ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ L. A. GEELHOED

της 29ης Νοεμβρίου 2001 [1]

Εισαγωγή

1. Η εφαρμογή της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης [2] (στο εξής: οδηγία για τα νιτρικά ιόντα) εξακολουθεί να αποτελεί αφορμή για αντικρουόμενες ερμηνείες μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Οι αντικρουόμενες αυτές ερμηνείες έχουν συχνά τεχνικό χαρακτήρα. Αυτό συμβαίνει και στην παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως.

2. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα, τα κράτη μέλη πρέπει να προσδιορίζουν τα ύδατα που υφίστανται ρύπανση από αζωτούχες ενώσεις γεωργικής προελεύσεως καθώς και τα ύδατα που μπορούν να υποστούν αυτή τη ρύπανση αν δεν ληφθεί κανένα μέτρο για τον περιορισμό της επιβαρύνσεως με άζωτο γεωργικής προελεύσεως. Προς τον σκοπό αυτό οφείλουν να καθορίζουν ως «ευπρόσβλητες ζώνες» τις γεωργικές ζώνες των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα τα οποία αποδεδειγμένως είναι επιβεβαρημένα από αζωτούχες ενώσεις ή υπάρχει κίνδυνος να επιβαρυνθούν.

3. Για τις εν λόγω ευπρόσβλητες ζώνες, πρέπει να καταρτιστούν, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα, προγράμματα δράσεως προκειμένου να περιοριστεί η συσσώρευση αζώτου στο έδαφος. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μειώνεται η πιθανότητα οι αζωτούχες ενώσεις που δεν αφομοιώνονται από τα φυτά να απομακρύνονται από το έδαφος συνεπεία εκπλύσεως και να συγκεντρώνονται και πάλι στα ύδατα επιφανείας που είναι ή επιβεβαρημένα ή απειλούνται να επιβαρυνθούν.

4. Είναι πρόδηλο ότι υφίσταται σύνδεσμος μεταξύ του όγκου των των υδάτων επιφανείας που έχουν υποστεί ρύπανση από τις αζωτούχες ενώσεις ή απειλούνται να υποστούν και της εκτάσεως των προσδιοριστέων ευπρόσβλητων ζωνών. Είναι επίσης πρόδηλο ότι η έκταση των ευπρόσβλητων ζωνών έχει, με τη σειρά της, συνέπειες για το μέγεθος και το μέτρο εντός των οποίων πρέπει να προσαρμοστούν οι γεωργικές μέθοδοι παραγωγής.

5. Ενόψει των οικολογικών και οικονομικών συνεπειών που μπορεί να συνεπάγεται ο προσδιορισμός των υδάτων επιφανείας που έχουν υποστεί ρύπανση από τις αζωτούχες ενώσεις ή απειλούνται να υποστούν, πρέπει να εφαρμόζονται εντός της Κοινότητας παρόμοια κριτήρια κατά τον προσδιορισμό αυτών των υδάτων. Τα κριτήρια αυτά καθορίζονται για τα ύδατα επιφανείας στο παράρτημα Ι, Α, σημείο 3, της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

2 — ΕΕ L 375, σ. 1.

6. Η διάσταση απόψεων που υφίσταται εν προκειμένω μεταξύ της Γαλλικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεων του παραρτήματος Ι, Α, σημείο 3. Η αντιπαράθεση απόψεων των διαδίκων στο πλαίσιο της προκαταρκτικής διαδικασίας και της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου είναι κατ' εξοχήν τεχνικού και επιστημονικού χαρακτήρα. Προς στήριξη των αποκλινουσών απόψεών τους, οι διάδικοι αναφέρονται σε μια σημαντική βιβλιογραφία για την οικολογία των διαφόρων τύπων υδάτων επιφανείας και των μορφών ζωής του φυτικού και ζωικού βασιλείου που απαντούν εντός αυτών.

7. Αφού εκθέσω τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα και τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας που αναφέρονται σ' αυτά καθώς και την εξέλιξη της διαδικασίας, θα αρχίσω συνοψίζοντας τις τεχνικές πτυχές της διαφοράς και τις συνέπειες που απορρέουν από αυτές για την εφαρμογή της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα και τους σκοπούς που επιδιώκει. Υπό το φως ακριβώς αυτών των συνεπειών θα εκτιμήσω στη συνέχεια τη βασιμότητα των απόψεων που υποστηρίζουν οι διάδικοι.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Οι σχετικές διατάξεις της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα*

8. Άρθρο 3:

«1. Σύμφωνα με τα κριτήρια του παραρτήματος Ι, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τα ύδατα που υφίστανται ρύπανση και τα ύδατα που ενδέχεται να την υποστούν εάν δεν αναληφθεί δράση σύμφωνα με το άρθρο 5.

2. Εντός δύο ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη χαρακτηρίζουν ευπρόσβλητες ζώνες όλες τις γνωστές περιοχές ξηράς που βρίσκονται στο έδαφός τους, των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα [τα οποία] έχουν προσδιοριστεί σύμφωνα με την παράγραφο 1 και οι οποίες συμβάλλουν στη ρύπανση. Κοινοποιούν στην Επιτροπή αυτό τον αρχικό χαρακτηρισμό εντός έξι μηνών.

[...]»

Το παράρτημα Ι περιέχει τα κριτήρια για τον προσδιορισμό των υδάτων σύμφωνα το άρθρο 3, παράγραφος 1:

«Α. Για τον προσδιορισμό των υδάτων που αναφέρονται στο άρθρο 3 παράγραφος 1, χρησιμοποιούνται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα κριτήρια:

1) κατά πόσον η περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα των γλυκών επιφανειακών υδάτων, ιδιαίτερα δε εκείνων που χρησιμοποιούνται ή προορίζονται για τη λήψη πόσιμου ύδατος, υπερβαίνει ή θα μπορούσε να υπερβαίνει, εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5, την περιεκτικότητα που καθορίζεται στην οδηγία 75/440/ΕΟΚ·

2) κατά πόσον τα υπόγεια ύδατα περιέχουν ή θα μπορούσαν να περιέχουν περισσότερο από 50 mg/l νιτρικών ιόντων εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5·

3) κατά πόσον φυσικές λίμνες γλυκού νερού, άλλοι χώροι γλυκού νερού, εκβολές ποταμών, παράκτια και θαλάσσια ύδατα διαπιστώνεται ότι είναι ή ότι μπορεί να γίνουν ευτροφικά στο προσεχές μέλλον εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5.

Β. Κατά την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, τα κράτη μέλη λαμβάνουν επίσης υπόψη:

1) τα φυσικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των υδάτων και του εδάφους·

2) τις τρέχουσες γνώσεις σχετικά με τη συμπεριφορά των αζωτούχων ενώσεων στο περιβάλλον (νερό και έδαφος)·

3) τις τρέχουσες γνώσεις για τις επιπτώσεις των δράσεων που αναλαμβάνονται σύμφωνα με το άρθρο 5.»

Το άρθρο 2, στοιχείο θ', της οδηγίας δίνει τον ακόλουθο ορισμό της έννοιας «ευτροφισμός», που έχει σημασία για την ερμηνεία και την εφαρμογή του περιγραφόμενου στο παράρτημα Ι, Α, σημείο 3 κριτηρίου: «ο εμπλουτισμός του νερού με αζωτούχες ενώσεις, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ανάπτυξης των φυκών και των ανώτερων μορφών φυτικής ζωής, με συνακόλουθη ανεπιθύμητη διαταραχή της ισορροπίας των οργανισμών που ζουν στο νερό και της ποιότητας των συγκεκριμένων υδάτων».

Β — *Ορισμένες σχετικές αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα*

9. «[Έχοντας υπόψη] ότι το ψήφισμα του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1988 για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας και άλλων υδάτων στην Κοινότητα[3] καλεί την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις για τη λήψη μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο» (τέταρτη αιτιολογική σκέψη)·

«ότι η κύρια αιτία της διάχυτης ρύπανσης των υδάτων στην Κοινότητα είναι τα νιτρικά ιόντα γεωργικής προέλευσης» (πέμπτη αιτιολογική σκέψη)·

3 — ΕΕ C 209, σ. 3.

«ότι ενθαρρύνοντας ορθές γεωργικές πρακτικές, τα κράτη μέλη μπορούν να εξασφαλίσουν στο μέλλον ένα γενικό επίπεδο προστασίας όλων των υδάτων από τη ρύπανση» (όγδοη αιτιολογική σκέψη)·

«ότι ορισμένες ζώνες από τις οποίες απορρέουν ύδατα ευάλωτα στη ρύπανση από αζωτούχες ενώσεις, χρειάζονται ειδική προστασία» (ένατη αιτιολογική σκέψη)·

«ότι τα κράτη μέλη πρέπει να προσδιορίσουν τις ευπρόσβλητες ζώνες και να καταρτίσουν και να εφαρμόσουν τα αναγκαία προγράμματα δράσης για να μειώσουν τη νιτρορρύπανση των υδάτων στις ευπρόσβλητες ζώνες» (δέκατη αιτιολογική σκέψη).

III — Διαδικασία

10. Η αιτιολογημένη γνώμη και το δικόγραφο προσφυγής της Επιτροπής περιέχουν τέσσερις αιτιάσεις. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Γαλλική Κυβέρνηση προέτεινε μέσα θεραπείας όσον αφορά δύο αιτιάσεις. Στο παρόν στάδιο, η Επιτροπή εμμένει σε δύο ακόμη αιτιάσεις. Εξακολουθεί να απορρίπτει τη μέθοδο που εφαρμόζουν οι γαλλικές αρχές για τον προσδιορισμό των υδάτων που έχουν υποστεί ή απειλούνται να υποστούν μόλυνση από το άζωτο, διότι θεωρεί ότι η μέθοδος αυτή δεν συμβιβάζεται προς την οδηγία για τα νιτρικά ιόντα. Περαιτέρω, υποστηρίζει ότι κακώς οι γαλλικές αρχές δεν προσδιόρισαν τον όρμο του Σηκουάνα ως περιοχή υδάτων που έχει υποστεί ρύπανση από το άζωτο.

11. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, μη προβαίνοντας στις δέουσες ενέργειες κατά τον προσδιορισμό των υδάτων που έχουν υποστεί ρύπανση από το άζωτο και, κατά συνέπεια, κατά τον προσδιορισμό των αντίστοιχων ευπρόσβλητων ζωνών σύμφωνα με το άρθρο 3 καθώς και το παράρτημα Ι της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία·

— να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

12. Η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής και να την καταδικάσει στα δικαστικά έξοδα.

13. Το Δικαστήριο επέτρεψε στο Βασίλειο της Ισπανίας να παρέμβει υπέρ της Γαλλικής Δημοκρατίας.

IV — Το αντικείμενο της διαφοράς

14. Οι γαλλικές αρχές μετέφεραν στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία για τα νιτρικά ιόντα με την εγκύκλιο της 5ης Νοεμβρίου 1992 του Υπουργού Περιβάλλοντος. Η εγκύκλιος αυτή περιέχει το παράρτημα 4 που επιγράφεται «Prise en compte de l'état d'eutrophisation des eaux» (Λήψη υπόψη της καταστάσεως ευτροφισμού των υδάτων).

15. Η εγκύκλιος αυτή κάνει διάκριση μεταξύ των υδάτων τα οποία, κατά τον ορισμό του άρθρου 2, στοιχείο θ', της οδηγίας, είναι ευτροφικά και αυτών που δεν είναι. Η διάκριση στηρίζεται στις αμοιβαίες αναλογίες υπό τις οποίες εμφανίζονται στο περιβάλλον (νερό ή έδαφος) τα δύο σημαντικότερα για τα φυτά θρεπτικά συστατικά, δηλαδή το άζωτο και ο φώσφορος.

16. Όταν η αναλογία μεταξύ του αζώτου και του φωσφόρου είναι υψηλή, δηλαδή όταν υφίσταται σχετικά πολύ άζωτο στο περιβάλλον, ο φώσφορος περιορίζει τη φυτική ανάπτυξη. Όταν στο πλαίσιο μιας τέτοιας αναλογίας δημιουργείται ευτροφισμός που συνεπάγεται υπερβολική φυτική ανάπτυξη, η πιο αποτελεσματική μέθοδος για την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου είναι ο περιορισμός της ποσότητας φωσφόρου που υφίσταται στο υδάτινο περιβάλλον.

17. Στις περιπτώσεις, αντιθέτως, κατά τις οποίες η σχέση του αζώτου προς τον φώσφορο είναι αναλογικά χαμηλή, οπότε υπάρχει σχετικά πολύς φώσφορος στο περιβάλλον, το άζωτο είναι αυτό που περιορίζει τη φυτική ανάπτυξη. Προκειμένου να περιοριστεί ο ευτροφισμός, η μείωση του αζώτου είναι τότε το πιο αποτελεσματικό μέτρο.

18. Κατά το προπαρατεθέν παράρτημα της εγκυκλίου της 5ης Νοεμβρίου 1992, η αναλογία νιτρικών ιόντων και φωσφόρου ως θρεπτικών στοιχείων για τα φυτά βρίσκεται σε ισορροπία όταν η σχέση μεταξύ των δύο είναι 16, δηλαδή 16 άτομα αζώτου για 1 άτομο φωσφόρου. Όταν η αναλογία αυτή είναι υψηλότερη, ο φώσφορος είναι ο περιοριστικός παράγων που πρέπει να μειωθεί σε περίπτωση ευτροφισμού· αν είναι χαμηλότερη, ενδείκνυται κατ' αρχήν η μείωση του αζώτου ως περιοριστικού παράγοντος.

19. Εντούτοις, η προσέγγιση του προβλήματος του ευτροφισμού μέσω του περιοριστικού παράγοντος δεν είναι πάντοτε αποτελεσματική. Μπορεί να υφίστανται περιπτώσεις στις οποίες το άζωτο είναι χωρίς αμφιβολία ο περιοριστικός παράγων, στις οποίες όμως η μείωση της ποσότητας διαθέσιμου αζώτου δεν έχει νόημα, διότι τα φυτά που υφίστανται στο υδάτινο περιβάλλον, ειδικότερα τα κυανοφύκη, καλύπτουν τις ανάγκες τους σε άζωτο λαμβάνοντάς το από τον αέρα. Στην περίπτωση αυτή, η μείωση του αζώτου ως θρεπτικού στοιχείου δεν είναι αποτελεσματική. Το άζωτο είναι πράγματι περιοριστικός παράγων, όχι όμως ο παράγων ελέγχου που επιτρέπει την εξάλειψη του ευτροφισμού.

20. Βάσει της παρατιθέμενης εδώ συλλογιστικής, το προαναφερθέν παράρτημα κάνει διάκριση μεταξύ των διαφόρων τύπων υδά-

των ανάλογα με το αν είναι δυνατή σ' αυτά η εξάλειψη του ευτροφισμού μέσω της μειώσεως του αζώτου τόσο ως περιοριστικού παράγοντος όσο και ως παράγοντος ελέγχου.

21. Το παράρτημα καταλήγει ως εξής:

«Από τις επί του παρόντος εισέτι συγκεχυμένες και ελλιπείς γνώσεις που διαθέτουμε, ιδίως λόγω της περιπλοκότητας των εν λόγω παραγόντων και φαινομένων, προκύπτει ότι είναι πολύ πιθανόν να είναι το άζωτο ο παράγων ελέγχου του ευτροφισμού στην περίπτωση των *αλμυρών* (παράκτιων) *υδάτων* και των αβαθών *στάσιμων υφάλμυρων υδάτων* (λιμνοθαλασσών). Έχει διαπιστωθεί ότι το άζωτο δεν είναι ο παράγων ελέγχου στην περίπτωση των ρεόντων υφάλμυρων υδάτων (εκβολών ποταμών) ή των ασβεστούχων γλυκών υδάτων, τόσο στάσιμων όσο και ρεόντων, στα οποία αντιθέτως ο φώσφορος είναι ο παράγων ελέγχου. Τέλος, στην περίπτωση των όξινων γλυκών υδάτων, κυρίως των στάσιμων (των ταμευτήρων), και των βαθέων υφάλμυρων υδάτων, απαιτούνται μελέτες προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα.

Δεδομένου ότι οι παρατηρήσεις και οι πραγματοποιηθείσες μελέτες [...] κατέστησαν δυνατή την εξακρίβωση της καταστάσεως του ευτροφισμού των υδάτων, η ομάδα εργασίας θα πρέπει, βάσει των σκέψεων που αναπτύχθηκαν ανωτέρω, να εκτιμήσει σε ποιες περιπτώσεις το άζωτο αποτελεί τον παράγοντα ελέγχου του φαινομένου. Στη συνέχεια, η ομάδα εργασίας θα πρέπει να προσδιορίσει εξάλλου εάν το άζωτο αυτό είναι εξ ολοκλήρου, ή τουλάχιστον κυρίως, γεωργικής προελεύσεως [4]. [...] Εάν συμβαίνει αυτό, θα πρέπει ενδεχομένως να συμπληρώσει την κατά ζώνες ταξινόμηση που πραγματοποιήθηκε βάσει της περιεκτικότητας των υδάτων σε νιτρικά ιόντα. Σε αντίθετη περίπτωση, δεν θα είναι αναγκαία η οριοθέτηση μιας ιδιαίτερης ευπρόσβλητης ζώνης βάσει του κριτηρίου αυτού.»

22. Σ' αυτή την τεχνική προσαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 3, παράγραφος 1, και το παράρτημα Ι της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα στην οποία προέβησαν οι γαλλικές αρχές αρμόζουν τρεις παρεμπίπτουσες παρατηρήσεις.

23. Πρώτον, η προσαρμογή αυτή στηρίζεται, όπως παρατηρεί η Γαλλική Κυβέρνηση, στον ορισμό που δίνει το άρθρο 2, στοιχείο θ', στον ευτροφισμό: «ο εμπλουτισμός του νερού με αζωτούχες ενώσεις, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ανάπτυξης των φυκών και των ανώτερων μορφών φυτικής ζωής, με συνακόλουθη ανεπιθύμητη διαταραχή της ισορροπίας των οργανισμών που ζούν στο νερό και της ποιότητας των συγκεκριμένων υδάτων».

24. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο περιοριστικός παράγων δεν είναι το άζωτο, αλλά ο φώσφορος, το άζωτο μπορεί βεβαίως να εμπλουτίσει το ύδωρ, πλην όμως ο εμπλουτισμός αυτός δεν συνεπάγεται επιτάχυνση της αναπτύξεως φυκών και ανώτερων μορφών φυτικής ζωής. Στις περιπτώσεις αυτές, το άζωτο δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παράγων ελέγχου που επιτρέπει την εξάλειψη του ευτροφισμού. Κατά συνέπεια, τα κατά το άρθρο 5 της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα μέτρα θα παραμείνουν επίσης χωρίς αποτέλεσμα.

4 — Στο αναθεωρημένο κείμενο της εγκυκλίου της 24ης Ιουλίου 2000, οι όροι «de façon prépondérante» αντικαταστάθηκαν από τους όρους «de façon significative» (σημαντικά).

25. Δεύτερον, όπως προκύπτει από την εγκύκλιο, η προσαρμογή αυτή συνεπάγεται ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα ύδατα εμπλουτίζονται με άζωτο που προέρχεται από την έκπλυση του εδάφους, όπου όμως ο ευτροφισμός, που εμφανίζεται από υπερβολική φυτική ανάπτυξη, δεν προκαλείται κυρίως από το άζωτο, αλλά από τον φώσφορο, καμία γεωργική γαία από την οποία τροφοδοτούνται τα εν λόγω ύδατα δεν χρειάζεται να προσδιοριστεί ως «ευπρόσβλητη ζώνη».

26. Τρίτον, η μέθοδος αυτή δεν παρέχει από επιστημονικής απόψεως έγκυρα αποτελέσματα. Αυτό επιβεβαιώνεται από την ίδια την εγκύκλιο. Εξάλλου, η Γαλλική Κυβέρνηση το παραδέχθηκε επίσης κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας.

27. Η Επιτροπή αμφισβητεί τις απόψεις των γαλλικών αρχών, όπως εκτίθενται στην εγκύκλιο της 5ης Νοεμβρίου 1992. Υπογραμμίζει ότι η μέθοδος που χρησιμοποιείται σ' αυτή δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις διαφοροποιήσεις που μπορούν να εμφανίζονται, ανάλογα με τα διάφορα είδη φυτών, κατά την αφομοίωση θρεπτικών ουσιών. Τέτοιες διαφοροποιήσεις θα μπορούσαν επίσης να εμφανίζονται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αναπτύξεως των διαφόρων μορφών φυτικής ζωής. Στις περιπτώσεις αυτές, ο χαρακτηρισμός του φωσφόρου ως του περιοριστικού παράγοντος και του παράγοντος ελέγχου θα είχε ως συνέπεια να παραμένει ανεμπόδιστη η υπερβολική ανάπτυξη μορφών φυτικής ζωής για τις οποίες το άζωτο είναι ο περιοριστικός παράγων.

28. Εξάλλου, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το άζωτο ως θρεπτικό στοιχείο αποτελεί πάντοτε σημαντικό παράγοντα κατά τον ευτροφισμό των υδάτων επιφανείας, έχει δε πρωταρχική σημασία για τη διατήρηση του φαινομένου του ευτροφισμού, ακόμη και όταν η συμπληρωματική παρουσία του φωσφόρου προκάλεσε την εκδήλωση αυτού του φαινομένου. Επομένως, ανεξαρτήτως των μέτρων που μπορούν να λάβουν τα κράτη μέλη για να περιορίσουν την εμφάνιση του φωσφόρου στα ύδατα επιφανείας, είναι πάντοτε επιθυμητός ο περιορισμός της επιβαρύνσεως με άζωτο. Προς τον σκοπό αυτό, δυνάμει του άρθρου 3 και του παραρτήματος Ι της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα, τα ύδατα επιφανείας με υψηλή επιβάρυνση αζώτου πρέπει πάντοτε να προσδιορίζονται με τις επακόλουθες συναφώς συνέπειες ως προς τον προσδιορισμό των ευπρόσβλητων ζωνών και τα προγράμματα δράσεως προς τον σκοπό καταπολεμήσεως της ρυπάνσεως των υδάτων από το άζωτο.

29. Στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας, τόσο η Γαλλική Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή προσπάθησαν να στηρίξουν την επιστημονική αξιοπιστία των απόψεών τους αναφερόμενες σε επιστημονικές μελέτες. Από την εξέταση του προσκομισθέντος υλικού επιβεβαιώνεται η παρατήρηση που διατυπώνεται στην εγκύκλιο της 5ης Νοεμβρίου 1992, ότι δηλαδή ενόψει της πολυπλοκότητας των διαδικασιών ευτροφισμού, όπως εμφανίζονται στους διάφορους τύπους υδάτων επιφανείας, οι υφιστάμενες γνώσεις είναι ακόμη ελλιπείς και συγκεχυμένες. Ομοίως, από το υλικό αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνεται το ότι η λειτουργία και η σημασία του αζώτου και του φωσφορικού άλατος στη διαδικασία του ευτροφισμού μπορούν να ποικίλλουν σε εξαιρετικά μεγάλο βαθμό ανάλογα με τον τόπο, τον χρόνο και τη μορφή φυτικής ζωής.

V — Εκτίμηση

30. Από τις μελέτες και τα επιστημονικά στοιχεία που προσκόμισαν η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή δεν μπορούν να συναχθούν ασφαλή συμπεράσματα ως προς την επιστημονική αξιοπιστία της μεθόδου που χρησιμοποιούν οι γαλλικές αρχές για τον προσδιορισμό των υδάτων που έχουν υποστεί ή απειλούνται να υποστούν ευτροφισμό από το άζωτο.

31. Είναι βέβαιο ότι η χρησιμοποίηση αυτής της μεθόδου μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα ότι ύδατα με υψηλή επιβάρυνση αζώτου μπορούν να μην λαμβάνονται υπόψη για την εφαρμογή της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα, με συνέπεια οι γαίες που εξυπηρετούν την τροφοδότησή τους να μη χρειάζεται να προσδιορίζονται ως «ευπρόσβλητες ζώνες» και να μη χρειάζεται να καταρτίζονται προγράμματα δράσεως γι' αυτές.

32. Το βασικό νομικό ζήτημα στο οποίο πρέπει να δοθεί εδώ απάντηση είναι αν το αποτέλεσμα αυτό συνάδει προς τον σκοπό που επιδιώκεται με την οδηγία για τα νιτρικά ιόντα, ήτοι τον περιορισμό της παρουσίας αζώτου στο υδάτινο περιβάλλον «προκειμένου να προστατευθούν η ανθρώπινη υγεία, οι ζώντες πόροι και τα υδάτινα οικοσυστήματα».

33. Η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει κατ' ουσίαν δύο νομικά επιχειρήματα προς στήριξη της απόψεώς της.

34. Εξέθεσα ήδη ανωτέρω το πρώτο, στο σημείο 22, ήτοι ότι η μέθοδος που περιέγραψε στην εγκύκλιο της 5ης Νοεμβρίου 1992 είναι σύμφωνη προς τον ορισμό, που περιέχεται στο άρθρο 2, στοιχείο θ', της εννοίας του ευτροφισμού κατά την οδηγία για τα νιτρικά ιόντα:

— εμπλουτισμός του νερού με αζωτούχες ενώσεις, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της αναπτύξεως των φυκών και των ανώτερων μορφών φυτικής ζωής·

— συνακόλουθη ανεπιθύμητη διατάραξη της ισορροπίας των οργανισμών που ζούν στο νερό·

— διατάραξη που επιφέρει υποβάθμιση της ποιότητας των υδάτων.

Η Γαλλική Κυβέρνηση συνάγει ως εκ τούτου ότι ο καθ' εαυτόν εμπλουτισμός των υδάτων επιφανείας με νιτρικά ιόντα δεν τα καθιστά ευτροφικά κατά την έννοια της οδηγίας.

35. Η Γαλλική Κυβέρνηση αντλεί το δεύτερο επιχείρημα από την απόφαση Standley κ.λπ. [5]. Η απόφαση αυτή αναγνωρίζει στα

5 — Απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, C-293/97 (Συλλογή 1999, σ. I-2603).

κράτη μέλη ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά την επιλογή των μεθόδων προσδιορισμού των ευπρόσβλητων ζωνών σύμφωνα με την οδηγία για τα νιτρικά ιόντα.

36. Κατά του πρώτου επιχειρήματος, η Επιτροπή αντιτείνει ότι ο ορισμός του άρθρου 2, στοιχείο θ', της οδηγίας δεν σκοπεί στην απαρίθμηση τριών σωρευτικών προυποθέσεων βάσει των οποίων πρέπει να κρίνεται αν σε μια περίπτωση μπορεί να γίνεται λόγος για ευτροφισμό, ενώ σε μια άλλη όχι. Ο σκοπός της είναι να διευκρινιστεί η σημασία του αζώτου στη διαδικασία του ευτροφισμού.

37. Η Επιτροπή αντέκρουσε το δεύτερο επιχείρημα με τα γραπτά της υπομνήματα καθώς και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Αν από την απόφαση Standley κ.λπ. [6] μπορεί να συναχθεί επιχείρημα υπέρ της υπάρξεως περιθωρίων εκτιμήσεως για τα κράτη μέλη κατά τον προσδιορισμό των απειλουμένων από τον ευτροφισμό υδάτων, η εξουσία αυτή εκτιμήσεως δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα ένα σημαντικό μέρος των επιβεβαρημένων με άζωτο υδάτων να μη μπορεί να προσδιοριστεί ως ευτροφικό.

38. Για να μπορούν να εκτιμηθούν τα επιχειρήματα αυτά, πρέπει, όπως φρονώ, να ληφθεί υπόψη ο σκοπός της οδηγίας, όπως διατυπώνεται στην αιτιολογία της. Ο σκοπός αυτός συνίσταται στην προστασία της ανθρώπινης υγείας, στους ζώντες πόρους και στα υδάτινα οικοσυστήματα καθώς και στην εξασφάλιση των άλλων χρήσεων του νερού. Ως απώτερος σκοπός αναφέρεται επίσης η προστασία της Βόρειας Θάλασσας.

39. Υπό το φως αυτών των σκοπών, δεν είναι αποδεκτή η συσταλτική ερμηνεία και εφαρμογή του ορισμού του άρθρου 2, στοιχείο θ', κατά τον προσδιορισμό των ευτροφικών υδάτων, όπως προκύπτει από την εγκύκλιο της 5ης Νοεμβρίου 1992.

40. Ανεξαρτήτως των επιστημονικών αντιρρήσεων που θα μπορούσαν να υφίστανται εν προκειμένω, όπως η Επιτροπή τόνισε μετ' επιτάσεως στο υπόμνημά της απαντήσεως, η γαλλική μέθοδος θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια σημαντικά μέρη των γλυκών υδάτων επιφανείας, εκβολών ποταμών με υφάλμυρα ύδατα και μερών των παράκτιων υδάτων να μην μπορούν ποτέ να προσδιοριστούν ως ευτροφικά, όσο σοβαρή και αν είναι (ή επαπειλούμενη) η επιβάρυνση με άζωτο γεωργικής προελεύσεως.

41. Το αποτέλεσμα αυτό συνιστά μη αποδοχή του γεγονότος ότι σε τέτοιου είδους ύδατα μπορούν κάλλιστα να εμφανιστούν μορφές φυτικής ζωής των οποίων η ανάπτυξη επιταχύνεται από το άζωτο, με εντεύθεν κινδύνους για την ισορροπία των διαφόρων οργανισμών που ζούν σ' αυτά. Η γαλλική μέθοδος δεν λαμβάνει υπόψη ούτε τις εποχιακές μεταβολές που καθιστούν κατ' αρχάς τον φώσφορο, κατόπιν δε τα νιτρικά ιόντα, τον σημαντικότερο περιοριστικό παράγοντα για το φαινόμενου του ευτροφισμού. Οι μνημονευόμενοι στο σημείο 38 προστατευτικοί σκοποί καταδικάζονται έτσι εκ των προτέρων να μείνουν απραγματοποίητοι.

6 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 5.

42. Η επίμαχη μέθοδος, η οποία συνεπάγεται άνευ ετέρου ότι ορισμένες κατηγορίες υδάτων τίθενται εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας απλώς και μόνο βάσει γενικών υποθέσεων για το άζωτο ή για τον φώσφορο τόσο ως περιοριστικούς παράγοντες όσο και ως παράγοντες ελέγχου του φαινομένου του ευτροφισμού, βρίσκεται επιπλέον σε αντίθεση προς την προϋπόθεση που διατυπώνεται στο παράρτημα Ι, Β, σημείο 1, που επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν επίσης υπόψη τα φυσικά χαρακτηριστικά των υδάτων και του εδάφους. Η προϋπόθεση αυτή επιβάλλει ειδική εξέταση της επιβαρύνσεως με άζωτο και των φαινομένων και των κινδύνων ευτροφισμού των χωριστών υδάτων και των γαιών που εξυπηρετούν την τροφοδότησή τους. Μόνον τότε μπορούν επακριβώς να οριοθετηθούν οι κατά το άρθρο 3 της οδηγίας ευπρόσβλητες ζώνες και μπορούν να καταρτιστούν τα συναφή προγράμματα δράσεως.

43. Τέλος, η επίμαχη μέθοδος φαίνεται να μη λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι το ρέον γλυκό ύδωρ, π.χ., μπορεί να διέρχεται από χώρους που έχουν πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά. Ένα ρυάκι μπορεί να πηγάζει από ένα οροπέδιο με οξέα και φτωχό σε θρεπτικές ουσίες και στη συνέχεια περνώντας από μια πεδιάδα με ασβεστώδες έδαφος να φτάνει σε υφάλμυρες εκβολές ποταμού για να καταλήξει τέλος σε ένα καθαρά θαλάσσιο περιβάλλον με υψηλή περιεκτικότητα σε αλάτι. Όταν τα ύδατα αυτά κατά τη ροή τους επιβαρυνθούν σημαντικά με άζωτο σε κάποιο χρονικό σημείο, οι εντεύθεν συνέπειες, από απόψεως επιταχύνσεως της φυτικής αναπτύξεως με σημαντικές επιπτώσεις στο φυσικό περιβάλλον, μπορούν να γίνουν αισθητές μόλις στα παράκτια ύδατα. Στην κατά κατηγορίες προσέγγιση, που είναι το χαρακτηριστικό γνώρισμα της μεθόδου που επέλεξαν οι γαλλικές αρχές, η πηγή της επιβαρύνσεως από το άζωτο θα μπορούσε να μη λαμβάνεται υπόψη. Ένα τέτοιο αποτέλεσμα δεν φαίνεται να συνάδει προς τον σκοπό της προστασίας της Βόρειας Θάλασσας από τη ρύπανση με άζωτο.

44. Βάσει των ανωτέρω, καταλήγω ότι η επιλεγείσα από τις γαλλικές αρχές μέθοδος για τον προσδιορισμό των υδάτων που έχουν υποστεί ή απειλούνται με ευτροφισμό δεν είναι η κατάλληλη ενόψει των σκοπών της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα.

45. Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένα περιθώρια εκτιμήσεως κατά την επιλογή της μεθόδου προσδιορισμού των υδάτων επιφανείας που έχουν υποστεί ή απειλούνται με ευτροφισμό δεν επηρεάζει αυτή τη διαπίστωση. Οι διαφορές στις γεωγραφικές συνθήκες και οι διαφορές στη χρήση του εδάφους εντός της Κοινότητας δικαιολογούν επαρκώς αυτά τα περιθώρια εκτιμήσεως, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι εξακολουθούν να υφίστανται ορισμένες επιστημονικές αβεβαιοτήτες για το φαινόμενο του ευτροφισμού.

46. Στην προπαρατεθείσα απόφαση Standley κ.λπ. (σκέψεις 37 έως 40), το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν την οδηγία με διαφορετικό τρόπο. Αυτό δεν αντιβαίνει προς τη φύση της οδηγίας «[...] καθόσον η οδηγία δεν επιδιώκει την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών στον εν λόγω τομέα, αλλά αποβλέπει στη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων ώστε να διασφαλίζεται, εντός της Κοινότητας, η προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση που προέρχεται από γεωργικές χρήσεις [...]».

47. Από την παράθεση του αποσπάσματος αυτού της σκέψεως 39 της αποφάσεως Standley κ.λπ. προκύπτει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν μεν ευρεία ευχέρεια εκτιμήσεως, πλην όμως αυτή πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τον σκοπό της οδηγίας, ήτοι τη δημιουργία των αναγκαίων μέσων για τη διασφάλιση της προστασίας των υδάτων από τη ρύπανση με νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως. Όμως, η εφαρμογή μιας μεθόδου προσδιορισμού των υδάτων που είναι επιβεβαρημένα με άζωτο γεωργικής προελεύσεως, η οποία συνεπάγεται ότι ορισμένες κατηγορίες υδάτων, ανεξαρτήτως της πραγματικής τους ρυπάνσεως με άζωτο, είναι δυνατό να θεωρηθούν ότι δεν έχουν γενικώς υποστεί ρύπανση, δεν συνάδει προς τον σκοπό της οδηγίας. Συνεπώς, η Γαλλική Κυβέρνηση υπερβαίνει την ευχέρεια εκτιμήσεως που της παρέχει η οδηγία.

48. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη.

49. Ως προς τη δεύτερη αιτίαση με την οποία η Επιτροπή προσάπτει στη Γαλλική Κυβέρνηση ότι δεν χαρακτήρισε τον όρμο του Σηκουάνα ως ευτροφικό και, επομένως, παρέβη το άρθρο 3, παράγραφος 1, και το παράρτημα Ι, Α, σημείο 3, της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα, μπορώ, ενόψει των ανωτέρω, να είμαι σύντομος.

50. Από τα εκατέρωθεν προσκομισθέντα έγγραφα και από τις επιστημονικές μελέτες στις οποίες αναφέρονται τα έγγραφα αυτά μπορεί να συναχθεί ότι το φαινόμενο του ευτροφισμού στον εν λόγω όρμο, όσον αφορά τη σημασία του αζώτου σ' αυτόν ως περιοριστικού παράγοντος και ως παράγοντος ελέγχου ποικίλλει σε εξαιρετικά μεγάλο βαθμό ανάλογα με τα είδη φυκών και φυτών και ανάλογα με την εποχή.

51. Η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει επίσης, στο υπόμνημά της απαντήσεως (σημείο 15, τελευταίο εδάφιο), ότι δεν αποκλείεται ορισμένα φαινόμενα να μπορούν ενδεχομένως να χαρακτηριστούν ως διατάραξη της ισορροπίας των διαφόρων οργανισμών που ζουν στο νερό ή ως υποβάθμιση της ποιότητας των υδάτων και ότι ως εκ τούτου μπορεί ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι ο όρμος του Σηκουάνα πληροί τα κριτήρια της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα.

52. Όπως και αν έχει το ζήτημα αυτής της τεχνικής και επιστημονικής συζητήσεως, σημαντικότερο και πλέον αποφασιστικής σημασίας θεωρώ το επιχείρημα της Επιτροπής ότι ο όρμος του Σηκουάνα συμβάλλει επίσης στον ευτροφισμό του ανατολικού τμήματος της Βόρειας Θάλασσας. Δεδομένου ότι είναι αναμφισβήτητο ότι η επιβάρυνση του ύδατος με νιτρικά ιόντα στον όρμο αυτόν είναι υψηλή και δεδομένου ότι οι διάδικοι συμφωνούν επίσης ως προς το ότι στα αλμυρά ύδατα της Βόρειας Θάλασσας το άζωτο είναι ο σημαντικότερος περιοριστικός παράγων που ευνοεί την επιτάχυνση της αναπτύξεως των φυκών και των ανώτερων μορφών φυτικής ζωής, δεν μπορεί να αγνοηθεί η συμβολή του όρμου του Σηκουάνα στον ευτροφισμό της Βόρειας Θάλασσας ακόμη και αν το φαινόμενο του ευτροφισμού δεν παρουσιάζεται στον ίδιο τον όρμο.

53. Η τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα, η οποία αναφέρει μετ' επιτάσεως την προστασία της Βόρειας Θάλασσας ως έναν από τους λόγους που υπαγόρευσαν τη θέσπιση της οδηγίας για τα νιτρικά ιόντα, δεν επιτρέπει ερμηνεία και εφαρμογή αυτής της οδηγίας που θα αγνοούσαν τη συμβολή των επιβεβαρημένων με το άζωτο ποταμών και εκβολών στον ευτροφισμό αυτής της θάλασσας.

54. Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι και αυτή η αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη.

VI — Πρόταση

Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, παραλείποντας να προβεί με τον κατάλληλο τρόπο στον προσδιορισμό των μολυσμένων υδάτων και, ως εκ τούτου, στον χαρακτηρισμό των σχετικών ζωνών ως ευπρόσβλητων, σύμφωνα με το άρθρο 3 καθώς και με το παράρτημα Ι της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία·

2) να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα