URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

27. Juni 2002 *

In der Rechtssache C-258/00

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Nolin als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, zunächst vertreten durch J.-F. Dobelle und D. Colas, sodann durch G. de Bergues und D. Colas als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch S. Ortiz Vaamonde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Feststellung, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, S. 1) verstoßen hat, dass sie die Bestimmung der Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und demzufolge die Ausweisung der entsprechenden gefährdeten Gebiete gemäß Artikel 3 und Anhang I dieser Richtlinie nicht in angemessener Weise vorgenommen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin F. Macken (Berichterstatterin), der Richterin N. Colneric und der Richter C. Gulmann, R. Schintgen und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: L. A. Geelhoed
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 4. Oktober 2001, in der die Kommission durch M. Nolin und die Französische Republik durch D. Colas und C. Chevalier als Bevollmächtigten vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. November 2001,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 28. Juni 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, S. 1; im Folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, dass sie die Bestimmung der Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und demzufolge die Ausweisung der entsprechenden gefährdeten Gebiete gemäß Artikel 3 und Anhang I dieser Richtlinie nicht in angemessener Weise vorgenommen hat.

2 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 9. November 2000 ist das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Französischen Republik zugelassen worden.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

3 Die Richtlinie hat gemäß Artikel 1 zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.

4 Gemäß Artikel 2 Buchstabe i der Richtlinie bedeutet „Eutrophierung" die „Anreicherung des Wassers mit Stickstoffverbindungen, die zu einem vermehrten Wachstum von Algen und höheren Formen des pflanzlichen Lebens und damit zu einer unerwünschten Beeinträchtigung des biologischen Gleichgewichts und der Qualität des betroffenen Gewässers führt".

5 Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, werden von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs I bestimmt.

(2) Die Mitgliedstaaten weisen innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in nach Absatz 1 bestimmte Gewässer entwässern und die zur Verunreinigung beitragen, als gefährdete Gebiete aus. Sie unterrichten die Kommission hiervon innerhalb von sechs Monaten nach erster Ausweisung."

6 Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie legen die Mitgliedstaaten „[z]ur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele... innerhalb von zwei Jahren nach der ersten Ausweisung der gefährdeten Gebiete nach Artikel 3 Absatz 2 oder innerhalb eines Jahres nach jeder ergänzenden Ausweisung nach Artikel 3 Absatz 4 Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest".

7 Anhang I der Richtlinie enthält Kriterien für die Bestimmung der Gewässer nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie; er sieht in Abschnitt A vor:

„Gewässer nach Artikel 3 Absatz 1 werden unter anderem nach folgenden Kriterien bestimmt:

1. wenn Binnengewässer, insbesondere solche, die zur Trinkwassergewinnung benutzt werden oder bestimmt sind, eine höhere Nitratkonzentration als die nach der Richtlinie 75/440/EWG festgesetzte Konzentration enthalten oder enthalten können und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden;

2. wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält oder enthalten könnte und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden;

3. wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und in Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde oder in naher Zukunft zu befürchten ist und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden."

Nationales Recht

8 Der Runderlass des französischen Umweltministeriums vom 5. November 1992 zu der Richtlinie und zur ersten Ausweisung gefährdeter Gebiete enthält die Anhänge 3 „Arbeitsmethode" und 4 „Gegenwärtige Erkenntnisse über die Eutrophierung und Ausweisung gefährdeter Gebiete".

9 In Anhang 3 des Runderlasses vom 5. November 1992 heißt es: „[D]ie Auswertung der Daten zur Eutrophierung der Küstengewässer und der flachen Brackwasserlagunen wird eine Vervollständigung der ersten Gebietseinteilung ermöglichen."

10 In Anhang 4 des Runderlasses vom 5. November 1992 finden sich Ausführungen zu den beiden Schlüsselbegriffen für die Bekämpfung der Eutrophierung, nämlich dem „Begrenzungsfaktor" und dem „Steuerungsfaktor".

„Die Eindämmung des Phänomens [der Eutrophierung] ist eine komplexe und schwierige Aufgabe. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass jede der unten aufgeführten chemischen oder physikalischen Ursachen als Anknüpfungspunkt für wirksame Maßnahmen in Betracht kommen kann. In den meisten Fällen hat es sich jedoch als zweckmäßig erwiesen, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Eutrophierung auf die Nährstoffe, insbesondere auf Stickstoff [(N)] und Phosphor [(P)] zu konzentrieren.

...

Sämtliche Nährstoffe zählen zu den Ursachen des Phänomens. Je nach ihrer relativen Häufigkeit in der Umgebung können bestimmte Nährstoffe reichlich vorhanden sein, während andere früher oder später fehlen werden.... Bei dieser Betrachtungsweise stellt der Stoff, der als erster fehlen wird und infolge der Aufnahme durch die Pflanzen in der Umgebung nicht mehr vorkommt, den *Begrenzungsfaktor* dar.

...

Für jede betroffene Art lässt sich durch einen Vergleich des arteigenen N/P-Verhältnisses und des N/P-Verhältnisses der Umgebung ermitteln, inwieweit die Umgebung der Art Nährstoffe zur Verfügung stellen kann und welcher der beiden

Stoffe der Begrenzungsfaktor ist. Ist das N/P-Verhältnis der Umgebung höher als im Gewebe der betreffenden Art, so bedeutet dies, dass ein Stickstoffüberschuss herrscht und daher als erstes ein Mangel an Phosphor auftreten wird. In diesem Fall ist Phosphor der Begrenzungsfaktor. Ist dagegen das N/P-Verhältnis in der Umgebung niedriger als im Gewebe der betreffenden Art, so ist der Stickstoff der Faktor, der die Entwicklung der Art begrenzt.

...

Beim *Steuerungsfaktor* handelt es sich zwar um einen der Begrenzungsfaktor, doch hat der Begriff auch eine operative Bedeutung. Angesichts der Möglichkeiten zur Kontrolle der Nährstoffanreicherung der Umgebung ist Steuerungsfaktor derjenige Faktor, der *als Begrenzungsfaktor eingesetzt werden kann.*"

11 In Anhang 4 des Runderlasses vom 5. November 1992 heißt es weiter, ein Nährstoff sei nur dann ein Steuerungsfaktor, wenn er durch menschliche Eingriffe zur Begrenzung genutzt werden könne. Als Beispiel werden bestimmte Cyanophyzeen (Blaualgen) genannt, für die Stickstoff der begrenzende Nährstoff sei, deren Ausbreitung jedoch nicht durch eine Verringerung der Stickstoffeinträge menschlichen Ursprungs kontrolliert werden könne, da die Algen an die Wasseroberfläche aufsteigen könnten, um Stickstoff aus der Atmosphäre aufzunehmen.

12 Anhang 4 des Runderlasses vom 5. November 1992 schließt mit den folgenden Feststellungen:

„Die gegenwärtigen Erkenntnisse, die wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren und Prozesse noch ungenau und unvollständig sind, lassen

die Annahme zu, dass die Eutrophierung in flachem *Salzwasser* (Küstengewässer) und *flachem, stehendem Brackwasser* (Lagunen) mit großer Wahrscheinlichkeit vom Stickstoff gesteuert wird. Dies trifft erwiesenermaßen bei fließendem Brackwasser (Mündungsgewässer) und bei kalkhaltigen, fließenden oder stehenden Binnengewässern nicht zu; hier ist vielmehr Phosphor der Steuerungsfaktor. Bei sauren, hauptsächlich stehenden (aufgestauten) Binnengewässern und bei tiefem Brackwasser sind weitere Untersuchungen erforderlich, um zu einer abschließenden Bewertung zu gelangen.

Steht der Stand der Eutrophierung der Gewässer aufgrund von Beobachtungen und Untersuchungen... fest, so muss die Arbeitsgruppe anhand der oben wiedergegebenen Gesichtspunkte prüfen, in welchen Fällen die Eutrophierung durch Stickstoff gesteuert wird. Im Anschluss daran hat sie außerdem festzustellen, ob der Stickstoff zumindest in überwiegendem Maße aus der Landwirtschaft stammt. Ist das der Fall, so ist gegebenfalls die Gebietseinteilung nach dem Nitratgehalt der Gewässer zu ergänzen. Anderenfalls besteht dagegen keine Veranlassung, anhand dieses Kriteriums ein gefährdetes Gebiet abzugrenzen."

Vorverfahren

13 Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten bis spätestens 20. Dezember 1993 in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet nach Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie die von Verunreinigung betroffenen Gewässer zu bestimmen und die gefährdeten Gebiete auszuweisen.

14 Die Kommission betrachtete die Ausweisung der gefährdeten Gebiete im Fall Frankreichs als unvollständig und forderte die Französische Republik mit Schreiben vom 25. September 1998 auf, sich binnen zwei Monaten zu äußern.

15 Die Kommission warf der Französischen Republik insbesondere vor, sie habe bei der Bestimmung der von Verunreinigung betroffenen Gewässer, bei der Ausweisung der gefährdeten Gebiete und bei der Überwachung der Nitratkonzentration der Gewässer die Artikel 3 und 6 sowie Anhang I der Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt.

16 Da die Kommission die Antwort der französischen Behörden vom 26. November 1998 für unbefriedigend hielt, gab sie mit Schreiben vom 9. Juli 1999 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die Französische Republik aufforderte, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.

17 Die französischen Behörden antworteten auf die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 16. September 1999, dem die endgültigen Ergebnisse der Überwachung der Gewässer für den Zeitraum von September 1997 bis August 1998 beigefügt waren.

18 Die französischen Behörden wiesen in dem Schreiben insbesondere darauf hin, dass Anhang 4 des Runderlasses vom 5. November 1992 es den Präfekten nicht nur ermöglichen solle, ein Gebiet aufgrund des Kriteriums der Eutrophierung auszuweisen, sondern sie dazu ausdrücklich verpflichte, wenn erwiesen sei, dass Nitrat landwirtschaftlichen Ursprungs zu einer bereits bestehenden oder in naher Zukunft zu befürchtenden Eutrophierung beitrage.

19 Die Kommission war jedoch der Auffassung, dass die Französische Republik der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen sei, und hat deshalb die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

20 Die Kommission hat in ihrer Klageschrift eine Reihe von Vorwürfen gegen die Französische Republik erhoben, die sich auf die unvollständige Bestimmung der Gewässer, bei denen eine Eutrophierung eingetreten oder in naher Zukunft zu befürchten ist, und der Binnengewässer und der Grundwasservorkommen, die mehr als 50 mg/l Nitrat enthalten oder enthalten könnten, sowie auf eine dadurch bedingte unvollständige Ausweisung der gefährdeten Gebiete beziehen.

21 Die Kommission macht insbesondere geltend, der Runderlass vom 5. November 1992 stelle keine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie, vor allem des Artikels 3 und des Anhangs I dar, da die Bestimmung eutrophierter Gewässer im Sinne der Richtlinie auf Fälle beschränkt sei, in denen der Stickstoff überwiegend aus der Landwirtschaft stamme und der Steuerungsfaktor für die Eutrophierung sei.

22 Die Französische Republik habe außerdem Artikel 3 Absatz 1 und Anhang I der Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da sie es versäumt habe, die Seinebucht als eutrophiert auszuweisen und bestimmte Gewässer im Departement Oise als Gewässer zu bestimmen, die eine höhere Nitratkonzentration als 50 mg/l enthalten oder enthalten können.

23 In ihrer Klagebeantwortung hat die französische Regierung angegeben, dass der Runderlass vom 5. November 1992 durch einen Runderlass vom 24. Juli 2000 geändert worden sei, nach dem die Verunreinigung nur in erheblichem Maße und nicht mehr in überwiegendem Maße auf Nitrat landwirtschaftlichen Ursprungs zurückgehen müsse. Außerdem sei das Departement Oise als gefährdetes Gebiet ausgewiesen worden.

24 Die Kommission hat daher die Rügen fallen gelassen, die sie in der Klageschrift wegen der Beschränkung auf Verunreinigungen, die in überwiegendem Maße durch Stickstoff landwirtschaftlichen Ursprungs verursacht werden, und hinsichtlich der Gewässer des Departements Oise erhoben hatte.

Zur Beschränkung der Bestimmung eutrophierter Gewässer auf Fälle, in denen Stickstoff der Steuerungsfaktor ist

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

25 Die Kommission trägt vor, das Vorgehen der Französischen Republik sei insofern nicht mit der Richtlinie, insbesondere deren Artikel 3 und Anhang I, vereinbar, als die Bestimmung eutrophierter Gewässer auf Gebiete beschränkt sei, in denen Stickstoff der Steuerungsfaktor der Eutrophierung sei, d. h. konkret auf Küstengebiete und auf flaches, stehendes Brackwasser. Fließendes Brackwasser und kalkhaltige, fließende oder stehende Binnengewässer könnten daher niemals als eutrophiert im Sinne der Richtlinie angesehen werden, da bei diesen Gewässern nach dem Runderlass Phosphor und nicht Stickstoff der Steuerungsfaktor sei.

26 Nach Auffassung der Kommission spielt Stickstoff jedoch im Rahmen der Eutrophierung eine wichtige Rolle als Nährstoff, der vorbeugend auch in den Fällen kontrolliert werden müsse, in denen die Eutrophierung durch die gleichzeitige

Anwesenheit von Phosphor ausgelöst und in ihrer Intensität beeinflusst werde. Für die Bekämpfung der Eutrophierung müssten die entsprechenden Gewässer nach Artikel 3 und Anhang I der Richtlinie bestimmt und Maßnahmen zur Eindämmung der Verunreinigung durch Nitrat getroffen werden.

27 Die Kommission macht daher geltend, die französischen Behörden hätten die von Verunreinigung betroffenen Gewässer nicht ordnungsgemäß und vollständig bestimmt und folglich die gefährdeten Gebiete nur unvollständig ausgewiesen.

28 Die französische Regierung steht auf dem Standpunkt, die in dem Runderlass vom 5. November 1992 enthaltenen Anweisungen für die Anwendung des Kriteriums der Eutrophierung seien mit der Richtlinie vereinbar.

29 Sie definiert den Steuerungsfaktor als denjenigen Faktor, der kontrollierbar sei, während der Begrenzungsfaktor der Faktor sei, dessen Verschwinden das Wachstum der Algen und der höheren Formen des pflanzlichen Lebens zum Stillstand bringe.

30 Die französische Regierung bestreitet zunächst die Behauptung der Kommission, dass der Stickstoff stets kontrolliert werden müsse, selbst wenn die Eutrophierung durch einen anderen Faktor ausgelöst werde. Ein Faktor wie der Stickstoff könne sich begrenzend auswirken, ohne kontrollierbar zu sein. In solchen Fällen begründe die Richtlinie keine Verpflichtung, das entsprechende Gewässer als eutrophiert auszuweisen.

31 Wenn die französischen Behörden unter Berufung auf neue wissenschaftliche und technische Erkenntnisse die Meinung verträten, Stickstoff sei nicht in allen Fällen ein Steuerungsfaktor, so beziehe sich das auf die Tatsache, dass Stickstoff nicht

notwendig ein Faktor sei, der durch Änderungen der landwirtschaftlichen Methoden wirksam beeinflusst werden könne. In bestimmten Fällen könne der Stickstoff aus dem Einzugsgebiet, aus Ablagerungen am Gewässergrund oder aus der Atmosphäre stammen, so dass der Versuch einer Steuerung der Nitratmenge nicht sinnvoll sei. In solchen Fällen müsse sich eine wirksame Politik zur Bekämpfung einer festgestellten Eutrophierung anderer Mittel bedienen.

32 Die französische Regierung macht zweitens geltend, das in dem Runderlass vom 5. November 1992 beschriebene Vorgehen stehe im Einklang mit Artikel 2 Buchstabe i der Richtlinie, der drei kumulative Voraussetzungen für die Einstufung eines Gebietes als eutrophiert enthalte. Die bloße Anreicherung eines Gewässers mit Nitrat könne daher nicht automatisch zu der Annahme führen, dass dieses Gewässer eutrophiert oder von Eutrophierung bedroht sei.

33 Drittens trägt die französische Regierung vor, dass die in der Richtlinie enthaltenen Regeln nicht auf alle eutrophierten oder von Eutrophierung bedrohten Gewässer angewandt werden müssten, sondern nur auf solche Gewässer, bei denen eine Eutrophierung bestehe oder zu befürchten sei, wenn die in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen nicht getroffen würden. Die Mitgliedstaaten hätten also diejenigen eutrophierten Gewässer auszuwählen, deren Qualität durch eine Steuerung der Verunreinigung durch Nitrat landwirtschaftlichen Ursprungs verbessert werden könne.

34 Die Auffassung der Kommission, wonach Nitrat in jedem Fall aus Gründen der Vorbeugung als Zeichen einer Eutrophierung im Sinne der Richtlinie anzusehen sei, habe außerdem zur Folge, dass mehrere Bestimmungen der Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit verlören. Nach der Richtlinie seien nämlich eutrophierte Gewässer nur dann als verunreinigte Gewässer zu bestimmen, wenn eine Steue-

rung der Nitratbelastung durch Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft in Betracht komme; die Ausweisung des gesamten Hoheitsgebiets als gefährdetes Gebiet stelle nur eine Möglichkeit dar. Der Ansatz der Kommission führe zwangsläufig dazu, sämtliche Gewässer, die Nitrat — auch in vertretbarer Konzentration — enthielten, und damit praktisch alle Gewässer der Gemeinschaft als verunreinigt anzusehen.

35 Die spanische Regierung trägt in ihrem Streithilfeschriftsatz vor, ein Programm zur Verringerung der Stickstoffeinträge landwirtschaftlichen Ursprungs, wie es in der Richtlinie vorgeschrieben sei, könne die Eutrophierung der Gewässer nur dann beeinflussen und sei folglich auch nur dann von Interesse, wenn zwei Voraussetzungen gegeben seien. Zum einen müsse die primäre Erzeugung der Ökosysteme der betreffenden Gewässer durch die verfügbare Stickstoffmenge begrenzt sein. Zum anderen müsse es möglich sein, durch die Anwendung des Programms den Stickstoffgehalt zu senken.

36 Daher seien nur diejenigen Gewässer im Sinne der Richtlinie als von Verunreinigung betroffen anzusehen, bei denen die Erzeugung von Phytoplankton durch den Stickstoff begrenzt sei und bei denen die Möglichkeit bestehe, den Stickstoffgehalt durch Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zu senken.

37 Die spanische Regierung macht weiter geltend, es sei wissenschaftlich erwiesen, dass bei der Mehrzahl der Ökosysteme der Schelfmeere die primäre Erzeugung von Phytoplankton und damit letztlich die Eutrophierung nicht durch die verfügbare Stickstoffmenge, sondern durch die Phosphormenge begrenzt werde.

38 Die Kommission wendet ein, diese Behauptung werde durch keine wissenschaftliche Untersuchung gestützt. Sie beruft sich auf mehrere in der Klageschrift und in der Erwiderung aufgeführte Untersuchungen, um darzutun, dass die Eutrophierung auf das Zusammentreffen von Stickstoff- und Phosphoreinträgen zurückzuführen sei und Stickstoffeinträge daher im Zusammenhang mit der Eutrophierung der Meere nicht außer Acht gelassen werden dürften.

Würdigung durch den Gerichtshof

39 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie nach ihrer sechsten Begründungserwägung sowie nach Artikel 1 das Ziel verfolgt, zum Schutz der menschlichen Gesundheit, der lebenden Ressourcen und der Ökosysteme der Gewässer sowie zur Sicherung sonstiger rechtmäßiger Nutzungen der Gewässer die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.

40 In der neunten Begründungserwägung der Richtlinie heißt es, dass für bestimmte Einzugsgebiete von Gewässern, die von der Verschmutzung durch Stickstoffverbindungen bedroht sind, ein besonderer Schutz vorzusehen ist.

41 Außerdem ergibt sich aus den Artikeln 3 Absätze 1 und 2 sowie 5 der Richtlinie in Verbindung mit deren Anhang I Abschnitt A Nummern 1 und 2, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind,

— nicht nur diejenigen Gewässer, die Wasser zum menschlichen Gebrauch enthalten, sondern

(i) alle Binnengewässer, die eine höhere Nitratkonzentration als die nach der Richtlinie 75/440/EWG festgesetzte Konzentration enthalten oder enthalten können, und

(ii) Grundwasser, das mehr als 50 mg/l Nitrat enthält oder enthalten könnte,

als Gewässer zu bestimmen, die von Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 der Richtlinie getroffen werden;

— bis spätestens 20. Dezember 1993 alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in von Verunreinigung betroffene, nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie bestimmte Gewässer entwässern, als gefährdete Gebiete auszuweisen, und

— bis spätestens 20. Dezember 1995 für die nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie als gefährdet ausgewiesenen Gebiete Aktionsprogramme zur Verringerung der Gewässerverunreinigung durch Nitrat und zur Verbesserung der Gewässerqualität festzulegen.

42 Die von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie erfassten Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden könnten, werden u. a. nach den Kriterien in Anhang I Abschnitt A der Richtlinie bestimmt. Eines dieser Kriterien bezieht sich auf eine Eutrophierung, die bereits festgestellt wurde oder in naher Zukunft zu befürchten ist, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 der Richtlinie getroffen werden.

43 Im vorliegenden Fall folgert die französische Regierung aus der Definition der Eutrophierung in Artikel 2 Buchstabe i der Richtlinie, dass die Anreicherung der Oberflächengewässer mit Nitrat für sich allein nicht ausreiche, um die Gewässer als eutrophiert im Sinne der Richtlinie anzusehen.

44 Außerdem ergebe sich aus dem Runderlass vom 5. November 1992, dass eine Eutrophierung bei bestimmten Arten von Gewässern wie insbesondere fließendem Brackwasser und kalkhaltigen, stehenden oder fließenden Binnengewässern nicht durch eine Verringerung der Stickstoffmenge bekämpft werden könne, da in diesen Fällen Phosphor als der Steuerungsfaktor der Eutrophierung anzusehen sei.

45 Ohne dass es einer Auseinandersetzung mit den zahlreichen wissenschaftlichen Berichten und Untersuchungen bedürfte, die in diesem Verfahren angeführt worden sind, kann festgestellt werden, dass es sich nicht mit der Systematik und Zielsetzung der Richtlinie vereinbaren lässt, wenn deren Anwendungsbereich durch den Ausschluss bestimmter Arten von Gewässern beschränkt wird, weil bei der Verunreinigung dieser Gewässer angeblich Phosphor eine wichtige Rolle spielt.

46 Die Vorgehensweise der Französischen Republik führt dazu, dass ein erheblicher Teil der Binnengewässer, der brackwasserhaltigen Mündungsgewässer und der Küstengewässer selbst dann nicht als eutrophiert ausgewiesen werden könnte, wenn tatsächlich eine Verunreinigung durch Stickstoff aus landwirtschaftlichen Quellen besteht oder zu befürchten ist.

47 Die zuständigen Behörden werden in dem Runderlass vom 5. November 1992 nämlich aufgefordert, die „Ausführungen in Anhang 4" zu berücksichtigen, in dem darauf hingewiesen wird — wie in Randnummer 12 des vorliegenden Ur-

teils wiedergegeben —, dass Stickstoff bei fließendem Brackwasser, insbesondere in Mündungsgewässern, und bei kalkhaltigen, stehenden oder fließenden Binnengewässern nicht als Steuerungsfaktor anzusehen ist.

48 Die Möglichkeit, dass wichtige Arten von Gewässern selbst dann nicht als eutrophiert ausgewiesen werden, wenn tatsächlich eine Verunreinigung durch Stickstoff aus landwirtschaftlichen Quellen besteht oder zu befürchten ist, ist offensichtlich unvereinbar mit der Richtlinie, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Gewässer zu bestimmen, die von Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden könnten, und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung verringert und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorgebeugt wird.

49 In dem Runderlass vom 5. November 1992 heißt es zwar, dass das übermäßige Wachstum einer Pflanzenart in einem Gewässer von verschiedenen chemischen, physikalischen oder ökologischen Faktoren abhängen könne. Dazu wird ausgeführt: „[I]n dem Stadium, in dem man von *Eutrophierung* sprechen kann... stellt sich das übermäßige Wachstum von Wasserpflanzen als Ergebnis eines komplexen und subtilen Zusammenwirkens unterschiedlicher und veränderlicher Faktoren dar. Die Ermittlung der Ursachen des Auftretens, der Art, der Intensität und der Häufigkeit des Phänomens ist gerade wegen der Komplexität und Subtilität dieses Zusammenspiels außerordentlich schwierig."

50 Angesichts dieser Komplexität und der Tatsache, dass die einschlägigen Erkenntnisse — wie es in dem Runderlass vom 5. November 1992 heißt — noch ungenau und unvollständig sind, lässt es sich jedoch nicht mit der Systematik und dem Zweck der Richtlinie vereinbaren, wichtige Arten von Gewässern wie die in dem Runderlass genannten von vornherein vom Anwendungsbereich auszuschließen. Unabhängig von der Rolle, die dem Phosphor bei der Eutrophierung möglicherweise zukommt, können in solchen Gewässern Pflanzenarten auftreten, deren Wachstum durch Stickstoff beschleunigt wird, was zu einer Störung des Gleichgewichts der in den Gewässern vorhandenen Organismen führt.

51 Da außerdem die Verpflichtungen aus Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie ihrem Wesen nach miteinander zusammenhängen, hätte eine zu enge Bestimmung der Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden könnten, im Rahmen von Artikel 3 Absatz 1 eine nur unvollständige Ausweisung der gefährdeten Gebiete nach Artikel 3 Absatz 2 zur Folge.

52 Bei der Methode, nach der die französischen Behörden die Gewässer bestimmen, die von Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden könnten, besteht nämlich die Möglichkeit, dass bestimmte Gewässer mit hohem Stickstoffgehalt von der Richtlinie nicht erfasst werden, so dass die Einzugsgebiete dieser Gewässer nicht nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie als gefährdete Gebiete ausgewiesen werden und somit auch nicht in ein Aktionsprogramm nach Artikel 5 aufgenommen werden müssen.

53 Zwar haben die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Gewässer im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie wegen der Komplexität der Prüfungen, die sie in diesem Zusammenhang vorzunehmen haben, einen weiten Ermessensspielraum (vgl. Urteil vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-293/97, Standley u. a., Slg. 1999, I-2603, Randnrn. 37 und 39), doch müssen sie bei dieser Bestimmung dem Zweck der Richtlinie Rechnung tragen, der in der Verringerung der Verunreinigung der Gewässer durch Nitrat landwirtschaftlichen Ursprungs besteht.

54 Die Ausübung dieses Ermessens darf daher nicht — wie im vorliegenden Fall — dazu führen, dass ein erheblicher Teil der stickstoffbelasteten Gewässer nicht von der Richtlinie erfasst wird.

Zu dem Versäumnis, die Gewässer der Seinebucht nach der Richtlinie zu bestimmen

Vorbringen der Parteien

55 Die Kommission macht geltend, die Französische Republik habe gegen Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang I Abschnitt A Nummer 3 der Richtlinie verstoßen, indem sie es versäumt habe, die Gewässer der Seinebucht als eutrophiert im Sinne der Richtlinie zu bestimmen.

56 Die Kommission verweist dabei insbesondere auf den Leitplan für die Wasserbewirtschaftung und -verwaltung im Seine-Normandie-Becken, nach dem sich die Ausbreitung des giftigen Phytoplanktons Dinophysis zwischen Courseulles und Dieppe seit einigen Jahren zu verstärken scheine und die Nährstoffzufuhr durch die Seine und die Wasserläufe offenbar eine wesentliche Rolle bei dem Auftreten des Phänomens spiele.

57 Außerdem sei einem wissenschaftlichen Bericht von 1996 mit dem Titel „Die Nitrat- und Phosphateinträge in der Seinebucht — Entwicklung der Meeresverschmutzung" zu entnehmen, dass die Zunahme der Einträge landwirtschaftlichen Ursprungs in der Seinebucht wahrscheinlich zu der verstärkten Stickstoffzufuhr beitrage, die primäre Erzeugung erhöhe und eine Eutrophierung verursache.

58 Nach Auffassung der Kommission ist die Seinebucht von dem Phänomen der Eutrophierung des östlichen Teils der Nordsee betroffen, der sich von Nordfrankreich bis nach Norwegen erstrecke.

59 Die französische Regierung macht geltend, die Gewässer der Seinebucht seien im Sinne der Richtlinie nicht eutrophiert.

60 Unter Berufung auf die Definition der Eutrophierung in Artikel 2 Buchstabe i der Richtlinie trägt sie vor, in der Seinebucht bestehe unbestreitbar eine „Anreicherung... mit Stickstoffverbindungen". Ob diese ausreiche, um ein „vermehrtes Wachstum von Algen und höheren Formen des pflanzlichen Lebens" zu verursachen, sei schon zweifelhaft, doch dass sie zu einer „unerwünschten Beeinträchtigung des biologischen Gleichgewichts und der Qualität der betroffenen Gewässer" führe, habe die Kommission jedenfalls nicht bewiesen.

61 Weder in der Seinebucht noch im Küstengebiet der unteren Normandie seien Phänomene wie Makroalgen, grüne Fluten oder Sauerstoffmangel wegen übermäßiger Phytoplanktonmengen aufgetreten. Die Seinebucht weise starke Gezeitenströme auf, die ein erhebliches Absinken des Sauerstoffgehalts in den tieferen Gewässern der Bucht verhinderten, so dass das natürliche Gleichgewicht der Meeresorganismen nicht beeinträchtigt werde. Das zeitweise Auftreten von planktonischen Mikroalgen aus der Gruppe der Dinophyzeen sei nicht bedeutend genug, um die Meeresorganismen zu beeinträchtigen; es werde eher durch die vertikale Schichtung bestimmter Küstengewässer als durch die Entwicklung der Stickstoffmenge im Wasser verursacht.

62 Die bloße Tatsache, dass in der Seinebucht unbestreitbar hinreichende Nitratmengen vorhanden seien, um eine mögliche Eutrophierung zu unterstützen, widerlegt nach Auffassung der französischen Regierung nicht schon ihre Feststellung, dass dieses Gebiet nicht im Sinne der Richtlinie eutrophiert sei.

63 Dass die Seinebucht nicht als verunreinigt bezeichnet worden sei, habe jedenfalls keine Auswirkung auf den nächsten Verfahrensschritt, nämlich die Ausweisung gefährdeter Gebiete gehabt, da praktisch sämtliche Einzugsgebiete des Seinebeckens unabhängig davon als gefährdete Gebiete ausgewiesen worden seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

64 Zunächst ist festzustellen, dass die französische Regierung in ihren beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen eine Anreicherung mit Stickstoffverbindungen, deren landwirtschaftlichen Ursprung sie nicht in Abrede stellt, und ein vermehrtes Wachstum der Algen und höheren Formen pflanzlichen Lebens in der Seinebucht einräumt. Wie sie weiter einräumt, ist nicht ausgeschlossen, dass das Fortbestehen bestimmter Phänomene, die als Beeinträchtigungen des biologischen Gleichgewichts und der Qualität der Gewässer angesehen werden können, dafür spricht, dass die Seinebucht einige Kriterien der Eutrophierung erfüllt.

65 Die französische Regierung vertritt dennoch die Auffassung, dass dieses Gebiet bei Anwendung der maßgeblichen objektiven wissenschaftlichen Kriterien nicht im Sinne der Richtlinie als eutrophiert zu bestimmen gewesen sei.

66 Wie in den Randnummern 45 bis 54 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist jedoch die Auslegung des Begriffes der Eutrophierung durch die französischen Behörden und die Methode, nach der diese die von Verunreinigung betroffenen Gewässer bestimmen, zu eng und folglich nicht mit der Richtlinie vereinbar.

67 Auch wenn das Phänomen der Eutrophierung in der Seinebucht selbst nicht auftritt, ändert das im Übrigen nichts daran, dass dieses Gebiet von der Eutrophierung der Nordsee betroffen ist, die nach der vierten Begründungserwägung der Richtlinie ein besonders schutzwürdiges Gebiet darstellt.

68 Wie aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme hervorgeht, ist die Eutrophierung des östlichen Teils der Nordsee, der von Nordfrankreich bis nach Norwegen reicht, auf die Eintragung von Nährstoffen, insbesondere Stickstoff, aus sämtlichen Einzugsgebieten der Nordsee und des östlichen Ärmelkanals zurückzuführen. Dabei entfällt allein auf die Seine eine jährliche Zufuhr von 100 000 t Stickstoff, der zu zwei Dritteln landwirtschaftlichen Ursprungs ist, wobei die jährliche Zufuhr über den Ärmelkanal in die Nordsee 400 000 t beträgt.

69 Es ist unstreitig, dass die Gewässer der Seinebucht einen hohen Nitratgehalt aufweisen und dass Stickstoff im Salzwasser der Nordsee den wichtigsten Begrenzungsfaktor für das Wachstum von Algen und höheren Formen des pflanzlichen Lebens bildet.

70 Damit ist festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, dass sie die Bestimmung der Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und demzufolge die Ausweisung der entsprechenden gefährdeten Gebiete gemäß Artikel 3 und Anhang I der Richtlinie nicht in angemessener Weise vorgenommen hat.

Kosten

71 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Französische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr dem Antrag der Kommission entsprechend die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung trägt das Königreich Spanien, das dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten ist, seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verstoßen, dass sie die Bestimmung der Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und demzufolge die Ausweisung der entsprechenden gefährdeten Gebiete gemäß Artikel 3 und Anhang I dieser Richtlinie nicht in angemessener Weise vorgenommen hat.**

2. **Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

3. **Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten.**

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Juni 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Die Präsidentin der Sechsten Kammer

F. Macken