WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 7 października 2004 r. *

W sprawie C-239/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, wniesioną w dniu 4 czerwca 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez G. Valero Jordana oraz B. Stromsky'ego, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Francuskiej, reprezentowanej przez G. de Bergues'a oraz E. Puisaisa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C. W. A. Timmermans, prezes izby, R. Schintgen (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, P. Kūris i G. Arestis, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi o stwierdzenie przez Trybunał, że:

— nie podejmując wszelkich stosownych środków w celu zapobiegania masowemu i długotrwałemu zanieczyszczaniu zalewu Berre oraz zmniejszania i zwalczania takiego zanieczyszczenia,

— nie uwzględniając należycie przepisów załącznika III Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych podpisanego w Atenach w dniu 17 maja 1980 r. i zatwierdzonego w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej decyzją Rady 83/101/EWG z dnia 28 lutego 1983 r. (Dz.U. L 67, str. 1, zwanego dalej „Protokołem") poprzez zmianę zezwolenia na zrzuty substancji wymienionych w załączniku II Protokołu w następstwie jego zawarcia,

Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 4 ust. 1 i art. 8 Konwencji o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem podpisanej w Barcelonie w dniu 16 lutego 1976 r. i zatwierdzonej w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej decyzją Rady 77/585/EWG z dnia 25 lipca 1977 (Dz.U. L 240, str. 1, zwanej dalej „Konwencją") oraz na mocy art. 6 ust 1 i 3 Protokołu, jak również na mocy art. 300 ust. 7 WE.

Ramy prawne

2 Artykuł 2 lit. a) Konwencji definiuje pojęcie „zanieczyszczenia" w następujący sposób:

„[...] wprowadzanie przez człowieka do środowiska morskiego, zarówno w sposób pośredni, jak i bezpośredni, substancji lub energii wywołujących szkodliwe skutki dla żywych zasobów, niebezpieczeństwo dla ludzkiego zdrowia, stanowiących przeszkodę dla użytkowania morza, w tym rybołówstwa, pogorszenie jakości użytkowej wody morskiej oraz zmniejszenie walorów rekreacyjnych".

3 Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 Konwencji:

„Umawiające się Strony indywidualnie bądź wspólnie podejmują wszelkie właściwe środki zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji i tych obowiązujących protokołów, których są stronami, w celu zapobiegania, zmniejszania i zwalczania zanieczyszczenia obszaru Morza Śródziemnego oraz ochrony i wzmocnienia jego morskiego środowiska".

4 Artykuł 8 Konwencji stanowi:

„Umawiające się Strony podejmują wszelkie stosowne środki mające na celu zapobieganie, zmniejszanie oraz zwalczanie zanieczyszczeń obszaru Morza Śródziemnego pochodzących z rzek, instalacji brzegowych bądź wylotów kanałów lub też jakichkolwiek innych źródeł położonych na lądzie stałym w granicach ich terytoriów".

5 Podobnie art. 1 Protokołu stanowi:

„Umawiające się Strony niniejszego Protokołu [...] podejmują wszelkie stosowne środki w celu zapobiegania, ograniczania, zwalczania i kontroli zanieczyszczenia obszaru Morza Śródziemnego w wyniku zrzutów z rzek, zakładów położonych na wybrzeżach lub ujść kanałów lub zanieczyszczeń z innych źródeł lądowych na ich terytoriach.

6 Zgodnie z brzmieniem art. 3 lit. c) Protokołu:

„Obszarem, do którego stosuje się niniejszy Protokół (zwanym dalej »obszarem Protokołu«) jest [są]:

[...] mokradła słonowodne połączone z morzem".

7 Artykuł 4 ust. 1 lit. a) Protokołu stanowi, że ma on zastosowanie do

„zrzutów zanieczyszczeń docierających do obszaru Protokołu ze źródeł lądowych na terytoriach stron, w szczególności:

bezpośrednio, z wylotów kanałów zrzutu do morza lub poprzez zrzut na wybrzeżach,

pośrednio, poprzez rzeki, kanały lub inne cieki wodne, w tym podziemne cieki wodne lub poprzez wyloty kanałów ściekowych".

8 Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 i 3 Protokołu:

„1. Strony ściśle ograniczają zanieczyszczenie ze źródeł lądowych w obszarze Protokołu, spowodowane przez substancje lub źródła [wymienione] w załączniku II do niniejszego Protokołu.

[...]

3. Zrzuty ściśle podlegają zezwoleniom wydawanym przez właściwe władze, z należytym uwzględnieniem postanowień załącznika III do niniejszego Protokołu [...]".

9 Z pkt 11 i 13 sekcji A załącznika II Protokołu wynika, że zakresem art. 6 Protokołu objęte są „[s]ubstancje, które, bezpośrednio lub pośrednio, mają niekorzystny wpływ na zawartość tlenu w środowisku morskim, w szczególności mogące powodować eutrofizację" i „[s]ubstancje, które choć nie mają właściwości toksycznych, mogą stać się szkodliwe w środowisku morskim lub mogą zakłócić zgodne z prawem użytkowanie morza z uwagi na ilości, w jakich są zrzucane".

10 Sekcja B załącznika II stanowi:

„Kontrola i ścisłe ograniczenie zrzutów substancji określonych w sekcji A powyżej powinna być realizowana zgodnie z załącznikiem III".

11 Załącznik III Protokołu wymienia czynniki, które należy wziąć pod uwagę „w celu wydania zezwolenia na dokonanie zrzutu odpadów zawierających substancje określone w załączniku II lub w sekcji B załącznika I niniejszego Protokołu". Zatem

Państwa Członkowskie muszą uwzględnić „[c]echy i skład odpadów", „[c]echy składowych [składowe] odpadów w odniesieniu do ich szkodliwości", „[c]echy miejsca zrzutu i środowiska morskiego przyjmującego zrzut", „[d]ostępność technologii odpadowych" i wreszcie „[p]otencjalnie szkodliwy wpływ na ekosystemy morskie i wykorzystanie wody morskiej".

12 Ponadto zgodnie z treścią art. 300 ust. 7 WE umowy zawarte przez Wspólnotę „wiążą instytucje Wspólnoty oraz Państwa Członkowskie".

Przedmiot skargi i postępowanie poprzedzające jej wniesienie

13 Zalew Berre jest zalewem ze słoną wodą o powierzchni 15 000 hektarów, połączonym bezpośrednio z Morzem Śródziemnym przez kanał Caronte. Jego objętość wynosi 900 mln m^3.

14 Do Komisji wpłynęła skarga, na podstawie której dokonano zgłoszenia o degradacji środowiska wodnego zalewu Berre spowodowanej głównie wprowadzaniem słodkiej wody z rzeki Durance poprzez nienaturalne jej zrzucanie do zalewu Berre przy każdym uruchamianiu turbin elektrowni wodnej Saint-Chamas, eksploatowanej przez Electricité de France (dalej „EDF").

15 EDF zagospodarowała i eksploatuje wodospad Saint-Chamas zgodnie z:

— ustawą nr 55–6 z dnia 5 stycznia 1955 r. w sprawie zagospodarowania Durance (JORF z dnia 6 stycznia 1955 r. i sprostowanie JORF z dnia 20 lutego 1955), której art. 1 stanowi, że prace konstrukcyjne zmierzające do regulacji Durance,

wykorzystania wód do irygacji i produkcji energii elektrycznej mają charakter użyteczności publicznej, dlatego też zmieniono bieg rzeki pomiędzy jej zbiegiem z Verdon a zalewem Berre;

— dekretem z dnia 28 września 1959 r., w drodze którego powierzono EDF (służba krajowa) zagospodarowanie i eksploatację wodospadu i zbiornika Serre-Ponçon mieszczącego się na rzece Durance i budowę wodospadów na odcinku zmienionego biegu Durance pomiędzy jej zbiegiem z Verdon a zalewem Berre (JORF z dnia 7 października 1959 r.);

— porozumieniem między EDF i ministrem infrastruktury z 19 sierpnia 1966 r., którego art. 9 stanowi:

„Electricité de France podejmie wszelkie użyteczne środki w celu zaprzestania zrzutów do zalewu, jeśli zawartość materiałów stałych przekroczy 5 gramów na litr, chyba że w przypadku zakłóceń w sieci elektrycznej środek ten okaże się wyjątkowo nie do zaakceptowania";

— dekretem z dnia 6 kwietnia 1972 r., zatwierdzającym porozumienie i specjalną specyfikację dotyczącą wodospadów Salon i Saint-Chamas znajdujących się na rzece Durance (departament Bouches-du-Rhône, Vaucluse i Gard) (JORF z dnia 18 kwietnia 1972 r., dalej zwanym „dekretem z 1972 r."), która to w art. 17 nakazuje przestrzeganie postanowień wyżej powołanego porozumienia z dnia 19 sierpnia 1966 r. w sprawie zrzutów do zalewu Berre;

— instrukcją eksploatacji w sprawie „przemieszczenia do Durance wód ze zmienionego biegu w ramach zmniejszenia wprowadzania cieczy i stałych substancji do zalewu Berre" (dalej zwaną „instrukcją eksploatacji") zatwierdzoną w dniu 22 kwietnia 1997 r. przez regionalną dyrekcję ds. przemysłu, badań i środowiska.

16 Punkt 2 tej instrukcji w następujący sposób określa odnośnie do zmniejszenia wprowadzania wody i aluwiów:

„Wprowadzanie wody:

— ograniczenie wprowadzania w skali rocznej do 2100 hm^3,

— ograniczenie wprowadzania od 1 maja do 30 września do 400 hm^3.

Wprowadzanie aluwiów:

— ograniczenie wprowadzania w skali rocznej do 200 000 ton,

— ograniczenie do 2 g/l odnośnie do materiałów pozostających w zawieszeniu (MPS).

Zachowanie norm

W przypadku trudności w zachowaniu tych norm EDF ma obowiązek powiadomić o tym Mission de Reconquête de l'étang de Berre (dalej zwaną »komisją ds. odnowy zalewu Berre«), która zadecyduje o podjęciu dalszych kroków".

17 Ze akt sprawy wynika, że urządzenia EDF na rzece Durance służą nie tylko produkcji elektryczności w regionie, ale przyczyniają się także do zapewnienia zaopatrzenia w energię elektryczną poprzez natychmiastowe dostarczenie maksymalnej mocy w przypadku zakłóceń w sieci.

18 Uznając, że Republika Francuska nie podjęła wszelkich stosownych środków w celu zapobiegania masowemu i długotrwałemu zanieczyszczaniu zalewu Berre oraz zmniejszania i zwalczania takiego zanieczyszczenia lub nie uwzględniła należycie przepisów załącznika III Protokołu poprzez zmianę zezwolenia na zrzuty substancji wymienionych w załączniku II tego Protokołu, w konsekwencji czego uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 4 ust. 1 i art. 8 Konwencji oraz art. 6 ust. 1 i 3 Protokołu, a także art. 300 ust. 7 WE, Komisja doręczyła rządowi francuskiemu w dniu 10 maja 1999 r. wezwanie do usunięcia uchybienia, umożliwiając mu przedstawienie swoich uwag.

19 Argumentacja przedłożona w piśmie z dnia 5 października 1999 r. przez Republikę Francuską nie przekonała Komisji, która wysłała Republice Francuskiej uzasadnioną opinię, przypominając postanowienia wezwania do usunięcia uchybienia oraz wzywając władze francuskie do podjęcia koniecznych środków w celu dostosowania się do opinii w terminie dwóch miesięcy od jej notyfikacji.

20 Pismem z dnia 31 października 2000 r. rząd francuski przekazał Komisji odpowiedź na uzasadnioną opinię.

21 Uznając, że odpowiedź ta nie pozwala na odstąpienie od podniesionych przez nią w opinii zarzutów, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie właściwości Trybunału

22 Rząd francuski uważa, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie skargi ze względu na to, że zobowiązania, których naruszenie zarzucono władzom francuskim, nie wchodzą w zakres prawa wspólnotowego. W istocie jej zdaniem żadna wspólnotowa dyrektywa nie reguluje kwestii zrzutów słodkiej wody i aluwiów do słonego zalewu i dlatego postanowienia Konwencji i Protokołu, które dotyczą takich zrzutów, nie wchodzą w zakres kompetencji Wspólnoty.

23 Skoro skarga o stwierdzenie uchybienia może mieć za przedmiot jedynie nieprzestrzeganie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, to zanim Trybunał wypowie się co do realnego istnienia uchybienia, należy zbadać czy zobowiązania ciążące na Francji i będące przedmiotem skargi wchodzą w zakres prawa wspólnotowego.

24 W tym względzie należy stwierdzić, że Konwencja i Protokół przyjęte zostały w oparciu o kompetencję dzieloną.

25 Zgodnie z orzecznictwem umowy mieszane zawarte przez Wspólnotę, Państwa Członkowskie i państwa trzecie posiadają taką samą rangę we wspólnotowym porządku prawnym, co umowy o charakterze wyłącznie wspólnotowym, tzn. których postanowienia dotyczą dziedziny objętej kompetencją Wspólnoty (zob. podobnie wyroki z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel, Rec. str. 3719, pkt 9, i z dnia 19 marca 2002 r. w sprawie C-13/00 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-2943, pkt 14).

26 Trybunał wyciągnął z tego taki wniosek, że zapewniając przestrzeganie zobowiązań wynikających z umowy zawartej przez instytucje wspólnotowe Państwa Członkowskie wypełniają w ramach porządku wspólnotowego zobowiązanie w stosunku do Wspólnoty, która wzięła na siebie odpowiedzialność za należyte wykonanie umowy (zob. powołane wyżej wyroki w sprawie Demirel, pkt 11, i w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 15).

27 W niniejszej sprawie przepisy Konwencji i Protokołu niewątpliwie obejmują dziedzinę, która w dużym stopniu wchodzi w zakres kompetencji Wspólnoty.

28 Ochrona środowiska, która jest przedmiotem Konwencji i Protokołu, a w tym ochrona wód przed zanieczyszczeniem, są w istocie szeroko regulowane przez ustawodawstwo wspólnotowe [zob. w szczególności dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135, str. 40), dyrektywę Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375, str. 1) i dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327, str. 1)].

29 Skoro Konwencja i Protokół tworzą prawa i obowiązki w dziedzinie szeroko objętej ustawodawstwem wspólnotowym, to w interesie Wspólnoty leży zatem, aby zarówno Wspólnota, jak i Państwa Członkowskie, przestrzegały zobowiązań z nich wynikających.

30 Okoliczność, że objęte niniejszą skargą zrzuty słodkiej wody i aluwiów do środowiska morskiego nie stały się jeszcze przedmiotem regulacji wspólnotowej, nie może podważyć tego twierdzenia.

31 Z powyższego wynika, że stosowanie art. 4 ust. 1 i art. 8 Konwencji oraz art. 6 ust. 1 i 3 Protokołu do zrzutów do słonego zalewu słodkiej wody i aluwiów, które nie były przedmiotem szczególnej regulacji wspólnotowej, wpisuje się w ramy wspólnotowe wtedy, gdy artykuły te znajdują się w umowach mieszanych zawartych przez Wspólnotę i Państwa Członkowskie i dotyczą dziedziny szeroko objętej prawem wspólnotowym. Zatem Trybunał, do którego wpłynęła skarga na podstawie art. 226 WE, jest właściwy do dokonania oceny, czy Państwo Członkowskie zastosowało się do tych przepisów.

Co do istoty sprawy

32 Na poparcie swojej skargi Komisja podnosi dwa zarzuty polegające odpowiednio na:

— naruszeniu art. 6 ust. 1 Protokołu w związku z art. 4 ust. 1 i art. 8 Konwencji z uwagi na to, że Republika Francuska nie podjęła koniecznych środków, aby ściśle ograniczyć wprowadzanie do zalewu Berre substancji mających szkodliwe działanie, takich jak te wymienione w art. 2 lit. a) Konwencji, w celu zwalczania i zmniejszania w długim okresie czasu zanieczyszczenia tego zalewu;

— naruszeniu art. 6 ust. 3 Protokołu z uwagi na to, że zezwolenie na zrzut odpadów przez elektrownię Saint-Chamas do zalewu Berre nie zostało udzielone w oparciu o kryteria ustanowione przez Konwencję i Protokół.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumenty stron

33 Komisja podnosi, że art. 6 ust. 1 Protokołu zawiera zobowiązanie rezultatu.

34 Według Komisji, która opiera się na kilku opracowaniach naukowych, istnieje związek między z jednej strony ilością słodkiej wody, aluwiów i osadów zrzucanych do zalewu Berre przez elektrownię wodną Saint-Chamas a z drugiej strony stopniem zasolenia, zmniejszeniem zasolenia i stratyfikacją wód zalewu, stanem eutrofizacji związanym z nadmiernym wprowadzaniem substancji odżywczych (sole odżywcze), degradacją fauny i flory oraz walorów rekreacyjnych zalewu Berre. Komisja nie twierdzi, że funkcjonowanie elektrowni wodnej Saint-Chamas jest jedyną przyczyną zanieczyszczenia zalewu Berre, ale że znaczna jego część jest skutkiem działania elektrowni.

35 Komisja dodaje, że art. 6 ust. 1 Protokołu należy czytać w świetle art. 6 ust. 3 tego Protokołu, który w ścisły sposób poddaje zrzuty spornych substancji zezwoleniu, które powinno należycie uwzględniać postanowienia załącznika III do Protokołu. Z tego wynika, że zrzut substancji bez zezwolenia jest zabroniony, co oznaczałoby, że państwo dysponuje informacjami odnośnie do charakteru i rozmiaru zrzucanych substancji.

36 Istnienie regionalnego deficytu lub wrażliwość systemu zaopatrzenia w energię elektryczną spornego regionu Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże (Provence–Alpes-Côte d'Azur, dalej zwanego „PACA") nie jest w stanie usprawiedliwić naruszenia art. 6 ust. 1 Protokołu, o ile istnieje alternatywne rozwiązanie w celu zapewnienia bezpieczeństwa sieci, tj. budowa strategicznej linii o napięciu 400 000 woltów w regionie między Boutre i Carros.

37 Nawet jeśli w ostatnich latach zmniejszono zanieczyszczenie zalewu Berre w ramach planu odnowy tego zalewu, to zmniejszenie zrzutów nastąpiło zbyt późno, miało charakter okresowy i przede wszystkim zbyt ograniczony. Komisja uważa w szczególności, że całkowita ilość maksymalnych zrzutów w skali rocznej przewidziana przez ten plan nie daje się pogodzić z trwałą odbudową środowiska morskiego w zalewie Berre.

38 Rząd francuski twierdzi, że art. 6 ust. 1 Protokołu zawiera zobowiązanie starannego działania. Zatem w niniejszej sprawie na Republice Francuskiej ciąży jedynie obowiązek udowodnienia, że należycie podjęła wystarczające środki prawne w celu zmniejszenia zanieczyszczenia spowodowanego zrzutami słodkiej wody i aluwiów.

39 W związku z powyższym szczególna sytuacja energetyczna regionu PACA usprawiedliwia strategiczne znaczenie elektrowni wodnych Salon i Saint-Chamas. Linia „Boutre-Carros" o napięciu 400 000 woltów, która miałaby powstać w przyszłości, stanowi jedynie jeden z aspektów bardziej ogólnego programu, który zmierza do usunięcia trudności, z jakimi boryka się region w dziedzinie energetycznej.

40 Na wstępie rząd francuski podważa twierdzenie Komisji, według którego począwszy od 1983 r. zalew Berre jest przedmiotem masowych, długotrwałych i szczególnych zanieczyszczeń ze źródeł lądowych, które mają negatywny i znaczny wpływ na faunę, florę i walory rekreacyjne. Rząd francuski nie kwestionuje tego, że działalność elektrowni nie jest obojętna dla zanieczyszczenia zalewu, ale zwraca uwagę na

znaczenie innych czynników (uprzemysłowienie terenów brzegowych, wzrost demograficzny, działalność rolnicza) oraz nie zgadza się na płaszczyźnie naukowej z uwagami Komisji co do zasolenia zalewu i podkreśla wpływ wiatru na homogenizację słupa wody, czego nie doceniła Komisja.

41 Jedynie bardziej ogólne podejście zmierzające do zmniejszania źródeł zanieczyszczeń skierowane na czynniki mające największy wpływ na zanieczyszczenie, doprowadziłoby do odbudowy środowiska zalewu. Wyjaśnienie, które opiera się jedynie na kwestii wprowadzania słodkiej wody, nie pozwala ani na wytłumaczenie zjawisk, ani na znalezienie odpowiednich rozwiązań.

42 Zresztą żadne poważne studium nie ustaliło do dzisiaj zasobów rybnych zalewu Berre ani nie dokonało dogłębnej analizy przyczyn zmniejszenia działalności rybackiej przez ostatnie lata na zalewie Berre, ani co więcej, czynników mogących stać na przeszkodzie tej działalności.

43 Wreszcie argumenty przedstawione przez Komisję, jeśli chodzi o eutrofizację zalewu Berre, nie są uzasadnione. Opierają się bowiem na niezupełnych i wykonanych przed 1993 r. opracowaniach.

44 W dalszej kolejności rząd francuski podważa twierdzenie Komisji, według którego zmniejszanie zrzutów ma „spóźniony, okresowy i zbyt ograniczony" charakter. Powołuje się w związku z powyższym na wyrażone liczbowo rezultaty zastosowania środków przewidzianych w planie odnowy zalewu Berre.

45 W końcu rząd francuski kwestionuje rzekomo ograniczony zakres środków podjętych przez władze publiczne w celu zmniejszenia w długim okresie czasu zanieczyszczenia zalewu Berre. W szczególności ocena dokonana przez Komisję dotycząca niewystarczającego zmniejszania zrzutów oparta ma być na niedocenieniu postępów stwierdzonych począwszy od 1997 r., tak jak wskazuje na to bilans komisji ds. odnowy zalewu Berre sporządzony za okres 1994–1999.

Ocena Trybunału

46 Z artykułu 1 i 4 Protokołu wynika, że jego celem jest zapobieganie zanieczyszczeniu obszaru Morza Śródziemnego, ograniczanie, zwalczanie i kontrola takiego zanieczyszczenia, powstającego w wyniku zrzutów z rzek, z zakładów położonych na wybrzeżach lub ujść kanałów, lub pochodzących z innych źródeł lądowych na ich terytoriach. Wobec tego poprzez powtórzenie zobowiązań przyjętych w art. 4 i art. 8 Konwencji, art. 1 Protokołu nakłada na umawiające się strony, zobowiązanie podjęcia „wszelkich stosownych środków".

47 Artykuł 6 ust. 1 Protokołu nakłada w szczególności na umawiające się strony następujące zobowiązanie „[strony] ściśle ograniczają zanieczyszczenie ze źródeł lądowych w obszarze Protokołu, spowodowane przez substancje lub źródła [wymienione] w załączniku II" Protokołu. W sekcji B tego załącznika znajduje się odniesienie do „ścisłego ograniczenia zrzutów" substancji określonych w sekcji A.

48 Z artykułu 3 lit. c) Protokołu wynika, że obszar, o którym w nim mowa, obejmuje mokradła słonowodne połączone z morzem, czyli także zalew Berre. Nawet jeżeli zalew ten w całym okresie swojego istnienia był rzeczywiście słony tylko przez krótki okres czasu, gdyż kanał Caronte łączący go z morzem wykopano w 1863 r. i pogłębiono w 1925 r., to strony postępowania przyznają, że stanowi on jako środowisko morskie punkt odniesienia w kwestiach ekologicznych.

49 Pośród substancji wymienionych w załączniku II, w pkt 11 i 13 sekcji A znajdują się „substancje, które bezpośrednio lub pośrednio mają niekorzystny wpływ na zawartość tlenu w środowisku morskim, w szczególności mogące powodować eutrofizację" i „substancje, które choć nie mają właściwości toksycznych, mogą stać się szkodliwe w środowisku morskim lub mogą zakłócić zgodne z prawem użytkowanie morza z uwagi na ilości, w jakich są zrzucane".

50 Zobowiązanie, które ciąży na umawiających się stronach na mocy art. 6 ust. 1 w związku z art. 1 Protokołu jest zatem zobowiązaniem, które wymaga ścisłego przestrzegania, tj. polega na tym, że strony „ściśle ograniczają" zanieczyszczenia pochodzenia lądowego w obszarze, do którego stosują się postanowienia Protokołu w wyniku między innymi zrzutów wszelkich substancji, „które choć nie mają właściwości toksycznych", mogą stać się szkodliwe w środowisku morskim i czynią to poprzez użycie „stosownych środków". Surowość tego przepisu odpowiada charakterowi tego środka, którego celem jest zwłaszcza uniknięcie zanieczyszczenia z powodu bezczynności ze strony władz publicznych.

51 Zatem jak słusznie podkreśliła Komisja, zakres tego zobowiązania należy wyznaczyć biorąc pod uwagę art. 6 ust. 3 Protokołu, który ustanawiając system uprzednich zezwoleń na dokonywanie zrzutów substancji określonych w załączniku II i udzielanych przez właściwe władze krajowe, stawia wymóg kontroli przez Państwa Członkowskie zanieczyszczeń ze źródeł lądowych w obszarze zastosowania Protokołu.

52 W niniejszej sprawie Komisja podnosi, że:

— zalew Berre jest poddany od 1983 r. masowym, długotrwałym i szczególnym zanieczyszczeniom ze źródeł lądowych mającym znaczny, negatywny wpływ na faunę, florę i walory rekreacyjne;

— zanieczyszczenie to jest spowodowane głównie przez masowe zrzuty słodkiej wody, aluwiów oraz osadów dokonywane przez elektrownię wodną Saint-Chamas;

— jeśli rzeczywiście zrzuty zostały zmniejszone w szczególności w 1997 i 1998 r., to redukcja ich okazała się spóźniona, okresowa i bardzo ograniczona w ten sposób, że środki podjęte przez władze publiczne, szczególnie w ramach planu odnowy zalewu Berre nie okazały się stosowne.

53 Rząd francuski nie podważa istnienia zanieczyszczenia zalewu Berre ani tego, że działalność elektrowni wodnej Saint-Chamas przyczynia się do tego zanieczyszczenia, ale podkreśla znaczenie innych źródeł zanieczyszczenia takich jak uprzemysłowienie terenów brzegowych zalewu, wzrost demograficzny sąsiadujących gmin, zwiększenie działalności rolniczej, czy też pogorszenie jakości wody rzek wpadających do zalewu. Odbudowa tego zalewu wymaga zatem ogólnego podejścia, które nie może ograniczać się do jednej przyczyny tych zaburzeń.

54 Ta argumentacja nie może zostać przyjęta.

55 Okoliczność, że zalew Berre stanowi obiekt zanieczyszczenia, którego przyczyną są także czynniki ludzkiego lub innego pochodzenia niepolegające na wprowadzaniu słodkiej wody z elektrowni wodnej Saint-Chamas, nie może podważać samego istnienia zanieczyszczenia ze źródeł lądowych, które spowodowane jest działaniem turbin elektrowni.

56 Rząd francuski nie zakwestionował przecież ani nie zmierzał do podważenia twierdzenia Komisji, według którego wpływ zakładowym kanałem EDF ogromnej masy słodkiej wody o dużej zawartości osadów i nieregularnym przepływie poważnie zakłóciły warunki ekologiczne biotopu zalewu Berre. Zgodnie z treścią punktu 13 sekcji A załącznika II Protokołu wprowadzanie to „choć nie [ma] właściwości toksycznych, [może] stać się szkodliwe dla środowiska morskiego [...] z uwagi na ilości, w jakich [jest] zrzucane". Poza tym jednym z celów planu odnowy zalewu Berre przyjętego przez rząd francuski w 1993 r. było zwłaszcza, co podkreśla strona pozwana w swoich pismach, zmniejszenie w skali rocznej wprowadzania za pośrednictwem kanału elektrowni Saint-Chamas słodkiej wody i materiałów pozostających w zwieszeniu.

57 Należy zatem sprawdzić, czy właściwe było działanie władz publicznych w świetle ciążącego na nich zobowiązania ścisłego ograniczania zanieczyszczenia ze źródeł lądowych, którego istnienie zostało tym samym ustalone.

58 Według rządu francuskiego od 1994/1995 r. plan odnowy zalewu Berre pozwolił na obniżenie o 40 % średniej objętości słodkiej wody zrzucanej przez elektrownię w stosunku do poprzednich okresów. Ilość wprowadzonych aluwiów zmniejszona została z 800 000 do mniej niż 100 000 ton na rok w ciągu ostatnich ośmiu lat, czyli uległa zmniejszeniu od 1981 r. o 8 razy, a średnie dzienne stężenie materiałów pozostających w zawieszeniu zostało ograniczone do 1g/l. Jeśli chodzi o sole odżywcze pochodzące z zakładowego kanału EDF, to stanowią one jedynie w przypadku fosforu od 10 do 20 % całkowitej ilości. W każdym razie istnieją wątpliwości, co do ilości wprowadzonego zanieczyszczenia azotem i fosforem.

59 Według tego rządu błędne jest twierdzenie, jakoby zmniejszenie zrzutów miało charakter spóźniony, okresowy i ograniczony.

60 W tym względzie z akt sprawy [zwłaszcza ze sprawozdania z postępu odnowy zalewu Berre ze stycznia 1999 r. przygotowanego przez Conseil général des ponts et chaussées (generalna rada mostów i dróg) (str. 11, dalej zwanego „sprawozdaniem z postępu"), ze sprawozdania zgrupowania interesów publicznych dla odbudowy zalewu Berre zatytułowanego „Bilans wiedzy, »stan środowiska«" z listopada 2002 r. (str. 36 i 37, dalej zwanego „sprawozdaniem GIPREB") oraz ze zaktualizowanego bilansu GIPRES z 2002 r. (str. 16 i 17)] wynika, co następuje:

— „roczna objętość słodkiej wody zrzucanej przez elektrownię Saint-Chamas w okresie między 1996 a 2000 r., który pokrywa się z okresem zatwierdzenia Protokołu przez Wspólnotę i Państwa Członkowskie, wynosiła 3,09 miliarda m^3;

— objętość wody zrzucanej została znacznie zmniejszona, po wprowadzeniu w życie planu odnowy i ograniczeń nałożonych na EDF a średnia objętość wprowadzanej wody w skali rocznej w okresie między dniem 1 listopada 1995 r. a dniem 31 października 2001 r. wynosiła 2,085 miliardów m^3, co stanowiło redukcję o 30 %;

— roczna objętość wprowadzanej przez elektrownię słodkiej wody jest jednak zmienna w zależności od sezonu i roku z powodu wahań w działaniu turbin elektrowni. Dlatego też w okresie 1999/2000, w którym wydana została uzasadniona opinia w niniejszym postępowaniu, zrzuty dokonywane przez elektrownię były szczególnie duże, co według sprawozdania GIPREB miałoby być spowodowane deficytem energetycznym w regionie PACA;

— masowe wprowadzanie słodkiej wody przyczynia się do niedotlenienia środkowej i głębokiej części zalewu, kiedy różnica pomiędzy stężeniem soli wód na powierzchni i stężeniem soli wód przy dnie jest duża. Część ta charakteryzuje się dużą gęstością stanowiącą barierę, która ogranicza odnowienie się głębokiej wody i prowadzi do powstania hermetycznej stratyfikacji i braku tlenu, która przeplatana jest rzadkimi i krótkimi okresami ponownego natlenienia spowodowanego na tyle silnym wiatrem, że dochodzi do homogenizacji wód.

61 Jeśli chodzi o ilość aluwiów niesionych przez wody Durance, ustalono zasadniczo, że wprowadzanie tych substancji „ma negatywny wpływ na środowisko i w szczególności na organizmy zwierzęce i roślinne, gdyż zwiększa zawartość materiałów pozostających w zawieszeniu. Dostęp światła jest zmniejszony, co ogranicza wzrost roślin wodnych. Aluwia osiadłe w dużej ilości na dnie zagrażają faunie dennej" (zaktualizowany bilans GIPREB, str. 17).

62 Ze sprawozdania GIPREB (str. 41) wynika, że uruchomienie w 1980 r. zbiornika Cadarache oddzielającego aluwia i przyjęcie planu odnowy zalewu Berre pozwoliły na zmniejszenie ilości wprowadzanych przez elektrownię aluwiów do ilości rzędu 200 000 t/rok przy stężeniu materiałów pozostających w zawieszeniu do 2g/l. Ilość wprowadzonych aluwiów osiągnęła nawet 143 000 ton w okresie 1999/2000 i 92 000 ton w okresie 2000/2001 przy średnim dziennym stężeniu 1g/l, podczas gdy średnia w skali roku w okresie 1966–2000 wynosiła 450 000 t/rok.

63 Jednak według zaktualizowanego bilansu GIPREB (str. 17) w okresie między 1997 a 2000 r. zrzucono razem do zalewu Berre 50–80 % całkowitej ilości wprowadzonych przez elektrownię aluwiów. Ponadto sprawozdanie z postępu (str. 13) zwraca uwagę na to, że zrzuty w maksymalnej ilości, jaka może być osiągnięta przez centralę (250 m^3/s) i przy maksymalnym stężeniu (2 g/l) w trakcie jednego dnia, wystarczają na wprowadzenie do zalewu ponad 40 000 ton aluwiów. Stanowi to, jak podkreśliła Komisja, bardzo wysoki poziom, zwłaszcza jeśli porównamy go z wartościami ustalonymi dla miejskich stacji uzdatniania.

64 Jeśli chodzi o sole odżywcze wprowadzane przez elektrownie wodną, to nie podważa się, że nadmierne wprowadzanie substancji odżywczych do środowiska morskiego powoduje eutrofizację ze względu na rozmnażanie się roślin i nagromadzenie materii organicznej oraz redukcję tlenu, która jest przyczyną wymierania ryb, a szczególności gatunków bentonicznych.

65 Rząd francuski sam przyznaje, że od 1995 r., a w szczególności od 1998 r., jesteśmy świadkiem uderzającego rozwoju ulw („zielone pływy") i w mniejszym zakresie enteromorf, gatunków nitrofitów, przystosowanych do warunków słabego zasolenia, dla których rozwoju sprzyjające jest środowisko eutroficzne. Podobnie GIPREB podsumowuje w swoim zaktualizowanym bilansie (str. 31), a mianowicie że „zalew Berre znajduje się w stanie eutrofizacji wyróżniającym się nadal dużą produkcją biomasy planktonu roślinnego w wodach powierzchniowych i od kilku lat rozmnażaniem makroalg, przede wszystkim ulw".

66 W tym względzie sprawozdanie GIPERB ujawnia duże wątpliwości w sytuacji braku dokładnych i jednakowych metod analitycznych, co utrudnia porównanie zmierzające do określenia udziału substancji mających właściwości eutrofizacyjne (azot i fosfor), wprowadzanych przez elektrownię wodną.

67 W tej sytuacji wysoki poziom eutrofizacji, jakiego doznaje płytki zalew Berre, wydaje się być związany z nadmiernym wprowadzaniem substancji odżywczych, do których obecności przyczyniły się w każdym razie w znaczny sposób zrzuty pokaźnej ilości słodkiej wody nawet o niewielkim stężeniu soli odżywczych, jak wynika to ze sprawozdania GIPREB (str. 92), biorąc zwłaszcza pod uwagę zjawisko wydzielania się fosforu zawartego w tych osadach, do którego odesłała w swoich pismach Komisja.

68 Wobec powyższego nawet jeśli jesteśmy świadkami ich zmniejszenia w okresie ostatnich lat z powodu stopniowego podejmowania środków w ramach planu odnowy zalewu, to i tak duże ilości słodkiej wody wykazujące wahania w zależności od sezonu zostały zrzucone przez elektrownię Saint-Chamas w końcowym okresie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. W szczególności należy stwierdzić, że średnia objętość zrzuconej wody, nawet ograniczona z 2,085 do 2,3 mld m^3, stanowi znaczną ilość wody szczególnie w porównaniu do objętości zalewu Berre (900 mln m^3), która jest dwa razy mniejsza.

69 Szkodliwy wpływ takich zrzutów na równowagę ekologiczną zalewu Berre, biorąc pod uwagę zarówno ich nadmierne ilości w stosunku do pojemności zalewu, jak i ich wahania, był powszechnie znany, jak to wynika zwłaszcza ze sprawozdania GIPREB przedłożonego rok po wydaniu uzasadnionej opinii Komisji. Ta okoliczność sama w sobie świadczy o niewystarczalności środków podjętych przez francuskie władze publiczne, zważywszy na zobowiązanie zawarte w art. 6 ust. 1 Protokołu.

70 Jeśli chodzi o wprowadzanie aluwiów, to dane liczbowe przedstawione w postępowaniu przed Trybunałem wskazują na znaczne zmniejszenie zrzutów od chwili uruchomienia zbiornika odcedzającego Cadarache i przyjęcia planu odnowy zalewu Berre. Mimo tego ilości aluwiów, które mogą być niesione przez wody poddawane przez elektrownię działaniu turbin, szczególnie w sytuacji maksymalnego zrzutu, są w dalszym ciągu duże.

71 Podsumowując i uwzględniając ścisły charakter zobowiązania zawartego w art. 6 ust. 1 Protokołu, pierwszy zarzut należy uznać za uzasadniony.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumenty stron

72 Według Komisji, jeśli dekret z 1972 r. w związku z porozumieniem z 19 sierpnia 1966 r. zawartym przez ministerstwo infrastruktury i EDF stanowi istotnie zezwolenie na zrzuty odpadów przez elektrownię Saint-Chamas do zalewu Berre, to zezwolenie to nie mogło być udzielone w oparciu o kryteria ustalone w Konwencji

i Protokole, a w szczególności w sekcji E załącznika III Protokołu, gdyż wydane zostało przed zatwierdzeniem tychże tekstów. Ponadto nie mogło też nakładać ograniczeń co do jakości i ilości każdej substancji zrzuconej za pośrednictwem zakładowego kanału EDF i mogącej wywierać szkodliwy wpływ na ekosystem i wykorzystanie wody morskiej.

73 Jeśli chodzi o instrukcję eksploatacji, to nie podlega ona żadnym przepisom prawnym i jej naruszenie nie może stanowić podstawy sankcji prawnej. Artykuł 6 ust. 3 Protokołu stanowi natomiast, że zezwolenie powinno być udzielone przez właściwe władze krajowe, to znaczy władze działające w ramach kompetencji przyznanych im przez wewnętrzny porządek prawny danego państwa.

74 W każdym razie instrukcja ta nie jest zgodna z kryteriami zawartymi w załączniku III Protokołu. Zezwolenie, które bierze pod uwagę wszystkie czynniki znajdujące się w tym załączniku, powinno uwzględniać skład zrzutów w ten sposób, że zezwolenie powinno było być udzielone z wyszczególnieniem ilości słodkiej wody, materiałów pozostających w zawieszeniu, azotu i fosforu.

75 Rząd francuski podnosi, że instrukcja eksploatacji ma charakter prawnie wiążący, gdyż została zatwierdzona przez organ prawodawczy, a niezastosowanie się do niej może zostać poddane sankcji. Została ona wydana na podstawie art. 15 specyfikacji załączonej do dekretu z 1972 r. po uzgodnieniu z różnymi zainteresowanymi służbami państwa i zatwierdzonej w imieniu prefekta przez regionalnego dyrektora przemysłu, badań i środowiska. Poza tym w przypadku niezastosowania się do instrukcji posiadającemu zezwolenie grozi, na podstawie obowiązującego ustawodawstwa, kara grzywny w wysokości do 12 200 EUR, a w razie powtarzających się naruszeń utrata zezwolenia.

76 Jeśli chodzi o treść instrukcji, to charakter przepisanych środków zarówno w kwestii zmniejszenia w zrzucanych wodach zawartości materiałów pozostających w zawieszeniu z 5 g/l do 2 g/l, jak i zmniejszenia wprowadzanych ilości słodkiej wody i aluwiów odpowiada przepisom zawartym w załączniku III Protokołu.

77 W konsekwencji władze francuskie udzieliły EDF zezwolenia administracyjnego na eksploatację, zmianę biegu i zrzucanie wody z rzeki Durance do zalewu Berre, zgodne z załącznikiem III Protokołu.

Ocena Trybunału

78 Jak Trybunał orzekł już w wyroku z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-213/03 Pêcheurs de l'étang de Berre (dotychczas niepublikowany w Zbiorze, pkt 41) art. 6 ust. 3 Protokołu nakłada na Państwa Członkowskie w sposób jasny, dokładny i bezwarunkowy obowiązek uzależnienia zrzutów substancji wymienionych w załączniku II tego samego Protokołu od udzielenia przez właściwe władze krajowe zezwolenia uwzględniającego należycie przepisy załącznika III tego Protokołu.

79 Według rządu francuskiego instrukcja eksploatacji, która zmienia przepisy zawarte w specyfikacji załączonej do dekretu z 1972 r. w sprawie zrzutów do zalewu Berre wód Durance, których bieg został zmieniony, wyraźnie uwzględnia plan odnowy zalewu Berre, który objęty jest postanowieniami Konwencji i Protokołu. Instrukcja ta, której postanowienia opierają się na kryteriach zawartych w załączniku III tego Protokołu, stanowi zezwolenie udzielone na podstawie art. 6 ust. 3 wyżej wymienionego Protokołu.

80 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że instrukcja eksploatacji zatwierdzona została przez regionalną dyrekcję przemysłu, badań i środowiska, podczas gdy porozumienie i specyfikacja w sprawie wodospadu Salon i Saint-Chamas na rzece Durance były przedmiotem dekretu z 1972 r.

81 W tych okolicznościach z uwag rządu francuskiego nie wynika jasno, w jaki sposób instrukcja eksploatacji mogła zgodnie z prawem zmienić właściwe przepisy zawarte w specyfikacji załączonej do dekretu z 1972 r. w celu uwzględnienia wymogu Protokołu dotyczącego udzielania zezwoleń na podstawie jego art. 6. ust. 3.

82 Rząd francuski twierdzi, że instrukcja dotycząca eksploatacji została wydana na podstawie art. 15 tego dekretu, co wynika ponadto z podstaw prawnych powołanych w instrukcji.

83 Zgodnie z art. 15 dekretu z 1972 r.:

„Przed uruchomieniem zapory dodatkowego ujęcia Mallemort wydana zostanie przez administrację, po wysłuchaniu posiadacza zezwolenia, instrukcja eksploatacji w celu ustalenia warunków otwarcia zasuw wypuszczających spiętrzoną wodę. Ta instrukcja zostanie wydana w porozumieniu z głównym inżynierem dróg i mostów z Awinionu odpowiedzialnym za służbę powodziową basenu Durance".

84 Należy jednak stwierdzić, na co wskazała także Komisja, że przepis ten dotyczy wyłącznie „warunków otwarcia zasuw wypuszczających spiętrzoną wodę" przed „uruchomieniem zapory dodatkowego ujęcia Mallemort". Nie ma w nim mowy o warunkach, w których substancje takie jak te wymienione w załączniku II Protokołu, mogą być zrzucane do zalewu Berre zgodnie z kryteriami, których celem jest uniknięcie naruszenia ekosystemu tego zalewu.

85 W tych warunkach i bez względu na zawartość instrukcji eksploatacji, mając na uwadze przepisy załącznika III Protokołu, rząd francuski nie dowiódł, że zezwolenie na zrzuty do zalewu Berre substancji wymienionych w załączniku II Protokołu zostało udzielone na podstawie art. 6 ust. 3 tego Protokołu przez właściwe władze krajowe.

86 W konsekwencji należy uznać, że również drugi zarzut Komisji jest uzasadniony.

87 Podsumowując należy stwierdzić zasadność skargi.

W przedmiocie kosztów

88 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Republiki Francuskiej, a Republika Francuska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) — **Nie podejmując wszelkich stosownych środków w celu zapobiegania masowemu i długotrwałemu zanieczyszczaniu zalewu Berre oraz zmniejszania i zwalczania takiego zanieczyszczenia oraz**

— **nie uwzględniając należycie przepisów załącznika III Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych, podpisanego w Atenach w dniu 17 maja 1980 r. i zatwierdzonego w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej decyzją Rady 83/101/EWG z dnia 28 lutego 1983 r., poprzez zmianę zezwolenia na zrzuty substancji wymienionych w załączniku II do Protokołu w następstwie jego zawarcia,**

Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 4 ust. 1 i art. 8 Konwencji o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem podpisanej w Barcelonie w dniu 16 lutego 1976 r. i zatwierdzonej w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej decyzją Rady 77/858/EWG z dnia 25 lipca 1977 r. oraz na mocy art. 6 ust. 1 i 3 Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych podpisanego w Atenach w dniu 17 maja 1980 r. i zatwierdzonego w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej decyzją Rady 83/101/EWG z dnia 28 lutego 1983 r., jak również na mocy art. 300 ust. 7 WE.

2) **Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy