SODBA SODIŠČA (drugi senat)
z dne 7. oktobra 2004*

V zadevi C-239/03,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 4. junija 2003,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata G. Valero Jordana in B. Stromsky, zastopnika,

tožeča stranka,

proti

Francoski republiki, ki jo zastopata G. de Bergues in E. Puisais, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, R. Schintgen (poročevalec), sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, P. Kūris in G. Arestis, sodnika,

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Francoska republika, s tem da:

— ni sprejela vseh ustreznih ukrepov za preprečevanje, ublažitev in boj proti hudemu in dolgotrajnemu onesnaževanju Étang de Berre (v nadaljevanju: jezero Berre), in

— ni ustrezno upoštevala določb Priloge III k Protokolu o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem iz virov na kopnem, podpisanem v Atenah 17. maja 1980, v imenu Evropske gospodarske skupnosti sprejetega s Sklepom Sveta 83/101/EGS z dne 28. februarja 1983 (UL L 67, str. 1, v nadaljevanju: Protokol), s spremembo dovoljenja za odvajanje snovi iz Priloge II k Protokolu po njegovem sprejetju,

ni izpolnila obveznosti iz členov 4(1) in 8 Konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem, podpisane v Barceloni 16. februarja 1976, v imenu Evropske gospodarske skupnosti sprejete s Sklepom Sveta 77/585/EGS z dne 25. julija 1977 (UL L 240, str. 1, v nadaljevanju: Konvencija), in člena 6(1) in (3) Protokola ter člena 300(7) ES.

Pravni okvir

2 Člen 2(a) Konvencije pojem „onesnaževanje" opredeljuje kot:

„[...] človekovo neposredno ali posredno vnašanje snovi ali energije v morsko okolje, ki ima škodljive posledice, kot so škodovanje živim virom, ogrožanje človekovega zdravja, oviranje morskih dejavnosti, vključno z ribolovom, slabša kakovost morske vode za uporabo in manj možnosti za rekreacijo in drugo uporabo."

3 Člen 4(1) Konvencije določa:

„Pogodbenice posamezno ali skupaj sprejmejo vse ustrezne ukrepe v skladu z določbami te konvencije in tistih veljavnih protokolov, katerih pogodbenice so, da preprečijo in ublažijo onesnaževanje na območju Sredozemskega morja ter se proti njemu borijo in da zavarujejo in izboljšajo morsko okolje na tem območju."

4 Člen 8 Konvencije določa:

„Pogodbenice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da preprečijo in ublažijo onesnaževanje na območju Sredozemskega morja, ki ga povzročajo izlivi iz rek, obalnih objektov ali odvodnih kanalov, ali ki izhaja iz kakršnih koli drugih virov na kopnem na njihovem ozemlju, ter se proti njemu borijo."

5 Podobno določa člen 1 Protokola:

„Pogodbenice [...] sprejmejo vse ustrezne ukrepe za preprečevanje, zmanjšanje, boj proti onesnaževanju in nadzor nad onesnaževanjem območja Sredozemskega morja, ki ga povzročajo izlivi iz rek, obalnih objektov ali odvodnih kanalov, ali ki izhaja iz kakršnih koli drugih virov na kopnem na njihovih ozemljih."

6 Člen 3(c) Protokola določa:

„Območje, na katerega se ta Protokol nanaša (v nadaljevanju: območje Protokola), je:

[...] slana močvirja, povezana z morjem."

7 Člen 4(1)(a) Protokola določa, da se ta uporablja:

„za onesnažujoče odvajanje, ki doseže območje Protokola iz virov na kopnem na ozemljih pogodbenic, zlasti

neposredno, iz izlivov, ki se odvajajo v morje, ali prek obalnega odlagališča,

posredno, prek rek, kanalov ali drugih vodotokov, vključno s podzemnimi, ali prek odtokov".

8 Člen 6(1) in (3) Protokola določa:

„1. Pogodbenice strogo omejijo onesnaževanje iz virov na kopnem na območju Protokola s snovmi, navedenimi v Prilogi II k temu protokolu.

[...]

3. Odvajanja so strogo podvržena izdaji dovoljenja pristojnih nacionalnih organov, ki ustrezno upošteva določbe Priloge III k temu protokolu."

9 Iz točk 11 in 13 Oddelka A Priloge II k Protokolu izhaja, da ureditev, ki je določena v členu 6 te priloge, zajema „[s]novi, ki lahko posredno ali neposredno škodljivo vplivajo na vsebnost kisika v morskem okolju, zlasti tiste, ki lahko povzročijo evtrofikacijo" in „[s]novi, ki lahko, čeprav so netoksične narave, postanejo škodljive za morsko okolje ali lahko ovirajo zakonite načine rabe morja zaradi količin, v katerih se odvajajo".

10 Oddelek B Priloge II določa:

„Nadzor in stroga omejitev odvajanja snovi iz Oddelka A zgoraj se morata izvajati po Prilogi III."

11 Priloga III k Protokolu določa dejavnike, ki jih je treba upoštevati „[z] namenom izdati dovoljenje za odvajanje odpadkov, ki vsebujejo snovi iz Priloge II [...]". Države pogodbenice morajo tako upoštevati „[z]načilnosti in sestavo odpadkov",

„[z]načilnosti sestavin odpadkov glede na njihovo škodljivost", „[z]načilnosti lokacije izliva in sprejema v morje", „[r]azpoložljivost tehnologij za obdelavo odpadkov" in končno „[p]otencialno prizadetost morskih ekosistemov in uporabe morske vode".

12 V skladu s členom 300(7) ES so sporazumi, sklenjeni v skladu s pogoji iz tega člena, „za institucije Skupnosti in države članice zavezujoči."

Predmet tožbe in predhodni postopek

13 Jezero Berre s površino 15.000 hektarov je slano jezero, ki je s kanalom Caronte neposredno povezano s Sredozemskim morjem. Njegova prostornina je 900 milijonov m^3.

14 Komisija je prejela pritožbo v zvezi z razgrajevanjem vodnega okolja v jezeru Berre, zlasti zaradi pritoka sladke vode iz reke Durance, ki se umetno odvaja v jezero Berre pri vsakokratnem delovanju turbine hidroelektrarne Saint-Chamas, ki jo upravlja Electricité de France (v nadaljevanju: EDF).

15 EDF je uredila in upravlja vodni padec hidroelektrarne Saint-Chamas v skladu z:

— zakonom št. 55-6 z dne 5. januarja 1955 o ureditvi reke Durance (JORF z dne 6. januarja 1955 in popravek JORF z dne 20. februarja 1955), v katerega členu 1 je

določeno, da je gradnja objektov za ureditev reke Durance, za uporabo vode za namakanje in za proizvajanje električne energije, saj je bil zgrajen stranski kanal med sotočjem reke Verdon in jezera Berre, določeno, da je v javnem interesu;

— dekretom z dne 28. septembra 1959, s katero se EDF (državno službo) pooblašča za urejanje in upravljanje vodnega padca in zbiralnika Serre-Ponçon na reki Durance in vodnih padcev na stranskem kanalu reke Durance med sotočjem reke Verdon in jezera Berre (JORF z dne 7. oktobra 1959);

— sporazumom med EDF in Ministrstvom za infrastrukturo z dne 19. avgusta 1966, katerega člen 9 določa:

— „Electricité de France bo sprejela vse ustrezne ukrepe za ustavitev izlivov v jezero Berre, če bo vsebnost trdih snovi presegla pet gramov na liter, razen če bi se zaradi prekinitve električnega toka ta ukrep izjemoma izkazal za nesprejemljivega";

— dekretom z dne 6. aprila 1972 o odobritvi sporazuma in posebnih pogojev za vodni padec hidroelektrarn Salon in Saint-Chamas na pritoku Durance (departmaji Bouches-du-Rhône, Vaucluse in Gard) (JORF z dne 18. aprila 1972, v nadaljevanju: dekret iz leta 1972), katere člen 17 posebnih pogojev določa spoštovanje določb zgoraj navedenega sporazuma z dne 19. avgusta 1966 o odvajanju v jezero Berre;

— navodili za upravljanje glede „odvajanja vode iz stranskega kanala v reko Durance zaradi zmanjšanja vnosa tekočih in trdnih snovi v jezero Berre“ (v nadaljevanju: navodila za upravljanje), ki jih je 22. aprila 1997 odobrila regionalna uprava za industrijo, raziskave in okolje.

16 Točka 2 teh navodil za upravljanje takole določa cilja zmanjšanje vnosa vode in rečnega blata:

„Vnos vode

— omejitev letnega vnosa: 2100 hm^3

— omejitev vnosa od 1. maja do 30. septembra: 400 hm^3

Vnos rečnega blata

— omejitev letnega vnosa: 200.000 ton

— omejitev vsebnosti na 2 g/l odloženih snovi

Spoštovanje kvot

Ob težavah pri upoštevanju kvot mora EDF obvestiti Odbor za oživitev (Mission de Reconquête) jezera Berre, ki bo odločil o nadaljnjih ravnanjih.“

17 Iz spisa izhaja, da objekti EDF na reki Durance niso namenjeni samo proizvajanju elektrike na regionalni ravni, ampak vplivajo tudi na varnost proizvodnje električne energije, saj zagotavljajo največjo proizvodno zmogljivost, ki je ob težavah v omrežju nemudoma na razpolago .

18 Komisija je, ker je menila, da Francoska republika ni sprejela vseh ustreznih ukrepov za preprečitev, ublažitev in boj proti hudemu in dolgotrajnemu onesnaževanju jezera Berre ali ni ustrezno upoštevala določb Priloge III k Protokolu s tem, da je spremenila dovoljenje za odvajanje snovi iz Priloge II tega protokola, in zato ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) in 8 Konvencije, člena 6(1) in (3) Protokola ter člena 300(7) ES, 10. maja 1999 francosko vlado s pisnim opominom pozvala, naj predloži svoja stališča.

19 Ker Francoska republika s svojimi utemeljitvami iz dopisa z dne 5. oktobra 1999 Komisije ni prepričala, je ta nanjo naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je ponovila vsebino pisnega opomina in jo pozvala, naj v roku dveh mesecev od vročitve tega mnenja sprejme potrebne ukrepe za prilagoditev mnenju.

20 Francoska vlada je z dopisom z dne 31. oktobra 2000 Komisiji poslala spis v odgovor na obrazloženo mnenje.

21 Ker je Komisija menila, da se na podlagi tega spisa ni mogla odpovedati očitkom, podanim v navedenem mnenju, je vložila to tožbo.

Pristojnost Sodišča

22 Francoska vlada meni, da Sodišče ni pristojno za odločanje o tožbi, ker naj obveznosti, katerih kršitev se očita francoskim organom, ne bi izhajale iz prava Skupnosti. Dejansko naj ne bi nobena direktiva Skupnosti urejala odvajanja sladke vode in odlaganja rečnega blata v slano jezero, tako da naj določbe Konvencije in Protokola, ki se nanašajo na taka odvajanja, ne bi spadale v pristojnost Skupnosti.

23 Ker se tožba zaradi neizpolnitve obveznosti lahko nanaša le na nespoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Skupnosti, je treba pred odločitvijo o dejanskem obstoju neizpolnitve ugotoviti, ali obveznosti, ki jih ima Francija in ki so predmet tožbe, izhajajo iz prava Skupnosti.

24 V tem pogledu je treba ugotoviti, da so Skupnost in njene države članice sprejele Konvencijo in Protokol na podlagi deljene pristojnosti.

25 Na podlagi sodne prakse imajo mešani sporazumi, ki so jih sklenile Skupnost, njene države članice in tretje države, v pravnem redu Skupnosti enak položaj kot sporazumi, ki so izključno v pristojnosti Skupnosti, če gre za določbe, ki spadajo v pristojnost Skupnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 30. septembra 1987 v zadevi Demirel, 12/86, Recueil, str. 3719, točka 9, in z dne 19. marca 2002 v zadevi Komisija proti Irski, C-13/00, Recueil, str. I-2943, točka 14).

26 Sodišče je iz tega sklepalo, da z zagotovitvijo spoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz sporazuma, ki so ga sklenile institucije Skupnosti, države članice v okviru pravnega reda Skupnosti izpolnjujejo obveznost do Skupnosti, ki je prevzela odgovornost za pravilno izvajanje sporazuma (zgoraj navedeni sodbi Demirel, točka 11, in Komisija proti Irski, točka 15).

27 V tem primeru določbe Konvencije in Protokola nedvomno zajemajo področje, ki večinoma sodi v pristojnost Skupnosti.

28 Varstvo okolja, ki je cilj Konvencije in Protokola, večinoma ureja zakonodaja Skupnosti, vključno z varstvom vod pred onesnaževanjem (glej zlasti Direktivo Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (UL L 135, str. 40), Direktivo Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL L 375, str. 1) in Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, str. 1)).

29 Ker Konvencija in Protokol tako ustvarjata pravice in obveznosti na področju, ki ga večinoma ureja zakonodaja Skupnosti, je v interesu Skupnosti, da zadnja in njene države članice spoštujejo obveznosti iz teh aktov.

30 Okoliščina, da odvajanja sladke vode in odlaganja rečnega blata v morsko okolje, na katero se nanaša ta tožba, Skupnost še ni uredila, ni taka, da bi to ugotovitev postavila pod vprašaj.

31 Iz zgoraj navedenega izhaja, da uporaba členov 4(1) in 8 Konvencije ter člena 6(1) in (3) Protokola za odvajanje sladke vode in odlaganje rečnega blata v slano jezero, ko teh odvajanj Skupnost še ni uredila s posebnimi predpisi, spada v okvir Skupnosti, če so ti členi navedeni v mešanih sporazumih, ki so jih sklenile Skupnost in njene države članice in ki zadevajo področje, ki ga večinoma ureja pravo Skupnosti. Sodišče je na podlagi člena 226 ES torej pristojno, da presodi, ali država članica spoštuje te člene.

Temelj

32 V utemeljitev svoje tožbe je Komisija navedla dva očitka:

— kršitev člena 6(1) Protokola v povezavi s členoma 4(1) in 8 Konvencije, ker Francoska republika ni sprejela potrebnih ukrepov za strogo omejitev vnašanja snovi, ki imajo škodljive posledice, ki so opisane v členu 2(a) Konvencije, v jezero Berre z namenom boja proti onesnaževanju tega jezera in dolgoročnega zmanjšanja tega onesnaževanja;

— kršitev člena 6(3) Protokola, ker naj dovoljenje za odvajanje odpadkov iz hidroelektrarne Saint-Chamas v jezero Berre ne bi bilo izdano na podlagi meril, ki jih določata Konvencija in Protokol.

Prvi očitek

Trditve strank

33 Komisija trdi, da člen 6(1) Protokola zajema obveznost rezultata.

34 Komisija trdi, da na podlagi več znanstvenih študij obstaja soodvisnost med prostornino sladke vode, rečnega blata in usedlin, ki jih hidroelektrarna Saint-Chamas odvaja v jezero Berre, na eni strani in stopnjo slanosti, razsoljevanjem in slojevitostjo vod v jezeru, evtrofikacijo zaradi čezmernega vnosa hranil (hranilnih soli) ter škodljivim vplivom na favno, floro in rekreacijske zmogljivosti jezera Berre, na drugi strani. Komisija ne trdi, da je delovanje hidroelektrarne Saint-Chamas edini razlog za onesnaževanje jezera Berre, ampak da mu lahko pripišemo bistveni del tega onesnaževanja.

35 Komisija dodaja, da je treba člen 6(1) Protokola brati ob upoštevanju člena 6(3) istega protokola, ki določa, da so zadevna odvajanja snovi strogo podvržena izdaji dovoljenja, ki ustrezno upošteva določbe Priloge III k Protokolu II. Iz tega naj bi izhajalo, da je odvajanje teh snovi, če ni dovoljeno, prepovedano, kar naj bi pomenilo, da naj bi država natančno poznala vrsto in obseg odvajanih snovi.

36 Obstoj regionalnega pomanjkanja ali šibka varnost oskrbe z električno energijo v regiji Provence-Alpes-Côte d'Azur (v nadaljevanju: regija PACA) naj ne bi upravičevala kršitev člena 6(1) Protokola, še posebej, ker naj bi obstajala še druga rešitev za zagotavljanje varnosti omrežja, to je gradnja strateškega daljnovoda z napetostjo 400.000 voltov v regiji med Boutrom in Carrosom.

37 Onesnaževanje jezera Berre se je v zadnjih letih v okviru načrta za oživitev tega jezera sicer zmanjšalo, vendar je bilo zmanjšanje odvajanj zapoznelo, neredno in predvsem zelo omejeno. Komisija zlasti meni, da celotna količina največjih mogočih letnih odvajanj, ki jo določa navedeni načrt, ni v skladu z dolgoročno oživitvijo morskega okolja v jezeru Berre.

38 Francoska vlada meni, da člen 6(1) Protokola zajema obveznost uporabe ustreznih ukrepov. V tem primeru naj bi morala torej Francoska republika le dokazati, da je dejansko uvedla zadostne pravne ukrepe za zmanjšanje onesnaževanja zaradi odvajanja sladke vode in odlaganja rečnega blata.

39 V tem pogledu naj bi poseben energetski položaj regije PACA utemeljeval strateške interese hidroelektrarn Salon in Saint-Chamas. Bodoči daljnovod z napetostjo 400.000 voltov „Boutre-Carros" naj bi pomenil le en del celovitega programa za rešitev težav z oskrbo z električno energijo v regiji.

40 Prvič, francoska vlada ugovarja trditvi Komisije, da se jezero Berre od leta 1983 močno, dolgo in značilno onesnažuje iz virov na kopnem, kar negativno in znatno vpliva na favno, floro in rekreacijske zmogljivosti. Francoska vlada sicer ne zatrjuje, da dejavnost hidroelektrarne Saint-Chamas ne vpliva na onesnaževanje jezera,

vendar poudarja pomen drugih dejavnikov onesnaževanja (industrializacija njegovega obrežja, prirastek prebivalstva, kmetijske dejavnosti), z znanstvenega stališča izpodbija ugotovitve Komisije o slanosti jezera in poudarja vpliv vetra na mešanje vodnega stolpca, ki naj bi ga Komisija podcenjevala.

41 K oživitvi jezera naj bi pripomogel le celovit pristop, ki naj bi zmanjšanje virov onesnaževanja dosegel z vplivanjem na najbolj pomembne dejavnike. Razlaga, ki temelji izključno na vnosu sladke vode, naj ne bi omogočala niti obrazložitve pojavov niti določitve ustreznih rešitev.

42 Do zdaj naj ne bi sicer nobena resna študija niti dokazala ribogojskih zmogljivosti jezera Berre niti preučila temeljnih vzrokov za zmanjšanje ribolovne dejavnosti v jezeru Berre v zadnjih letih ali dejavnikov, ki bi lahko ovirali to dejavnost.

43 Navsezadnje naj trditve Komisije glede evtrofikacije jezera Berre ne bi bile utemeljene. Temeljile naj bi na nepopolnih študijah, starejših od leta 1993.

44 Drugič, francoska vlada nasprotuje trditvi Komisije, po kateri naj bi bilo zmanjšanje odvajanja „zapoznelo, neredno in zelo omejeno". V tem pogledu navaja številčne podatke o uporabi ukrepov, predvidenih z načrtom za oživitev jezera Berre.

45 Nazadnje francoska vlada nasprotuje zatrjevanemu omejenemu učinku ukrepov, ki so jih sprejeli javni organi za dolgoročno zmanjšanje onesnaževanja jezera Berre. Presoja Komisije o nezadostnem zmanjšanju odvajanja naj bi temeljila zlasti na prenizki presoji izboljšanja od leta 1997 naprej, kar naj bi dokazovale ugotovitve Odbora za oživitev (Mission de reconquête) jezera Berre za leta od 1994 do 1999.

Presoja Sodišča

46 Iz členov od 1 do 4 Protokola izhaja, da je cilj slednjega preprečevanje, zmanjšanje in boj proti onesnaževanju ter nadzor nad onesnaževanjem območja Sredozemskega morja, ki ga povzročajo odvajanja iz rek, obalnih obratov ali izlivov ali ki izhaja iz katerih koli drugih kopenskih virov na ozemljih držav članic. V ta namen je v členu 1 Protokola, v katerem so ponovljene obveznosti, ki jih imajo pogodbenice na podlagi členov 4 in 8 Konvencije, določena obveznost pogodbenic, da sprejmejo „vse ustrezne ukrepe".

47 Podrobneje, v členu 6(1) Protokola se pogodbenicam nalaga obveznost, da „strogo omejijo onesnaževanje iz virov na kopnem na območju Protokola s snovmi, navedenimi v Prilogi II" k temu protokolu. Oddelek B te Priloge prav tako navaja „strogo omejitev" odvajanja snovi, navedenih v Oddelku A.

48 Iz člena 3(c) Protokola izhaja, da območje, na katero se ta nanaša, zajema slana jezera, povezana z morjem, torej jezero Berre. Čeprav je bilo slednje skozi svojo zgodovino res slano le kratko obdobje, ker je bil kanal Caronte, ki ga povezuje z morjem, izkopan leta 1863 in poglobljen leta 1925, se stranki strinjata, da kot morsko okolje pomeni referenčni ekološki položaj.

49 Snovi, ki so navedene v Prilogi II, v točkah 11 in 13 Oddelka A zajemajo „snovi, ki lahko posredno ali neposredno škodljivo vplivajo na vsebnost kisika v morskem okolju, zlasti tiste, ki lahko povzročijo evtrofikacijo" in „snovi, ki lahko, čeprav so netoksične narave, postanejo škodljive za morsko okolje ali lahko ovirajo zakonite načine rabe morja zaradi količin, v katerih se odvajajo".

50 Pogodbenice imajo torej na podlagi člena 6(1) Protokola v povezavi s členom 1 tega protokola posebej strogo obveznost, in sicer, da z „ustreznimi ukrepi" „strogo omejijo" onesnaževanje območja iz virov na kopnem zaradi odvajanja zlasti snovi, ki lahko, „čeprav so netoksične narave", postanejo škodljive za morsko okolje. Ta strogost izraža naravo sredstva, ki je namenjeno zlasti izogibanju onesnaževanja zaradi nedejavnosti javnih organov.

51 Kot je pravilno poudarjala Komisija, je treba obseg te obveznosti obravnavati glede na člen 6(3) Protokola, ki z uvedbo sistema predhodnega dovoljenja pristojnih državnih organov za odvajanje odpadkov, ki vsebujejo snovi iz Priloge II, zahteva, naj države članice nadzorujejo onesnaževanje iz virov na kopnem na območju, kjer se uporablja Protokol.

52 V tem primeru Komisija zatrjuje:

— da je jezero Berre od leta 1983 utrpelo močno, dolgo in značilno onesnaževanje iz virov na kopnem, kar zelo negativno vpliva na favno, floro in rekreacijske zmogljivosti;

— da to onesnaževanje lahko pripišemo zlasti odvajanju velikih količin sladke vode, rečnega blata in usedlin iz hidroelektrarne Saint-Chamas;

— da, čeprav je res, da so se ta odvajanja zmanjšala, še posebej leta 1997 in 1998, je zmanjšanje zapoznelo, neredno in zelo omejeno, tako da naj ukrepi, ki so jih sprejeli javni organi, zlasti v okviru načrta za oživitev jezera Berre, ne bi bili ustrezni.

53 Francoska vlada ne zanika niti, da se jezero Berre onesnažuje, niti, da dejavnost hidroelektrarne Saint-Chamas vpliva na to onesnaževanje, ampak poudarja pomen drugih virov onesnaževanja, kot so industrializacija obrežja jezera, prirastek prebivalstva v bližnjih občinah, razširitev kmetijskih dejavnosti ali poslabšanje kakovosti voda v rekah, ki se izlivajo v jezero. Za oživitev slednjega naj bi bil potreben celosten pristop, ki se ne more osredotočiti samo na en vir onesnaževanja.

54 Te utemeljitve ni mogoče sprejeti.

55 Okoliščina, da so vzrok onesnaževanja jezera Berre poleg odvajanja sladke vode iz hidroelektrarne Saint-Chamas tudi človeški ali drugi dejavniki, ne more postaviti pod vprašaj obstoja onesnaževanja iz virov na kopnem zaradi delovanja turbine hidroelektrarne.

56 Francoska vlada ni niti nasprotovala niti poskušala nasprotovati trditvi Komisije, da je dotok ogromne količine sladke vode z veliko vsebnostjo usedlin, ki neredno doteka po kanalu hidroelektrarne EDF, resno zmotil ekološke razmere biotopa jezera Berre. V skladu s točko 13 Oddelka A Priloge II k Protokolu taka odvajanja, „čeprav so netoksične narave, postanejo škodljiv[a] za morsko okolje [...] zaradi količin, v katerih se odvajajo". Poleg tega, kot v svojih pisnih vlogah poudarja tožena stranka, je bil eden od ciljev načrta za oživitev jezera Berre, ki ga je leta 1993 sprejela francoska vlada, prav zmanjšanje letnega odvajanja sladke vode in usedlin iz kanala hidroelektrarne Saint-Chamas.

57 Treba je torej preveriti, ali je bil ukrep javnih organov z vidika njihove obveznosti, da strogo omejijo tako ugotovljeno onesnaževanje iz virov na kopnem, ustrezen.

58 Francoska vlada navaja, da je načrt za oživitev jezera Berre od leta 1994/1995 omogočil 40-odstotno znižanje povprečne prostornine sladke vode, ki jo je odvajala hidroelektrarna, v primerjavi s prejšnjimi obdobji. Količine odlaganja rečnega blata naj bi se od leta 1981 zmanjšale na osmino, od povprečno 800.000 na 100.000 ton letno v zadnjih osmih letih, s povprečno dnevno vsebnostjo usedlin, ki je danes omejena na 1g/l. Vnosa hranljivih soli iz kanala hidroelektrarne EDF naj bi bilo za fosfor le 10 do 20 % celote. V vsakem primeru naj bi obstajala negotovost glede deleža vnosov iz kanala EDF pri onesnaževanju z dušikom in fosforjem.

59 Francoska vlada trdi, da je utemeljitev, da naj bi bilo zmanjšanje odvajanja zapoznelo, neredno in omejeno, napačna.

60 V tem pogledu iz spisa (predvsem iz vmesnega poročila Conseil général des ponts et chaussées (Splošnega sveta uprave za gradnjo cest) iz januarja 1999 (str. 11, v nadaljevanju: vmesno poročilo), poročila javnega interesnega združenja za oživitev jezera Berre z naslovom „Ugotovitvena bilanca ‚zdravstvenega stanja okolja'" iz novembra 2002, (str. 36 in 37, v nadaljevanju: poročilo GIPREB) in iz posodobljene bilance GIPREB iz leta 2002 (str. 16 in 17)) izhaja naslednje:

— „povprečna letna prostornina sladke vode, ki jo je odvajala hidroelektrarna Saint-Chamas med letoma 1966 in 2000, obdobjem, ki so ga s Protokolom odobrile Skupnost in države članice, je znašala 3,09 milijard m^3;

— po uveljavitvi načrta za oživitev in omejitev, ki so bile določene za EDF, je bila povprečna prostornina odvajanih voda močno znižana, povprečni letni vnos med 1. novembrom 1995 in 31. oktobrom 2001 je bil 2,085 milijard m^3, kar pomeni 30-odstotno znižanje;

— vendar pa se letni vnos sladke vode iz hidroelektrarne ob upoštevanju nihanja delovanja turbine hidroelektrarne spreminja glede na sezono in leto. Tako so bila v letih 1999/2000, obdobju, v katerem je bilo izdano obrazloženo mnenje v tem postopku, odvajanja iz hidroelektrarne posebej visoka, do česar naj bi po mnenju GIPREB prišlo zaradi primanjkljaja oskrbe z električno energijo v regiji PACA;

— vnos velikih količin sladke vode tako vpliva na pomanjkanje kisika v osrednjem in globokem delu jezera, kjer je velika razlika v slanosti površinske in globinske vode. V tem delu gostost dejansko omejuje obnavljanje globinske vode in povzroča oblikovanje neprepustnih plasti in pomanjkanje kisika z redkimi in kratkimi obdobji dotoka kisika, kadar so sunki vetra dovolj močni za zagotavljanje mešanja voda."

61 Glede količine rečnega blata, ki ga naplavi pritok iz reke Durance, je treba na splošno ugotoviti, da vnos teh snovi „negativno vpliva na okolje, še posebej na živalske in rastlinske vrste, ker poveča motnost vode. Prodiranje svetlobe se je zmanjšalo, kar omejuje uspevanje vodnih rastlin. Rečno blato, ki se v velikih količinah odlaga na dno, prav tako vpliva na favno jezerskega dna" (posodobljena bilanca GIPREB, str. 17).

62 Iz poročila GIPREB (str. 41) izhaja, da sta vzpostavitev bazena z usedlino Cadarache leta 1980 in sprejetje načrta za oživitev jezera Berre omogočila zmanjšanje vnosa rečnega blata iz hidroelektrarne z letno količino odlaganja v višini 200.000 ton in vsebnostjo usedlin, ki je omejena na 2 g/l. Vnosi so dosegli celo samo 143.000 ton leta 1999/2000 in 92.000 ton leta 2000/2001 s povprečno dnevno vsebnostjo 1 g/l, medtem ko je bilo letno povprečje v obdobju 1966-2000 450.000 ton.

63 Na podlagi posodobljene bilance GIPREB (str. 17) pa je med letoma 1997 in 2000 hidroelektrarna odvedla med 50 in 80 % celotnega vnosa rečnega blata v jezero Berre. Poleg tega vmesno poročilo (str. 13) opominja, da bi odlaganje ob največji zmogljivosti hidroelektrarne (250 m^3/s) in ob najvišji vsebnosti usedlin (2 g/l), ki bi trajalo dlje kot en dan, zadostovalo za vnos več kot 40.000 ton rečnega blata v jezero. Kot poudarja Komisija, je ta raven v primerjavi z mejnimi vrednostmi, določenimi za objekte za čiščenje odplak, zelo visoka.

64 Glede vnosa hranljivih soli iz hidroelektrarne ni sporno, da čezmerni vnos hranil v morsko okolje zaradi razraščanja rastlin in s tem kopičenja organskih snovi ter pomanjkanja kisika, zaradi katerega se je povečala stopnja smrtnosti rib, posebej bentalnih vrst, povzroča evtrofikacijo.

65 Francoska vlada je sama priznala, da je od leta 1995 in še posebej od leta 1998 naprej opazila presenetljiv razvoj ulv (zelene plime) in v manjšem obsegu enteromorfnih alg, nitrofilskih vrst, ki so prilagojene na nizko slanost in katerih razvoj je večji v evtrofnem okolju. V posodobljeni bilanci (str. 31) GIPREB podobno sklepa, da je „[j]ezero Berre v stanju evtrofikacije, na katero vpliva proizvajanje fitoplanktonske biomase, ki je v površinskih vodah še vedno zelo velika, in v zadnjih nekaj letih razraščanje makroalg, predvsem ulv."

66 Ker ni natančnih in enotnih postopkov za analizo, poročilo GIPREB izkazuje veliko negotovost, kar otežuje primerjavo pri določanju deleža, ki ga ima pri odvajanju evtrofnih snovi (dušika in fosforja) hidroelektrarna.

67 Ob tem se zdi, da je zvišana raven evtrofikacije, ki pesti plitvo jezero Berre, povezana s čezmernim vnosom hranil, na pojav katerega naj bi vsekakor bistveno vplivalo odvajanje velikih količin sladke vode, čeprav z majhno vsebnostjo hranljivih soli, kot izhaja iz poročila GIPREB (str. 92), zlasti ob upoštevanju pojava izpusta fosforja, ki je prisoten v usedlinah, na kar je v svojih aktih opozorila Komisija.

68 Glede na zgoraj navedeno so se v obdobju ob koncu predhodnega postopka iz hidroelektrarne Saint-Chamas v jezero Berre odvajale velike količine sladke vode, ki so se glede na sezono zelo spreminjale, čeprav je bilo v zadnjih letih zaradi neprestanih ukrepov, ki so bili sprejeti v okviru načrta za oživitev, mogoče opaziti njihovo zmanjšanje. Ugotoviti je treba zlasti, da je povprečna letna količina odvajane vode, čeprav je bila omejena na od 2,085 do 2,3 milijarde m^3, velika, še posebej v primerjavi s prostornino jezera Berre (900 milijonov m^3), ki je dvakrat manjše.

69 Kot izhaja predvsem iz poročila GIPREB, ki je bilo predloženo eno leto po obrazloženem mnenju Komisije, so bili škodljivi vplivi takih odvajanj za ekološko ravnovesje jezera Berre z vidika čezmernih količin v primerjavi z velikostjo jezera in njihovega nihanja znani. Ta okoliščina sama po sebi potrjuje pomanjkljivost ukrepov, ki so jih sprejeli francoski javni organi v zvezi z obveznostjo, ki je določena v členu 6(1) Protokola.

70 Glede odlaganja rečnega blata številke, ki so bile navedene pred Sodiščem, izkazujejo očitno zmanjšanje odlaganja po vzpostavitvi bazena z usedlino Cadarache in sprejetju načrta za oživitev jezera Berre. Količine, ki bi jih lahko naplavile vode iz turbine hidroelektrarne, še posebej, kadar odlaganje poteka ob največjem možnem pretoku, vsekakor ostajajo zelo visoke.

71 Zato je treba ob upoštevanju strogega značaja obveznosti, ki je določena v členu 6(1) Protokola, prvi očitek šteti za utemeljen.

Drugi očitek

Trditve strank

72 Komisija meni, da čeprav bi lahko dekret iz leta 1972 v povezavi s sporazumom med Ministrstvom za infrastrukturo in EDF z dne 19. avgusta 1966 šteli za dovoljenje za odvajanje odpadkov hidroelektrarne Saint-Chamas v jezero Berre, pa to dovoljenje,

ki je starejše od Konvencije in Protokola, ni moglo biti izdano na podlagi meril, ki jih določata ta akta, posebej tistih, ki so določena v Oddelku E Priloge III k Protokolu. Prav tako naj v dovoljenju ne bi mogle biti določene kakovostne in količinske omejitve za vsako od snovi, ki se odvajajo iz kanala hidroelektrarne EDF in ki bi lahko škodile ekosistemom in rabi morske vode.

73 Navodila za upravljanje ne spadajo v kakršen koli pravni okvir in njihova kršitev naj se ne bi mogla pravno sankcionirati. Vendar pa člen 6(3) Protokola podrobno določa, da morajo dovoljenje izdati pristojni nacionalni organi, to je tisti, ki delujejo v okviru pristojnosti, ki jim jih dodeljuje nacionalni pravni red zadevne države.

74 V vsakem primeru naj ta navodila ne bi izpolnjevala meril, ki so določena v Prilogi II k Protokolu. Ob upoštevanju vseh dejavnikov iz te priloge bi moralo dovoljenje upoštevati sestavo odvajanj, tako da bi moralo biti izdano posamično za količino sladke vode, usedlin, dušika in fosforja.

75 Francoska vlada trdi, da so navodila o upravljanju pravno zavezujoča, kar je potrdil pristojni organ, in da se lahko njihovo nespoštovanje sankcionira. Sprejeta naj bi bila na podlagi člena 15 posebnih pogojev, ki so priloženi k dekretu iz leta 1972, po uskladitvi z glavnimi zadevnimi službami države, v imenu prefekta pa naj bi ga potrdil regionalni direktor za industrijo, raziskave in okolje. Poleg tega bi se lahko koncesionarja ob nespoštovanju navodil v skladu z veljavno zakonodajo kaznovalo z globo do 12.200 evrov, ob ponovnih kršitvah pa bi lahko koncesijo izgubil.

76 Kar zadeva vsebino sporazuma, ukrepi, ki so predpisani za zmanjšanje motnosti odvajane vode s 5 g/l na 2 g/l ter za zmanjšanje vnosa sladke vode in odlaganja rečnega blata, ustrezajo določbam iz Priloge III k Protokolu.

77 Francoski organi so zato v skladu s Prilogo III k Protokolu EDF izdali dovoljenje za izkoriščanje in odvajanje voda iz reke Durance v jezero Berre.

Presoja Sodišča

78 Kot je Sodišče že presodilo v sodbi z dne 15. julija 2004 v zadevi Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, ZOdl., str. I-7357, točka 41), člen 6(3) Protokola jasno, natančno in brezpogojno določa obveznost držav članic, da morajo odvajanje snovi, navedenih v Prilogi II k Protokolu, pogojevati s tem, da morajo pristojni nacionalni organi izdati dovoljenje, pri čemer je treba ustrezno upoštevati določbe Priloge III k temu protokolu.

79 Francoska vlada meni, da se v navodilih o upravljanju, s katerimi se spreminja določbe posebnih pogojev, ki so priloženi k dekretu iz leta 1972, o odvajanju voda, ki iz reke Durance v jezero Berre, upošteva prav načrt za oživitev jezera Berre, ki spada v okvir določb Konvencije in Protokola. Ta navodila, katerih določbe temeljijo na merilih iz Priloge III k temu protokolu, naj bi pomenila dovoljenje, ki je bilo izdano na podlagi člena 6(3) navedenega Protokola.

80 V tem pogledu zadostuje, da ugotovimo, da je navodila o upravljanju potrdil regionalni direktorat za industrijo, raziskave in okolje, medtem ko sta Konvencija in posebni pogoji za vodni padec hidroelektrarn Salon in Saint-Chamas predmet dekreta iz leta 1972.

81 V teh okoliščinah iz ugotovitev francoske vlade ni jasno razvidno, kako bi lahko navodila o upravljanju zakonito spremenila upoštevne določbe iz posebnih pogojev, ki so priloženemu dekretu iz leta 1972, zato da bi se upoštevale določbe Protokola o izdajanju dovoljenj na podlagi člena 6(3) Protokola.

82 Francoska vlada zatrjuje, da naj bi bila navodila o upravljanju sprejeta na podlagi člena 15 navedene odločbe, kot sicer izhaja iz pravne podlage, navedene v navodilih.

83 Člen 15 dekreta iz leta 1972 določa:

„Pred začetkom delovanja jezu pomožnega zajetja v Mallemortu bo upravni organ po zaslišanju zadevnega koncesionarja sprejel navodila o upravljanju za določitev pogojev odpiranja zapornic za odtok narasle vode. Ta navodila o upravljanju bodo sprejeta v soglasju s tehničnim direktorjem uprave za gradnjo cest v Avignonu, ki je odgovoren za poplavni režim v bazenu reke Durance."

84 Kot je poudarila Komisija, pa je treba ugotoviti, da se ta določba nanaša izključno na „pogoje odpiranja zapornic za odtok narasle vode" pred „začetkom delovanja jezu pomožnega zajetja v Mallemortu". Okoliščine, v katerih bi se lahko snovi, kot so tiste, ki so naštete v Prilogi II k Protokolu, odvajale v jezero Berre v skladu z merili za izogibanje škodovanju njegovemu ekosistemu, niso navedene.

85 V teh okoliščinah, ne glede na vsebino navodil o upravljanju, glede na določbe Priloge III k Protokolu francoska vlada ni dokazala, da so pristojni nacionalni organi na podlagi člena 6(3) istega protokola izdali dovoljenje za odvajanje snovi, ki so navedene v Prilogi II k Protokolu, v jezero Berre.

86 Drugi očitek Komisije je treba zato prav tako sprejeti.

87 Tožbi je treba zato ugoditi.

Stroški

88 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Francoski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenima razlogoma ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1) Francoska republika, s tem da:

— ni sprejela vseh ustreznih ukrepov za preprečitev, ublažitev in boj proti hudemu in dolgotrajnemu onesnaževanju jezera Berre, in

— ni ustrezno upoštevala določb Priloge III k Protokolu o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem iz virov na kopnem, podpisanem v Atenah 17. maja 1980, v imenu Evropske gospodarske skupnosti sprejetega s Sklepom Sveta 83/101/EGS z dne 28. februarja 1983, s spremembo dovoljenja za odvajanje snovi iz Priloge II k Protokolu po njegovem sprejetju,

ni izpolnila obveznosti iz členov 4(1) in 8 Konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem, podpisane v Barceloni 16. februarja 1976, v imenu Evropske gospodarske skupnosti sprejete s Sklepom Sveta 77/585/EGS z dne 25. julija 1977, in člena 6(1) in (3) Protokola o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem iz virov na kopnem, podpisanega v Atenah 17. maja 1980, v imenu Evropske gospodarske skupnosti sprejetega s Sklepom Sveta 83/101/EGS z dne 28. februarja 1983, ter člena 300(7) ES.

2) Francoski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi