ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

27 juni 2002 *

In zaak C-258/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door J.-F. Dobelle en D. Colas, vervolgens door G. de Bergues en D. Colas als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek, door te verzuimen overeenkomstig artikel 3 en bijlage I van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1), op passende wijze de wateren vast te stellen die door verontreiniging worden beïnvloed en, bijgevolg, niet de kwetsbare zones aan te wijzen, de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken (rapporteur), kamerpresident, N. Colneric, C. Gulmann, R. Schintgen en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 4 oktober 2001, waar de Commissie was vertegenwoordigd door M. Nolin en de Franse Republiek door D. Colas en C. Chevalier als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 28 juni 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek, door te verzuimen overeenkomstig artikel 3 en bijlage I van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1; hierna: „richtlijn"), op passende wijze de wateren vast te stellen die door verontreiniging worden beïnvloed en, bijgevolg, niet de kwetsbare zones aan te wijzen, de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Bij beschikking van de president van het Hof van 9 november 2000 is het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Franse Republiek.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsrecht

3 Krachtens artikel 1 van de richtlijn heeft deze tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

4 Volgens artikel 2, sub i, van de richtlijn wordt onder „eutrofiëring" verstaan „een verrijking van het water door stikstofverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit".

5 Artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn bepaalt:

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

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

6 Artikel 5, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat „[b]innen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing [...] de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's [dienen] op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones".

7 Bijlage I bij de richtlijn, betreffende de criteria voor het vaststellen van wateren als bedoeld in artikel 3, lid 1, bepaalt sub A:

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

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

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

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

De nationale wetgeving

8 De circulaire van het Franse ministerie van Milieu van 5 november 1992 betreffende de richtlijn en de eerste aanwijzing van kwetsbare zones (hierna: „circulaire van 5 november 1992"), bevat de bijlagen 3, „Werkwijze", en 4, „Huidige kennis inzake eutrofiëring en aanwijzing van kwetsbare zones".

9 Bijlage 3 bij de circulaire van 5 november 1992 geeft aan dat „op grond van de gegevens over eutrofiëring van kustwateren en brakke lagunes van geringe diepte, een eerste aanwijzing van zones mogelijk moet zijn".

10 Bijlage 4 bij de circulaire van 5 november 1992 bevat een uiteenzetting met betrekking tot de twee sleutelbegrippen in de strijd tegen de eutrofiëring, te weten de „beperkende factor" en de „overwichtsfactor":

„De beheersing van het verschijnsel [eutrofiëring] is een complexe en moeilijke taak. Allereerst moet worden opgemerkt dat zo nodig tegen elk van de hierna genoemde chemische dan wel fysische causale factoren doeltreffend kan worden opgetreden. Het is echter het meest zinnig gebleken de inspanningen in de strijd tegen de eutrofiëring te concentreren op voedingselementen en wel in het bijzonder op stikstof [(N)] en fosfor [(P)].

[...]

Alle voedingselementen zijn causale factoren van het verschijnsel. Uitgaande van de betrekkelijk grote hoeveelheid die ervan in de omgeving aanwezig is, komen sommige ruimschoots voldoende in de omgeving voor en ontstaat aan andere vroeg of laat een gebrek. [...] Zo bezien is het element waaraan als eerste een gebrek ontstaat, dat als eerste uit de omgeving verdwijnt doordat het door de planten wordt opgenomen, de *beperkende factor.*

[...]

De vergelijking van de intrinsieke verhouding N/P van iedere betrokken soort met de verhouding N/P in de omgeving zou het mogelijk moeten maken te beoordelen in hoeverre de omgeving haar kan voeden en zal duidelijk maken welk van beide

elementen de beperkende factor is. Wanneer de verhouding N/P in de omgeving hoger is dan die welke de weefsels van de betrokken soort toelaten, betekent dit dat er teveel stikstof aanwezig is en dat er dus als eerste een tekort aan fosfor zal optreden. Fosfor is dan de beperkende factor. Wanneer de verhouding N/P van de omgeving lager is dan die van de weefsels zal daarentegen stikstof de beperkende factor voor de ontwikkeling van de soort zijn.

[...]

De *overwichtsfactor* zal vanzelfsprekend een beperkende factor zijn maar dit begrip heeft bovendien een betekenis op het operationele vlak. Gelet op de mogelijkheden de verrijking van de omgeving met een of ander voedingselement te gaan beheersen, is de overwichtsfactor de factor die *men beperkend zal kunnen laten worden.*"

11 Bijlage 4 bij de circulaire van 5 november 1992 geeft vervolgens aan dat een voedingselement alleen een overwichtsfactor kan vormen wanneer tussenkomst van de mens dit voedingselement beperkend kan maken. Zij geeft het voorbeeld van bepaalde cyanofyten (blauwe algen) waarvoor het beperkende voedingselement stikstof is, maar waarvan de verspreiding niet effectief kan worden beheerst door de uitstoot van stikstof als gevolg van menselijke activiteit te verminderen aangezien deze algen wanneer zij aan het wateroppervlak komen, stikstof uit de lucht kunnen opnemen.

12 Bijlage 4 bij de circulaire van 5 november 1992 besluit als volgt:

„De kennis ter zake, die vanwege onder meer de complexiteit van de betrokken factoren en verschijnselen op dit moment weliswaar nog onnauwkeurig en

onvolledig is, wijst erop dat stikstof zeer waarschijnlijk de overwichtsfactor bij eutrofiëring is in het geval van *zout water* (kustwateren) en *stilstaand brak water* van geringe diepte (lagunes). Vastgesteld is dat dit niet het geval is bij stromend brak water (estuaria) of stilstaand dan wel stromend hard zoet water, waarbij juist fosfor deze rol vervult. In het geval van zoet, zuurhoudend en, in het bijzonder, stilstaand water (stuwbekkens), en van brakke, diepe wateren, is nog studie nodig alvorens tot een slotsom te kunnen komen.

Nu de verrichte waarnemingen en studies [...] het mogelijk hebben gemaakt de eutrofiëring van de wateren te beoordelen, zal de werkgroep op grond van de hiervoor uiteengezette overwegingen moeten beoordelen in welke gevallen stikstof de overwichtsfactor van het verschijnsel is. Vervolgens zal de werkgroep bovendien moeten vaststellen of de stikstof wel, op zijn minst toch overwegend, uit agrarische bronnen afkomstig is. Wanneer dat zo is, zal zij de aanduiding van de zones mogelijk moeten voltooien op grond van het nitraatgehalte van de wateren. In het tegengestelde geval hoeft een kwetsbare, bijzondere zone niet op grond van dit criterium te worden afgebakend."

De precontentieuze procedure

13 Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de richtlijn dienden de lidstaten vóór 20 december 1993 krachtens artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn op hun respectieve grondgebied de verontreinigde wateren vast te stellen en de kwetsbare zones aan te wijzen.

14 Omdat zij van mening was dat in het geval van Frankrijk de aanwijzing van de kwetsbare zones onvolledig was, heeft de Commissie de Franse Republiek bij brief van 25 september 1998 gemaand binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

15 De Commissie verweet de Franse Republiek in het bijzonder, de artikelen 3 en 6 en bijlage I van de richtlijn onjuist toe te passen met betrekking tot de vaststelling van wateren die door verontreiniging worden beïnvloed, de aanwijzing van kwetsbare zones en het toezicht op de nitraatconcentratie van het water.

16 Omdat zij niet tevreden was over het antwoord van de Franse autoriteiten van 26 november 1998, heeft de Commissie bij brief van 9 juli 1999 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin de Franse Republiek werd verzocht om binnen twee maanden na de kennisgeving van dit advies de nodige maatregelen te nemen om eraan te voldoen.

17 De Franse autoriteiten hebben bij brief van 16 september 1999 op het met redenen omkleed advies geantwoord en daarbij de definitieve resultaten overgelegd van de tweede, tussen september 1997 en augustus 1998 gehouden campagne voor toezicht op de wateren.

18 In deze brief brachten de Franse autoriteiten met name naar voren dat bijlage 4 bij de circulaire van 5 november 1992 niet ten doel had de prefecten de mogelijkheid te geven een zone aan te wijzen op grond van het criterium van eutrofiëring, maar hun expliciet te vragen om daartoe over te gaan wanneer was vastgesteld dat nitraten uit agrarische bronnen bijdroegen aan de eutrofiëring of aan het risico dat dit verschijnsel zich in de nabije toekomst zou voordoen.

19 Omdat zij van mening was dat de Franse Republiek niet binnen de gestelde termijn aan het met redenen omkleed advies gevolg had gegeven, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

20 In haar verzoekschrift heeft de Commissie verschillende grieven jegens de Franse Republiek naar voren gebracht, die betrekking hebben op onvolledige aanduiding van de wateren waar eutrofiëring heeft plaatsgevonden of in de nabije toekomst zou kunnen plaatsvinden evenals van zoet oppervlaktewater en grondwater dat een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg per liter bevat of zou kunnen bevatten, en bijgevolg op onvolledige aanwijzing van de kwetsbare zones.

21 De Commissie heeft met name betoogd dat de circulaire van 5 november 1992 de richtlijn, met name artikel 3 en bijlage I daarvan, niet juist toepast door de aanduiding van eutrofe wateren te beperken tot de gevallen waarin stikstof overwegend uit agrarische bronnen afkomstig is en de overwichtsfactor bij de eutrofiëring vormt.

22 Bovendien heeft de Commissie opgemerkt dat de Franse Republiek artikel 3, lid 1, en bijlage I van de richtlijn niet juist heeft toegepast door na te laten de Seine-baai als eutroof aan te duiden en de betrokken wateren van het departement Oise als wateren die een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg per liter bevatten of zouden kunnen bevatten.

23 In haar verweerschrift heeft de Franse regering erop gewezen dat de circulaire van 5 november 1992 was vervangen door een circulaire van 24 juli 2000 opdat het beduidend, zij het niet overwegend belang van de vervuiling door nitraten uit agrarische bronnen kon worden meegewogen. Zij heeft bovendien opgemerkt dat het departement Oise als een kwetsbare zone was aangewezen.

24 De Commissie heeft gelet op deze feiten de grieven in haar verzoekschrift met betrekking tot de beperking tot vervuiling die overwegend door stikstof uit agrarische bronnen wordt veroorzaakt en met betrekking tot de wateren in het departement Oise, ingetrokken.

De beperking van de aanduiding van eutrofe wateren tot de gevallen waarin stikstof de overwichtsfactor is

Argumenten van partijen

25 De Commissie is van mening dat de door de Franse Republiek toegepaste methode niet in overeenstemming is met de richtlijn, met name artikel 3 en bijlage I daarvan, voorzover zij alleen de zones waarin stikstof de overwichtsfactor van de eutrofiëring vormt, als eutrofe wateren aanmerkt, te weten de kustzones en de stilstaande, brakke wateren van geringe diepte. Daardoor zou stromend brak water en stilstaand of stromend hard zoet water nooit als eutroof in de zin van de richtlijn kunnen worden beschouwd, gelet op het feit dat volgens de circulaire fosfor en niet stikstof daarbij de overwichtsfactor vormt.

26 Volgens de Commissie is stikstof een essentieel voedingselement voor de instandhouding van eutrofiëring, dat bij wijze van preventieve maatregel moet worden beheerst ook al is het de gelijktijdige aanwezigheid van fosfor die het

verschijnsel in gang zet en de omvang ervan bepaalt. Om de eutrofiëring te bestrijden is het van belang dat de wateren behoorlijk worden aangeduid op grond van artikel 3 en bijlage I van de richtlijn en dat maatregelen worden genomen om de vervuiling door nitraten te bestrijden.

27 De Commissie concludeert dat de Franse autoriteiten onjuist en onvolledig hebben aangeduid welke wateren door verontreiniging zijn beïnvloed, zodat zij niet alle kwetsbare zones hebben aangewezen.

28 De Franse regering is harerzijds van mening dat de aanwijzingen in de circulaire van 5 november 1992 voor de toepassing van het criterium voor eutrofiëring, in overeenstemming met de richtlijn zijn.

29 De Franse regering definieert de overwichtsfactor als de factor die beheerst kan worden, terwijl de beperkende factor de factor is die door zijn verdwijning de productie van algen of hogere plantensoorten stopt.

30 De Franse regering bestrijdt in de eerste plaats de bewering van de Commissie dat stikstof een factor is die altijd beheerst moet worden, zelfs wanneer de eutrofiëring door een andere factor op gang wordt gebracht. Volgens haar kan een factor als stikstof beperkend zijn zonder dat deze beheerst kan worden. In dat geval verplicht de richtlijn er niet toe de betrokken watermassa als eutroof aan te wijzen.

31 Zij merkt op dat wanneer de Franse autoriteiten op basis van de huidige wetenschappelijke en technische kennis beweren dat stikstof niet altijd de overwichtsfactor is, zij refereren aan het feit dat stikstof niet per se een factor is

die doeltreffend kan worden beïnvloed door wijziging van landbouwmethoden. Stikstof kan in bepaalde gevallen afkomstig zijn uit het afwateringsgebied, uit afzettingen op de bodem van het water of uit de lucht, in welke gevallen het geen zin zou hebben de hoeveelheid nitraat te proberen te beheersen. Een efficiënte aanpak van een situatie waarin van eutrofiëring sprake blijkt te zijn, zou in deze gevallen met andere methoden moeten plaatsvinden.

32 In de tweede plaats is de Franse regering van mening dat de in de circulaire van 5 november 1992 beschreven methode in overeenstemming is met artikel 2, sub i, van de richtlijn, waarin drie cumulatieve voorwaarden worden genoemd voor het kwalificeren van een zone als eutroof. De loutere verrijking met nitraat van een watermassa kan er bijgevolg niet systematisch toe leiden dat deze als beïnvloed of beïnvloedbaar door eutrofiëring wordt beschouwd.

33 In de derde plaats is de Franse regering van mening dat de richtlijn niet verplicht om alle watermassa's die eutroof zijn of kunnen worden, aan haar regeling te onderwerpen. Dit geldt alleen voor watermassa's die eutroof zijn of zouden kunnen worden indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn achterwege blijven. De lidstaten dienen dus die eutrofe wateren te selecteren waarvan de kwaliteit kan worden verbeterd door beïnvloeding van het niveau van verontreiniging met nitraten uit agrarische bronnen.

34 Tot slot is zij van mening dat het standpunt van de Commissie dat nitraten in elk geval preventief in aanmerking moeten worden genomen als een teken van eutrofiëring in de zin van de richtlijn, verschillende bepalingen van deze richtlijn de nuttige werking ontneemt. Deze verplicht immers alleen maar, eutrofe wateren waarvan het nitraatgehalte door landbouwmaatregelen kan worden beheerst als

verontreinigd aan te merken en geeft de aanwijzing van een geheel gebied als kwetsbare zone, alleen maar als mogelijkheid. Een redenering als die van de Commissie leidt er noodzakelijkerwijze toe dat alle wateren die nitraten bevatten, ook als het niveau daarvan redelijk is, als verontreinigd worden beschouwd, dat wil zeggen in feite alle wateren in de Gemeenschap.

35 In haar memorie in interventie merkt de Spaanse regering op dat een programma ter vermindering van de afgifte van stikstof uit agrarische bronnen, zoals dat door de richtlijn is voorgeschreven, slechts effect op de eutrofiëring van wateren kan hebben en bijgevolg slechts van belang is wanneer twee voorwaarden vervuld zijn. Ten eerste dient de primaire productie van de betrokken aquatische ecosystemen afhankelijk te zijn van de aanwezige hoeveelheid stikstof, en ten tweede dient het stikstofgehalte te kunnen worden verminderd door de toepassing van dit programma.

36 Zij is dus van mening dat alleen wateren waar de productie van fytoplankton door stikstof wordt beperkt en het stikstofgehalte kan worden beperkt door beïnvloeding van de landbouwmethoden, als wateren moeten worden beschouwd die in de zin van de richtlijn door verontreiniging zijn beïnvloed.

37 De Spaanse regering is eveneens van mening dat het wetenschappelijk bewezen is dat in de meerderheid van de aquatische, epicontinentale ecosystemen de primaire productie van fytoplankton en uiteindelijk de eutrofiëring niet door de aanwezige hoeveelheid stikstof, maar door de aanwezige hoeveelheid fosfor worden beperkt.

38 De Commissie merkt op dat deze bewering door geen enkele wetenschappelijke studie wordt ondersteund. Zij haalt de verschillende studies aan die zij in haar verzoekschrift en haar repliek heeft genoemd om aan te tonen dat eutrofiëring het gevolg is van een combinatie van een toevoer van stikstof en fosfor, en dat het aandeel van stikstof in het verschijnsel van eutrofiëring van de zee derhalve niet bewust kan worden ontkend.

Beoordeling door het Hof

39 Allereerst moet worden opgemerkt dat de richtlijn, zoals uit de zesde overweging van de considerans en artikel 1 daarvan blijkt, ten doel heeft de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen, ten einde de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen en ander rechtmatig gebruik van water veilig te stellen.

40 Vervolgens dient te worden vastgesteld dat de negende overweging van de considerans van de richtlijn vermeldt dat er een speciale bescherming moet komen voor bepaalde zones die afwateren in wateren die gevoelig zijn voor verontreiniging door stikstofverbindingen.

41 Uit de artikelen 3, leden 1 en 2, en 5 van de richtlijn, gelezen in combinatie met bijlage I, A, punten 1 en 2, daarvan, volgt bovendien dat de lidstaten de volgende verplichtingen in acht moeten nemen:

— zij dienen niet alleen water dat bestemd is voor menselijke consumptie aan te merken als wateren die door verontreiniging worden of zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven, maar ook alle:

i) zoet oppervlaktewater dat een hogere nitraatconcentratie bevat of zou kunnen bevatten, dan is vastgesteld in richtlijn 75/440/EEG van de Raad

van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 194, blz. 26), en

ii) grondwater dat een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten;

— zij dienen vóór 20 december 1993 alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in wateren waarvan aldus is vastgesteld dat zij door verontreiniging worden beïnvloed, als kwetsbare zones aan te wijzen overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de richtlijn, en

— zij dienen vóór 20 december 1995 actieprogramma's op te stellen voor het verminderen van de verontreiniging van wateren met nitraten en ter verbetering van de kwaliteit daarvan in de op grond van artikel 3, lid 2, van de richtlijn aangewezen kwetsbare zones.

42 Er zij tot slot aan herinnerd dat de in artikel 3, lid 1, van de richtlijn genoemde wateren die door verontreiniging worden of zouden kunnen worden beïnvloed, onder meer worden vastgesteld op basis van de in bijlage I, A, bij de richtlijn opgesomde criteria. Een van deze criteria betreft de eutrofiëring die is vastgesteld of die in de nabije toekomst zou kunnen plaatsvinden indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn achterwege blijven.

43 De Franse regering leidt in casu uit de definitie van eutrofiëring in artikel 2, sub i, van de richtlijn af, dat de verrijking van oppervlaktewater met nitraat op zichzelf dit water niet eutroof in de zin van de richtlijn maakt.

44 Zij is overigens van mening dat uit de circulaire van 5 november 1992 volgt dat in geval van bepaalde categorieën water, waaronder stromend brak water en stilstaand of stromend hard zoet water, eutrofiëring nooit zal kunnen worden bestreden door de hoeveelheid stikstof terug te dringen, aangezien daar fosfor de overwichtsfactor van de eutrofiëring is.

45 Zonder dat acht hoeft te worden geslagen op de talrijke wetenschappelijke rapporten en studies die in het kader van dit beroep zijn aangehaald, moet worden vastgesteld dat een beperking van het toepassingsbereik van de richtlijn door er bepaalde categorieën van wateren van uit te sluiten vanwege de essentiële rol die fosfor bij de vervuiling daarvan zou spelen, met zowel de opzet als het doel van de richtlijn onverenigbaar is.

46 Allereerst moet worden opgemerkt dat de door de Franse Republiek toegepaste methodiek tot gevolg heeft dat belangrijke delen van het zoet oppervlaktewater, van de estuaria met stromend brak water en van de kustwateren nooit als eutroof kunnen worden aangemerkt, zelfs niet indien de verontreiniging met stikstof uit agrarische bronnen of de dreiging van een dergelijke verontreiniging reëel is.

47 In dit verband moet worden vastgesteld dat de circulaire van 5 november 1992 de bevoegde autoriteiten verzoekt rekening te houden met „de in bijlage 4, uiteengezette overwegingen" en dat deze bijlage, zoals ook uit punt 12 van dit

arrest volgt, aangeeft dat stikstof niet de overwichtsfactor is in het geval van stromend brak water, te weten estuaria, en van stilstaand dan wel stromend hard zoet water.

48 De mogelijkheid dat belangrijke categorieën water, zelfs wanneer de verontreiniging met stikstof uit agrarische bronnen of de dreiging van een dergelijke verontreiniging reëel is, nooit als eutroof kunnen worden aangeduid, zou kennelijk onverenigbaar zijn met de richtlijn, die de lidstaten verplicht wateren vast te stellen die verontreinigd zijn of kunnen worden, opdat zij bepaalde maatregelen nemen om de verontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

49 Blijkens de circulaire van 5 november 1992 hangt de overmatige ontwikkeling van een plantensoort in een aquatisch milieu van verschillende chemische, fysische en met het milieu verband houdende factoren af. Volgens de bewoordingen van deze circulaire is „in het stadium waarin men kan spreken van *eutrofiëring* [...] deze overmatige ontwikkeling van waterplanten het gevolg van een complex en subtiel samenspel van verschillende en veranderlijke factoren. Juist vanwege deze complexiteit en subtiliteit van de interacties is het een uiterst moeilijke taak om de causale verbanden vast te stellen met het oog op het optreden en de aard, intensiteit en frequentie ervan".

50 Niettemin is het, gelet op deze complexiteit en het feit dat, zoals ook uit de circulaire van 5 november 1992 volgt, de kennis op dit gebied nog onnauwkeurig en onvolledig is, met de opzet en het doel van de richtlijn onverenigbaar om op voorhand belangrijke categorieën van wateren, zoals die welke als zodanig in deze circulaire worden genoemd, van het toepassingsbereik daarvan uit te sluiten. Niettegenstaande de rol die fosfor eventueel bij eutrofiëring speelt, kunnen plantensoorten waarvan de ontwikkeling door stikstof wordt versneld, in dergelijke wateren voorkomen, wat een verstoring van het evenwicht tussen de verschillende daarin aanwezige organismen met zich brengt.

51 Aangezien bovendien de uit artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen onlosmakelijk verbonden zijn, zou een restrictieve vaststelling krachtens artikel 3, lid 1, van wateren die door verontreiniging worden of zouden kunnen worden beïnvloed, leiden tot een onvolledige aanwijzing van kwetsbare zones krachtens lid 2.

52 De methode die de Franse autoriteiten kiezen voor de vaststelling van wateren die door verontreiniging worden of zouden kunnen worden beïnvloed, maakt het immers mogelijk dat bepaalde wateren met een verhoogd stikstofgehalte buiten de toepassing van de richtlijn blijven, zodat de gebieden die erin afwateren niet krachtens artikel 3, lid 2, van de richtlijn als kwetsbare zones worden aangewezen en derhalve niet het voorwerp vormen van een actieprogramma overeenkomstig artikel 5.

53 Ten slotte beschikken de lidstaten weliswaar over een ruime beoordelingsvrijheid voor de vaststelling van de in artikel 3, lid 1, van de richtlijn genoemde wateren vanwege de ingewikkeldheid van de door hen in die context te verrichten beoordelingen (zie arrest van 29 april 1999, Standley e.a., C-293/97, Jurispr. blz. I-2603, punten 37 en 39), maar dit neemt niet weg dat wanneer zij tot deze vaststelling overgaan, zij het doel van de richtlijn, te weten het verminderen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, in acht moeten nemen.

54 Derhalve mag de uitoefening van deze beoordelingsvrijheid er niet, zoals in het onderhavige geval, op neerkomen dat een belangrijk deel van de met stikstof belaste wateren buiten het toepassingsbereik van de richtlijn blijft.

Het verzuim om het water van de Seine-baai overeenkomstig de richtlijn aan te duiden

Argumenten van partijen

55 De Commissie is van mening dat de Franse Republiek artikel 3, lid 1, en bijlage I, A, punt 3, van de richtlijn heeft geschonden door het water van de Seine-baai niet als eutroof in de zin van de richtlijn aan te merken.

56 De Commissie verwijst in dit verband onder meer naar het hoofdontwikkelings- en beheersplan van het Seine-Normandie-bekken, volgens hetwelk ten eerste de verspreiding van het giftige dinofysis fytoplankton tussen Courseulles en Dieppe sinds een aantal jaren lijkt toe te nemen en ten tweede de aanvoer van voedingselementen via de Seine en de waterlopen een overheersende rol in het ontstaan van het verschijnsel lijkt te spelen.

57 Uit een wetenschappelijk bericht uit 1996 met als titel „De toevoer van nitraat en fosfaat in de Seine-baai. Ontstaan van zeevervuiling" blijkt volgens de Commissie dat de verhoging van de aanvoer uit agrarische bronnen waarschijnlijk bijdraagt tot verhoging van de aanvoer van stikstof in de Seine-baai, aldaar de primaire productie doet toenemen en eutrofiëring veroorzaakt.

58 Volgens de Commissie strekt de eutrofiëring van het oostelijk deel van de Noordzee, van het noorden van Frankrijk tot aan Noorwegen, zich ook uit tot de Seine-baai.

59 De Franse regering is van haar kant van mening dat het water van de Seine-baai niet eutroof in de zin van de richtlijn is.

60 Zo kan volgens deze regering, die zich beroept op de definitie van eutrofiëring in artikel 2, sub i, van de richtlijn, nauwelijks worden betwist dat er in de Seine-baai sprake is van een „verrijking [...] door stikstofverbindingen". Dat deze aanzienlijk genoeg is om een „versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen" te veroorzaken kan wellicht worden betwist, maar dat zij een „[verstoring van] het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen" en een „verslechtering van de waterkwaliteit" veroorzaakt, is door de Commissie op generlei wijze aangetoond.

61 De Franse regering merkt op dat noch de Seine-baai noch de kust van Basse-Normandie verschijnselen als macroalgen, groene getijden of anoxie als gevolg van een teveel aan fytoplankton kennen. De Seine-baai wordt gekenmerkt door sterke getijstromen die verhinderen dat het gehalte aan opgeloste zuurstof in de onderlaag van de baai in ernstige mate daalt, zodat het natuurlijk evenwicht van de zeeorganismen niet wordt verstoord. Het tijdelijk voorkomen van planktonische microalgen van de klasse der dinofyten is niet van voldoende omvang om zeeorganismen te verstoren en wordt eerder veroorzaakt door de verticale stratificatie van bepaalde kustwateren dan door de ontwikkeling van de hoeveelheid zuurstof in het water.

62 De Franse regering is derhalve van mening dat alleen het feit dat nitraten onmiskenbaar in voldoende mate in de Seine-baai aanwezig zijn om daar een hypothetisch verschijnsel van eutrofiëring te voeden, niet voldoende is om haar conclusie dat deze zone niet eutroof in de zin van de richtlijn is, te weerspreken.

63 Zij is ook van mening dat het achterwege blijven van de aanduiding van de Seine-baai in geen geval invloed heeft gehad op de volgende fase, te weten de aanwijzing van de kwetsbare zones, aangezien zo goed als alle zones die in het Seine-bekken afwateren, uit andere hoofde als kwetsbaar waren aangewezen.

Beoordeling door het Hof

64 Allereerst dient te worden vastgesteld dat de Franse regering in de memories die zij bij het Hof heeft ingediend, erkent dat er in de Seine-baai in de eerste plaats sprake is van een verrijking met stikstofverbindingen, waarvan zij niet ontkent dat deze uit agrarische bronnen afkomstig zijn, en in de tweede plaats van een versnelde ontwikkeling van algen en hogere plantensoorten. Zij geeft bovendien toe dat het niet is uitgesloten dat het aanhouden van bepaalde verschijnselen die als een verstoring van het evenwicht van de in het water aanwezige organismen of als een verslechtering van de waterkwaliteit kunnen worden beschouwd, de opvatting rechtvaardigt dat de Seine-baai bepaalde criteria voor eutrofiëring vervult.

65 Zij is echter van mening dat deze zone, gelet op de relevante objectieve en wetenschappelijke criteria, niet als eutroof in de zin van de richtlijn dient te worden aangeduid.

66 Zoals uit de punten 45 tot en met 54 van dit arrest blijkt, zijn de uitlegging van het begrip eutrofiëring door de Franse autoriteiten en de methode die zij voor de aanduiding van door verontreiniging beïnvloede wateren kiezen, evenwel te restrictief en bijgevolg niet met de richtlijn verenigbaar.

67 Zelfs als het verschijnsel van eutrofiëring in de Seine-baai zelf niet voorkomt, neemt zulks bovendien niet weg dat deze zone ook getroffen is door het verschijnsel van eutrofiëring van de Noordzee, die, zoals uit de vierde overweging van de considerans van de richtlijn blijkt, een zone vormt die bijzondere bescherming verdient.

68 Zoals uit het met redenen omkleed advies blijkt, vindt de eutrofiëring van het oostelijk deel van de Noordzee, van het noorden van Frankrijk tot aan Noorwegen, haar oorzaak in de afgifte van, onder meer stikstofhoudende, voedingselementen door de in de Noordzee en het oostelijk deel van het Kanaal afwaterende bekkens. Alleen al van de Seine zou een jaarlijkse stroom afkomstig zijn van meer dan 100 000 ton, voor tweederde deel uit agrarische bronnen afkomstige stikstof, op een totale stroom van 400 000 ton die jaarlijks door het Kanaal naar de Noordzee stroomt.

69 In casu is niet bestreden dat het water in de Seine-baai een hoog nitraatgehalte heeft en dat in het zoute water van de Noordzee stikstof de belangrijkste beperkende factor is in de ontwikkeling van algen en hogere plantaardige levensvormen.

70 Gelet op de voorgaande overwegingen dient te worden geconcludeerd dat de Franse Republiek, door te verzuimen overeenkomstig artikel 3 en bijlage I van de richtlijn op passende wijze de wateren vast te stellen die door verontreiniging worden beïnvloed en, bijgevolg, niet de kwetsbare zones aan te wijzen, de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

71 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement draagt het Koninkrijk Spanje als interveniënt zijn eigen kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door te verzuimen overeenkomstig artikel 3 en bijlage I van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op passende wijze de wateren vast te stellen die door verontreiniging worden beïnvloed en, bijgevolg, niet de kwetsbare zones aan te wijzen, is de Franse Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

3) **Het Koninkrijk Spanje draagt zijn eigen kosten.**

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 juni 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken