DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 27 juni 2002 *

I mål C-258/00,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Nolin, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av J.-F. Dobelle och D. Colas, därefter av G. de Bergues och D. Colas, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av S. Ortiz Vaamonde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192) genom att inte på vederbörligt sätt förteckna förorenade vatten och, som en följd därav, underlåta att ange tillhörande känsliga områden i enlighet med artikel 3 i och bilaga 1 till detta direktiv,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Macken (referent) samt domarna N. Colneric, C. Gulmann, R. Schintgen och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 4 oktober 2001, varvid kommissionen företräddes av M. Nolin och Republiken Frankrike av D. Colas och C. Chevallier, i egenskap av ombud,

och efter att den 29 november 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 28 juni 2000, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192, nedan kallat direktivet) genom att inte på vederbörligt sätt förteckna förorenade vatten och, som en följd därav, underlåta att ange tillhörande känsliga områden i enlighet med artikel 3 i och bilaga 1 till detta direktiv.

2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 9 november 2000 tilläts Konungariket Spanien att intervenera till stöd för Republiken Frankrikes yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

3 Direktivets syfte är enligt dess första artikel att minska den vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.

4 I artikel 2 i i direktivet ges följande definition av begreppet eutrofiering: "berikning av vatten genom tillförsel av kväveföreningar, vilket medför ökad tillväxt av alger och högre former av växtlighet så att balansen mellan organismerna i vattnet störs på ett oönskat sätt och vattenkvaliteten påverkas negativt".

5 I artikel 3.1 och 3.2 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall i enlighet med kriterierna i bilaga 1 förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas.

2. Inom en tvåårsperiod efter dagen för anmälan av detta direktiv skall medlemsstater som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats enligt punkt 1 och som bidrar till förorening. De skall underrätta kommissionen om dessa områden inom 6 månader."

6 I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs följande:

"Inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena."

7 I avsnitt A i bilaga 1 till direktivet, som rör kriterier för förteckning av vattenområden enligt artikel 3.1 i samma direktiv, föreskrivs följande:

"Vattenområden som avses i artikel 3.1 skall förtecknas med ledning av bl. a.

1) om sött ytvatten som används eller skall användas för utvinning av dricksvatten har eller, om åtgärder enligt artikel 5 inte vidtas, kan ha en högre nitrathalt än den som fastställts i enlighet med direktiv 75/440/EEG,

2) om grundvattnets nitrathalt överstiger 50 milligram per liter eller kan komma att göra det om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas,

3) om naturliga sötvattensjöar, andra sötvattensamlingar, flodmynningar, kustvatten och havsvatten är eutrofierade eller kan bli det om inte åtgärder i enlighet med artikel 5 vidtas."

Den nationella lagstiftningen

8 Det franska miljöministeriets cirkulär av den 5 november 1992 rörande direktivet och det första angivandet av känsliga områden (nedan kallat cirkuläret av den 5 november 1992) innehåller bland annat bilagorna 3 och 4 med titlarna "Arbetsmetod" respektive "Aktuell kunskap om eutrofiering och angivande av känsliga områden".

9 I bilaga 3 till cirkuläret av den 5 november 1992 anges att "uppgifterna om eutrofiering av kustvatten och grunda bräckta laguner gör det möjligt att avsluta denna första områdesindelning".

10 I bilaga 4 till cirkuläret av den 5 november 1992 återfinns redogörelser för de två nyckelbegreppen för bekämpningen av eutrofiering, nämligen den begränsande faktorn respektive den avgörande faktorn:

"Att få kontroll över [eutrofieringsprocessen] är komplicerat och svårt. Det skall inledningsvis framhållas att vilken som helst av de kausalitetsfaktorer som anges ovan — kemiska eller fysiska — kan visa sig effektiva. Det har emellertid i de flesta fall visat sig vara lämpligt att inrikta bekämpningen av eutrofieringen på näringsämnen och närmare bestämt på kväve (N) och fosfor (P).

...

Alla näringsämnen påverkar eutrofieringsprocessen. Mot bakgrund av att dessa ämnen förekommer relativt rikligt i naturen kan vissa av dem förekomma i klart tillräcklig mängd, medan det kan uppstå brist på andra förr eller senare.... Den begränsande faktorn är i detta hänseende det ämne som det först kommer att uppstå brist på, och som först försvinner genom att det upptas av växterna.

...

För varje art som bedöms kan förutsättningarna för att arten skall kunna få sin näring från miljön bedömas och vilket av de två ämnena kväve och fosfor som

utgör den begränsande faktorn avgöras, genom att det görs en jämförelse av N/P-kvoten för arten och N/P-kvoten i miljön. Om N/P-kvoten i miljön är högre än arten klarar av tyder detta på att det finns ett överflöd av kväve och att fosforbrist kommer att uppstå först. Den begränsande faktorn är följaktligen fosfor. Om N/P-kvoten i miljön är lägre än artens är det däremot kväve som är den begränsande faktorn för artens utveckling.

...

Den *faktor över vilken kontroll skall utövas* [kontrollfaktorn] är förstås en begränsande faktor, men detta begrepp har dessutom en aspekt som avser processen. Med hänsyn till möjligheterna att kontrollera berikningen av miljön genom det ena eller det andra näringsämnet, är kontrollfaktorn den faktor som man kan *göra till begränsande.*"

11 I bilaga 4 till cirkuläret av den 5 november 1992 anges fortsättningsvis att ett näringsämne enbart utgör en kontrollfaktor om åtgärder som vidtas av människor kan leda till att ämnet blir begränsande. Som exempel ges vissa slags blåalger för vilka kväve är den begränsande faktorn, men vars spridning inte kan kontrolleras med framgång genom att de kväveutsläpp som görs av människor begränsas, eftersom algerna kan uppta det kväve som finns i luften genom att ta sig upp till vattenytan.

12 I bilaga 4 till cirkuläret av den 5 november 1992 anges följande:

"Mot bakgrund av dagens kunskap, som fortfarande är osäker och ofullständig på grund av komplexiteten hos de faktorer och processer som skall beaktas, kan

det antas att kväve är kontrollfaktorn vad avser eutrofiering av *salta vattenområden* (kuster) och *stillastående grunda bräckta vattenområden* (laguner). Det står klart att så inte är fallet beträffande flödande bräckta vatten (estuarier) och inte heller beträffande flödande och stillastående kalkhaltigt sötvatten, utan där har fosfor denna funktion. Vad slutligen avser sötvatten som är föremål för försurning, framför allt stillastående sjöar och djupt bräckt vatten, krävs en närmare undersökning för att några slutsatser skall kunna dras.

Sedan det på grundval av observationer och undersökningar har fastställts... huruvida vatten är föremål för eutrofiering skall arbetsgruppen, på grund av ovannämnda överväganden, ta reda på i vilka fall kväve är kontrollfaktorn för eutrofiering. Därefter skall gruppen bland annat fastställa huruvida kvävet, åtminstone till en övervägande del, härrör från jordbruket. Om så är fallet kan gruppen slutföra områdesindelningen på grundval av kvävehalten i vattnen. Om så inte är fallet saknas anledning att avgränsa ett visst känsligt område på grundval av detta kriterium."

Det administrativa förfarandet

13 I artikel 12.1 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna senast den 20 december 1993 för sina respektive territorier skall förteckna de vatten som är förorenade och ange känsliga områden, i enlighet med artikel 3.1 och 3.2.

14 Eftersom kommissionen ansåg att den franska förteckningen av känsliga områden var ofullständig sände den en formell underrättelse till Republiken Frankrike den 25 september 1998 varigenom nämnda medlemsstat uppmanades att inkomma med synpunkter inom två månader.

15 Kommissionen ansåg särskilt att Republiken Frankrike hade tillämpat artiklarna 3 och 6 i samt bilaga 1 till direktivet på ett felaktigt sätt vad avser förteckningen av de förorenade vattenområdena, angivandet av känsliga områden och kontrollen av nitrathalten i vattenområdena.

16 Kommissionen var inte tillfreds med de franska myndigheternas svar av den 26 november 1998 och riktade därför, genom en skrivelse av den 9 juli 1999, ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike och uppmanade denna medlemsstat att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet.

17 De franska myndigheterna besvarade det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 16 september 1999, vartill bifogades slutresultaten från den andra kontroll av vattnen som genomfördes under perioden september 1997—augusti 1998.

18 I denna skrivelse vidhöll de franska myndigheterna att syftet med bilaga 4 till cirkuläret av den 5 november 1992 inte var att ge prefekterna möjlighet att ange områden utifrån eutrofieringskriteriet, utan att uttryckligen begära att de gör detta om det konstateras att nitrater från jordbruket bidrar till eutrofieringen eller till att öka risken för att eutrofieringsprocessen sätts i gång inom kort.

19 Eftersom Republiken Frankrike inte hade rättat sig efter det motiverade yttrandet inom den utsatta fristen, beslutade kommissionen att väcka denna talan.

Prövning i sak

20 Kommissionen har i sin ansökan framfört flera anmärkningar gentemot Republiken Frankrike rörande ofullständig förteckning av de vattenområden som har drabbats eller som inom kort riskerar att drabbas av eutrofiering liksom av ytvatten eller grundvatten som innehåller eller kan komma att innehålla en nitratkoncentration som överstiger 50 milligram per liter. Kommissionen har följaktligen även framfört en anmärkning om att angivandet av känsliga områden är ofullständigt.

21 Kommissionen har särskilt anfört att cirkuläret av den 5 november 1992 inte är en korrekt tillämpning av direktivet — i synnerhet artikel 3 i och bilaga 1 till detta — eftersom vattenområden enligt cirkuläret enbart skall förtecknas som eutrofierade i enlighet med direktivet i de fall där kvävet till övervägande del härrör från jordbruket och under förutsättning att kväve är kontrollfaktorn för eutrofiering.

22 Kommissionen har för övrigt gjort gällande att Republiken Frankrike inte har tillämpat artikel 3.1 i och bilaga 1 till direktivet på ett korrekt sätt, eftersom nämnda medlemsstat underlåtit att klassificera Seinebukten som eutrofierad och de berörda vattenområdena i departementet Oise som områden som innehåller eller riskerar att innehålla en nitratkoncentration som överstiger 50 milligram per liter.

23 I sitt svaromål har den franska regeringen gjort gällande att cirkuläret av den 5 november 1992 ändrades genom ett cirkulär av den 24 juli 2000 för att även områden där en betydande, men inte övervägande, del av nitratföroreningen som härrör från jordbruket skulle beaktas. Den franska regeringen har vidare anfört att departementet Oise har angivits som känsligt område.

24 Mot bakgrund härav återkallade kommissionen anmärkningarna i ansökan rörande begränsningen av den förorening som till övervägande del orsakas av kväve från jordbruket och rörande vattenområden i departementet Oise.

Begränsningen att enbart förteckna eutrofierade vattenområden för det fall kväve är den kontrollfaktorn

Parternas argument

25 Kommissionen har gjort gällande att den metod som Republiken Frankrike tillämpar inte är förenlig med direktivet, och i synnerhet inte med artikel 3 i och bilaga 1 till detta. Metoden medför nämligen att enbart de vattenområden där kontrollfaktorn är kväve förtecknas som eutrofierade, det vill säga i praktiken kustområden och stillastående grunda bräckta vatten. Därmed kan flödande bräckta vattenområden och stillastående kalkhaltiga sötvattensområden aldrig betecknas som eutrofierade i den mening som avses i direktivet, eftersom det enligt cirkuläret inte är kväve utan fosfor som är kontrollfaktorn i dessa vattenområden.

26 Enligt kommissionen är emellertid kväve en mycket betydelsefull näringsfaktor för att kontrollera eutrofieringen, vilket måste ske genom förebyggande åtgärder, även om en kompletterande förekomst av fosfor kan utlösa eutrofieringen och

påverka dess intensitet. För att bekämpa eutrofieringen är det viktigt att vattenområdena förtecknas på ett riktigt sätt i enlighet med artikel 3 i och bilaga 1 till direktivet och att åtgärder vidtas för att bekämpa nitratföroreningen.

27 Kommissionen har gjort gällande att de franska myndigheterna har förtecknat de förorenade vattenområdena på ett felaktigt och ofullständigt sätt, vilket i sin tur medfört att de känsliga områdena angivits på ett ofullständigt sätt.

28 Den franska regeringen har gjort gällande att anvisningarna i cirkuläret av den 5 november 1992 rörande hur eutrofieringskriteriet skall beaktas överensstämmer med direktivet.

29 Kontrollfaktorn är enligt den franska regeringen den faktor som kan kontrolleras, medan den begränsande faktorn är den faktor som, om den försvinner, medför att tillväxten av alger eller högre former av växtlighet upphör.

30 Den franska regeringen har för det första bestridit kommissionens påstående att kväve alltid är kontrollfaktorn, även när det är en annan faktor som utlöser eutrofieringen. Enligt nämnda regering kan en faktor som kväve vara en begränsande faktor utan att vara en kontrollfaktor. I ett sådant fall fordrar inte direktivet att det berörda vattenområdet anges som eutrofierat.

31 Nämnda regering har anfört att när de franska myndigheterna, med stöd av aktuell vetenskaplig och teknisk kunskap, gör gällande att kväve inte alltid är kontrollfaktorn, avser de den omständigheten att kväve inte nödvändigtvis är en

faktor som det är möjligt och effektivt att påverka genom att förändra metoderna inom jordbruket. Kväve kan i vissa fall komma från avrinningsområden, från bottensediment eller från luften. I dessa fall är det lönlöst att försöka kontrollera nitratmängden. För att bekämpa eutrofieringen på ett effektivt sätt i dessa fall måste andra metoder tillgripas.

32 Den franska regeringen har för det andra gjort gällande att den metod som beskrivs i cirkuläret av den 5 november 1992 är förenlig med artikel 2 i i direktivet. I denna artikel anges tre kumulativa villkor för att ett område skall betecknas som eutrofierat. Följaktligen kan inte enbart nitratberikning av ett vattenområde systematiskt medföra att detta område är drabbat eller riskerar att drabbas av eutrofiering.

33 Den franska regeringen har för det tredje anfört att det enligt direktivet inte fordras att alla vattenområden som är eutrofierade eller riskerar att bli eutrofierade skall behandlas enligt den ordning som föreskrivs i direktivet. Detta skall endast ske beträffande de områden som kommer att eller riskerar att eutrofieras om de åtgärder som föreskrivs i artikel 5 i direktivet inte vidtas. Medlemsstaterna skall följaktligen bland de eutrofierade vattenområdena välja ut de områden där vattenkvaliteten kan höjas genom åtgärder mot den förorening som orsakas av nitrater från jordbruket.

34 Den franska regeringen har slutligen gjort gällande att kommissionens ståndpunkt att nitrater alltid, i förebyggande hänseende, skall betraktas som ett tecken på eutrofiering, i den mening som avses i direktivet, innebär att flera bestämmelser i direktivet förlorar sin ändamålsenliga verkan. De vattenområden som skall förtecknas som förorenade är enligt direktivet enbart de eutrofierade

vattenområden beträffande vilka det är möjligt att få kontroll över nitraterna genom att vidta åtgärder inom jordbruket. Att ange ett helt område som känsligt är enligt direktivet endast en möjlighet. Ett resonemang av det slag som kommissionen för leder däremot med nödvändighet till att alla vattenområden som innehåller nitrater skall förtecknas som förorenade, även om nitrathalten är acceptabel. I praktiken innebär det att samtliga vattenområden i unionen skall förtecknas som förorenade.

35 Den spanska regeringen har i sin interventionsinlaga gjort gällande att ett program för att minska utsläppen av kväve från jordbruket — såsom det program som fordras enligt direktivet — inte påverkar eutrofieringen av vattenområdena, och därmed inte heller är av intresse, såvida inte två villkor är uppfyllda. För det första måste kvävetillgången vara en begränsande faktor för de berörda akvatiska ekosystemens primärproduktion. För det andra måste kvävehalten kunna sänkas genom programmet.

36 Enligt den spanska regeringen skall följaktligen enbart de vattenområden där kväve är en begränsande faktor för produktionen av växtplankton och där det är möjligt att sänka kvävehalten genom att vidta åtgärder avseende metoderna inom jordbruket betraktas som förorenade i direktivets mening.

37 Den spanska regeringen har även gjort gällande att det, avseende merparten av de akvatiska ekosystemen ovanför kontinentalsockeln, är vetenskapligt bevisat att primärproduktionen av växtplankton och — definitivt — eutrofieringen inte begränsas av tillgången på kväve, utan av tillgången på fosfor.

38 Enligt kommissionen stöds inte detta påstående av någon vetenskaplig studie. Kommissionen har hänvisat till flera studier som den nämnt i sin ansökan och i sin replik för att visa att eutrofiering beror på tillskotten av både kväve och fosfor och att det inte medvetet går att bortse från kvävetillskottens betydelse i eutrofieringsprocessen.

Domstolens bedömning

39 Till att börja med erinrar domstolen om att det framgår av sjätte skälet och artikel 1 i direktivet att detta syftar till att skydda människors hälsa, levande resurser och akvatiska ekosystem samt till att säkerställa annan berättigad vattenanvändning, minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket och förhindra ny förorening av detta slag.

40 I det nionde skälet i direktivet föreskrivs att särskilt skydd behövs för vissa områden med avrinning till vattenområden som är känsliga för förorening genom kväveföreningar.

41 Det följer dessutom av artiklarna 3.1, 3.2 och 5 i direktivet jämförda med bilaga 1 A punkterna 1 och 2 i samma direktiv att medlemsstaterna skall fullgöra följande förpliktelser:

— De skall som vattenområden som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas förteckna, inte enbart vatten som är avsett att konsumeras av människor utan även samtliga vattenområden av följande slag:

i) ytvatten som har eller riskerar att få en högre nitrathalt än den som fastställts i enlighet med direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den

kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232, och

ii) grundvatten som har eller riskerar att få en nitrathalt som överstiger eller riskerar att överstiga 50 milligram per liter.

— De skall senast den 20 december 1993 som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som betecknats som drabbade av förorening i enlighet med artikel 3.1 i direktivet.

— De skall senast den 20 december 1995 upprätta åtgärdsprogram i syfte att minska den vattenförorening som orsakas av kväveföreningar och i syfte att höja vattenkvaliteten i de områden som angivits som känsliga med stöd av artikel 3.2 i direktivet.

42 Det skall slutligen erinras om att de vattenområden som avses i artikel 3.1 i direktivet och som är eller riskerar att bli förorenade bland annat klassificeras utifrån de kriterier som anges i bilaga 1 A till direktivet. Ett av dessa kriterier är konstaterad eutrofiering eller risken för att eutrofiering skall uppkomma inom kort om inte åtgärder vidtas i enlighet med artikel 5.

43 Den franska regeringen har utifrån den definition av eutrofiering som ges i artikel 2 i i direktivet dragit slutsatsen att berikning av ytvatten med nitrater inte i sig medför att dessa vattenområden skall betraktas som eutrofierade i direktivets mening.

44 Den franska regeringen har för övrigt gjort gällande att det framgår av cirkuläret av den 5 november 1992 att det beträffande vissa slags vattenområden — bland annat flödande bräckta vatten och kalkhaltigt sötvatten, både stillastående och flödande — inte är möjligt att bekämpa eutrofiering genom att minska kvävemängderna, eftersom fosfor är att betrakta som kontrollfaktorn för eutrofieringen.

45 Domstolen konstaterar, utan att det är nödvändigt att beakta de många vetenskapliga rapporter och studier som har åberopats i detta mål, att det inte är förenligt med direktivets systematik och syfte att begränsa dess tillämpningsområde på grund av den avgörande betydelse som fosfor påstås ha för föroreningen av dessa vattenområden. Följden av en sådan begränsning skulle bli att vissa slags vattenområden undantogs från direktivets tillämpningsområde.

46 Den metod som använts av den franska regeringen innebär att betydande områden med ytvatten, flodmynningar med flödande bräckt vatten och kustvatten aldrig kommer att kunna betecknas som eutrofierade, även om förorening genom kväve från jordbruket — eller en risk härför — verkligen föreligger.

47 Enligt cirkuläret av den 5 november 1992 skall de behöriga myndigheterna beakta "övervägandena i bilaga 4". I denna bilaga anges, vilket framgår av punkt 12 i denna dom, att kväve inte är kontrollfaktorn vad avser flödande

bräckt vatten, nämligen flodmynningar och vad avser kalkhaltigt sötvatten, såväl stillastående som flödande.

48 Risken för att betydelsefulla kategorier vattenområden aldrig kommer att betecknas som eutrofierade, även om förorening genom kväve från jordbruket — eller en risk härför — verkligen föreligger, är uppenbart oförenlig med direktivet. I direktivet föreskrivs nämligen att medlemsstaterna skall förteckna vattenområden som är eller riskerar att bli förorenade, i syfte att vidta åtgärder för att minska den vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket och för att förhindra ytterligare förorening av detta slag.

49 Det framgår visserligen av cirkuläret av den 5 november 1992 att en överdriven tillväxt hos en växtart i en akvatisk miljö beror på flera olika faktorer relaterade till kemi, fysik och miljö. I cirkuläret anges följande: "[i] det skede när man kan tala om eutrofiering..., är den överdrivna tillväxten hos vattenväxterna resultatet av en komplicerad och subtil samverkan mellan ett antal olika och föränderliga faktorer. Att fastställa orsakerna till denna tillväxt, dess karaktär, intensitet och frekvens är en oerhört svår uppgift redan på grund av detta komplicerade och subtila samspel."

50 Mot bakgrund av denna komplicerade natur och av att — som framgår av cirkuläret av den 5 november 1992 — de vetenskapliga rönen inom området fortfarande är osäkra och ofullständiga, är det inte förenligt med direktivets systematik och syfte att från dess tillämpningsområde *a priori* utesluta betydande kategorier av vattenområden, såsom de som nämns i cirkuläret. Växtarter vars tillväxt främjas av kväve kan förekomma i sådana vattenområden, trots den funktion som fosfor eventuellt har i eutrofieringsprocessen. Detta leder till att balansen mellan organismerna i vattnet störs.

51 Mot bakgrund av att de förpliktelser som följer av artikel 3.1 och 3.2 i direktivet är nära kopplade till varandra leder en restriktiv förteckning enligt artikel 3.1 av de vattenområden som är eller riskerar att bli förorenade till att angivandet av känsliga områden enligt artikel 3.2 blir ofullständigt.

52 Den metod som de franska myndigheterna tillämpar för att klassificera vattenområden som förorenade eller som områden som riskerar att bli förorenade kan leda till att vissa vattenområden med hög kvävehalt faller utanför direktivets tillämpningsområde. Detta medför att områden med avrinning till de sistnämnda områdena inte kommer att anges som känsliga enligt artikel 3.2 i direktivet och följaktligen inte omfattas av något åtgärdsprogram i enlighet med artikel 5 i direktivet.

53 Medlemsstaterna har visserligen tillerkänts ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller förteckning av vattenområden enligt artikel 3.1, eftersom de bedömningar som de har att göra i detta sammanhang är komplicerade (se dom av den 29 april 1999 i mål C-293/97, Standley m.fl., REG 1999, s. I-2603, punkterna 37 och 39), men de är likväl skyldiga att vid denna förteckning beakta direktivets syften, nämligen att minska vattenföroreningen genom nitrater från jordbruket.

54 När medlemsstaterna begagnar sig av detta utrymme för skönsmässig bedömning får detta följaktligen inte medföra att, som i förevarande fall, en stor del av de kväveförorenade vattenområdena faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Underlåtenheten att förteckna vattenområdena i Seinebukten enligt direktivet

Parternas argument

55 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Frankrike har åsidosatt artikel 3.1 i direktivet och punkt 3 i bilaga 1 A till direktivet genom att underlåta att förteckna vattenområdena i Seinebukten som eutrofierade i direktivets mening.

56 Kommissionen har hänvisat till den övergripande planen för planering och förvaltning av vattenområdet Seine-Normandie. Enligt denna plan verkar spridningen av giftiga växtplankton av släktet Dinophysis tillta sedan flera år tillbaka mellan Courseulles och Dieppe. Enligt samma plan synes den näring som tillförs via Seine och andra vattendrag ha en avgörande betydelse för att eutrofiering skall uppkomma.

57 Av en vetenskaplig artikel från år 1996 med titeln "Nitrat- och fosfattillförsel i Seinebukten. Utvecklingen för föroreningen till havs" framgår att det är sannolikt att de ökade utsläppen av jordbruksprodukter har bidragit till att öka förekomsten av kväve i Seinebukten, till att primärproduktionen ökat i området och till att eutrofiering uppkommit.

58 Enligt kommissionen bidrar Seinebukten till eutrofieringen av östra Nordsjön, från norra Frankrike till Norge.

59 Den franska regeringen har anfört att vattenområdena i Seinebukten inte är eutrofierade i direktivets mening.

60 Enligt nämnda regering, som har hänvisat till definitionen av eutrofiering i artikel 2 i i direktivet, kan det knappast bestridas att det förekommer en "berikning... genom tillförsel av kväveföreningar" i Seinebukten. Huruvida denna berikning är tillräckligt betydande för att orsaka "ökad tillväxt av alger och högre former av växtlighet" är mer diskutabelt. Att den leder till att "balansen mellan organismerna i vattnet störs" och till att "vattenkvaliteten påverkas negativt" har dock inte på något sätt visats av kommissionen.

61 Den franska regeringen har gjort gällande att det inte förekommer några problem med makroalger, algbälten eller syrebrist på grund av överskott på växtplankton vare sig i Seinebukten eller längsmed den nedre normandiska kusten. Utmärkande för Seinebukten är de starka tidvattenströmmar som förhindrar att halten av tillgängligt syre sjunker drastiskt i buktens bottenvatten. Därmed störs inte den naturliga balansen mellan de marina organismerna. Vad avser de tillfälliga förekomsterna av mikroalger av släktet Dinophysis är dessa inte tillräckligt omfattande för att störa de marina organismerna, och dessa förekomster påverkas i större utsträckning av den vertikala skiktningen av vattnet i vissa kustområden än av utvecklingen av kvävemängden i vattnet.

62 Den franska regeringen är följaktligen av uppfattningen att enbart den omständigheten att nitrater uppenbart förekommer i tillräcklig omfattning i Seinebukten för att ge upphov till en eventuell eutrofiering inte räcker för att vederlägga slutsatsen att detta område inte är eutrofierat i direktivets mening.

63 Nämnda regering har även gjort gällande att underlåtenheten att förteckna Seinebukten i vart fall inte inverkar på nästa etapp då känsliga områden skall anges, eftersom nästan alla områden som rinner av till floden Seine har angivits som känsliga på andra grunder.

Domstolens bedömning

64 Domstolen konstaterar inledningsvis att den franska regeringen i sina inlagor till domstolen har medgivit att det skett en berikning genom tillförsel av kväveföreningar och att dessa föreningar kommer från jordbruket. I inlagorna har nämnda regering även medgivit att det skett en ökad tillväxt av alger och högre former av växtlighet i Seinebukten. Regeringen har vidare medgivit att det inte är uteslutet att vissa företeelser skulle kunna betecknas som störningar av balansen mellan organismerna i vattnet eller som försämringar av vattenkvaliteten, vilket skulle innebära att Seinebukten kunde anses uppfylla vissa av kriterierna för eutrofiering.

65 Den franska regeringen anser emellertid mot bakgrund av relevanta objektiva och vetenskapliga kriterier inte att området i fråga skall förtecknas som eutrofierat i direktivets mening.

66 Såsom framgår i punkterna 45—54 i förevarande dom är den franska regeringens tolkning av begreppet eutrofiering och den metod som denna regering tillämpar för att förteckna förorenade vattenområden för restriktiva och därmed oförenliga med direktivet.

67 Även om eutrofiering inte förekommer i själva Seinebukten bidrar detta område inte desto mindre till eutrofieringen i Nordsjön, som enligt fjärde skälet till direktivet är ett område som förtjänar särskilt skydd.

68 Såsom framgår av det motiverade yttrandet beror eutrofieringen i östra delen av Nordsjön — från norra Frankrike till Norge — på de näringsämnen, bland annat kvävehaltiga, som kommer via de vattendrag som har sina utflöden i Nordsjön och östra delen av Engelska kanalen. Enbart Seine står för ett årligt flöde som uppgår till mer än 100 000 ton kväve — varav två tredjedelar härrör från jordbruket — av det totala årliga flödet på 400 000 ton som passerar Engelska kanalen till Nordsjön.

69 Det är ostridigt att nitrathalten i vattnet i Seinebukten är hög och att kväve är den viktigaste begränsande faktorn för tillväxten av alger och högre former av växtlighet i Nordsjöns saltvatten.

70 Av vad som ovan anförts följer att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte på vederbörligt sätt förteckna förorenade vatten och, som en följd därav, underlåta att ange tillhörande känsliga områden i enlighet med artikel 3 i och bilaga 1 till direktivet.

Rättegångskostnader

71 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom denna medlemsstat har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall Konungariket Spanien, som har intervenerat, bära sin egen rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket genom att inte på vederbörligt sätt förteckna förorenade vatten och, som en följd därav, genom att underlåta att ange tillhörande känsliga områden i enlighet med artikel 3 i och bilaga 1 till detta direktiv.**

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Konungariket Spanien skall bära sin rättegångskostnad.**

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 juni 2002.

R. Grass F. Macken

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen