DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

27. juni 2002 *

I sag C-258/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Nolin, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik først ved J.-F. Dobelle og D. Colas, derefter ved G. de Bergues og D. Colas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1), idet den ikke har foretaget den fornødne kortlægning af vand, der er berørt af forurening, og følgelig heller ikke har udpeget de heraf berørte sårbare zoner i overensstemmelse med direktivets artikel 3 og bilag I,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken (refererende dommer), og dommerne N. Colneric, C. Gulmann, R. Schintgen og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 4. oktober 2001 er afgivet mundtlige indlæg, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved M. Nolin og Den Franske Republik ved D. Colas og C. Chevalier, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. november 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. juni 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1, herefter »direktivet«), idet den ikke har foretaget den fornødne kortlægning af vand, der er berørt af forurening, og følgelig heller ikke har udpeget de heraf berørte sårbare zoner i overensstemmelse med direktivets artikel 3 og bilag I.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. november 2000 har Kongeriget Spanien fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Franske Republiks påstande.

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

3 Direktivet har ifølge artikel 1 til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

4 Ifølge direktivets artikel 2, litra i), forstås ved »eutrofiering«: »vands berigelse med kvælstofforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som igen resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet«.

5 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

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

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

6 I henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, udarbejder medlemsstaterne »[m]ed henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner«.

7 Direktivets bilag I vedrørende kriterier for kortlægning af vand som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer i afsnit A:

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

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

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

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

Nationale bestemmelser

8 Det franske miljøministeriums cirkulære af 5. november 1992 om direktivet og den første udpegelse af sårbare zoner (herefter »cirkulæret af 5. november 1992«) indeholder bilag 3 og 4 med overskriften henholdsvis »Arbejdsmetode« og »Nuværende viden om eutrofiering og udpegelse af sårbare zoner«.

9 Det anføres i bilag 3 til cirkulæret af 5. november 1992, at »anvendelsen af data om eutrofiering af kystvand og lavt brakvand skal gøre det muligt at færdiggøre den første zoneinddeling«.

10 Bilag 4 til cirkulæret af 5. november 1992 indeholder en udredning vedrørende de to nøglebegreber til bekæmpelse af eutrofiering, nemlig »den begrænsende faktor« og »den kontrollerende faktor«:

»Kontrollen af fænomenet [eutrofiering] er en indviklet og vanskelig opgave. Det skal indledningsvis bemærkes, at enhver af de nedenfor opregnede kemiske eller fysiske årsagsfaktorer i givet fald kan danne grundlag for en virksom handling. Det har imidlertid oftest vist sig relevant at koncentrere bekæmpelsen af eutrofiering om næringstofferne og navnlig kvælstof [(N)] og fosfor [(P)].

[...]

Alle næringsstoffer er årsagsfaktorer til fænomenet. Afhængig af deres relative mængde i miljøet, kan visse næringsstoffer foreligge i tilstrækkelige mængder, mens andre før eller senere slipper op [...]. Ud fra en sådan betragtning skal det næringsstof, der først slipper op, som først forsvinder fra miljøet som følge af dets optagelse i planterne, defineres som en *begrænsende faktor.*

[...]

For hver af de berørte arter skal sammenligningen mellem artens eget N/P-forhold og miljøets N/P-forhold gøre det muligt at vurdere miljøets mulighed for at tilvejebringe næring til arten og klarlægge, hvilket af de to elementer, der er den

begrænsende faktor. Hvis miljøets N/P-forhold er større end det, som denne arts væv optager, betyder det, at der er overskud af kvælstof, og der vil således først forekomme et underskud af fosfor. Fosfor er således den begrænsende faktor. Såfremt miljøets N/P-forhold er mindre end vævets N/P-forhold, er det derimod kvælstoffet, der er den faktor, som begrænser udviklingen af arten.

[...]

Den kontrollerende faktor er ganske vist en begrænsende faktor, men dette begreb forudsætter endvidere en operativ betydning. Afhængig af mulighederne for at gennemføre en kontrol med miljøets berigelse med det ene eller det andet næringsstof, vil den kontrollerende faktor være den faktor, som *kan gøres til en begrænsende faktor.*«

11 I bilag 4 til cirkulæret af 5. november 1992 anføres dernæst, at et næringsstof kun udgør den kontrollerende faktor, såfremt menneskelig indgriben kan gøre dette næringsstof begrænsende. I bilaget anføres eksemplet med bestemte blågrønalger, for hvilke det begrænsende næringsstof er kvælstof, men hvor det ikke er muligt på hensigtsmæssig måde at kontrollere udbredelsen ved at formindske kvælstofudledning med menneskelig oprindelse, da disse alger — ved at stige op til vandoverfladen — kan optage kvælstof fra atmosfæren.

12 Bilag 4 til cirkulæret af 5. november 1992 konkluderer følgende:

»Den nyeste viden, som stadig er unøjagtig og ufuldstændig bl.a. som følge af de berørte faktorers og fænomeners kompleksitet, giver holdepunkt for at antage, at

der er en stor sandsynlighed for, at kvælstof er den kontrollerende faktor ved eutrofiering af *saltvand* (kystområder) og *lavt, stillestående brakvand* (laguner). Det er fastslået, at det ikke er tilfældet for så vidt angår strømmende brakvand (flodmundinger) eller stillestående såvel som strømmende kalkholdigt ferskvand, hvor det tværtimod er fosfor, der har denne rolle. Endelig er det for så vidt angår syreholdigt ferskvand, navnlig stillestående (opstemmet) og dybt brakvand, nødvendigt med yderligere undersøgelser, før der kan drages en konklusion.

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

Den administrative procedure

13 I overensstemmelse med direktivets artikel 12, stk. 1, skal medlemsstaterne inden den 20. december 1993 på deres respektive områder kortlægge forurenet vand og udpege sårbare zoner i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1 og 2.

14 Da Kommissionen var af den opfattelse, at udpegelsen af sårbare zoner var ufuldstændig for Frankrigs vedkommende, tilstillede den ved skrivelse af 25. september 1998 Den Franske Republik en åbningsskrivelse og anmodede den om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

15 Kommissionen kritiserede navnlig Den Franske Republik for at have foretaget en urigtig anvendelse af direktivets artikel 3 og 6 samt direktivets bilag I, for så vidt angår først kortlægningen af vand, der er berørt af forurening, og dernæst udpegelsen af sårbare zoner og endelig overvågningen af nitratkoncentrationen i vand.

16 Eftersom Kommissionen ikke var tilfreds med de franske myndigheders svar af 26. november 1998, fremsatte Kommissionen ved skrivelse af 9. juli 1999 en begrundet udtalelse, hvori den anmodede Den Franske Republik om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

17 De franske myndigheder besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 16. september 1999 ledsaget af de endelige resultater fra den anden vandovervågningsperiode, der fandt sted fra september 1997 til august 1998.

18 I denne skrivelse anførte de franske myndigheder bl.a., at formålet med bilag 4 til cirkulæret af 5. november 1992 ikke var at give præfekterne mulighed for at udpege en zone ud fra et eutrofieringskriterium, men udtrykkelig at anmode dem om at udpege en zone, såfremt det var godtgjort, at nitrater, der stammer fra landbruget, medvirkede til eutrofieringstilstanden eller risikerede at udløse fænomenet i nær fremtid.

19 Da Kommissionen imidlertid ikke fandt, at Den Franske Republik havde efterkommet den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist, har den anlagt denne sag.

Søgsmålet

20 I stævningen har Kommissionen fremført flere klagepunkter mod Den Franske Republik vedrørende den ufuldstændige kortlægning af vand, som er eutrofieret eller i nær fremtid kan blive eutrofieret, og af fersk overfladevand og grundvand, som indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, og følgelig vedrørende en ufuldstændig udpegelse af sårbare zoner.

21 Kommissionen har anført, at cirkulæret af 5. november 1992, navnlig ved at begrænse kortlægningen af eutrofieret vand i henhold til direktivet til det tilfælde, hvor kvælstoffet overvejende stammer fra landbruget, og under forudsætning af, at kvælstoffet udgør den kontrollerende faktor ved eutrofieringen, ikke indebærer en korrekt anvendelse af direktivet, bl.a. dets artikel 3 og bilag I.

22 Desuden har Kommissionen gjort gældende, at Den Franske Republik ikke korrekt har anvendt direktivets artikel 3, stk. 1, og dets bilag I, idet den har undladt at kortlægge Seine-bugten som eutrofieret og det berørte vand i departementet Oise som vand, der indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter.

23 Den franske regering har i sit svarskrift anført, at cirkulæret af 5. november 1992 var blevet ændret ved et cirkulære af 24. juli 2000, hvorefter nitratforureningen kun i det væsentlige og ikke længere overvejende skal stamme fra landbruget. Desuden har den gjort gældende, at departementet Oise var blevet udpeget som sårbar zone.

24 Under disse omstændigheder har Kommissionen frafaldet de klagepunkter, som den havde fremført i stævningen vedrørende begrænsningen til forurening, der overvejende skyldes kvælstof, der stammer fra landbruget, og vedrørende vandet i departementet Oise.

Begrænsningen af kortlægningen af eutrofieret vand til det tilfælde, hvor kvælstof er den kontrollerende faktor

Parternes argumenter

25 Kommissionen har anført, at den metode, der anvendes af Den Franske Republik, ikke er i overensstemmelse med direktivet, bl.a. med artikel 3 og bilag I, idet den begrænser kortlægningen af eutrofieret vand til zoner, hvor kvælstof er den kontrollerende faktor, nemlig konkret til kystzoner og lavt, stillestående brakvand. Dette medfører, at strømmende brakvand og stillestående såvel som strømmende kalkholdigt ferskvand aldrig vil kunne blive anset for eutrofieret i direktivets forstand, eftersom det ifølge cirkulæret er fosfor og ikke kvælstof, der er den kontrollerende faktor i disse vande.

26 Imidlertid er kvælstof ifølge Kommissionen en væsentlig næringsmæssig faktor for vedligeholdelse af eutrofieringen, og den forebyggende kontrol heraf er nødvendig, selv om den yderligere tilstedeværelse af fosfor udløser fænomenet og

bestemmer eutrofieringens omfang. For at bekæmpe eutrofieringen er det nødvendigt, at vandet er behørigt kortlagt i henhold til direktivets artikel 3 og bilag I, og at der træffes foranstaltninger for at bekæmpe nitratforureningen.

27 Endelig har Kommissionen anført, at de franske myndigheder på en urigtig og ufuldstændig måde har kortlagt det vand, der er berørt af forurening, således at de har foretaget en ufuldstændig udpegelse af sårbare zoner.

28 Den franske regering har anført, at anvisningerne i cirkulæret af 5. november 1992 angående anvendelsen af eutrofieringskriteriet er i overensstemmelse med direktivet.

29 Regeringen har defineret den kontrollerende faktor som den faktor, der kan kontrolleres, mens den begrænsende faktor er den faktor, hvis forsvinden medfører, at produktionen af alger eller højere former for planteliv ophører.

30 Den franske regering har for det første bestridt Kommissionens anbringende om, at kvælstof altid er en kontrollerende faktor, selv i de tilfælde hvor eutrofieringen er udløst af en anden faktor. Ifølge regeringen kan en faktor som kvælstof være begrænsende uden at være kontrollerende. I det tilfælde er der ingen forpligtelse i henhold til direktivet til at udpege det pågældende vand som eutrofieret.

31 Regeringen har gjort gældende, at når de franske myndigheder under henvisning til den nyeste videnskabelige og tekniske viden bekræfter, at kvælstof ikke altid er den kontrollerende faktor, henviser de til den omstændighed, at kvælstof ikke

nødvendigvis er en faktor, der kan reageres effektivt imod ved at foretage ændringer i de metoder, der anvendes inden for landbruget. Kvælstof kan i visse tilfælde hidrøre fra afstrømningsområder, aflejringer i vandet eller fra atmosfæren, og i sådanne tilfælde vil det være nytteløst at forsøge at kontrollere nitratmængden. En effektiv politik til bekæmpelse af en eutrofiering skal i sådanne tilfælde anvende andre metoder.

32 For det andet har den franske regering anført, at den metode, der er beskrevet i cirkulæret af 5. november 1992, er i overensstemmelse med direktivets artikel 2, litra i), der nævner tre kumulative betingelser for, at en zone kan anses for eutrofieret. Som følge heraf kan alene den omstændighed, at en vandmasse beriges med nitrat, ikke systematisk føre til den antagelse, at vandet er berørt eller kan blive berørt af eutrofiering.

33 For det tredje har den franske regering anført, at der ifølge direktivet ikke er en forpligtelse til, at al vand, der er eutrofieret eller som risikerer at blive eutrofieret, skal underkastes direktivets ordning, men at en sådan forpligtelse udelukkende gælder for det vand, der er eutrofieret eller kan blive eutrofieret, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5. Medlemsstaterne skal således blandt det vand, der er eutrofieret, udvælge det vand, hvis kvalitet kan forbedres for så vidt angår forurening, der stammer fra landbruget.

34 Endelig har regeringen anført, at Kommissionens holdning, hvorefter nitrater i alle tilfælde forebyggende skal tages i betragtning som et tegn på eutrofiering i direktivets forstand, fratager flere af direktivets bestemmelser deres effektive virkning. Det vand, der skal identificeres som forurenet, er nemlig i henhold til direktivet kun det eutrofierede vand, med hensyn til hvilket kontrollen med

nitraterne er mulig ved foranstaltninger over for landbruget, og kortlægning af hele området som en sårbar zone er ifølge direktivet kun en mulighed. Den argumentation, som Kommissionen har fremført, fører imidlertid nødvendigvis til, at al vand, der indeholder nitrater selv på et rimeligt niveau, skal kortlægges som forurenet. Dette vil i praksis sige, at al vand i Fællesskabet skal kortlægges.

35 Den spanske regering har i sit interventionsindlæg gjort gældende, at et program til formindskelse af udledning af kvælstof, der stammer fra landbruget, som det i direktivet fastsatte, ikke har nogen virkning på eutrofieringen af vand, og har følgelig kun interesse, såfremt to betingelser er opfyldt. For det første skal primærproduktionen i de berørte vandøkosystemer være begrænset af forekomsten af kvælstof. For det andet skal indholdet af kvælstof kunne formindskes ved anvendelse af dette program.

36 Det er således kun det vand, hvori produktionen af planteplankton er begrænset af kvælstof, og hvor det er muligt at begrænse kvælstofindholdet ved at reagere over for de metoder, der anvendes inden for landbruget, der skal betragtes som forurenet vand i direktivets forstand.

37 Den spanske regering har endvidere anført, at det er videnskabeligt bevist, at primærproduktionen af planteplankton og eutrofieringen i de fleste epikontinentale vandøkosystemer ikke er begrænset af kvælstofforekomsten, men af fosforforekomsten.

38 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende ikke har støtte i nogen videnskabelig undersøgelse. Kommissionen har henvist til de forskellige undersøgelser, der er nævnt i stævningen og replikken, for at påvise, at eutrofiering skyldes en forbindelse mellem kvælstof- og fosfortilførslen, og man kan derfor ikke forsætligt se bort fra kvælstoftilførslens betydning for marin eutrofiering.

Domstolens bemærkninger

39 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af direktivets sjette betragtning og artikel 1, at direktivets formål, for at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne samt at sikre anden rimelig anvendelse af vand, er at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

40 Endvidere anføres det i direktivets niende betragtning, at visse zoner, der har afløb til vandområder, som er sårbare over for forurening forårsaget af kvælstofforbindelser, kræver særlig beskyttelse.

41 Desuden fremgår det af direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 5, sammenholdt med direktivets bilag I, afsnit A, punkt 1 og 2, at medlemsstaterne er forpligtet til at overholde følgende forpligtelser:

— kortlægge vand, som er berørt af forurening, eller som kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 5, ikke kun drikkevand, men ligeledes den samlede mængde:

i) fersk overfladevand, der indeholder eller kan komme til at indeholde en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i Rådets direktiv

75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26), og

ii) grundvand, der indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter

— senest den 20. december 1993 at udpege som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt som vand berørt af forurening i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 1, og

— senest den 20. december 1995 at udarbejde et handlingsprogram med henblik på at formindske nitratforureningen af vandet og forbedre vandkvaliteten i de sårbare zoner, der er udpeget i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2.

42 Endelig bemærkes, at vand som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, der er berørt af forurening eller kan blive berørt af forurening, er defineret i henhold til bl.a. de kriterier, der er nævnt i direktivets bilag I, afsnit A. Et af disse kriterier henviser til en fastslået eutrofiering eller en eutrofiering i nær fremtid, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 5.

43 I denne sag har den franske regering af definitionen af eutrofiering i direktivets artikel 2, litra i), udledt, at overfladevands berigelse med nitrater ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at vandet er eutrofieret i direktivets forstand.

44 Desuden har regeringen anført, at det fremgår af cirkulæret af 5. november 1992, at eutrofieringen for visse kategorier af vand, bl.a. strømmende brakvand eller stillestående såvel som strømmende kalkholdigt ferskvand aldrig vil kunne bekæmpes ved at formindske kvælstofmængden, da fosfor skal betragtes som den kontrollerende faktor ved en eutrofiering.

45 Det skal fastslås — uden at det er nødvendigt at hense til de talrige videnskabelige rapporter og undersøgelser, der er blevet citeret inden for rammerne af søgsmålet — at en begrænsning af direktivets anvendelsesområde, som udelukker visse kategorier af vand på grund den påståede væsentlige rolle, som fosfor har i forureningen af det pågældende vand, er uforenelig med direktivets opbygning og formål.

46 Indledningsvis bemærkes, at den metode, der anvendes af Den Franske Republik, fører til, at væsentlige dele af fersk overfladevand, strømmende brakvand ved flodmundinger og kystvand aldrig kan blive udpeget som eutrofieret, selv om kvælstofforurening, der stammer fra landbruget, eller risikoen for en sådan forurening virkelig foreligger.

47 I denne forbindelse skal det fastslås, at cirkulæret af 5. november 1992 anmoder de kompetente myndigheder om at tage hensyn til »betragtningerne i bilag 4«, og at dette bilag anfører, således som det fremgår af denne doms præmis 12, at

kvælstof ikke er den kontrollerende faktor for så vidt angår strømmende brakvand, nærmere bestemt flodmundinger, og stillestående såvel som strømmende kalkholdigt ferskvand.

48 Muligheden for, at væsentlige kategorier af vand aldrig udpeges som eutrofieret, selv om kvælstofforurening, der stammer fra landbruget, eller risikoen for en sådan forurening virkelig foreligger, er åbenbart uforenelig med direktivet, der pålægger medlemsstater at kortlægge det vand, der er forurenet eller kan blive berørt af forurening, med henblik på at træffe bestemte foranstaltninger for at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

49 Det fremgår ganske vist af cirkulæret af 5. november 1992, at den ekstreme udvikling af en planteart i et vandmiljø afhænger af flere faktorer af kemisk, fysisk og miljømæssig art. Ifølge cirkulæret »fremkommer denne ekstreme udvikling af vandplanter på det stadium, hvor man kan tale om eutrofiering [...] således som et resultat af et komplekst og subtilt samspil mellem et antal forskellige og skiftende faktorer. En konstatering af forholdet mellem årsag og virkning for så vidt angår denne planteudviklings opståen, egenskab, intensitet og hyppighed er en yderst vanskelig opgave, netop på grund af dette komplekse og subtile samspil.«

50 I betragtning af denne kompleksitet og den omstændighed — således som det fremgår af cirkulæret af 5. november 1992 — at kendskabet til området endnu er unøjagtigt og ufuldstændigt, er det imidlertid uforeneligt med direktivets opbygning og formål umiddelbart fra direktivets anvendelsesområde at udelukke vigtige kategorier af vand, såsom det vand, der er nævnt i det pågældende cirkulære. Uanset den rolle, som fosfor muligvis spiller i eutrofieringen, kan plantearter, hvis vækstudvikling fremskyndes på grund af kvælstof, forekomme i sådant vand, hvilket medfører en forstyrrelse af den balance, der er mellem de forskellige organismer i vandet.

51 I betragtning af den omstændighed, at forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, er nært forbundne, fører en begrænset kortlægning af det vand, der ifølge artikel 3, stk. 1, er berørt eller kan blive berørt af forurening, endvidere til en ufuldstændig udpegelse af sårbare zoner i henhold til artikel 3, stk. 2.

52 Den metode, som de franske myndigheder anvender ved definitionen af vand, der er berørt eller kan blive berørt af forurening, gør det nemlig muligt, at visse vandområder med et højt kvælstofindhold falder uden for direktivets anvendelsesområde, således at de afvandingsområder, som fører vand til dem, ikke udpeges som sårbare zoner i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, og derfor ikke skal gøres til genstand for et handlingsprogram i overensstemmelse med direktivets artikel 5.

53 Selv om medlemsstaterne er blevet indrømmet et vidt skøn med hensyn til kortlægningen af vand som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, på grund af de komplicerede vurderinger, de skal foretage i denne sammenhæng (jf. dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 37 og 39), forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne, når de foretager denne kortlægning, er forpligtet til at overholde direktivets formål, nærmere bestemt begrænsningen af vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

54 Udøvelsen af dette skøn må således ikke — som i den foreliggende sag — føre til, at væsentlige dele af kvælstofholdige vandområder falder uden for direktivets anvendelsesområde.

Undladelsen af at kortlægge Seine-bugten i henhold til direktivet

Parternes argumenter

55 Kommissionen har anført, at Den Franske Republik har tilsidesat direktivets artikel 3, stk. 1, og dets bilag I, afsnit A, punkt 3, idet den ikke har kortlagt vandet i Seine-bugten som eutrofieret.

56 I denne forbindelse har Kommissionen henvist til bl.a. udviklingsplanen vedrørende planlægningen og forvaltningen af vandområderne i Seine-Normandie-bækkenet, hvoraf det fremgår, at for det første synes spredningen af giftige Dinophysis planteplankton tilsyneladende at være øget gennem flere år mellem Courseulles og Dieppe, og for det andet synes tilførslen af næringsstoffer gennem Seinen og vandløbene at spille en afgørende rolle i fænomenets opståen.

57 Desuden fremgår det af en videnskabelig meddelelse fra 1996 med titlen »Nitrat- og fosfortilførsel i Seine-bugten. Udviklingen af havforureningen«, at det er sandsynligt, at den øgede tilførsel fra landbruget medvirker til en stigning i kvælstoftilførslen til Seine-bugten, en forøgelse af primærproduktionen dér samt frembringer eutrofiering.

58 Ifølge Kommissionen medvirker Seine-bugten til eutrofieringen af den østlige del af Nordsøen fra Nordfrankrig til Norge.

59 Den franske regering har anført, at vandet i Seine-bugten ikke er eutrofieret i direktivets forstand.

60 Ifølge denne regering, der henviser til definitionen af eutrofiering i direktivets artikel 2, litra i), kan det næppe bestrides, at der foreligger en »berigelse med kvælstofforbindelser« af Seine-bugten. Hvorvidt denne berigelse er væsentlig nok til, at den »medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv«, er lidt mere tvivlsomt, men at den fører til en »forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet« og forringelse »af vandets kvalitet«, er ikke blevet godtgjort af Kommissionen.

61 Den franske regering har gjort gældende, at hverken Seine-bugten eller kyststrækningen ved Basse-Normandie er udsat for makroalgefænomenet, algegrønt tidevand eller iltmangel på grund af alt for meget planteplankton. Seine-bugten er kendetegnet ved stærke tidevandsstrømme, der forhindrer, at iltindholdet falder drastisk i bugtens dybere vande, således at marineorganismernes naturlige balance ikke bliver forstyrret. For så vidt angår midlertidige forekomster af mikroalgeplankton af arten Dinophysis har den ikke haft et tilstrækkeligt omfang til at forstyrre marineorganismer, og forekomsten skyldes i højere grad visse kystfarvandes vertikale lagdeling end en øget mængde kvælstof i vandet.

62 Efter den franske regerings opfattelse er således alene den omstændighed, at der i Seine-bugten utvivlsomt forekommer nitrater i tilstrækkelige mængder til at nære en tænkt eutrofiering, ikke tilstrækkelig til at tilbagevise den konklusion, som regeringen har draget, hvorefter denne zone ikke er eutrofieret i direktivets forstand.

63 Regeringen har endvidere anført, at den manglende kortlægning af Seine-bugten som forurenet vand under alle omstændigheder ikke har nogen betydning for den efterfølgende etape, nærmere bestemt udpegelsen af sårbare zoner, da næsten alle de zoner, der har afløb til Seine-bækkenet, er blevet udpeget som sårbare zoner af andre årsager.

Domstolens bemærkninger

64 Det skal indledningsvis fastslås, at den franske regering i sine skriftlige indlæg til Domstolen har erkendt, at der foreligger dels en berigelse af kvælstofforbindelser — og regeringen bestrider ikke, at de stammer fra landbruget — dels en øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv i Seine-bugten. Endvidere har regeringen erkendt, at det ikke er udelukket, at den vedvarende forekomst af visse fænomener, der kan betegnes som en forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet, gør det muligt at antage, at Seine-bugten opfylder visse kriterier for eutrofiering.

65 På baggrund af de relevante objektive og videnskabelige kriterier er regeringen ikke desto mindre af den opfattelse, at denne zone ikke skal kortlægges som eutrofieret i direktivets forstand.

66 Som det imidlertid fremgår af denne doms præmis 45-54, er de franske myndigheders fortolkning af begrebet eutrofiering og den metode, som de har anvendt for at kortlægge det vand, der er berørt af forurening, for snæver og derfor uforenelig med direktivet.

67 Selv om eutrofiering ikke forekommer i Seine-bugten, bidrager denne zone ikke desto mindre til eutrofiering af Nordsøen, der ifølge direktivets fjerde betragtning kræver en særlig beskyttelse.

68 Som det fremgår af den begrundede udtalelse, stammer eutrofieringen af den østlige del af Nordsøen fra Nordfrankrig til Norge fra udledning af næringsstoffer, bl.a. kvælstof, fra samtlige afvandingsområder, der strømmer ud i Nordsøen og den østlige del af Den Engelske Kanal. Seinen alene udleder årligt mere end 100 000 tons kvælstof, hvoraf to tredjedele stammer fra landbruget, af en samlet udledning på 400 000 tons, der strømmer gennem Den Engelske Kanal til Nordsøen.

69 Det er i denne sag ubestridt, at nitratindholdet i vandet i Seine-bugten er højt, og at kvælstof er den vigtigste begrænsende faktor i saltvandet i Nordsøen for algevæksten og udviklingen af højere former for planteliv.

70 På baggrund af det ovenfor anførte skal det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktivet, idet den ikke har foretaget den fornødne kortlægning af vand, der er berørt af forurening, og følgelig heller ikke har udpeget de heraf berørte sårbare zoner i overensstemmelse med direktivets artikel 3 og bilag I.

Sagens omkostninger

71 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Spanien, der har interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

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

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

3) **Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.**

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. juni 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling