DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 7 oktober 2004 *

I mål C-239/03,

angående en talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 226 EG, väckt den 4 juni 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Valero Jordana och B. Stromsky, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och E. Puisais, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans, samt domarna R. Schintgen (referent), R. Silva de Lapuerta, P. Kūris och G. Arestis,

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

med hänsyn till det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 8 i konventionen om skydd av Medelhavet mot förorening, vilken undertecknades i Barcelona den 16 februari 1976 och godkändes på Europeiska

gemenskapens vägnar genom rådets beslut 77/585/EEG av den 25 juli 1977 (EGT L 240, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 3, s. 176) (nedan kallad konventionen), enligt artikel 6.1 och 6.3 i protokollet om skydd av Medelhavet mot förorening från landbaserade källor, vilket undertecknades i Aten den 17 maj 1980 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 83/101/EEG av den 28 februari 1983 (EGT L 67, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 10, s. 162) (nedan kallat protokollet) och enligt artikel 300.7 EG,

— genom att inte vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, minska och bekämpa kraftig och långvarig förorening av vattensamlingen Étang de Berre, och

— genom att inte ta vederbörlig hänsyn till bestämmelserna i bilaga 3 till protokollet, genom att ändra tillståndet för utsläpp av ämnen som omfattas av bilaga 2 till protokollet efter det att detta protokoll ingåtts.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 2 a i konventionen har uttrycket förorening givits följande definition:

"... människans direkta eller indirekta utsläpp av ämnen eller energi i den marina miljön, när dessa har skadliga effekter, såsom förstörelse av levande resurser, risker för människors hälsa, hinder för marin verksamhet, inklusive fisket, försämring av kvaliteten på havsvattnet från användningssynpunkt och försämring av rekreationsmöjligheterna."

3 I artikel 4.1 i konventionen anges följande:

"De fördragsslutande parterna skall individuellt eller gemensamt vidta alla lämpliga åtgärder i enlighet med bestämmelserna i denna konvention och de gällande protokoll som de är anslutna till för att förhindra, minska och bekämpa föroreningen i Medelhavet och för att skydda och förbättra den marina miljön inom detta område."

4 I artikel 8 i konventionen föreskrivs följande:

"De fördragsslutande parterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, minska och bekämpa den förorening av Medelhavet som förorsakas av utsläpp från floder, kustanläggningar eller utlopp, eller som härrör från andra källor inom deras territorier."

5 I artikel 1 i protokollet föreskrivs med samma innebörd följande:

"De fördragsslutande parterna ... skall vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, minska, bekämpa och övervaka den förorening av Medelhavet som förorsakas av utsläpp från floder, kustanläggningar eller utlopp, eller som härrör från andra landbaserade källor inom deras territorier."

6 Artikel 3 c i protokollet har följande lydelse:

"Det område detta protokoll skall tillämpas på (nedan benämnt 'protokollsområdet') skall vara:

... saltvatten som står i förbindelse med havet."

7 I artikel 4.1 a i protokollet föreskrivs att detta skall tillämpas på

"förorenande utsläpp som når protokollsområdet från landbaserade källor inom parternas territorier, särskilt

direkt, från utlopp som spills ut i havet eller genom bortskaffande från kustområden,

indirekt, genom floder, kanaler eller andra vattendrag, däribland underjordiska vattenleder, eller genom avrinning".

8 Artikel 6.1 och 6.3 i protokollet har följande lydelse:

"1. Parterna skall strängt begränsa förorening från landbaserade källor i protokollområdet av ämnen eller källor som förtecknas i bilaga 2 till detta protokoll.

...

3. Utsläpp skall alltid föregås av att de behöriga nationella myndigheterna utfärdar ett tillstånd som tar vederbörlig hänsyn till bestämmelserna i bilaga 3 ... ."

9 Av punkterna 11 och 13 i avsnitt A i bilaga 2 framgår att den ordning som föreskrivs i artikel 6 i protokollet skall omfatta "[ä]mnen som direkt eller indirekt har skadlig inverkan på syrebalansen i den marina miljön, särskilt de som kan orsaka övergödning" och "[ä]mnen som, även om de inte är giftiga, kan bli skadliga för den marina miljön eller på grund av utsläppsmängden kan hindra en legitim användning av havet".

10 I avsnitt B i bilaga 2 föreskrivs följande:

"Kontrollen och den stränga begränsningen av utsläpp av ämnen som avses i avsnitt A ovan bör genomföras i enlighet med bilaga 3."

11 I bilaga 3 till protokollet anges vilka faktorer som skall beaktas "[v]id utfärdandet av ett tillstånd att släppa ut avfall som innehåller ämnen som anges i bilaga 2 ... ." Parterna skall därför ta hänsyn till "[a]vfallets egenskaper och sammansättning",

"[e]genskaper hos avfallets beståndsdelar med hänsyn till deras skadlighet", "[p]latsen där utsläppen äger rum och den mottagande marina miljön", "[t]illgänglig avfallsteknik" och slutligen "[p]otentiell försämring av marina ekosystem och användningsområden för havsvatten".

12 I artikel 300.7 EG föreskrivs att de avtal som gemenskapen ingår "skall vara bindande för gemenskapens institutioner och för medlemsstaterna".

Föremålet för talan och det administrativa förfarandet

13 Étang de Berre, som har en area på 15 000 hektar, består av saltvatten och står i direkt förbindelse med Medelhavet genom Canal de Caronte. Vattensamlingen innehåller 900 miljoner kubikmeter vatten.

14 Klagomål har framförts till kommissionen med avseende på försämringen av vattenmiljön i Étang de Berre, vilket huvudsakligen beror på att sötvatten från floden Durance på onaturlig väg släpps ut i Étang de Berre varje gång turbinerna i vattenkraftverket i Saint-Chamas sätts i gång. Detta kraftverk drivs av Electricité de France (nedan kallat EDF).

15 EDF har byggt ut och utnyttjar fallen vid Saint-Chamas i enlighet med följande:

— Lag nr 55-6 av den 5 januari 1955 om utbyggnad av Durance (JORF av den 6 januari 1955 och rättelse i JORF av den 20 februari 1955). I artikel 1 i denna

lag anges att uppförandet av anläggningar för att reglera vattenflödet i Durance för bevattningsändamål och framställning av elektrisk energi har ett allmännyttigt ändamål, eftersom en avledningskanal anlagts mellan tillflödet från Verdon och Étang de Berre.

— Dekret av den 28 september 1959, varigenom EDF (nationell myndighet) erhöll tillstånd att bygga ut och utnyttja fallet och dammen vid Serre-Ponçon vid Durance och de fall som skulle anläggas för avledningen av Durance mellan Verdons tillflöde och Étang de Berre (JORF av den 7 oktober 1959).

— Överenskommelsen av den 19 augusti 1966 mellan EDF och ministeriet för anläggningar. I artikel 9 i denna överenskommelse föreskrivs följande:

"Electricité de France skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra utsläpp i vattensamlingen när innehållet fast substans överskrider fem gram per liter, utom när denna åtgärd visar sig vara synnerligen oacceptabel i samband med tillbud på elnätet."

— Dekret av den 6 april 1972 om godkännande av överenskommelsen och de särskilda kontraktshandlingarna avseende fallen vid Salon och Saint-Chamas ut i Durance (departementen Bouches-du-Rhône, Vaucluse och Gard) (JORF av den18 april 1972) (nedan kallat dekretet av år 1972). I artikel 17 i dessa kontraktshandlingar föreskrivs att bestämmelserna i överenskommelsen av den 19 augusti 1966 om utsläpp i Étang de Berre skall iakttas.

— Driftsföreskrifterna om "utsläpp av avledningsvatten i Durance i samband med minskning av flytande och fasta utsläpp i Étang de Berre" (nedan kallade driftsföreskrifterna), vilka godkändes av den regionala industri-, forsknings- och miljöstyrelsen den 22 april 1997.

16 I punkt 2 i de sistnämnda föreskrifterna fastställs målen för minskningen av vatten- och slamutsläpp i följande ordalag:

"Vattenutsläpp

— begränsning av årliga utsläpp: 2 100 hm^3,

— begränsning av utsläpp mellan den 1 maj och den 30 september: 400 hm^3.

Slamutsläpp

— begränsning av årliga utsläpp: 200 000 ton,

— begränsning av suspenderat material till 2 g/l.

Iakttagande av kvoter

Vid svårigheter att iaktta kvoterna skall EDF meddela Mission de Reconquête de l'étang de Berre, som skall besluta i frågan."

17 Det framgår av handlingarna i ärendet att EDF:s anläggningar vid Durance används för regional elproduktion och att de även bidrar till driftsäkerheten vid elproduktionen genom att de kan ge omedelbara kraftleveranser vid tillbud på kraftnätet.

18 Kommissionen ansåg att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 8 i konventionen, enligt artikel 6.1 och 6.3 i protokollet och enligt artikel 300.7 EG genom att inte vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, minska och bekämpa kraftig och långvarig förorening av Étang de Berre eller genom att inte ta vederbörlig hänsyn till bestämmelserna i bilaga 3 till protokollet, genom att ändra tillståndet för utsläpp av ämnen som omfattas av bilaga 2 till detta protokoll. Kommissionen sände därför en formell underrättelse till den franska regeringen den 10 maj 1999 för att ge denna möjlighet att inkomma med ett yttrande.

19 Eftersom kommissionen inte var övertygad med anledning av de argument som Republiken Frankrike anförde i skrivelse av den 5 oktober 1999, sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike, i vilket den erinrade om innehållet i den formella underrättelsen och uppmanade denna stat att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa detta.

20 Genom skrivelse av den 31 oktober 2000 tillsände den franska regeringen kommissionen handlingar i ärendet till svar på det motiverade yttrandet.

21 Kommissionen väckte förevarande talan, eftersom den ansåg att den inte på grundval av dessa handlingar kunde dra tillbaka de invändningar som den anfört i det ovannämnda yttrandet.

Domstolens behörighet

22 Den franska regeringen anser att domstolen inte är behörig att avgöra talan, eftersom de förpliktelser som de franska myndigheterna påstås ha åsidosatt inte omfattas av gemenskapsrätten. Utsläpp av sötvatten och slam i en saltsjö regleras nämligen inte i något gemenskapsdirektiv, varför föreskrifterna i konventionen och protokollet avseende sådana utsläpp inte omfattas av gemenskapens behörighet.

23 Eftersom en talan om fördragsbrott endast kan avse åsidosättande av förpliktelser som följer av gemenskapsrätten skall domstolen bedöma om de förpliktelser som åligger Frankrike och som utgör talans föremål omfattas av gemenskapsrätten, innan domstolen avgör den materiella frågan om fördragsbrott.

24 Domstolen konstaterar härvid att konventionen och protokollet ingåtts av gemenskapen och dennas medlemsstater med stöd av delad behörighet.

25 Enligt rättspraxis har blandade avtal som ingås av gemenskapen, dennas medlemsstater och tredje land samma ställning i gemenskapens rättsordning som de rena gemenskapsavtalen i fråga om bestämmelser som omfattas av gemenskapens behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel, REG 1987, s. 3719, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 9, s. 175, och av den 19 mars 2002 i mål C-13/00, kommissionen mot Irland, REG 2002, s. I-2943, punkt 14).

26 Domstolen har härav dragit slutsatsen att medlemsstaterna, genom att säkerställa att de åtaganden som följer av ett avtal som ingåtts av gemenskapsinstitutionerna iakttas, fullgör en skyldighet som de inom gemenskapens rättsordning har gentemot gemenskapen, vilken har åtagit sig ansvaret för att avtalet fullgörs på vederbörligt sätt (domarna i de ovannämnda målen Demirel, punkt 11, och kommissionen mot Irland, punkt 15).

27 I förevarande mål avser konventionen och protokollet otvivelaktigt ett område som i stor utsträckning omfattas av gemenskapens behörighet.

28 Miljöskyddet, som konventionen och protokollet avser, regleras nämligen i stor utsträckning genom gemenskapslagstiftningen, inbegripet vad avser skydd för vatten mot föroreningar (se bland annat rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, EGT L 135, s. 40, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93, 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, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, s. 1).

29 Eftersom konventionen och protokollet därmed ger upphov till rättigheter och skyldigheter inom ett område som i stor utsträckning omfattas av gemenskapslagstiftningen, finns det ett gemenskapsintresse av att såväl gemenskapen som medlemsstaterna iakttar de åtaganden som undertecknats i dessa handlingar.

30 Detta konstaterande ändras inte av den omständigheten att utsläpp av sötvatten och slam i den marina miljön, vilket avses i förevarande talan, ännu inte gjorts till föremål för gemenskapslagstiftning.

31 Av vad anförts följer att eftersom utsläpp av sötvatten och slam i en saltsjö inte gjorts till föremål för särskild gemenskapslagstiftning, omfattar gemenskapens behörighet tillämpningen av artiklarna 4.1 och 8 i konventionen och artikel 6.1 och 6.3 i protokollet på sådana utsläpp, eftersom dessa artiklar återfinns i blandade avtal som ingåtts av gemenskapen och dennas medlemsstater, och eftersom de avser ett område som i stor utsträckning omfattas av gemenskapsrätten. Talan har anhängiggjorts vid domstolen i enlighet med artikel 226 EG, och denna är således behörig att bedöma huruvida en medlemsstat iakttagit gemenskapsrätten.

Prövning i sak

32 Till stöd för sin talan har kommissionen anfört två invändningar avseende följande:

— Åsidosättande av artikel 6.1 i protokollet jämförd med artiklarna 4.1 och 8 i konventionen, med hänsyn till att Republiken Frankrike inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att drastiskt minska utsläppen i Étang de Berre av ämnen med sådana skadliga effekter som anges i artikel 2 a i konventionen i syfte att bekämpa och på lång sikt minska föroreningen av denna vattensamling.

— Åsidosättande av artikel 6.3 i protokollet med anledning av att tillståndet för anläggningen i Saint-Chamas att släppa ut avfall i Étang de Berre inte lämnats i enlighet med de kriterier som föreskrivs i konventionen och protokollet.

Den första invändningen

Parternas argument

33 Kommissionen har hävdat att artikel 6.1 i protokollet innebär en skyldighet att uppnå resultat.

34 Enligt kommissionen, som stöder sig på ett flertal vetenskapliga studier, finns det ett samband mellan å ena sidan den volym sötvatten, slam och sediment som släpps ut i Étang de Berre av vattenkraftverket i Saint-Chamas och å andra sidan graden av sälta, utspädningsgraden och skiktningen av vattnet i vattensamlingen, övergödningen på grund av för stor tillförsel av gödningsämnen (närsalter) samt försämringen av djur- och växtliv i Étang de Berre och av dess skönhetsvärde. Kommissionen har inte påstått att driften av vattenverket i Saint-Chamas är den enda orsaken till att Étang de Berre förorenas, men att den är den huvudsakliga orsaken till denna förorening.

35 Kommissionen har tillagt att artikel 6.1 i protokollet skall läsas mot bakgrund av artikel 6.3 i samma protokoll. Enligt den sistnämnda bestämmelsen förutsätter utsläpp av de ifrågavarande ämnena under alla förhållanden att tillstånd beviljats med vederbörlig hänsyn till bestämmelserna i bilaga 3 till protokollet. Härav följer att utsläpp av dessa ämnen är förbjudna om inte tillstånd beviljats, vilket innebär att staten har exakt kännedom om vilka ämnen som släpps ut och i vilken omfattning.

36 Det regionala underskott eller den svaghet avseende elsäkerheten som föreligger i regionen Provence-Alpes-Côte d'Azur (nedan kallad PACA-regionen) gör det inte befogat att åsidosätta bestämmelserna i artikel 6.1 i protokollet, eftersom en alternativ lösning finns att tillgå för att säkerställa elnätets driftsäkerhet, nämligen uppförandet av en strategisk förbindelse på 400 000 volt i regionen, mellan Boutre och Carros.

37 Det är visserligen riktigt att föroreningarna i Étang de Berre minskats de senaste åren i samband med en plan för återställande av vattensamlingen, men minskningen av utsläppen har genomförts sent, ojämnt och har framför allt varit begränsad. Kommissionen anser i synnerhet att den maximala mängd årliga utsläpp som föreskrivs i planen inte är förenlig med att återställa en marin miljö i Étang de Berre på ett hållbart sätt.

38 Den franska regeringen anser att artikel 6.1 i protokollet innebär en skyldighet att vidta bästa möjliga åtgärder. Republiken Frankrike är därför i förevarande fall endast skyldig att styrka att den vidtagit tillräckliga rättsliga åtgärder för att minska de föroreningar som följer av utsläppen av sötvatten och slam.

39 Den särskilda energisituationen i PACA-regionen medför härvid att vattenkraftverken i Salon och Saint-Chamas är av strategiskt intresse. Den framtida förbindelsen på 400 000 volt "Boutre-Carros" utgör endast en del av ett mer omfattande program avsett att lösa svårigheterna med regionens energiproblem.

40 Den franska regeringen har först och främst bestritt kommissionens påstående att Étang de Berre sedan år 1983 kraftigt, långvarigt och specifikt förorenats från landbaserade källor och att inverkan på djur- och växtliv och skönhetsvärden varit negativ och avsevärd. Den franska regeringen har inte påstått att föroreningarna av

vattensamlingen inte har något samband med driften av kraftverket i Saint-Chamas, men har anfört att andra källor (industrialisering av stränderna, befolkningsutveckling, jordbruksverksamhet) är betydelsefulla i föroreningshänseende. Den franska regeringen har i ett vetenskapligt hänseende bestritt kommissionens överväganden avseende vattensamlingens salthalt, betonat vindens inverkan på homogeniseringen av vattennivåerna och anfört att kommissionen underskattat dessa faktorer.

41 Endast samlade helhetsåtgärder i syfte att minska föroreningskällorna genom att påverka de faktorer som har störst inverkan kan leda till att vattensamlingen återställs. En tolkning som endast grundas på utsläppen av sötvatten gör det inte möjligt att förklara företeelserna och inte heller att komma fram till lämpliga lösningar.

42 Fiskeresurserna i Étang de Berre har hittills inte fastställts genom någon seriös undersökning, och inte heller har de mer djupliggande orsakerna till minskningen av fiskeverksamheten under senare år eller de faktorer som kan utgöra hinder för denna verksamhet utretts.

43 Den franska regeringen har slutligen anfört att kommissionens argument avseende övergödningen av Étang de Berre är ogrundade. Dessa argument vilar på gamla undersökningar som gjordes före år 1993 och som är ofullständiga.

44 Den franska regeringen har för det andra bestritt kommissionens påstående att minskningen av utsläppen genomförts "sent, ojämnt och varit mycket begränsad". Denna regering har härvid åberopat sifferuppgifter avseende genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i planen för återställande av Étang de Berre.

45 Den franska regeringen har till sist bestritt påståendet att de åtgärder som myndigheterna vidtagit för att på lång sikt minska föroreningarna av Étang de Berre varit av begränsad omfattning. I synnerhet kommissionens bedömning att minskningen av utsläppen varit otillräcklig bygger på att de förbättringar som konstaterats från år 1997 undervärderats, vilket framgår av utvärderingen av Mission de reconquête de l'étang de Berre för åren 1994–1999.

Domstolens bedömning

46 Det framgår av artiklarna 1 och 4 i protokollet att syftet med detta är att förhindra, minska, bekämpa och övervaka den förorening av Medelhavet som förorsakas av utsläpp från floder, kustanläggningar eller utlopp, eller som härrör från andra landbaserade källor inom deras territorier. I artikel 1 i protokollet upprepas de åtaganden som gjorts i enlighet med artiklarna 4 och 8 i konventionen, och de avtalsslutande parterna förpliktas att vidta "alla lämpliga åtgärder".

47 I artikel 6.1 i protokollet förpliktas de avtalsslutande parterna närmare bestämt att "strängt begränsa förorening från landbaserade källor i protokollområdet av ämnen eller källor som förtecknas i bilaga 2" till detta. Även i avsnitt B i denna bilaga nämns den "stränga begränsningen" av utsläpp av ämnen som avses i avsnitt A i denna bilaga.

48 Det framgår av artikel 3 c i protokollet att det område som avses i detta innefattar saltvatten som står i förbindelse med havet. Protokollet omfattar således Étang de Berre. Trots att denna historiskt sett endast under kort tid verkligen varit salt, eftersom Canal de Caronte som förbinder den med havet grävdes först år 1863 och fördjupades år 1925, har parterna medgett att den i egenskap av marin miljö utgör den ekologiska referenspunkten.

49 Bland de ämnen som anges i bilaga 2 återfinns i punkterna 11 och 13 i avsnitt A "[ä]mnen som direkt eller indirekt har skadlig inverkan på syrebalansen i den marina miljön, särskilt de som kan orsaka övergödning" och "[ä]mnen som, även om de inte är giftiga, kan bli skadliga för den marina miljön eller på grund av utsläppsmängden kan hindra en legitim användning av havet".

50 En särskilt sträng förpliktelse åvilar således de avtalsslutande parterna i enlighet med artikel 6.1 i protokollet jämförd med artikel 1 i detta, nämligen att "strängt begränsa" förorening genom utsläpp från landbaserade källor i området, bland annat av alla ämnen som, "även om de inte är giftiga", kan bli skadliga för den marina miljön och att detta skall göras genom "lämpliga åtgärder". Denna stränghet motsvarar instrumentets natur, eftersom syftet med detta bland annat är att undvika förorening som beror på underlåtelser från myndigheternas sida.

51 Denna förpliktelses omfattning skall, såsom kommissionen med rätta har betonat, förstås mot bakgrund av artikel 6.3 i protokollet. Enligt denna bestämmelse har ett system införts med förhandstillstånd från de behöriga nationella myndigheterna för utsläpp av de ämnen som anges i bilaga 2 till protokollet, vilket fordrar att medlemsstaterna övervakar föroreningarna från landbaserade källor inom protokollets tillämpningsområde.

52 Kommissionen har i förevarande mål hävdat följande:

— Étang de Berre har sedan år 1983 kraftigt, långvarigt och specifikt förorenats från landbaserade källor, och den negativa inverkan på djur- och växtliv och skönhetsvärden är avsevärd.

— Utsläpp av stora mängder sötvatten, slam och sediment från vattenkraftverket i Saint-Chamas är den huvudsakliga orsaken till denna förorening.

— Det är visserligen riktigt att föroreningarna minskat, särskilt under åren 1997 och 1998, men minskningen har genomförts sent, ojämnt och har framför allt varit begränsad. De åtgärder som myndigheterna vidtagit, i synnerhet i samband med planen för återställande av Étang de Berre, har därmed inte varit lämpliga.

53 Den franska regeringen har inte bestritt att Étang de Berre är förorenad och inte heller att driften av vattenkraftverket i Saint-Chamas bidrar till denna förorening. Regeringen har däremot betonat att andra föroreningskällor varit av betydelse, såsom industrialiseringen av vattensamlingens stränder, befolkningsutvecklingen i angränsande kommuner, utvecklingen av jordbruksverksamheten och försämringen av vattenkvaliteten i de vattendrag som mynnar ut i vattensamlingen. Att återställa denna vattensamling kräver samlade helhetsåtgärder som inte kan utgå från att endast en föroreningskälla föreligger.

54 Denna argumentering kan inte godtas.

55 Den omständigheten att Étang de Berre utsätts för föroreningar som har andra källor än tillförsel av sötvatten från vattenkraftverket i Saint-Chamas, antingen de beror på människan eller inte, medför inte att det förhållandet i sig kan ifrågasättas att det sker en förorening från landbaserade källor som härrör från turbinverksamheten i kraftverket.

56 Den franska regeringen har emellertid inte bestritt eller ens försökt att bestrida kommissionens påstående att de enorma vattenmängder med högt sedimentinnehåll och oregelbundet lopp som tillförts genom EDF:s industrikanal i hög grad har varit till skada för de ekologiska villkoren för biotopen i Étang de Berre. Enligt lydelsen i punkt 13 i avsnitt A i bilaga 2 till protokollet kan tillförsel av sådana ämnen, "även om de inte är giftiga, ... bli skadliga för den marina miljön ... på grund av utsläppsmängden". En av målsättningarna med planen för återställande av Étang de Berre, som den franska regeringen antog år 1993, var, såsom svaranden anfört i sina skrivelser, just att minska den årliga tillförseln av sötvatten och suspenderat material genom den kanal som löper genom vattenkraftverket i Saint-Chamas.

57 Domstolen skall därför kontrollera om myndigheternas åtgärder har varit lämpliga med hänsyn till deras förpliktelse att strängt begränsa den sålunda konstaterade föroreningen från landbaserade källor.

58 Enligt den franska regeringen har planen för återställande av Étang de Berre sedan år 1994/1995 möjliggjort en minskning med 40 procent, jämfört med tidigare perioder, av genomsnittsvolymen sötvatten som släpps ut från kraftverket. Mängden slam har sedan år 1981 minskats till en åttondel, från i genomsnitt 800 000 ton om året till mindre än 100 000 ton om året under de senaste åtta åren. Härvid har den dagliga koncentrationen av suspenderat material i dag begränsats till 1 g/l. Tillförseln av närsalter från EDF:s industrikanal motsvarade vad avser fosfor endast mellan 10 och 20 procent av den totala mängden. Osäkerhet kvarstår i vart fall beträffande den andel kväve- och fosforföroreningar som kommer från EDF:s industrikanal.

59 Den franska regeringen anser att det är felaktigt att påstå att minskningen av utsläppen genomförts sent och ojämnt och att den varit begränsad.

60 Av handlingarna i målet (bland annat delrapporten avseende återställande av Étang de Berre från januari 1999 från Conseil général des ponts et chaussées (Frankrikes vägverk) (s. 11, nedan kallad delrapporten), av rapporten från Groupement d'intérêt public pour la réhabilitation de l'étang de Berre (sammanslutning som arbetar för återställandet av Étang de Berre), med rubriken "Le Bilan des connaissances, 'État de santé du milieu'" från november 2002 (s. 36 och 37, nedan kallad GIPREB-rapporten), och GIPREB:s uppdaterade utvärdering från år 2002 (s. 16 och s. 17)) framgår härvid följande:

— Den årliga genomsnittliga sötvattensvolym som släpptes ut från kraftverket i Saint-Chamas mellan åren 1966 och 2000, vilken tidsperiod täcker tiden för gemenskapens och dess medlemsstaters godtagande av protokollet, uppgick till 3,09 miljarder m^3.

— Efter det att planen för återställande infördes och EDF ålades begränsningar har genomsnittsvolymen utsläppt vatten minskat kraftigt. Utsläppen uppgick i genomsnitt till 2,085 miljarder m^3 årligen mellan den 1 november 1995 och den 31 oktober 2001, vilket innebar en minskning med 30 procent.

— De årliga utsläppen från kraftverket kännetecknas emellertid av stora variationer mellan olika årstider och mellan olika år till följd av variationer i turbinverksamheten i kraftverket. Under år 1999/2000, då det motiverade yttrandet avgavs i förevarande förfarande, var kraftverkets utsläpp särskilt höga, vilket enligt GIPREB-rapporten berodde på ett energiunderskott i PACA-regionen.

— De kraftiga utsläppen av sötvatten har därför bidragit till syrebrist i vattensamlingens centrala djupdelar där skillnaden avseende salthalt mellan ytvatten och bottenvatten är betydande. Denna del kännetecknas nämligen av en densitetströskel som utgör ett hinder mot att djupvattnet förnyas och som ger upphov till en tät skiktning och syrebrist med sällsynta och kortvariga perioder med ny syresättning när tillräckligt starka vindar medför att vattnet homogeniseras.

61 Det är allmänt ostridigt att tillförseln av det slam som Durance för med sig "har en negativ inverkan på miljön och i synnerhet på djur- och växtarter, eftersom den medför att vattnet grumlas mer. Ljuset tränger igenom i minskad utsträckning, vilket begränsar vattenväxternas tillväxt. Slam som avlagras i stora mängder på bottnen utgör även ett hinder för det bottenlevande djurlivet" (GIPREB:s uppdaterade utvärdering, s. 17).

62 Det framgår av GIPREB-rapporten (s. 41) att ibruktagandet av en bassäng för avslamning i Cadarache år 1980 och antagandet av planen för återställande av Étang de Berre möjliggjort en minskning av slamutsläppen genom kraftverket. Den utsläppta mängden uppgår till omkring 200 000 ton om året och koncentrationen suspenderat material uppgår till 2 g/l. Utsläppen uppgick till och med till 143 000 ton år 1999/2000 och till 92 000 ton år 2000/2001, med en genomsnittlig daglig koncentration om 1 g/l, medan årsgenomsnittet mellan åren 1966 och 2000 uppgick till 450 000 ton.

63 Enligt GIPREB:s uppdaterade utvärdering (s. 17) släpptes emellertid mellan 50 och 80 procent av den totala slamtillförseln i Étang de Berre ut av kraftverket mellan åren 1997 och 2000. I delrapporten (s. 13) anges dessutom att utsläppen vid maximal drift av kraftverket (250 m^3/s) och maximal koncentration (2 g/l) under en enda dag skulle räcka för att tillföra vattensamlingen mer än 40 000 ton slam. Såsom kommissionen har betonat är denna nivå emellertid mycket hög jämfört med de gränsvärden som fastställts för vattenreningsverk i städerna.

64 Med avseende på utsläppen av närsalter från vattenkraftverket är det obestritt att överdriven tillförsel av näringsämnen till den marina miljön förorsakar övergödning på grund av växternas tillväxt och att detta resulterar i en ansamling av organiskt material och minskad syrehalt, vilket är anledningen till att dödligheten ökar bland fiskarterna och i synnerhet bland de bottenlevande arterna.

65 Den franska regeringen har medgett att havssallat (algbälten) utbrett sig dramatiskt sedan år 1995 och i synnerhet sedan år 1998 och att även enteromorpha (tarmtång) ökat, om än i mindre omfattning. Dessa är kväveälskande arter som är anpassade till låg salthalt och som gynnas av en övergödd miljö. I sin uppdaterade utvärdering (s. 31) kom GIPREB till den liknande slutsatsen att "Étang de Berre undergår en övergödningsfas som kännetecknas av en hög tillväxt av växtplankton i ytvatten. Sedan ett antal år har en utbredning skett av makroalger, huvudsakligen havssallat".

66 Av GIPREB-rapporten framgår att det är mycket svårt att fastställa vilken andel av de övergödningsframkallande ämnena (kväve och fosfor) som härrör från vattenkraftverket, på grund av att exakta och enhetliga analysmetoder saknas, vilket försvårar jämförelser.

67 Å andra sidan beror den starka övergödning som den grunda Étang de Berre utsätts för på att näringsämnen tillförs i alltför hög omfattning. Tillförseln av stora mängder sötvatten har, enligt vad som framgår av GIPREB-rapporten (s. 92) som kommissionen har hänvisat till i sina skrivelser, även om vattnet innehållit låga koncentrationer närsalter, i vart fall påtagligt bidragit till att denna övergödning uppkommit, särskilt med hänsyn till att den fosfor som finns i sedimenten urlakas.

68 Med hänsyn till vad ovan anförts har kraftverket i Saint-Chamas vid Étang de Berre släppt ut stora mängder sötvatten, även om dessa minskats under åren på grund av att successiva åtgärder vidtagits i samband med planen för återställande. Dessa utsläpp kännetecknas fortfarande av mycket stora årstidsvariationer under en period som sammanfaller med slutskedet av det administrativa förfarandet. Det skall särskilt konstateras att även en genomsnittlig utsläppt vattenmängd som begränsats till mellan 2,085 och 2,3 miljarder m^3 utgör en beaktansvärd volym, i synnerhet i jämförelse med vattenvolymen i Étang de Berre (900 miljoner m^3), som endast är hälften så stor.

69 Den skadliga inverkan av sådana utsläpp på den ekologiska jämvikten i Étang de Berre, både med hänsyn till utsläppens alltför stora omfattning och till deras variationer, var välkänd, vilket bland annat framgår av GIPREB-rapporten, som gavs in ett år efter det att kommissionen sänt det motiverade yttrandet. Denna omständighet i sig utvisar att de åtgärder som de franska myndigheterna vidtagit varit otillräckliga med avseende på den förpliktelse som föreskrivs i artikel 6.1 i protokollet.

70 Av de uppgifter som förebringats vid domstolen med avseende på slamtillförseln framgår att utsläppen minskat påtagligt sedan slamningsbassängen i Cadarache togs i bruk och planen för återställande av Étang de Berre antogs. De mängder som kan föras med av kraftverkets turbinvatten är emellertid fortfarande mycket höga, i synnerhet när utsläppen är som störst.

71 Med beaktande av att den förpliktelse som föreskrivs i artikel 6.1 i protokollet är sträng skall den första invändningen anses vara välgrundad.

Den andra invändningen

Parternas argument

72 Även om dekretet av år 1972, jämfört med överenskommelsen av den 19 augusti 1966 mellan ministeriet för anläggningar och EDF, förefaller utgöra ett tillstånd att släppa ut avfall i Étang de Berre genom kraftverket i Saint-Chamas, kan ett sådant tillstånd,

vilket är äldre än konventionen och protokollet, enligt kommissionen inte ha givits med beaktande av de kriterier som föreskrivs i dessa texter, och i synnerhet inte med beaktande av de kriterier som anges i avsnitt E i bilaga 3 till protokollet. I ett sådant tillstånd kan inte heller kvalitativa och kvantitativa gränsvärden ha föreskrivits för vart och ett av de ämnen som släpps ut genom EDF:s industrikanal och som kan vara till skada för ekosystemen och för användningen av havsvatten.

73 Driftsföreskrifterna har inte något samband med tillämpliga bestämmelser, och ett åsidosättande av dem kan inte ge upphov till rättsliga sanktionsåtgärder. I artikel 6.3 i protokollet anges emellertid att de behöriga nationella myndigheterna skall utfärda tillstånd, vilket betyder att dessa skall agera inom ramen för sina befogenheter enligt den berörda statens interna rättsordning.

74 I driftsföreskrifterna har de kriterier som föreskrivs i bilaga 3 till protokollet i vart fall inte iakttagits. Ett tillstånd som utfärdas med beaktande av samtliga delar av denna bilaga skall utfärdas med beaktande av utsläppens sammansättning, vilket innebär att tillstånd skulle ha utfärdats för en viss mängd sötvatten, en viss mängd suspenderat material, en viss mängd kväve och fosfor, med varje beståndsdel för sig.

75 Den franska regeringen har gjort gällande att driftsföreskrifterna har tvingande rättsverkan som godkänts av den myndighet som har befogenhet att utfärda bestämmelser och att sanktionsåtgärder kan vidtas om föreskrifterna inte iakttas. Driftsföreskrifterna antogs med tillämpning av artikel 15 i de kontraktshandlingar som bifogades dekretet av år 1972, efter samråd mellan de huvudsakliga statliga enheter som berördes. De godkändes för prefektens räkning av regiondirektören för industri, forskning och miljö. Om driftsföreskrifterna inte iakttas kan sanktionsåtgärder vidtas mot koncessionshavaren med tillämpning av gällande lagstiftning. Denne kan ådömas böter upp till 12 200 euro, och vid upprepade åsidosättanden kan koncessionen förverkas.

76 Beträffande driftsföreskrifternas innehåll motsvarade de föreskrivna åtgärderna bestämmelserna i bilaga 3 till protokollet såväl med avseende på minskningen av partiklar i det utsläppta vattnet från 5 g/l till 2g/l som med avseende på tillförseln av sötvatten och slam.

77 De franska myndigheterna har därmed beviljat EDF tillstånd att utnyttja, avleda och släppa ut vatten från Durance i Étang de Berre, i enlighet med bilaga 3 till protokollet.

Domstolens bedömning

78 Såsom domstolen fastställde i dom av den 15 juli 2004 i mål C-213/03, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région (REG 2004, s. I-7357), punkt 41, föreskrivs i artikel 6.3 i protokollet i klara, precisa och ovillkorliga ordalag att medlemsstaterna är skyldiga att kräva att utsläpp av sådana ämnen som räknas upp i bilaga 2 till samma protokoll alltid skall föregås av att de behöriga nationella myndigheterna utfärdar ett tillstånd som tar vederbörlig hänsyn till bestämmelserna i bilaga 3 till protokollet.

79 Enligt den franska regeringen beaktades planen för återställande av Étang de Berre, som ingår i de bestämmelser som har samband med konventionen och protokollet, i driftsföreskrifterna, vilka inneburit ändring av de kontraktshandlingar som bifogades dekretet av år 1972 avseende utsläpp av vatten som avletts från Durance i Étang de Berre. Driftsföreskrifterna, som grundats på kriterierna i bilaga 3 till protokollet, utgör ett tillstånd som beviljats i enlighet med artikel 6.3 i protokollet.

80 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att driftsföreskrifterna godkänts av den regionala industri-, forsknings- och miljöstyrelsen och att överenskommelsen och kontraktshandlingarna avseende fallen vid Salon och Saint-Chamas vid Durance behandlats i dekretet av år 1972.

81 Under dessa förhållanden framgår det inte tydligt av den franska regeringens yttrande i vilket avseende driftsföreskrifterna rättsenligt skulle ha kunnat innebära en förändring av de relevanta bestämmelserna i de kontraktshandlingar som bifogades dekretet av år 1972 i syfte att beakta bestämmelserna i protokollet i fråga om beviljande av tillstånd i enlighet med artikel 6.3 i detta.

82 Den franska regeringen har gjort gällande att driftsföreskrifterna antogs med tillämpning av artikel 15 i dekretet av år 1972, vilket i övrigt framgår av ingressen till driftsföreskrifterna.

83 Artikel 15 i dekretet av år 1972 har följande lydelse:

"Innan fördämningen vid kompletteringsanläggningen i Mallemort tas i bruk skall myndigheterna efter att ha hört koncessionshavaren upprätta driftsföreskrifter i syfte att fastställa villkoren för att öppna översvämningsskyddsluckorna. Dessa driftsföreskrifter skall upprättas i samråd med chefsingenjören för vägverket i Avignon som är ansvarig för översvämningstjänsten i Durancebäckenet."

84 Det skall emellertid såsom kommissionen anfört konstateras att denna bestämmelse uteslutande avser "villkoren för att öppna översvämningsskyddsluckorna" innan "fördämningen vid kompletteringsanläggningen i Mallemort tas i bruk". Ingenting anges om villkoren för att sådana ämnen som anges i bilaga 2 till protokollet skall kunna släppas ut i Étang de Berre i enlighet med kriterier som syftar till att undvika skador på ekosystemet i vattensamlingen.

85 Oavsett lydelsen i driftsföreskrifterna, har den franska regeringen under dessa förhållanden och med beaktande av bestämmelserna i bilaga 3 till protokollet inte styrkt att de behöriga nationella myndigheterna i enlighet med artikel 6.3 i protokollet har beviljat tillstånd att släppa ut de ämnen som anges i bilaga 2 till protokollet i Étang de Berre.

86 Även kommissionens andra invändning skall därmed anses vara välgrundad.

87 Talan skall därför bifallas.

Rättegångskostnader

88 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 Republiken Frankrike har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 8 i konventionen om skydd av Medelhavet mot förorening, vilken undertecknades i Barcelona den 16 februari 1976 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 77/585/EEG av den 25 juli 1977, enligt artikel 6.1 och 6.3 i protokollet om skydd av Medelhavet mot förorening från landbaserade källor, vilket undertecknades i Aten den 17 maj 1980 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 83/101/EEG av den 28 februari 1983 och enligt artikel 300.7 EG,**

   — **genom att inte vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, minska och bekämpa kraftig och långvarig förorening av vattensamlingen Étang de Berre, och**

   — **genom att inte ta vederbörlig hänsyn till bestämmelserna i bilaga 3 till protokollet om skydd av Medelhavet mot förorening från landbaserade källor, vilket undertecknades i Aten den 17 maj 1980 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 83/101/EEG av den 28 februari 1983, genom att ändra tillståndet för utsläpp av ämnen som omfattas av bilaga 2 till protokollet efter det att detta protokoll hade ingåtts.**

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

Underskrifter