# DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. oktober 2004 *

I sag C-239/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 4. juni 2003,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved G. Valero Jordana og B. Stromsky, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues og E. Puisais, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, P. Kūris og G. Arestis,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 8, i konventionen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening, undertegnet i Barcelona den 16. februar 1976, som blev godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 77/585/EØF af 25. juli 1977 (EFT L 240, s. 1, herefter »konventionen«),

samt artikel 6, stk. 1 og 3, i protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod landbaseret forurening, undertegnet i Athen den 17. maj 1980, som blev godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 83/101/EØF af 28. februar 1983 (EFT L 67, s. 1, herefter »protokollen«) og artikel 300, stk. 7, EF, idet den

— ikke har truffet alle egnede foranstaltninger til at forebygge, begrænse og bekæmpe den kraftige og langvarige forurening af kystsøen i Berre, og

— har undladt at tage behørigt hensyn til forskrifterne i bilag III til protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod landbaseret forurening, gennem en ændring af tilladelsen til udledning af stoffer henhørende under protokollens bilag II efter dennes ikrafttræden.

**Retsforskrifter**

2 Konventionens artikel 2, litra a), definerer »forurening« således:

»[...] menneskers direkte eller indirekte tilførsel af stoffer eller energi til havmiljøet, såfremt denne tilførsel har skadelige virkninger, såsom beskadigelse af biologiske ressourcer, risiko for den menneskelige sundhed, hindringer for aktiviteter på havet, herunder fiskeri, nedsættelse af havvandets brugskvalitet og forringelse af rekreative værdier.«

3 Konventionens artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»De kontraherende parter træffer hver for sig eller i fællesskab alle egnede foranstaltninger i overensstemmelse med denne konvention og de gældende protokoller, som de er parter i, for at forebygge, begrænse og bekæmpe forurening i Middelhavsområdet, og for at beskytte og forbedre havmiljøet i dette område.«

4 Konventions artikel 8 bestemmer:

»De kontraherende parter træffer alle egnede foranstaltninger for at forebygge, begrænse og bekæmpe forurening i Middelhavsområdet som følge af udledning fra floder, kystanlæg eller udløb, eller fra en hvilken som helst anden landbaseret forureningskilde på deres område.«

5 På samme måde bestemmer protokollens artikel 1:

»De kontraherende parter [...] træffer alle hensigtsmæssige foranstaltninger [for] at forebygge, nedbringe, bekæmpe og kontrollere forurening af Middelhavsområdet, der er forårsaget af udledninger fra floder, kystvirksomheder eller udløb, eller som har sin oprindelse i andre landbaserede kilder på deres territorier.«

6 Det fremgår af protokollens artikel 3, litra c), at:

»Anvendelsesområdet for denne protokol (i det følgende benævnt »protokolområdet«) omfatter:

[...] saltvandsmarsk med forbindelse til havet.«

7 Artikel 4, stk. 1, litra a), bestemmer, at protokollen gælder for

»landbaserede forurenende udledninger, der når protokolområdet fra parternes territorier, særlig:

— direkte, fra udløb, der udledes direkte i havet, eller fra deponering eller udledning på kysten eller fra denne

— indirekte, gennem floder, kanaler eller andre vandløb, herunder underjordiske vandløb, eller gennem overfladeafløb«.

8 Protokollens artikel 6, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Parterne skal gennemføre en stærk begrænsning af landbaseret forurening af protokolområdet med stoffer eller kilder, anført i bilag II til denne protokol.

[...]

3. Udledninger skal på det strengeste være betinget af en tilladelse, der udstedes af de kompetente nationale myndigheder under hensyntagen til bestemmelserne i bilag III [...]«

9 Det fremgår af protokollens bilag II, litra A, punkt 11 og 13, at »[s]toffer, som direkte eller indirekte har en skadelig indflydelse på iltindholdet i havmiljøet, navnlig sådanne stoffer, som kan forårsage eutrofiering« og »[s]toffer, som skønt de ikke er giftige, kan være skadelige for havmiljøet eller kan vanskeliggøre enhver berettiget udnyttelse af havet som følge af de mængder, hvori de udledes«, henhører under den ordning, der er fastsat i protokollens artikel 6.

10 Litra B i bilag II præciserer:

»Kontrollen med og den strenge begrænsning af udledningen af de i litra A ovenfor nævnte stoffer bør gennemføres i overensstemmelse med bilag III.«

11 Bilag III til protokollen opstiller de faktorer, der skal tages hensyn til »[m]ed henblik på udstedelsen af tilladelser til udledning af affald indeholdende stoffer, som er omtalt i bilag II [...]«. De kontraherende stater skal således tage hensyn til »[a]

ffaldets karakter og sammensætning«, »[k]arakteren af affaldets bestanddele med hensyn til mulige skadevirkninger«, »[k]arakteren af udledningsstedet og det marine recipientmiljø«, »[f]oreliggende teknologiske muligheder for affaldsbehandling« og endelig »[m]ulige skadevirkninger på marine økosystemer og anvendelser af havvand«.

12 Artikel 300, stk. 7, EF bestemmer, at aftaler, som Fællesskabet indgår, »er bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne«.

## Sagens genstand og den administrative procedure

13 Kystsøen i Berre, der har et areal på 15 000 hektar, er en kystsø, der står i direkte forbindelse med Middelhavet via Caronte-kanalen. Vandmængden i denne kanal er 900 millioner $m^3$.

14 Kommissionen modtog en klage vedrørende forringelsen af vandmiljøet i kystsøen i Berre, hovedsageligt på grund af udstrømningen af ferskvand, der kommer fra Durance og kunstigt udledes i denne kystsø ved hver aktivering af turbinerne i vandkraftværket i Saint-Chamas, som drives af Électricité de France (herefter »EDF«).

15 EDF har udbygget og udnyttet vandfaldet Saint-Chamas i henhold til:

— Lov nr. 55-6 af 5. januar 1955 om udbygningen af Durance (JORF af 6.1.1955, berigtiget i JORF af 20.2.1955), hvis artikel 1 anfører, at opførelsen af anlæg til

regulering af Durance med henblik på kunstvanding og el-produktion — idet der er skabt en afledning mellem Verdons og kystsøen i Berres sammenløb — tjener et almennyttigt formål.

— dekret af 28. september 1959, hvorved EDF meddeles tilladelse til at udbygge og udnytte vandfaldet og vandreservoiret Serre-Ponçon på Durance, samt vandfaldene, der skal skabes på Durances afledning mellem Verdons og kystsøen i Berres sammenløb (JORF af 7.10.1959).

— overenskomsten mellem EDF og Ministre de l'Équipement af 19. august 1966, hvis artikel 9 bestemmer:

»Electricité de France træffer alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at standse udledninger i kystsøen, hvis indholdet af faste stoffer overstiger 5 gram pr. liter, undtagen i tilfælde hvor en sådan foranstaltning i forbindelse med et uheld på el-forsyningen ville være særligt uacceptabel«.

— Dekret af 6. april 1972 om godkendelse af overenskomsten og de særlige kontraktbetingelser for Salon- og Saint-Chamas-vandfaldene på Durance (departementerne Bouches-du-Rhône, Vaucluse og Gard) (JORF af 18.4.1972, herefter »1972-dekretet«), hvilke kontraktbetingelser i artikel 17 foreskriver overholdelse af overenskomsten af 19. august 1966 vedrørende udledninger i kystsøen i Berre.

— Instruksen for drift vedrørende »overførsel af afledningsvand i Durance i forbindelse med begrænsningen af udstrømningen af flydende og faste stoffer i kystsøen i Berre« (herefter »driftsinstruksen«), godkendt af direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement den 22. april 1997.

16 Driftsinstruksens punkt 2 fastlægger formålet, som er at begrænse vand- og slamudstrømningen, som følger:

»Vandudstrømingen

— maksimale årlige udstrømninger: 2 100 $hm^3$

— maksimale udstrømninger fra 1. maj til 30. september: 400 $hm^3$

Slamudstrømning

— maksimale årlige udstrømninger: 200 000 ton

— maksimalt 2 g/l opslæmmede stoffer

Overholdelse af kvoterne

I tilfælde af vanskeligheder med at overholde disse kvoter meddeler EDF dette til Mission de Reconquête de l'étang de Berre, som træffer beslutning om videre foranstaltninger.«

17 Det fremgår af sagen, at EDF's anlæg på Durance ikke kun tjener til at producere elektricitet på regionalt plan, men også bidrager til at sikre el-produktionen, idet den har en ydelse, der umiddelbart kan stå til rådighed i tilfælde af uheld med hensyn til el-forsyningen.

18 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til konventionens artikel 4, stk. 1, og artikel 8 samt protokollens artikel 6, stk. 1 og 3, og artikel 300, stk. 7, EF, idet den ikke havde truffet alle egnede foranstaltninger til at forebygge, begrænse og bekæmpe den kraftige og langvarige forurening af kystsøen i Berre, og idet den gennem en ændring af tilladelsen til udledning af stoffer henhørende under protokollens bilag II ikke havde taget behørigt hensyn til forskrifterne i protokollens bilag III, tilstillede Kommissionen den 10. maj 1999 den franske regering en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede den til at fremsætte sine bemærkninger.

19 Da Kommissionen ikke var overbevist af Den Franske Republiks svar i dennes skrivelse af 5. oktober 1999, fremsendte den en begrundet udtalelse til Den Franske Republik, hvori den gentog indholdet af sin åbningsskrivelse og opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra meddelelsen heraf.

20 Ved skrivelse af 31. oktober 2000 fremsendte den franske regering sit svar på den begrundede udtalelse til Kommissionen.

21 Da Kommissionen ikke mente, at dette svar gjorde det muligt at frafalde dens klagepunkter i denne udtalelse, anlagde den nærværende sag.

*Domstolens kompetence*

22 Den franske regering mener ikke, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i sagen, eftersom de forpligtelser, de franske myndigheder kritiseres for at have tilsidesat, ikke henhører under fællesskabsretten. Udledning af ferskvand og slam i en kystsø er nemlig ikke omfattet af noget fællesskabsdirektiv, hvorfor konventionens og protokollens bestemmelser, som omhandler sådanne udledninger, ikke henhører under Fællesskabets kompetenceområde.

23 Eftersom en traktatbrudssag kun kan vedrøre tilsidesættelse af forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, skal det først efterprøves, om de forpligtelser, der påhviler Frankrig og er genstand for sagen, henhører under fællesskabsretten, før der tages stilling til, om der foreligger et traktatbrud.

24 I denne forbindelse skal det fastslås, at konventionen og protokollen er indgået af Fællesskabet og dets medlemsstater i henhold til en delt kompetence.

25 Ifølge retspraksis har blandede aftaler, der er indgået af Fællesskabet, dets medlemsstater og tredjelande, samme status i Fællesskabets retsorden som rent fællesskabsretlige aftaler, når der er tale om bestemmelser, der henhører under Fællesskabets kompetence (jf. i denne retning dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 9, og af 19.3.2002, sag C-13/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 2943, præmis 14).

26 Som følge heraf har Domstolen fastslået, at når medlemsstaterne sikrer overholdelsen af de forpligtelser, som udspringer af en aftale indgået af Fællesskabets institutioner, opfylder de i henhold til fællesskabsretten en forpligtelse over for Fællesskabet, som har påtaget sig ansvaret for aftalens rette gennemførelse (Demirel-dommen, præmis 11, og dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 15).

27 I det foreliggende tilfælde er der ingen tvivl om, at bestemmelserne i konventionen og protokollen vedrører et område, der i vidt omfang henhører under Fællesskabets kompetence.

28 Miljøbeskyttelse, som er genstand for konventionen og protokollen, er nemlig i vidt omfang reguleret ved fællesskabslovgivningen, herunder også beskyttelse af vand mod forurening (jf. bl.a. Rådets direktiv 91/271/EØF af 21.5.1991 om rensning af byspildevand (EFT L 135, s. 40), Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327, s. 1)).

29 Da konventionen og protokollen således skaber rettigheder og pligter på et område, som i vidt omfang er omfattet af fællesskabslovgivningen, er det en fællesskabsinteresse, at både Fællesskabet og dets medlemsstater overholder de forpligtelser, som er undertegnet i henhold til disse retsforskrifter.

30 Den omstændighed, at ferskvands- og slamudledningen i havmiljøet som omhandlet i den foreliggende sag endnu ikke er gjort til genstand for en fællesskabsregulering, har ingen indvirkning på denne konstatering.

31 Det følger af ovenstående, at anvendelsen af konventionens artikel 4, stk. 1, og artikel 8 samt protokollens artikel 6, stk. 1 og 3, på ferskvands- og slamudledninger i en kystsø — idet disse udledninger ikke er genstand for en særlig fællesskabsregulering — henhører under Fællesskabets kompetenceområde, eftersom disse artikler indgår i blandede aftaler, der er indgået af Fællesskabet og dets medlemsstater og vedrører et område, som i vidt omfang er omfattet af fællesskabsretten. Domstolen, der er blevet forelagt sagen i henhold til artikel 226 EF, er således kompetent til at tage stilling til, hvorvidt en medlemsstat har overholdt disse bestemmelser.

*Realiteten*

32 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål fremsat følgende to klagepunkter:

— Tilsidesættelse af protokollens artikel 6, stk. 1, sammenholdt med konventionens artikel 4, stk. 1, og artikel 8, idet Den Franske Republik ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre en stærk begrænsning af tilførslen af stoffer med skadelige virkninger i kystsøen i Berre med det formål at bekæmpe og begrænse den langvarige forurening af denne kystsø.

— Tilsidesættelse af protokollens artikel 6, stk. 3, idet vandkraftværket Saint-Chamas' tilladelse til at udlede affald i kystsøen i Berre ikke var meddelt i henhold til de i konventionen og protokollen fastsatte kriterier.

*Første klagepunkt*

Parternes argumenter

33 Kommissionen har gjort gældende, at protokollens artikel 6, stk. 1, indeholder en forpligtelse til at nå et bestemt resultat.

34 Ifølge Kommissionen, som støtter sig til en række videnskabelige undersøgelser, er der en sammenhæng mellem den mængde af ferskvand, slam og sedimenter, som vandkraftværket Saint-Chamas udleder i kystsøen i Berre på den ene side, og saltkoncentrationen, udvandingen og kystsøvandets lagdeling, eutrofieringen, som skyldes overdreven tilførsel af næringsstoffer (næringssalte), samt forringelse af faunaen, floraen samt af kystsøen i Berres rekreative værdier på den anden side. Kommissionen har ikke påstået, at driften af vandkraftværket Saint-Chamas er den eneste årsag til forureningen af kystsøen i Berre, men derimod at vandkraftværket er ansvarligt for hovedparten heraf.

35 Kommissionen har tilføjet, at protokollens artikel 6, stk. 1, skal læses i lyset af samme protokols artikel 6, stk. 3, som på det strengeste betinger udledninger af de pågældende stoffer af, at der er indhentet en tilladelse, som tager behørigt hensyn til bestemmelserne i bilag III til protokollen. Heraf følger, at udledningen af stoffer er forbudt, hvis der ikke er meddelt tilladelse, hvilket indebærer, at staten har et eksakt kendskab til arten og omfanget af de stoffer, som udledes.

36 Det regionale elforsyningsunderskud eller sårbarheden i sikringen af elforsyningen i den omhandlede region Provence-Alpes-Côte d'Azur (herefter »regionen PACA«) berettiger ikke en tilsidesættelse af protokollens artikel 6, stk. 1, for så vidt som der findes en anden mulighed for at sikre elforsyningen, nemlig ved i regionen at etablere en strategisk forsyningslinje på 400 000 volt mellem Boutre og Carros.

37 Selv om det er rigtigt, at forureningen af kystsøen i Berre i de senere år er reduceret i forbindelse med en plan for rehabilitering af kystsøen, er denne udledningsreduktion sket for sent, for ufokuseret og frem for alt i et meget begrænset omfang. Navnlig er Kommissionen af den opfattelse, at den maksimale mængde, som ifølge denne plan må udledes årligt, er uforenelig med en varig rehabilitering af havmiljøet i kystsøen i Berre.

38 Den franske regering er af den opfattelse, at protokollens artikel 6, stk. 1, indeholder en forpligtelse til at anvende bestemte midler. I den foreliggende sag er Den Franske Republik således kun forpligtet til at bevise, at den har vedtaget tilstrækkelige retlige foranstaltninger for at begrænse forureningen som følge af udledningen af ferskvand og slam.

39 I denne forbindelse berettiger den særlige energisituation i regionen PACA en strategisk interesse i vandkraftværkerne Salon og Saint-Chamas. Den fremtidige elforsyningslinje »Boutre-Carros« på 400 000 volt udgør kun et led i et større program til løsning af de problemer, regionen har haft på energiområdet.

40 For det første bestrider den franske regering Kommissionens påstand om, at kystsøen i Berre siden 1983 har været udsat for kraftig, langvarig og specifik landbaseret forurening, hvis virkninger på faunaen, floraen og rekreative værdier har været negative og anseelige. Uden at påstå, at driften af vandkraftværket Saint-

Chamas slet ikke har noget med forureningen af kystsøen at gøre, har den franske regering dels henvist til betydningen af andre forureningskilder (industrialiseringen af dens bredder, befolkningsudviklingen, landbrugsvirksomhed), dels på det videnskabelige plan anfægtet Kommissionens argumenter vedrørende saltkoncentrationen i kystsøen, samt understreget blæstens indvirkning på vandsøjlens homogenisering, som Kommissionen har undervurderet.

41 Kun en samlet indsats med henblik på at begrænse forureningskilderne, idet man griber ind mod de forhold, der har størst indvirkning, vil ifølge den franske regering føre til rehabilitering af kystsøen. En fortolkning, der alene bygger på ferskvandstilførslen, vil hverken gøre det muligt at forklare fænomenerne eller at nå frem til hensigtsmæssige løsninger.

42 Desuden mener den franske regering ikke, at der til dato foreligger nogen seriøs undersøgelse af fiskeressourcerne i kystsøen i Berre eller af de grundlæggende årsager til, at fiskeriet i kystsøen i Berre har været faldende de senere år, eller af mulige faktorer, som hindrer fiskeriet.

43 Endelig mener den franske regering ikke, at Kommissionens argumenter om eutrofieringen af kystsøen i Berre er underbyggede, idet de hviler dels på gamle undersøgelser fra før 1993, dels på ufuldstændige undersøgelser.

44 Den franske regering har for det andet bestridt Kommissionens påstand om, at begrænsningen af udledningen er sket »for sent, for ufokuseret og i et meget begrænset omfang«. Den franske regering har i denne forbindelse påberåbt sig de i tal angivne resultater med hensyn til anvendelsen af foranstaltninger som fastsat i planen for rehabilitering af kystsøen i Berre.

45 For det tredje har den franske regering bestridt påstanden om, at de foranstaltninger, som myndighederne har truffet for på længere sigt at reducere forureningen af kystsøen i Berre, har været af begrænset omfang. Navnlig bygger den af Kommissionen anlagte vurdering af, at begrænsningen af udledningen har været utilstrækkelig, på en undervurdering af de forbedringer, der er konstateret siden 1997, således som redegørelsen fra Mission de Reconquête de l'étang de Berre fra årene 1994-1999 viser.

Domstolens bemærkninger

46 Det fremgår af protokollens artikel 1 og 4, at den har til formål at forebygge, nedbringe, bekæmpe og kontrollere forurening af Middelhavsområdet, der er forårsaget af udledninger fra floder, kystvirksomheder eller udløb, eller som har sin oprindelse i andre landbaserede kilder på deres territorier. Med henblik herpå pålægger protokollens artikel 1 de kontraherende parter at træffe »alle egnede foranstaltninger«, idet den gentager forpligtelserne i medfør af konventionens artikel 4 og 8.

47 Mere specifikt pålægger protokollens artikel 6, stk. 1, de kontraherende parter at gennemføre en »stærk begrænsning af landbaseret forurening af protokolområdet med stoffer eller kilder, anført i bilag II« til denne protokol. Litra B i dette bilag nævner også »den strenge begrænsning« af udledningen af de i litra A nævnte stoffer.

48 Det fremgår af protokollens artikel 3, litra c), at protokolområdet omfatter saltvandsmarsk med forbindelse til havet og således også kystsøen i Berre. Uanset at denne kystsø, siden dens tilblivelse, kun i en kort periode rent faktisk har været salt, idet Caronte-kanalen, som forbinder den med havet, blev anlagt i 1863 og gjort dybere i 1925, har parterne indrømmet, at den i kraft af at være et havmiljø udgør det miljømæssige referencepunkt.

49 Blandt de i bilag II nævnte stoffer anføres i punkt 11 og 13 i litra A »[s]toffer, som direkte eller indirekte har en skadelig indflydelse på iltindholdet i havmiljøet, navnlig sådanne stoffer, som kan forårsage eutrofiering«, og »[s]toffer, som skønt de ikke er giftige, kan være skadelige for havmiljøet eller kan vanskeliggøre enhver berettiget udnyttelse af havet som følge af de mængder, hvori de udledes«.

50 Det er således en særlig streng forpligtelse, som påhviler de kontraherende parter i medfør af protokollens artikel 6, stk. 1, sammenholdt med dennes artikel 1, nemlig at »gennemføre en stærk begrænsning« af landbaseret forurening i protokolområdet, som skyldes udledning, navnlig af alle stoffer, »som skønt de ikke er giftige«, kan være skadelige for havmiljøet, og træffe »hensigtsmæssige foranstaltninger«. Denne strenge forpligtelse svarer til beskaffenheden af det middel, som navnlig er bestemt til at undgå forurening, der skyldes de offentlige myndigheders passivitet.

51 Som Kommissionen med rette har understreget, skal rækkevidden af denne forpligtelse forstås i sammenhæng med protokollens artikel 6, stk. 3, som, idet den indfører regler om de kompetente nationale myndigheders meddelelse af forudgående tilladelse til udledning af stoffer som nævnt i bilag II, kræver medlemsstaternes kontrol af den landbaserede forurening i protokolområdet.

52 I den foreliggende sag har Kommissionen gjort gældende,

— at kystsøen i Berre siden 1983 har været udsat for kraftig, langvarig og specifik landbaseret forurening, hvis virkninger på faunaen, floraen og rekreative værdier har været negative og anseelige

— at denne forurening hovedsageligt skyldes væsentlige udledninger af ferskvand, slam og sedimenter fra vandkraftværket Saint-Chamas, og

— at det er rigtigt, at disse udledninger er mindsket, navnlig i 1997 og 1998, men at reduktionen er sket for sent, for ufokuseret og i et meget begrænset omfang, således at de foranstaltninger, som de offentlige myndigheder har truffet — navnlig inden for rammerne af planen for rehabilitering af kystsøen i Berre — ikke har været egnede.

53 Den franske regering har hverken bestridt, at kystsøen i Berre er forurenet, eller at vandkraftværket Saint-Chamas bidrager til denne forurening, men den har understreget betydningen af andre forureningskilder, såsom industrialiseringen af kystsøens bredder, befolkningsudviklingen i de tilgrænsende kommuner, omfanget af landbrugsvirksomhed og forringelse af vandkvaliteten i de vandløb, som udmunder i kystsøen. Ifølge den franske regering er det nødvendigt med en samlet indsats, som ikke kun kan fokusere på én årsag til forureningen, for at rehabilitere kystsøen.

54 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

55 Den omstændighed, at kystsøen i Berre udsættes for anden menneskelig eller ikke-menneskelig forurening end tilførsel af ferskvand fra vandkraftværket Saint-Chamas, kan ikke rejse tvivl om, at der også er en landbaseret forurening, som skyldes vandkraftværkets turbiner.

56 Den franske regering har imidlertid hverken bestridt eller forsøgt at bestride Kommissionens påstand om, at tilstrømningen af en enorm mængde ferskvand med højt sedimentindhold og uregelmæssigt løb fra EDF's industrikanal har medført en alvorlig forstyrrelse af de miljømæssige betingelser for kystsøen i Berres biotop. Ifølge ordlyden af punkt 13 i litra A i protokollens bilag II, kan en sådan tilførsel, »som, skønt de[n] ikke er [giftig], [...] være [skadelig] for havmiljøet [...] som følge af de[n] [mængde], hvori de[n] udledes«. I øvrigt var et af formålene med planen for rehabilitering af kystsøen i Berre, som blev vedtaget af den franske regering i 1993, netop — som også Den Franske Republik har understreget i sine skrivelser — at mindske den årlige tilførsel af ferskvand og tørstof via vandkraftværket Saint-Chamas' kanal.

57 Det skal således efterprøves, om de af de offentlige myndigheder trufne foranstaltninger i forhold til deres forpligtelse til at gennemføre en stærk begrænsning af landbaseret forurening har været hensigtsmæssige.

58 Ifølge den franske regering har planen for rehabilitering af kystsøen i Berre siden 1994/1995 sammenholdt med tidligere år gjort det muligt at sænke gennemsnitsmængden af ferskvand, som udledes fra kraftværket, med 40%. Mængden af slam er siden 1981 reduceret til en ottendedel, idet den årlige gennemstrømsmængde de sidste otte år er faldet fra 800 000 ton til mindre end 100 000 ton. Den daglige gennemsnitsmængde af tørstof er i dag begrænset til 1 g/l. Tilførslen af næringssalte fra EDF's industrikanal er for fosfors vedkommende kun 10-20% af den samlede mængde, og i hvert fald er der stadig usikkerhed om andelen af kvælstof- og fosforforurening, som stammer fra EDF's kanal.

59 Den franske regering mener, at det er urigtigt at påstå, at reduktionen er sket for sent, ufokuseret og begrænset.

60 I denne forbindelse fremgår det af sagen (navnlig af Conseil général des ponts et chaussées' delrapport fra januar 1999 om rehabilitering af kystsøen i Berre (s. 11, herefter »delrapporten«) og af groupement d'intérêt public pour la réhabilitation de l'étang de Berres rapport fra november 2002 med titlen, »Le Bilan des connaissances, »État de santé du milieu«« (s. 36-37, herefter »GIPREB-rapporten«), og af GIPREB's ajourførte redegørelse fra 2002 (s. 16-17)), at:

— »Den årlige gennemsnitlige ferskvandsmængde, som blev udledt fra vandkraftværket Saint-Chamas mellem 1966 og 2000 — hvilket er den periode, som er omfattet af Fællesskabets og dets medlemsstaters godkendelse af protokollen — var 3,09 milliarder $m^3$.

— Efter gennemførelsen af planen om rehabilitering, og efter at EDF blev pålagt begrænsninger, blev den gennemsnitlige udledning af vand kraftigt reduceret, idet den årlige gennemsnitsudstrømning mellem 1. november 1995 og 31. oktober 2001 var 2,085 milliarder $m^3$, svarende til en reduktion på 30%.

— Den årlige udstrømning af ferskvand fra vandkraftværket er imidlertid karakteriseret ved at variere afhængig af årstid og år som følge af udsving i vandkraftværkets turbinedrift. I 1999/2000, som var den periode, hvor der blev afgivet en begrundet udtalelse i den foreliggende sag, var udledningen fra vandkraftværket særlig stor, hvilket ifølge GIPREB-rapporten skyldtes en energimangel i PACA-regionen.

— Den anseelige ferskvandsudstrømning bidrager også til iltmangel i kystsøens centrale dybe del, hvor forskellen i saltkoncentrationen i overfladevandet og vandet i dybden er væsentlig. Denne del er nemlig karakteriseret ved en tæthedsbarriere, som hæmmer vandudskiftningen i dybden og indebærer en lagdeling og iltmangel med sjældne og korte perioder med iltfornyelse, som indtræder i forbindelse med tilstrækkelig stærk storm, der homogeniserer vandet.«

61 Hvad angår de mængder af slam, som føres med Durance, er det generelt ubestridt, at tilførslen af sådanne stoffer »har en negativ indvirkning på miljøet og navnlig på dyre- og planteearterne, fordi det øger vandets turbiditet. Lysets gennemtrængningskraft formindskes, hvilket hæmmer vandplanternes vækst. Slamaflejringer i store mængder på bunden hæmmer også havbundens dyreliv.« (GIPREB's ajourførte redegørelse, s. 17).

62 Det fremgår af GIPREB-rapporten (s. 41), at den omstændighed, at man i 1980 tog et afslamningsbassin i brug i Cadarache samt vedtagelsen af planen for rehabilitering af kystsøen i Berre, har gjort det muligt at reducere slamudstrømningen fra vandkraftværket, idet den årlige mængde, der udledes, er 200 000 ton med en tørstofkoncentration, som er begrænset til 2 g/l. I 1999/2000 opnåede man endog en udstrømning på 143 000 ton og i 2000/2001 på 92 000 ton med en daglig gennemsnitskoncentration på 1 g/l, mens det årlige gennemsnit i perioden 1966-2000 var på 450 000 ton.

63 Ifølge GIPREB's ajourførte redegørelse (s. 17) har mellem 50 og 80% af slamudstrømningen, som vandkraftværket har udledt i kystsøen i Berre, imidlertid fundet sted mellem 1997 og 2000. Endvidere bemærkes det i delrapporten (s. 13), at udledningen ved vandkraftværkets maksimale ydelse (250 $m^3/s$) og maksimale koncentration (2 g/l) i løbet af en enkelt dag kunne tilføre kystsøen 40 000 ton slam. Dette er et meget højt niveau sammenholdt med de grænseværdier, som er fastsat for kommunale spildevandsanlæg, hvilket Kommissionen også har understreget.

64 Hvad angår udstrømningen af næringssalte fra vandkraftværket er det ubestridt, at en overdreven tilførsel af næringsstoffer til havmiljøet udløser en eutrofiering på grund af spredning af planter, og at dette indebærer en akkumulering af organisk materiale samt en forringelse af iltkoncentrationen, hvilket er skyld i en forhøjet dødelighed af fiskearter og navnlig af arter, der lever på havbunden.

65 Den franske regering har anerkendt, at man siden 1995, og navnlig siden 1998, har oplevet en iøjnefaldende udvikling af havsalat (grønne tidevande), og i mindre grad af enteromorpha, som er nitratforbrugende arter, der er tilpasset til lavt saltindhold, og hvis formering fremmes i et eutrofieret miljø. På samme måde konkluderer GIBREB i sin ajourførte redegørelse (s. 31), at »[k]ystsøen i Berre er i en tilstand af eutrofiering, som er kendetegnet ved en produktion af en stadig meget anseelig planteplanktonbiomasse i overfladevandet og, siden nogle år, ved spredning af makroalger, hovedsageligt havsalat.«

66 I mangel på præcise og ensartede analysemetoder er GIPREB-rapporten præget af stor usikkerhed på dette punkt, hvilket i bedømmelsen af vandkraftværkets tilførsel af eutrofierende stoffer (kvælstof og fosfor), vanskeliggør sammenligninger.

67 På den anden side er det høje eutrofieringsniveau, som kystsøen i Berre, der har en ringe dybde, lider under, knyttet til en overdreven tilførsel af næringsstoffer, hvoraf det fremgår, at udledningen af væsentlige ferskvandsmængder — selv når det indeholder lave koncentrationer af næringssalte — i hvert fald i mærkbart omfang bidrager hertil, hvilket også fremgår af GIPREB-rapporten (s. 92), navnlig hvad angår udsaltningen af fosfor i sedimenterne, hvilket Kommissionen har henvist til i sine skrivelser.

68 I lyset af ovenstående har vandkraftværket Saint-Chamas — uanset at man i løbet af de senere år på grund af de successive foranstaltninger, der er truffet inden for rammerne af planen til rehabilitering, har kunnet bevidne en reduktion — i en periode, som er sammenfaldende med slutfasen af den administrative procedure, i kystsøen i Berre udledt store ferskvandsmængder, hvis sæsonafhængige variationer fortsat er meget væsentlige. Navnlig skal det bemærkes, at en årlig gennemsnitlig vandmængde — på trods af at den er reduceret fra 2,3 milliarder $m^3$ til 2,085 milliarder $m^3$ — udgør en anseelig mængde, og især hvis man sammenligner den med vandmængden i kystsøen i Berre (900 millioner $m^3$), som er halvt så stor.

69 Sådanne udledningers skadelige indvirkning på kystsøen i Berres økologiske balance — både hvad angår de alt for store mængder i forhold til kystsøens kapacitet og hvad angår disse mængders udsving — var almindelig kendt, hvilket blandt andet fremgår af GIPREB-rapporten, som blev aflagt et år efter fremsendelsen af Kommissionens begrundede udtalelse. Denne omstændighed vidner i sig selv om, at de af de franske myndigheder trufne foranstaltninger har været utilstrækkelige i forhold til den i protokollens artikel 6, stk. 1, nævnte forpligtelse.

70 Hvad angår udstrømningen af slam viser de tal, der er fremlagt for Domstolen, et anseeligt fald i udstrømningen, efter at afslamningsbassinet i Cadarache er taget i brug og efter vedtagelsen af planen til rehabilitering af kystsøen i Berre. De slammængder, som kan føres med af vandkraftværkets turbinevand, navnlig når udledningen foregår ved maksimal ydelse, er fortsat meget anseelige.

71 Henset til den strenge forpligtelse i protokollens artikel 6, stk. 1, bør det første klagepunkt herefter tiltrædes.

*Andet klagepunkt*

Parternes argumenter

72 Selv om 1972-dekretet, sammenholdt med overenskomsten af 19. august 1966 mellem EDF og Ministre de l'Équipement, fremstår som en tilladelse til, at vandkraftværket Saint-Chamas udleder affald i kystsøen i Berre, kan denne tilladelse,

som er ældre end konventionen og protokollen, ikke ifølge Kommissionen være meddelt i henhold til kriterierne i disse retsforskrifter, navnlig ikke de i protokollens bilag III, litra E, nævnte kriterier. Tilladelsen har heller ikke kunnet fastsætte kvalitative og kvantitative grænseværdier for hvert af de stoffer, som udledes fra EDF's industrikanal og som kan skade økosystemer og anvendelsen af havvandet.

73 Driftsinstruksen falder uden for enhver relevant retsforskrift, og tilsidesættelsen heraf kan ikke give anledning til nogen lovhjemlet straf. Protokollens artikel 6, stk. 3, præciserer, at tilladelse udstedes af de kompetente nationale myndigheder, hvilket vil sige, at myndighederne handler inden for rammerne af de beføjelser, de har i medfør af den pågældende stats nationale ret.

74 Under alle omstændigheder opfylder denne instruks ikke de i protokollens bilag III fastsatte kriterier. En tilladelse, som udstedes i overensstemmelse med alle de i bilaget nævnte betingelser, skal tage hensyn til udledningernes sammensætning, således at en tilladelse — bestanddel for bestanddel — skulle have været udstedt for en vis mængde ferskvand, en vis mængde tørstof og en vis mængde kvælstof og fosfor.

75 Den franske regering har gjort gældende, at drifttsinstruksen er retligt bindende, idet den er godkendt af den kompetente myndighed, således at en manglende efterlevelse kan straffes. Instruksen er vedtaget i henhold til artikel 15 i de kontraktbetingelser, som er indeholdt i bilaget til 1972-dekretet, efter samråd mellem den pågældende stats vigtigste myndigheder, og godkendt af directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement på vegne af præfekten. I tilfælde af manglende overholdelse af instruksen kan koncessionshaveren desuden i henhold til gældende lovgivning straffes med bøde op til 12 200 EUR, og i tilfælde af gentagne overtrædelser kan koncessionen inddrages.

76 Instruksens indhold svarer til indholdet af bestemmelserne i protokollens bilag III med hensyn til foreskrevne foranstaltninger for såvel det udledte vands turbiditet fra 5 g/l til 2 g/l, som for reduktion af ferskvands- og slamudstrømningen.

77 Følgelig mener den franske regering, at de franske myndigheder har meddelt EDF tilladelse til at udnytte, aflede og udlede vand fra Durance ud i kystsøen i Berre i overensstemmelse med protokollens bilag III.

Domstolens bemærkninger

78 Som Domstolen har fastslået i dom af 15.7.2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (sag C-213/03, Sml. I, s. 7357, præmis 41), fastsætter protokollens artikel 6, stk. 3, i klare, præcise og ubetingede vendinger medlemsstaternes forpligtelse til at betinge udledningen af stoffer, der er nævnt i protokollens bilag II, af, at de kompetente nationale myndigheder har meddelt en tilladelse, der behørigt tager hensyn til bestemmelserne i denne protokols bilag III.

79 Ifølge den franske regering er driftsinstruksen — som ændrer kontraktbetingelserne i bilaget til 1972-dekretet — rettet mod udledninger af vand, som er afledt fra Durance, i kystsøen i Berre, idet instruksen nøje tager hensyn til planen for rehabilitering af kystsøen i Berre, hvori konventionens og protokollens bestemmelser er indskrevet. Denne instruks, hvis bestemmelser bygger på kriterierne i protokollens bilag III, udgør den tilladelse, som er udstedt i henhold til denne protokols artikel 6, stk. 3.

80 I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at driftsinstruksen er godkendt af directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, mens overenskomsten og kontraktbetingelserne for de på Durance beliggende vandfald ved Salon og Saint-Chamas indgår i 1972-dekretet.

81 Under disse omstændigheder fremgår det ikke klart af den franske regerings bemærkninger, hvordan driftsinstruksen med retsvirkning kan ændre de relevante bestemmelser i kontraktbetingelserne i bilaget til 1972-dekretet for at tage hensyn til protokollens bestemmelser om udstedelse af tilladelser i medfør af dennes artikel 6, stk. 3.

82 Den franske regering påstår, at driftsinstruksen blev vedtaget i medfør af dette dekrets artikel 15, hvilket også fremgår af instruksens præambel.

83 Artikel 15 i 1972-dekretet bestemmer:

»Inden dæmningen ved reservesøforbindelsen Mallemort tages i brug, udarbejder myndighederne efter at have hørt koncessionshaveren en driftsinstruks med henblik på at fastsætte betingelserne for at åbne højvandsskydeventilerne. Denne driftsinstruks udarbejdes i samråd med chefingeniøren for vejvæsenet i Avignon, som er ansvarlig for oversvømmelsesberedskabet i Durance-bækkenet.«

84 Det må konstateres, sådan som også Kommissionen har anført, at denne bestemmelse udelukkende vedrører »betingelserne for at åbne højvandsskydeventilerne«, inden »dæmningen ved reservesøforbindelsen Mallemort tages i brug«. Der nævnes intet om de betingelser, hvorunder stoffer som nævnt i protokollens bilag II kan udledes i kystsøen i Berre i henhold til kriterier, som tilsigter at undgå skader på kystsøens økosystem.

85 Under disse omstændigheder og uanset indholdet af driftsinstruksen har den franske regering ikke med hensyn til bestemmelserne i protokollens bilag III godtgjort, at de kompetente nationale myndigheder i overensstemmelse med protokollens artikel 6, stk. 3, har meddelt tilladelse til, at der i kystsøen i Berre udledes stoffer som nævnt i samme protokols bilag II.

86 Kommissionens andet klagepunkt bør derfor også tages til følge.

87 Søgsmålet bør derfor anses for velbegrundet.

## Sagens omkostninger

88 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.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 8 i konventionen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening, undertegnet i Barcelona den 16. februar 1976, som blev godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 77/585/EØF af 25. juli 1977, samt artikel 6, stk. 1 og 3, i protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod landbaseret forurening, undertegnet i Athen den 17. maj 1980, som blev godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 83/101/EØF af 28. februar 1983, og artikel 300, stk. 7, EF, idet den**

   — **ikke har truffet alle egnede foranstaltninger til at forebygge, begrænse og bekæmpe den kraftige og langvarige forurening af kystsøen i Berre, og**

   — **har undladt at tage behørigt hensyn til forskrifterne i bilag III til protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod landbaseret forurening, gennem en ændring af tilladelsen til udledning af stoffer henhørende under protokollens bilag II efter dennes ikrafttræden.**

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

Underskrifter.