevolge, bij de aanwijzing van de daarop afwaterende gebieden als kwetsbare zones overeenkomstig artikel 3 en bijlage I van genoemde richtlijn;

— de Franse Republiek in de kosten te veroordelen.

12. De Franse Republiek verzoekt het Hof het beroep van de Commissie te verwerpen en haar in de kosten te veroordelen.

13. Het Koninkrijk Spanje is toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Franse Republiek.

IV — Het object van het geschil

14. De Franse autoriteiten hebben de nitratenrichtlijn tot uitvoering gebracht bij circulaire van 5 november 1992 van de Minister voor Milieu. Bij deze circulaire bevindt zich een bijlage 4 getiteld „Prise en compte de l'état d'eutrophisation des eaux" (De beoordeling van de eutrofiëring van wateren).

15. In deze circulaire wordt een onderscheid gemaakt tussen wateren, welke volgens de definitie van artikel 2, sub i, van de richtlijn eutroof zouden zijn en die welke dat niet zijn. Het onderscheid is gebaseerd op de onderlinge verhoudingen waarin de twee belangrijkste nutriënten voor planten, stikstof en fosfor, in het milieu (water of bodem) voorkomen.

16. In gevallen waarin het verhoudingsgetal tussen stikstof en fosfor hoog is — dat wil zeggen er is relatief veel stikstof beschikbaar in het milieu — is fosfor de beperkende factor voor de plantengroei. Indien zich bij zo'n verhoudingsgetal eutrofiëring voordoet, die in excessieve plantengroei tot uiting komt, is de reductie van de aanwezige hoeveelheid fosfor in het (water)milieu de meest efficiënte manier om de eutrofiëring te bestrijden.

17. In gevallen daarentegen waarin het verhoudingsgetal tussen stikstof en fosfor naar verhouding laag is — er is dan relatief veel fosfor beschikbaar in het milieu — wordt stikstof de beperkende factor voor de plantengroei. Ter vermindering van de eutrofiëring is dan de reductie van stikstof het meest doelmatig.

18. Volgens genoemde bijlage bij de circulaire van 5 november 1992 ligt het evenwicht tussen nitraat en fosfor als nutriënten voor planten bij een verhoudingsgetal van 16, dat wil zeggen 16 atomen stikstof tegen 1 atoom fosfor. Is dat verhoudingsgetal hoger dan wordt fosfor de beperkende factor, die in geval van eutrofiëring moet worden gereduceerd, is het lager dan is in beginsel de reductie van stikstof als beperkende factor aangewezen.

19. Echter niet altijd is een aanpak van eutrofiëring via de beperkende factor doelmatig. Er kunnen zich gevallen voordoen waarin stikstof weliswaar de beperkende factor is, maar waarin een reductie van de beschikbaarheid van stikstof geen zin heeft, omdat de in het watermilieu aanwezige planten — in het bijzonder blauwe wieren — in hun stikstofbehoefte voorzien door dat uit de lucht te halen. In die gevallen is een reductie van stikstof als nutriënt niet effectief. Stikstof is dan wel de beperkende factor, maar niet de operationele factor voor het terugdringen van de eutrofiëring.

20. Op basis van de hier weergegeven redenering wordt in genoemde bijlage een verdeling aangebracht tussen verschillende

typen wateren, al naar gelang daarin eutrofiëring kan worden teruggedrongen door de reductie van stikstof als beperkende én operationele factor.

21. De bijlage besluit als volgt:

„de huidige inzichten, die ten gevolge van de complexiteit van de in aanmerking te nemen processen nog onnauwkeurig en onvolledig zijn, geven aanleiding te veronderstellen dat stikstof de voor eutrofiëring operationele factor is voor zoute (kust)wateren en stilstaande, ondiepe brakke wateren (lagunes). Het staat vast dat dit niet het geval is voor stromende brakke wateren (estuaria) en kalkhoudend zoet water, zowel stromend als stilstaand, waar fosfor die rol (van operationele factor) vervult. Ten slotte, voor verzuurd zoet water, vooral stilstaand (bekkens) en diep brak water zijn nadere studies nodig om daaromtrent te kunnen concluderen.

Nadat op basis van waarnemingen en studies [...] is vastgesteld of wateren eutroof zijn, zal de werkgroep, op basis van de hierboven weergegeven inzichten moeten nagaan in welke gevallen stikstof de operationele factor is voor de beheersing van het eutrofiëringsverschijnsel. Vervolgens zal zij onder meer moeten bepalen of de stikstof wel, althans in overwegende mate (‚de façon prépondérante') van agrarische herkomst is.[4] In het tegenovergestelde geval is er geen aanleiding een bijzonder kwetsbare zone af te bakenen op basis van dit criterium."

22. Bij deze technische uitwerking die de Franse autoriteiten aan hun uit artikel 3, lid 1, en bijlage I van de nitratenrichtlijn voortvloeiende verplichtingen gegeven hebben passen drie kanttekeningen.

23. In de eerste plaats sluit deze uitwerking, zoals de Franse regering opmerkt, aan bij de definitie die artikel 2, sub i, van eutrofiëring geeft: „een verrijking van het water door stikstofverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen, met als gevolg een ongewenste, van het evenwicht tussen verschillende in het water aanwezige, organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit".

24. In de gevallen waarin niet stikstof, maar fosfor de beperkende factor is, kan stikstof weliswaar het water verrijken, maar brengt die verrijking geen versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen teweeg. In die gevallen kan stikstof niet worden aangemerkt als de operationele factor bij het terugdringen van eutrofiëring. Mitsdien zouden ook de maatregelen als bedoeld in artikel 5 van de nitratenrichtlijn zonder effect blijven.

4 — In de herziene versie van de circulaire van 24 juli 2000 zijn de woorden „de façon prépondérante" vervangen door de woorden „de façon significative" (in betekenende mate).

25. In de tweede plaats, zo blijkt uit de circulaire, leidt deze uitwerking ertoe dat in gevallen waarin wateren wel door de uitspoeling van stikstof uit de bodem worden verrijkt, maar waar de eutrofiëring, blijkend uit een uitbundige plantengroei, niet primair door stikstof maar door fosfor wordt veroorzaakt, geen op de desbetreffende wateren afwaterende landbouwgronden als „kwetsbare zones" hoeven te worden aangewezen.

26. In de derde plaats is deze methode met wetenschappelijke onzekerheden omgeven. Dit wordt in de circulaire zelf bevestigd; het is ook in de loop van de onderhavige procedure door de Franse regering toegegeven.

27. De Commissie bestrijdt de opvattingen van de Franse autoriteiten, zoals deze zijn neergelegd in de circulaire van 5 november 1992. Zij wijst erop dat de daarin uitgewerkte methode onvoldoende rekening houdt met de variaties die zich, afhankelijk van de verschillende soorten planten, kunnen voordoen bij de opneming van nutriënten. Dergelijke variaties zouden ook kunnen voorkomen in de loop van de groeicyclus van verschillende plantaardige levensvormen. In die gevallen zou het aanwijzen van fosfor als de beperkende en operationele factor tot gevolg hebben dat de excessieve groei van plantaardige levensvormen waarvoor stikstof de beperkende factor is, onbelemmerd blijft.

28. Overigens wijst de Commissie erop dat stikstof als nutriënt steeds een belangrijke factor bij de eutrofiëring van oppervlaktewateren is, die een vitale rol speelt bij het onderhouden van het eutrofiëringsverschijnsel, zelfs indien de complementaire aanwezigheid van fosfor het zich voordoen van dit verschijnsel heeft ontketend. Derhalve is het, afgezien van de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om het voorkomen van fosfor in oppervlaktewater te beperken, steeds gewenst om de stikstofbelasting ervan te beperken. Daartoe dienen de wateren met een hoge stikstofbelasting ingevolge artikel 3 en bijlage I van de nitratenrichtlijn steeds te worden aangewezen, met de daaraan verbonden gevolgen van de vaststelling van kwetsbare zones en actieprogramma's teneinde de verontreiniging van die wateren met stikstof te bestrijden.

29. In de loop van de schriftelijke procedure hebben zowel de Franse regering als de Commissie getracht met tal van verwijzingen naar wetenschappelijke studies de wetenschappelijke houdbaarheid van hun standpunten te onderbouwen. Kennisneming van het voorgelegde materiaal bevestigt de in de circulaire van 5 november 1992 gemaakte opmerking dat in het licht van de complexiteit van de eutrofiëringsprocessen, zoals die zich in de verschillende typen oppervlaktewateren voordoen, de huidige kennis nog onvolledig en onnauwkeurig is. Eveneens lijkt dit materiaal de opvatting te bevestigen dat de rol en betekenis van stikstof en fosfaat bij het eutrofiëringsproces naar plaats, tijd en plantaardige levensvorm sterk kan variëren.

V — Beoordeling

30. De door de Franse regering en de Commissie naar voren gebrachte wetenschappelijke studies en gegevens laten geen ondubbelzinnig oordeel toe over de wetenschappelijke houdbaarheid van de methode, die de Franse autoriteiten hanteren bij het aanwijzen van de wateren die door stikstof geëutrofieerd zijn of dat dreigen te worden.

31. Wel staat vast dat de hantering van deze methode ertoe kan leiden dat wateren met een hoge stikstofbelasting voor de toepassing van de nitratenrichtlijn buiten beschouwing kunnen blijven, met als gevolg dat de daarop afwaterende gronden niet als „kwetsbare zones" behoeven te worden aangewezen en dat daarvoor geen actieprogramma's hoeven te worden opgesteld.

32. De centrale rechtsvraag die hier ter beantwoording voorligt is of dit gevolg in overeenstemming is met de door de nitratenrichtlijn beoogde doelstelling, namelijk de vermindering van de belasting van het aquatisch milieu met stikstof „teneinde de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen veilig te stellen".

33. De Franse regering brengt in essentie twee juridische argumenten ter staving van haar standpunt naar voren.

34. Het eerste heb ik hierboven, in punt 22 al aangeduid, namelijk dat de door haar in de circulaire van 5 november 1992 omschreven methode aansluit op de in artikel 2, sub i, gegeven omschrijving van het begrip eutrofiëring in de zin van de nitratenrichtlijn:

— een verrijking van het water door stikstofverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen;

— met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen;

— een verstoring die leidt tot verslechtering van de waterkwaliteit.

Hieruit leidt de Franse regering af dat enkele verrijking van een oppervlaktewater met nitraat dat water niet eutroof maakt in de zin van de richtlijn.

35. Het tweede argument ontleent de Franse regering aan het arrest Standley e.a. [5] Daarin zou aan de lidstaten een ruime

5 — Arrest van 29 april 1999 (C-293/97, Jurispr. blz. I-2603).

beoordelingsmarge zijn toegekend bij de keuze van de methoden volgens welke de kwetsbare zones zouden moeten worden aangewezen ingevolge de nitratenrichtlijn.

36. Tegen het eerste argument brengt de Commissie in dat de definitie van artikel 2, sub i, van de richtlijn niet beoogt drie cumulatieve voorwaarden op te sommen, aan de hand waarvan moet worden uitgemaakt of er in het ene dan wel het andere geval sprake is van eutrofiëring. De strekking ervan is de rol van stikstof in het eutrofiëringsproces te preciseren.

37. Het tweede argument heeft de Commissie in haar schriftelijke stukken en ter terechtzitting weersproken. Indien aan het arrest Standley e.a. [6] al een argument voor het bestaan van een beoordelingsmarge voor de lidstaten kan worden ontleend bij het vaststellen van de door eutrofiëring bedreigde wateren, dient die marge niet tot resultaat te hebben dat een zeer aanzienlijk deel van de met stikstof belaste wateren niet zou kunnen worden aangewezen.

38. Bij de beoordeling van deze argumenten dient, zo meen ik, te rade te worden gegaan bij de strekking van de richtlijn, zoals deze in de considerans is verwoord. Het gaat om de bescherming van de gezondheid van de mens, levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen, alsmede om het veiligstellen van ander gebruik van water. In wat verder verwijderd verband wordt ook de bescherming van de Noordzee genoemd.

39. In het licht van deze doelstellingen is de restrictieve uitlegging en toepassing van de definitie van artikel 2, sub i, bij de aanwijzing van geëutrofieerde wateren, zoals voortvloeit uit de circulaire van 5 november 1992 niet houdbaar.

40. Afgezien van de wetenschappelijke bezwaren die daartegen zouden kunnen bestaan — de Commissie heeft daarop in haar repliek de nadruk gelegd — zou de Franse methode ertoe kunnen leiden dat grote delen van het zoete oppervlaktewater, de brakwaterestuaria en delen van de kustwateren nooit als eutroof kunnen worden aangewezen, hoe ernstig de (dreigende) belasting met uit agrarische bronnen afkomstige stikstof ook is.

41. Een dergelijk resultaat doet geen recht aan het gegeven dat in dergelijke wateren wel terdege plantaardige levensvormen kunnen voorkomen waarvan de groei door de stikstofbelasting wordt versneld, met de daaruit voortvloeiende risico's voor het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen. Evenmin wordt daarin rekening gehouden met de seizoenmatige wisselingen, die ertoe leiden dat nu eens fosfor, dan weer nitraat de belangrijkste beperkende factor voor het eutrofiëringsverschijnsel is. De met de richtlijn beoogde, in punt 38 genoemde, beschermingsdoelen blijven dan bij voorbaat buiten bereik.

6 — Aangehaald in voetnoot 5.

42. De bestreden methode, die ertoe leidt dat bepaalde categorieën wateren zonder meer aan het toepassingsbereik van de richtlijn worden onttrokken louter op grond van generieke aannames over stikstof, c.q. fosfor, als beperkende en operationele factoren bij het eutrofiëringsverschijnsel, staat bovendien op gespannen voet met de eis van bijlage I, B, sub 1, die inhoudt dat de lidstaten tevens rekening moeten houden met de fysische en milieukenmerken van de wateren en het land. Die eis dwingt tot een specifiek onderzoek van de stikstofbelasting en de eutrofiëringsverschijnselen en -risico's van de afzonderlijke wateren en het daarop afwaterende land. Alleen dan kunnen de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde kwetsbare zones zinvol worden afgebakend en kunnen de daarbij behorende actieprogramma's worden opgesteld.

43. Ten slotte lijkt de bestreden methode eraan voorbij te gaan dat met name het stromend zoet water in omgevingen met verschillende fysische kenmerken kan terechtkomen. Een stroompje kan ontspringen op een verzuurde, voedselarme hoogvlakte en vervolgens via een laagvlakte met een kalkbodem in een brak estuarium terechtkomen om ten slotte in een zuiver marien milieu met een hoog zoutgehalte uit te monden. Indien dit water onderweg op enig moment zwaar belast zou worden met stikstof, zouden de gevolgen daarvan, in termen van versnelde plantengroei met ernstige gevolgen voor het natuurlijk milieu, eerst merkbaar kunnen worden in de kustwateren. In de gecompartimenteerde aanpak, die een gevolg is van de door de Franse autoriteiten gekozen methode, zou dan de bron van de stikstofbelasting buiten beschouwing kunnen blijven. Een dergelijk resultaat lijkt niet te verenigen met de beoogde bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging door stikstof.

44. Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat de door de Franse autoriteiten gekozen methode voor de aanwijzing van geëutrofieerde en met eutrofiëring bedreigde wateren, in het licht van de doelstellingen van de nitratenrichtlijn niet adequaat is.

45. Aan deze vaststelling doet niet af, dat de lidstaten een zekere appreciatiemarge toekomt bij het kiezen van de methode volgens welke zij de geëutrofieerde of met eutrofiëring bedreigde oppervlaktewateren aanwijzen. De verschillen in geografische omstandigheden en de verschillen in bodembenutting binnen de Gemeenschap geven daartoe, ook in het licht van de nog bestaande wetenschappelijke onzekerheden over het eutrofiëringsverschijnsel, voldoende aanleiding.

46. In het hierboven aangevoerde arrest Standley, punten 37 tot en met 40, heeft het Hof bevestigd dat de richtlijn door de lidstaten verschillend kan worden toegepast. Dat druist niet in tegen de aard van de richtlijn, „[...] daar deze geen harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen ter zake beoogt, doch tot doel heeft de instrumenten te creëren die noodzakelijk zijn om in de Gemeenschap de bescherming van de wateren tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te waarborgen [...]"

47. Uit deze aanhaling uit punt 39 van het arrest Standley blijkt dat de lidstaten weliswaar over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, maar dat deze wel moet worden gehanteerd in overeenstemming met het doel van de richtlijn, namelijk het creëren van de instrumenten die noodzakelijk zijn om de bescherming van de wateren tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te waarborgen. Welnu, het hanteren van een methode voor de aanwijzing van de door stikstof uit agrarische bronnen belaste wateren, die ertoe leidt dat bepaalde categorieën wateren, onafhankelijk van de feitelijke verontreiniging ervan met stikstof, generiek als niet verontreinigd worden beschouwd, is als zodanig onverenigbaar met de doelstelling van de richtlijn. Daarmee overschrijdt de Franse regering de beoordelingsruimte die de richtlijn haar toekent.

48. Ik acht dan ook de eerste grief van de Commissie gegrond.

49. Over de tweede grief, waarmee de Franse regering wordt verweten dat zij ten onrechte de baai van de Seine niet als geëutrofieerd heeft aangewezen en derhalve artikel 3, lid 1, en bijlage I, A, sub 3, van de nitraatrichtlijn heeft geschonden, kan ik, gelet op het bovenstaande, kort zijn.

50. Uit de gewisselde stukken en uit de wetenschappelijke studies waarnaar in die stukken wordt verwezen, valt af te leiden dat het eutrofiëringsverschijnsel in genoemde baai, voor wat betreft de rol die stikstof daarin als beperkende en operationele factor speelt, sterk wisselt naar de soorten algen en andere planten en naar het seizoen.

51. Ook de Franse regering geeft in haar dupliek toe (punt 15, laatste alinea) dat het niet uitgesloten is dat bepaalde verschijnselen mogelijk kunnen worden gekwalificeerd als een verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen of als verslechtering van de waterkwaliteit, en dat op grond daarvan mogelijk kan worden aangenomen dat de baai van de Seine voldoet aan de criteria van de nitratenrichtlijn.

52. Wat er ook zij van deze technisch-wetenschappelijke discussie, belangrijker — en doorslaggevend — acht ik het argument van de Commissie dat ook de baai van de Seine een bijdrage levert aan de eutrofiëring van het oostelijke deel van de Noordzee. Waar onomstreden is dat de belasting van het water met nitraten in deze baai omvangrijk is en waar partijen het er ook over eens zijn dat in het zoute water van de Noordzee stikstof de belangrijkste beperkende factor is voor het zich voordoen van een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen, mag de bijdrage van de baai van de Seine aan de eutrofiëring van de Noordzee niet buiten beschouwing blijven, zelfs indien het eutrofiëringsverschijnsel zich in die baai zelf niet zou voordoen.

53. De vierde overweging van de considerans van de nitratenrichtlijn, waarin met zoveel woorden de bescherming van de Noordzee als een van de beweegredenen van de nitratenrichtlijn wordt genoemd, verzet zich tegen een interpretatie en toepassing van deze richtlijn waarin de bijdrage van met stikstof belaste rivieren en estuaria aan de eutrofiëring van de Noordzee buiten beschouwing wordt gelaten.

54. Daarom is naar mijn oordeel ook deze grief van de Commissie gegrond.

VI — Conclusie

55. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Franse republiek niet heeft voldaan aan de op haar rustende verplichtingen ingevolge artikel 3 en bijlage I van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, door niet op passende wijze de door verontreiniging getroffen wateren vast te stellen en, bij gevolg, onjuist te werk te gaan bij de aanwijzing van de erop afwaterende kwetsbare zones;

2) de Franse Republiek in de kosten te veroordelen.