ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

7 de Outubro de 2004 *

No processo C-239/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 4 de Junho de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana e B. Stromsky, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República Francesa, representada por G. de Bergues e E. Puisais, na qualidade de agentes,

demandada,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Schintgen (relator), R. Silva de Lapuerta, P. Kūris e G. Arestis, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal declare que:

— ao não tomar todas as medidas adequadas para prevenir, reduzir e combater a poluição maciça e prolongada na Lagoa de Berre, e

— ao abster-se de ter devidamente em conta as disposições do anexo III do Protocolo relativo à Protecção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição de Origem Telúrica, assinado em Atenas em 17 de Maio de 1980, aprovado em nome da Comunidade Económica Europeia pela Decisão 83/101/CEE do Conselho, de 28 de Fevereiro de 1983 (JO L 67, p. 1; EE 15 F4 p. 100; a seguir «protocolo»), através de uma alteração da autorização de descarga de substâncias abrangidas pelo anexo II do protocolo, depois da celebração deste,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, n.° 1, e 8.° da Convenção para a Protecção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição, assinada em Barcelona em 16 de Fevereiro de 1976, aprovada em nome da Comunidade Económica Europeia pela Decisão 77/585/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1977 (JO L 240, p. 1; EE 15 F2 p. 3; a seguir «convenção»), e do artigo 6.°, n.^{os} 1 e 3, do protocolo, bem como do artigo 300.°, n.° 7, CE.

Quadro jurídico

2 O artigo 2.°, alínea a), da convenção define o termo «poluição» do seguinte modo:

«[...] a introdução directa ou indirecta, pelo homem, de substâncias ou de energia no meio marinho, sempre que tal introdução tenha efeitos nocivos tais como danos dos recursos biológicos, riscos para a saúde do homem, entraves às actividades marítimas, incluindo a pesca, alteração da qualidade da água do mar do ponto de vista da sua utilização e degradação dos valores de qualidade».

3 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da convenção:

«As partes contratantes tomarão, individual ou conjuntamente, quaisquer medidas adequadas que estejam em conformidade com a presente convenção e com os protocolos em vigor de que sejam partes, para evitar, reduzir e combater a poluição na zona do mar Mediterrâneo e para proteger e melhorar o meio marinho nesta zona.»

4 O artigo 8.º da convenção estipula:

«As partes contratantes tomarão todas as medidas adequadas para evitar, reduzir e combater a poluição da zona do mar Mediterrâneo devida aos derrames dos cursos de água, estabelecimentos costeiros ou emissores, ou provenientes de qualquer outra fonte situada no seu território.»

5 No mesmo sentido, o artigo 1.º do protocolo dispõe:

«As partes contratantes [...] adoptarão todas as medidas adequadas para prevenir, reduzir, combater e controlar a poluição na zona do mar Mediterrâneo devida às descargas provenientes de rios, estabelecimentos litorais ou emissários, ou emanadas de qualquer outra fonte terrestre localizada no seu território.»

6 Nos termos do artigo 3.º, alínea c), do protocolo:

«A zona de aplicação do presente protocolo (a seguir designada 'zona do protocolo') engloba:

[...] Os lagos de águas salgadas que comunicam com o mar.»

7 O artigo 4.º, n.º 1, alínea a), dispõe que o protocolo se aplica:

«às descargas poluentes provenientes de fontes terrestres localizadas no território das partes e que atinjam a zona do protocolo, em particular,

— directamente, por emissários litorais ou por depósito ou derramamentos efectuados na costa ou a partir desta,

— indirectamente, por intermédio de rios, canais ou outros cursos de água, incluindo os cursos de água subterrâneos ou as escorrências.»

8 Nos termos do artigo 6.º, n.os 1 e 3, do protocolo:

«1. As partes comprometem-se a reduzir rigorosamente a poluição de origem telúrica da zona do protocolo provocada pelas substâncias ou fontes enumeradas no anexo II do presente protocolo.

[...]

3. As descargas ficarão estritamente dependentes da concessão, pelas autoridades nacionais competentes, de uma autorização que tem em devida consideração as disposições do anexo III [...]»

9 Resulta dos pontos 11 e 13 da secção A do anexo II do protocolo que estão abrangidas pelo regime previsto no artigo 6.º deste último as «[s]ubstâncias que exercem uma influência desfavorável quer directamente, quer indirectamente no teor em oxigénio do meio marinho, especialmente aquelas que podem dar origem a eutrofização», e as «[s]ubstâncias que, apesar de não tóxicas por natureza, se podem tornar prejudiciais para o meio marinho ou afectar qualquer utilização legítima do mar devido às quantidades rejeitadas».

10 A secção B do anexo II precisa:

«O controlo e a rigorosa limitação da descarga das substâncias mencionadas na secção A supracitada devem ser aplicados de acordo com o anexo III.»

11 O anexo III do protocolo enuncia os factores a tomar em consideração, «[t]endo em vista a concessão de uma autorização para a descarga de detritos contendo substâncias mencionadas no anexo II [...]». Assim, os Estados partes devem ter em

consideração as «[c]aracterísticas e composição do detrito», as «[c]aracterísticas dos constituintes do detrito quanto à sua nocividade», as «[c]aracterísticas do local de descarga e do meio marinho receptor», a «[d]isponibilidade de técnicas relativas a detritos» e, por último, os «[p]ossíveis danos nos ecossistemas marinhos e nas utilizações de água do mar».

12 Por outro lado, nos termos do artigo 300.°, n.° 7, CE, os acordos celebrados pela Comunidade «são vinculativos para as instituições da Comunidade e para os Estados-Membros».

Objecto da acção e fase pré-contenciosa

13 A Lagoa de Berre, com uma superfície de 15 000 hectares, é uma lagoa de água salgada que comunica directamente com o mar Mediterrâneo pelo Canal de Caronte. O seu volume de água é de 900 milhões de m^3.

14 Foi apresentada uma queixa à Comissão, denunciando a degradação do meio aquático da Lagoa de Berre, devido, essencialmente, às descargas de água doce provenientes do rio Durance, efectuadas artificialmente na Lagoa de Berre sempre que são postas em funcionamento as turbinas da Central Hidroeléctrica de Saint-Chamas, explorada pela électricité de France (a seguir «EDF»).

15 A EDF procedeu à adaptação e explora a queda de água de Saint-Chamas, em conformidade com

— a Lei n.° 55-6, de 5 de Janeiro de 1955, relativa ao ordenamento do rio Durance (JORF de 6 de Janeiro de 1955 e rectificativo JORF de 20 de Fevereiro de 1955),

cujo artigo 1.º declara a utilidade pública da construção de infra-estruturas destinadas à regulação do caudal do rio Durance, à utilização das águas para irrigação e à produção de energia eléctrica, tendo sido feito um desvio entre a confluência do Verdon e a Lagoa de Berre;

— o Decreto de 28 de Setembro de 1959, que atribui à EDF (serviço nacional) a adaptação e a exploração da queda de água e do reservatório de Serre-Ponçon, no rio Durance, e das quedas de água a realizar no desvio do rio Durance, entre a confluência do rio Verdon e a Lagoa de Berre (JORF de 7 de Outubro de 1955);

— o acordo entre a EDF e o ministro do Equipamento, de 19 de Agosto de 1966, cujo artigo 9.º prevê:

«A électricité de France tomará todas as medidas úteis para pôr termo às descargas na lagoa, sempre que o teor em matérias sólidas ultrapasse cinco gramas por litro, excepto se, em caso de incidente na rede eléctrica, esta medida se revelar excepcionalmente inaceitável.»;

— o Decreto de 6 de Abril de 1972, que aprova a concessão e o caderno de encargos especial das quedas de água de Salon e de Saint-Chamas, no rio Durance (Departamentos de Bouches-du-Rhône, do Vaucluse e do Gard) (JORF de 18 de Abril de 1972, a seguir «Decreto de 1972»), caderno que impõe, no artigo 17.º, o respeito pelas disposições da Acordo de 19 de Agosto de 1966, já referido, relativas às descargas na Lagoa de Berre;

— a instrução de exploração relativa ao «transvase para o rio Durance das águas do desvio no âmbito da redução das descargas líquidas e sólidas na Lagoa de Berre» (a seguir «instrução de exploração»), aprovada, em 22 de Abril de 1997, pela Direcção Regional da Indústria, da Investigação e do Ambiente.

16 O ponto 2 da instrução de exploração fixa os objectivos de redução das descargas de água e de limos, nos seguintes termos:

«Descargas de água

— limitação das descargas anuais: 2 100 hm^3

— limitação das descargas, de 1 de Maio a 30 de Setembro: 400 hm3

Descargas de limos

— limitação das descargas anuais: 200 000 toneladas

— limitação a 2 g/l da taxa de matérias em suspensão (MES)

— Respeito das quotas

Quaisquer dificuldades em respeitar as quotas, deverão ser comunicadas pela EDF à Mission de Reconquête de l'étang de Berre, que decidirá do seguimento a dar.»

17 Resulta dos autos que as instalações da EDF no rio Durance servem não só para produzir electricidade a nível regional mas também contribuem para a segurança da produção eléctrica, fornecendo uma potência de ponta imediatamente disponível para fazer face a incidentes na rede.

18 Considerando que a República Francesa não tinha tomado todas as medidas adequadas para prevenir, reduzir e combater a poluição maciça e prolongada da Lagoa de Berre, ou que se tinha abstido de ter devidamente em conta as disposições do anexo III do protocolo, através de uma alteração de autorização de descargas de substâncias abrangidas pelo anexo II deste mesmo protocolo, e que, consequentemente, não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 1, e 8.º da convenção, do artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, do protocolo e do artigo 300.º, n.º 7, CE, a Comissão enviou ao Governo francês, em 10 de Maio de 1999, uma notificação para cumprir, dando-lhe, assim, oportunidade para apresentar as suas observações.

19 Não tendo ficado convencida com a argumentação apresentada pela República Francesa na sua carta de 5 de Outubro de 1999, a Comissão enviou-lhe um parecer fundamentado, recordando-lhe o teor da notificação para cumprir e convidando-a a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da notificação desse parecer.

20 Por carta de 31 de Outubro de 2000, o Governo francês enviou à Comissão um *dossier* em resposta ao parecer fundamentado.

21 Considerando que esse *dossier* não lhe permitia renunciar às imputações expostas no referido parecer, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

22 O Governo francês considera que o Tribunal de Justiça é incompetente para se pronunciar sobre a acção, com o fundamento de que as obrigações cujo incumprimento é imputado às autoridades francesas não estão abrangidas pelo direito comunitário. Com efeito, nenhuma directiva comunitária regula as descargas de água doce e de limos numa lagoa de água salgada, pelo que as disposições da convenção e do protocolo aplicáveis a estas descargas não são da competência da Comunidade.

23 Uma vez que a acção por incumprimento apenas pode ter por objecto o incumprimento de obrigações decorrentes do direito comunitário, há que examinar, antes de se pronunciar sobre a existência material do incumprimento, se as obrigações que vinculam a França e que constituem o objecto da acção estão abrangidas pelo direito comunitário.

24 A este respeito, há que referir que a convenção e o protocolo foram celebrados pela Comunidade e os seus Estados-Membros ao abrigo de uma competência partilhada.

25 Ora, segundo a jurisprudência, os acordos mistos celebrados pela Comunidade, pelos seus Estados-Membros e por países terceiros gozam do mesmo estatuto, na ordem jurídica comunitária, que os acordos puramente comunitários, no que respeita a disposições da competência da Comunidade (v., neste sentido, acórdãos de 30 de Setembro de 1987, Demirel, 12/86, Colect., p. 3719, n.º 9, e de 19 de Março de 2002, Comissão/Irlanda, C-13/00, Colect., p. I-2943, n.º 14).

26 Daqui o Tribunal de Justiça concluiu que, ao garantir o respeito pelos compromissos decorrentes de um acordo concluído pelas instituições comunitárias, os Estados-Membros cumprem, na ordem comunitária, uma obrigação para com a Comunidade, a qual assumiu a responsabilidade pela boa execução do acordo (acórdãos, já referidos, Demirel, n.º 11, e Comissão/Irlanda, n.º 15).

27 No caso em apreço, as disposições da convenção e do protocolo cobrem, sem margem para dúvida, um domínio amplamente abrangido pela competência comunitária.

28 Com efeito, a protecção ambiental, objecto da convenção e do protocolo, está amplamente regulamentada pela legislação comunitária, incluindo no que se refere à protecção das águas contra a poluição [v., designadamente, a Directiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135, p. 40); a Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1), e a Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (JO L 327, p. 1)].

29 Uma vez que a convenção e o protocolo criam, assim, direitos e obrigações num domínio amplamente abrangido pela legislação comunitária, existe um interesse comunitário em que tanto a Comunidade como os Estados-Membros respeitem os compromissos assumidos no âmbito destes instrumentos.

30 A circunstância de as descargas de água doce e de limos no meio marítimo, em causa na presente acção, ainda não terem sido objecto de uma regulamentação comunitária não é susceptível de pôr em causa esta conclusão.

31 Do exposto resulta que a aplicação dos artigos 4.°, n.° 1, e 8.° da convenção assim como dos artigos 6.°, n.^{os} 1 e 3, do protocolo a descargas de água doce e de limos numa lagoa de água salgada, não tendo estas descargas sido objecto de uma regulamentação comunitária específica, se inscreve no quadro comunitário, uma vez que estes artigos fazem parte de acordos mistos celebrados pela Comunidade e pelos seus Estados-Membros e se referem a um domínio amplamente abrangido pelo direito comunitário. Consequentemente, o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se no âmbito de uma acção nos termos do artigo 226.° CE, é competente para apreciar o seu cumprimento por um Estado-Membro.

Quanto ao mérito

32 Para fundamentar a sua acção, a Comissão suscita duas acusações:

— violação do artigo 6.°, n.° 1, do protocolo, conjugado com os artigos 4.°, n.° 1, e 8.° da convenção, uma vez que a República Francesa não tomou as medidas necessárias para reduzir de forma rigorosa a introdução na Lagoa de Berre de substâncias com efeitos nocivos, como descritos no artigo 2.°, alínea a), da convenção, para combater e reduzir no longo prazo a poluição nessa lagoa;

— violação do artigo 6.°, n.° 3, do protocolo, dado que a autorização de descargas de resíduos pela central de Saint-Chamas na Lagoa de Berre não foi concedida com base nos critérios previstos na convenção e no protocolo.

Quanto à primeira acusação

Argumentos das partes

33 A Comissão alega que o artigo 6.º, n.º 1, do protocolo contém uma obrigação de resultado.

34 Segundo a Comissão, que se apoia em vários estudos científicos, existe uma correlação entre o volume de água doce, de limos e de sedimentos descarregados na Lagoa de Berre pela Central Hidroeléctrica de Saint-Chamas, por um lado, e a taxa de salinidade, a dessalinização e a estratificação das águas da lagoa, o estado de eutrofização, causado por uma descarga excessiva de nutrientes (sais nutritivos), a degradação da fauna, da flora e das possibilidades de recreio para a Lagoa de Berre, por outro. A Comissão não afirma que o funcionamento da Central Hidroeléctrica de Saint-Chamas seja a única causa de poluição da Lagoa de Berre, mas apenas que uma parte essencial desta é imputável ao funcionamento da central.

35 A Comissão acrescenta que o artigo 6.º, n.º 1, do protocolo deve ser lido à luz do artigo 6.º, n.º 3, do mesmo protocolo, segundo o qual as descargas das substâncias em causa ficam estritamente dependentes da obtenção de uma autorização que tenha em devida consideração as disposições do anexo III do protocolo. Daqui resulta que a descarga destas substâncias, se não for autorizada, é proibida, o que implica que o Estado tenha conhecimento preciso da natureza e da amplitude das substâncias descarregadas.

36 A existência de um défice regional ou a fragilidade da segurança eléctrica da região da Provença-Alpes-Côte d'Azur (a seguir «região PACA») em causa não é susceptível de justificar a violação do artigo 6.º, n.º 1, do protocolo, tanto mais que existe uma solução alternativa para garantir a segurança da rede, ou seja, a construção de uma linha estratégica de 400 000 volts na região, entre Boutre e Carros.

37 Embora seja exacto que a poluição da Lagoa de Berre foi reduzida nos últimos anos no âmbito de um plano de requalificação desta lagoa, a redução das descargas foi tardia, errática e, essencialmente, bastante limitada. Em particular, a Comissão considera que o volume total das descargas máximas anuais previstas pelo referido plano é incompatível com a reabilitação sustentável de um meio marinho na Lagoa de Berre.

38 O Governo francês entende que o artigo 6.º, n.º 1, do protocolo contém uma obrigação de meios. No caso em apreço, a República Francesa apenas tem, portanto, de provar que criou efectivamente os meios jurídicos suficientes para reduzir a poluição resultante das descargas de água doce e de limos.

39 A este respeito, a situação energética específica da região PACA justifica o interesse estratégico das centrais hidroeléctricas de Salon e Saint-Chamas. A futura linha de 400 000 volts «Boutre-Carros» apenas constitui uma vertente de um programa mais global destinado a dar resposta às dificuldades com que a região depara em matéria energética.

40 Em primeiro lugar, o Governo francês contesta a afirmação da Comissão segundo a qual a Lagoa de Berre foi objecto, desde 1983, de poluição de origem telúrica, maciça, prolongada e específica, cujos efeitos na fauna, na flora e nas possibilidades de recreio são negativos e consideráveis. Sem querer afirmar que a actividade da

central de Saint-Chamas seja alheia à poluição da lagoa, o Governo francês solicita a importância de outros factores de poluição (industrialização das margens, crescimento demográfico, actividades agrícolas), contesta, com base num plano científico, as considerações da Comissão sobre a salinidade da lagoa e sublinha os efeitos do vento sobre a homogeneização da coluna de água, que a Comissão subavaliou.

41 Apenas uma abordagem global destinada a reduzir as fontes de poluição, agindo sobre os factores mais influentes, conduziria à reabilitação da lagoa. Uma interpretação baseada apenas nas descargas de água doce não permite explicar os fenómenos nem encontrar as soluções adequadas.

42 Por outro lado, nenhum estudo sério estabeleceu, até ao momento, o estado dos recursos piscícolas da Lagoa de Berre nem analisou as causas profundas da diminuição da actividade de pesca na Lagoa de Berre nos últimos anos, ou os factores susceptíveis de entravarem esta actividade.

43 Por último, os argumentos apresentados pela Comissão relativamente à eutrofização da Lagoa de Berre não são procedentes. Assentam em estudos antigos, anteriores a 1993, e incompletos.

44 Em segundo lugar, o Governo francês contesta a afirmação da Comissão segundo a qual a redução das descargas foi «tardia, errática e muito limitada». A este respeito, invoca resultados quantificados da aplicação das medidas previstas pelo plano de requalificação da Lagoa de Berre.

45 Por fim, o Governo francês contesta o alcance alegadamente limitado das medidas tomadas pelos poderes públicos para reduzirem, no longo prazo, a poluição da Lagoa de Berre. Designadamente, a apreciação feita pela Comissão da insuficiência da redução das descargas assentava numa subavaliação dos melhoramentos verificados a partir de 1997, como demonstra o relatório da Missão de Requalificação da Lagoa de Berre de 1994 a 1999.

Apreciação do Tribunal de Justiça

46 Resulta dos artigos 1.º e 4.º do protocolo que o objecto deste é prevenir, reduzir, combater e controlar a poluição na zona do mar Mediterrâneo, devida às descargas provenientes de rios, estabelecimentos litorais ou emissários, ou emanadas de qualquer outra fonte terrestre localizada no seu território. A este respeito, reiterando os compromissos assumidos por força dos artigos 4.º e 8.º da convenção, o artigo 1.º do protocolo impõe às partes contratantes a obrigação de adoptarem «todas as medidas adequadas».

47 Concretamente, o artigo 6.º, n.º 1, do protocolo impõe às partes contratantes o compromisso de «reduzir rigorosamente a poluição de origem telúrica da zona do protocolo provocada pelas substâncias ou fontes enumeradas no [seu] anexo II». A secção B deste anexo refere igualmente a «limitação rigorosa» da descarga das substâncias referidas na secção A.

48 Resulta do artigo 3.º, alínea c), do protocolo que a zona neste prevista compreende os lagos de água salgada que comunicam com o mar, como a Lagoa de Berre. Ainda que esta última, ao longo da sua história, só durante pouco tempo tenha sido verdadeiramente de água salgada, dado que o Canal de Caronte, que a liga ao mar, foi aberto em 1863 e aprofundado em 1925, é admitido pelas partes que ela constitui, enquanto meio marinho, o estado de referência ecológica.

49 Entre as substâncias referidas no anexo II figuram, nos pontos 11 e 13 da secção A, as «substâncias que exercem uma influência desfavorável quer directamente, quer indirectamente no teor em oxigénio do meio marinho, especialmente aquelas que podem dar origem a eutrofização», e as «substâncias que, apesar de não tóxicas por natureza, se podem tornar prejudiciais para o meio marinho ou afectar qualquer utilização legítima do mar devido às quantidades rejeitadas».

50 É, portanto, uma obrigação particularmente estrita que vincula as partes contratantes, por força do artigo 6.°, n.° 1, do protocolo, conjugado com o seu artigo 1.°, a saber, a de «reduzir rigorosamente» a poluição de origem telúrica na zona, devida às descargas, designadamente, de todas as substâncias, que, «apesar de não tóxicas por natureza», se podem tornar prejudiciais para o meio marinho, e isto através de «medidas adequadas». Este rigor corresponde à natureza do instrumento, destinado, designadamente, a evitar a poluição devida à não adopção de medidas pelos poderes públicos.

51 Como a Comissão correctamente sublinhou, o alcance desta obrigação deve ser compreendido em relação com o artigo 6.°, n.° 3, do protocolo, que, ao criar um regime de autorização prévia, pelas autoridades nacionais competentes, para a descarga das substâncias referidas no anexo II, exige que os Estados-Membros controlem a poluição de origem telúrica na zona de aplicação do protocolo.

52 No caso em apreço, a Comissão alega que:

— a Lagoa de Berre é objecto, desde 1983, de uma poluição de origem telúrica maciça, prolongada e específica, cujos efeitos negativos na fauna, na flora e nas possibilidades de recreio são consideráveis;

— esta poluição é principalmente imputável à descarga de enormes quantidades de água doce, limos e sedimentos pela Central Hidroeléctrica de Saint-Chamas;

— sendo certo que estas descargas diminuíram, em particular em 1997 e em 1998, a redução revelou-se tardia, errática e muito limitada, pelo que as medidas tomadas pelos poderes públicos, particularmente no âmbito do plano de requalificação da Lagoa de Berre, não foram adequadas.

53 O Governo francês não contesta a existência de poluição na Lagoa de Berre nem que a actividade da Central Hidroeléctrica de Saint-Chamas contribui para esta poluição, mas sublinha a importância de outras fontes de poluição, como a industrialização das margens da lagoa, o crescimento demográfico dos municípios limítrofes, a extensão das actividades agrícolas ou ainda a deterioração da qualidade da água dos rios que desaguam na lagoa. Ora, a reabilitação desta impõe uma abordagem global que não se pode ater a uma só causa de perturbação.

54 Esta última argumentação não pode ser aceite.

55 A circunstância de a Lagoa de Berre ser objecto de poluição que tem também a sua causa em factores, de natureza humana ou não, diferentes das descargas de água doce da Central Hidroeléctrica de Saint-Chamas, não é susceptível de pôr em causa a existência de uma poluição de origem telúrica imputável à actividade das turbinas da central.

56 Ora, o Governo francês não contestou nem tentou contestar a afirmação da Comissão segundo a qual a chegada, pelo canal fabril da EDF, de uma enorme massa de água doce, com uma forte carga sedimentar e de escoamento irregular, perturbou gravemente as condições ecológicas do biótipo da Lagoa de Berre. Nos termos do ponto 13 da secção A do anexo II do protocolo, estas descargas «apesar de não tóxicas por natureza, podem-se tornar prejudiciais para o meio marinho [...] devido às quantidades rejeitadas». Além do mais, um dos objectivos do plano de requalificação da Lagoa de Berre, adoptado pelo Governo francês em 1993, era precisamente, como sublinhou a demandada nos seus articulados, diminuir as descargas anuais de água doce e de matéria em suspensão através do canal da central de Saint-Chamas.

57 Há assim que verificar se a acção dos poderes públicos, tendo em conta a sua obrigação de reduzir rigorosamente a poluição de origem telúrica deste modo definida, foi adequada.

58 Segundo o Governo francês, o plano de requalificação da Lagoa de Berre permitiu, a partir de 1994/1995, um decréscimo de 40% dos volumes médios de água doce despejados pela central, em relação aos períodos anteriores. As quantidades das descargas de limos, desde 1981, foram oito vezes inferiores, tendo passado, em média, de 800 000 toneladas para menos de 100 000 toneladas por ano, nestes últimos oito anos, com uma concentração média diária de matéria em suspensão, hoje limitada a 1 g/l. Quanto às descargas em sais nutritivos provenientes do canal fabril da EDF, apenas representam 10% à 20% do total para o fósforo. De qualquer modo, subsistem incertezas quanto à parte das descargas do canal da EDF na poluição por azoto e fósforo.

59 Para este governo, é errado afirmar que a redução das descargas teria tido um carácter tardio, errático e limitado.

60 A este respeito, resulta dos autos [designadamente, do relatório de fase sobre a requalificação da Lagoa de Berre, de Janeiro de 1999, do Conseil général des ponts et chaussées (p. 11, a seguir «relatório de fase»), do relatório do agrupamento de interesse público para a reabilitação da Lagoa de Berre, intitulado «Le Bilan des connaissances, 'État de santé du milieu'» («Balanço dos conhecimentos, 'Situação do meio'»), de Novembro de 2002 (pp. 36 e 37, a seguir «relatório GIPREB»), e do balanço actualizado de 2002 do GIPRES (pp. 16 e 17)], o seguinte:

— o volume médio anual de água doce despejado pela central de Saint-Chamas, entre 1966 e 2000, período que abrange o da aprovação do protocolo pela Comunidade e os seus Estados-Membros, era de 3,09 mil milhões de m^3;

— depois de iniciada a execução do plano de requalificação e a implementação das restrições impostas à EDF, os volumes médios de água despejados foram bastante reduzidos, tendo a média anual de descargas, entre 1 de Novembro de 1995 e 31 de Outubro de 2001, sido de 2,085 mil milhões de m^3, o que representa uma redução de 30%;

— contudo, as descargas anuais de água doce pela central caracterizam-se pela sua variabilidade sazonal e de ano para ano, tendo em conta as flutuações do funcionamento das turbinas da central. Assim, em 1999/2000, período durante o qual foi emitido o parecer fundamentado no presente processo, as descargas da central foram particularmente elevadas, o que, segundo o relatório GIPREB, se ficou a dever a um défice energético da região PACA;

— a descarga maciça de água doce contribui, assim, para a anóxia da sua parte central e profunda, onde a diferença de salinidade entre as águas de superfície e as águas do fundo é importante. Com efeito, esta parte caracteriza-se pela presença de uma barreira de densidade que limita a renovação da água profunda e faz surgir uma estratificação estanque e um défice de oxigénio, com raros e breves períodos de reoxigenação por rajadas de vento suficientemente fortes para permitir a homogeneização das águas.

61 Quanto às quantidades de limos transportadas pelas águas do rio Durance, é pacífico, de forma geral, que as descargas de substâncias «têm um impacto negativo no meio e, em particular, nas espécies animais e vegetais, ficando a água mais turva. A penetração da luz é diminuída, o que limita o crescimento das plantas aquáticas. Depositados em grande quantidade no fundo, os limos prejudicam também a fauna bentónica» (balanço actualizado do GIPREB, p. 17).

62 Resulta do relatório GIPREB (p. 41) que a entrada em funcionamento da albufeira de remoção de limos de Cadarache, em 1980, e a adopção do plano de requalificação da Lagoa de Berre permitiram uma redução das descargas de limos pela central, com uma quantidade descarregada da ordem das 200 000 t/ano e uma concentração de matéria em suspensão limitada a 2 g/l. As descargas chegaram a atingir 143 000 toneladas, em 1999/2000, e as 92 000 toneladas, em 2000/2001, com uma concentração de 1 g/l em média diária, ao passo que a média anual, no período de 1966-2000, era de 450 000 t/ano.

63 Contudo, segundo o balanço actualizado do GIPREB (p. 17), entre 1997 e 2000, entre 50% e 80% do total das descargas de limos na Lagoa de Berre foram lançadas pela central. Além do mais, o relatório de fase (p. 13) refere que a descarga ao débito máximo da central (250 m^3/s) e a concentração máxima (2 g/l) num único dia seria suficiente para despejar na lagoa mais de 40 000 toneladas de limos. Ora, este nível é muito elevado se for comparado com os valores-limite fixados para as estações de tratamento urbanas, como sublinhou a Comissão.

64 Quanto às descargas de sais nutritivos da central hidroeléctrica, não é contestado que uma descarga excessiva de nutrientes em meio marinho provoque uma eutrofização, devido à proliferação de vegetais e, portanto, à acumulação de matéria orgânica, bem como ao empobrecimento em oxigénio, responsável pelo acréscimo da mortalidade das espécies piscícolas, em particular, das espécies bentónicas.

65 O próprio Governo francês reconhece que desde 1995, e sobretudo desde 1998, se assiste a um desenvolvimento espectacular das ulvas (marés verdes) e, em menor grau, das *enteromorphas*, espécies nitrófilas, adaptadas a salinidades reduzidas e cujo desenvolvimento é favorecido em meio eutrofizado. No mesmo sentido, no seu balanço actualizado (p. 31), o GIPREB conclui que «[a] Lagoa de Berre se encontra numa situação de eutrofização marcada por uma produção de biomassa do fitoplâncton que continua a ser muito importante nas águas de superfície e, desde há alguns anos, pela proliferação de macro-algas, essencialmente ulvas».

66 A este respeito, o relatório GIPREB revela grandes incertezas, devido à inexistência de métodos de análise precisos e homogéneos, o que torna as comparações difíceis, para determinar a quota das descargas eutrofizantes (azoto e fósforo) efectuadas pela central hidroeléctrica.

67 Assim, o nível elevado de eutrofização da Lagoa de Berre, pouco profunda, está ligado a uma descarga excessiva de nutrientes para cujo aparecimento contribui de forma sensível o despejo de grandes volumes de água doce, ainda que pouco concentrados em sais nutritivos, como resulta do relatório GIPREB (p. 92), tendo em conta, em especial, o fenómeno de insolubilização do fósforo existente nos sedimentos, a que a Comissão se refere nos seus articulados.

68 Tendo em conta o exposto, ainda que, devido às medidas sucessivas tomadas no âmbito do plano de requalificação, se possa ter verificado a sua redução durante anos, foram despejadas grandes quantidades de água doce, cujas variações sazonais são muito grandes, durante o período correspondente ao final da fase pré-contenciosa, pela Central Hidroeléctrica de Saint-Chamas, na Lagoa de Berre. Em particular, há que concluir que um volume médio anual de água despejada, mesmo limitado entre 2,085 e 2,3 mil milhões de m^3, constitui uma quantidade considerável, particularmente se comparado com o volume da Lagoa de Berre (900 milhões de m^3), que é duas vezes inferior.

69 A influência nefasta destas descargas no equilíbrio ecológico da Lagoa de Berre, tendo em conta tanto as suas quantidades excessivas, em relação à capacidade da lagoa, como as suas flutuações, era notoriamente conhecida, como resulta, designadamente, do relatório GIPREB, apresentado um ano depois da emissão do parecer fundamentado da Comissão. Esta circunstância prova, por si só, a insuficiência das medidas tomadas pelos poderes públicos franceses relativamente à obrigação prevista no artigo 6.°, n.° 1, do protocolo.

70 Quanto às descargas de limos, os números apresentados no Tribunal de Justiça revelam uma diminuição significativa das descargas desde a entrada em funcionamento da albufeira de decantação de Cadarache e a adopção de um plano de requalificação da Lagoa de Berre. Contudo, as quantidades que podem ser arrastadas pelas águas projectadas pelas turbinas da central, essencialmente quando a descarga atingiu o débito máximo, continuam muito elevadas.

71 Em conclusão, atendendo ao carácter estrito da obrigação prevista no artigo 6.°, n.° 1, do protocolo, a primeira acusação deve ser considerada procedente.

Quanto à segunda acusação

Argumentos das partes

72 Segundo a Comissão, embora o Decreto de 1972, conjugado com o Acordo de 19 de Agosto de 1966 celebrado pelo Ministro do Equipamento e pela EDF, se afigure constituir uma autorização de descarga de resíduos pela central de Saint-Chamas, na

Lagoa de Berre, essa autorização, que é anterior à convenção e ao protocolo, não pode ter sido concedida em função dos critérios previstos nestes textos, em particular, os enunciados na secção E do anexo III do protocolo. Também não podia ter fixado os limites qualitativos e quantitativos de cada uma das substâncias despejadas pelo canal fabril da EDF e susceptíveis de prejudicar os ecossistemas e as utilizações da água do mar.

73 Quanto à instrução de exploração, não está abrangida por nenhum quadro regulamentar e a sua violação não pode dar lugar a uma sanção legal. Ora, o artigo 6.°, n.° 3, do protocolo precisa que a autorização deve ser concedida pelas autoridades nacionais competentes, isto é, actuando no quadro das competências que lhes são conferidas pela ordem jurídica interna do Estado em causa.

74 Em qualquer caso, a instrução de exploração não respeita os critérios previstos no anexo III do protocolo. Uma autorização que tivesse em conta a totalidade dos factores constantes deste anexo deveria tomar em consideração a composição das descargas, pelo que deveria ter sido concedida uma autorização para uma quantidade de água doce, de matérias em suspensão, de azoto e de fósforo, elemento a elemento.

75 O Governo francês alega que a instrução de exploração possui um valor juridicamente vinculativo, aprovado pela autoridade regulamentar, cujo incumprimento pode ser punido. Foi adoptada, nos termos do artigo 15.° do caderno de encargos anexo ao Decreto de 1972, após concertação entre os principais serviços em causa do Estado, e aprovada pelo director regional da indústria, da investigação e do ambiente, por delegação do prefeito. Além disso, em caso de incumprimento da instrução, o concessionário poderia, nos termos da legislação em vigor, ser punido com uma coima até 12 200 EUR e, em caso de violação repetida, até à rescisão da concessão.

76 Quanto ao conteúdo da instrução de exploração, a natureza das medidas prescritas quer em matéria de redução da turbidez das águas despejadas, de 5 g/l para 2 g/l, quer de redução das descargas de água doce e de limos corresponde à das disposições contidas no anexo III do protocolo.

77 Consequentemente, as autoridades francesas concederam de facto à EDF uma autorização administrativa para explorar, desviar e despejar na Lagoa de Berre as águas do rio Durance, em conformidade com o anexo III do protocolo.

Apreciação do Tribunal de Justiça

78 Como o Tribunal de Justiça decidiu no seu acórdão de 15 de Julho de 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, Colect., p. I-7357, n.º 41), o artigo 6.º, n.º 3, do protocolo consagra, em termos claros, precisos e incondicionais, a obrigação de os Estados-Membros fazerem depender as descargas de substâncias enumeradas no anexo II do mesmo protocolo da concessão, pelas autoridades nacionais competentes, de uma autorização que tenha devidamente em conta as disposições do anexo III do referido protocolo.

79 Segundo o Governo francês, a instrução de exploração, que altera as disposições do caderno de encargos, anexo ao Decreto de 1972, relativo às descargas na Lagoa de Berre das águas desviadas do rio Durance, tem precisamente em conta o plano de requalificação da Lagoa de Berre, o qual se inscreve no âmbito das prescrições da convenção e do protocolo. Esta instrução, cujas prescrições assentam nos critérios do anexo III deste protocolo, constitui a autorização concedida nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do referido protocolo.

80 A este respeito, basta referir que a instrução de exploração foi aprovada pela Direcção Regional da Indústria da Investigação e do Ambiente, ao passo que o acordo e o caderno de encargos das quedas de água de Salon e de Saint-Chamas no rio Durance constam do Decreto de 1972.

81 Nestas condições, não decorre claramente das observações do Governo francês de que modo a instrução de exploração poderia legalmente ter alterado as disposições relevantes do caderno de encargos, anexo ao Decreto de 1972, para ter em conta as prescrições do protocolo em matéria de concessão das autorizações nos termos do seu artigo 6.°, n.° 3.

82 O Governo francês afirma que a instrução de exploração foi adoptada em aplicação do artigo 15.° do referido decreto, como resulta, aliás, da fundamentação da concessão.

83 Nos termos do artigo 15.° do Decreto de 1972:

«Antes da entrada em funcionamento da barragem na captação auxiliar de Mallemort, a administração adoptará uma instrução de exploração, depois de ouvido o concessionário, para fixar as condições de abertura das válvulas de escoamento das águas. Esta instrução de exploração será adoptada em coordenação com o engenheiro-chefe das pontes e pavimentos de Avinhão, responsável pelo serviço de enchimento da bacia do rio Durance.»

84 Ora, há que concluir, como refere a Comissão, que esta disposição diz unicamente respeito às «condições de abertura das válvulas de escoamento das águas» antes «da entrada em funcionamento da barragem na captação auxiliar de Mallemort». Não é feita qualquer referência às condições em que as substâncias, como as enumeradas no anexo II do protocolo, podem ser despejadas na Lagoa de Berre segundo critérios destinados a evitar prejuízos para o seu ecossistema.

85 Nestas condições, seja qual for o teor da instrução de exploração, à luz das disposições do anexo II do protocolo, o Governo francês não provou que tenha sido concedida uma autorização de descarga na Lagoa de Berre das substâncias enumeradas no anexo II do protocolo, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do mesmo protocolo, pelas autoridades nacionais competentes.

86 Consequentemente, a segunda acusação da Comissão é igualmente procedente.

87 Em conclusão, há que julgar procedente a acção.

Quanto às despesas

88 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) **Ao não tomar todas as medidas adequadas para prevenir, reduzir e combater a poluição maciça e prolongada na Lagoa de Berre, e**

ao abster-se de ter devidamente em conta as disposições do anexo III do Protocolo relativo à Protecção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição de Origem Telúrica, assinado em Atenas em 17 de Maio de 1980, aprovado em nome da Comunidade Económica Europeia pela Decisão 83/101/CEE do Conselho, de 28 de Fevereiro de 1983, através de uma alteração de autorização de descarga de substâncias abrangidas pelo anexo II do protocolo, depois da celebração deste,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, n.° 1, e 8.° da Convenção para a Protecção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição, assinada em Barcelona em 16 de Fevereiro de 1976, aprovada em nome da Comunidade Económica Europeia pela Decisão 77/585/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1977, e do artigo 6.°, n.os 1 e 3, do Protocolo relativo à Protecção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição de Origem Telúrica, assinado em Atenas em 17 de Maio de 1980, aprovado em nome da Comunidade Económica Europeia pela Decisão 83/101/CEE do Conselho, de 28 de Fevereiro de 1983, bem como do artigo 300.°, n.° 7, CE.

2) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Assinaturas.