

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER

vom 16. Mai 2000¹

1. Mit der vorliegenden Klage gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) begehrt das Königreich Spanien die Nichtigerklärung des Beschlusses 97/825/EG des Rates vom 24. November 1997² über den Abschluss des Übereinkommens über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau (Donauschutzübereinkommen)³. Es wird gerügt, der Rat habe sich für den Erlass dieses Rechtsakts, der zur gemeinsamen Umweltpolitik gehört, auf eine ungeeignete Vertragsbestimmung gestützt.

und Kriterien (Absatz 3) fest, die der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Durchführung dieser Politik beachten muss⁴.

3. Gemäß Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag werden mit dieser Politik folgende Ziele verfolgt:

„— Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;

I — Rechtlicher Rahmen

— Schutz der menschlichen Gesundheit;

A — Der Vertrag

— umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;

2. Artikel 130r EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 174 EG) definiert den Regelungsgegenstand der Umweltpolitik der Gemeinschaft und legt eine Reihe von Zielen (Absatz 1), Grundsätzen (Absatz 2)

— Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung re-

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Im Folgenden: Beschluss 97/825 oder angefochtener Beschluss.

3 — ABl. L 342, S. 18; im Folgenden: Übereinkommen.

4 — Vgl. Urteile vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-284/95 (Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Randnr. 36) und in der Rechtssache C-341/95 (Bettati, Slg. 1998, I-4355, Randnr. 34).

gionaler oder globaler Umweltprobleme.“

4. Artikel 130r Absatz 4 EG-Vertrag regelt den Umfang der Außenkompetenz der Gemeinschaft in Fragen der Umwelt. Er normiert für den Abschluss internationaler Umweltabkommen mit Drittstaaten und den zuständigen internationalen Organisationen⁵ den Grundsatz einer konkurrierenden Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Er legt außerdem das für die Annahme dieser Abkommen zu beachtende Verfahren fest.

5. So heißt es in dieser Bestimmung:

„Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Gemeinschaft können Gegenstand von Abkommen zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien sein, die nach Artikel 228 ausgehandelt und geschlossen werden.“

6. Artikel 228 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 300 EG), die allgemeine

Grundvorschrift für den Abschluss von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen, regelt umfassend das Verfahren für die Aushandlung, den Abschluss und die Durchführung dieser Abkommen⁶. Er ist unter Ausschluss jeder anderen Bestimmung u. a. anwendbar, wenn solche Abkommen die in Artikel 130r EG-Vertrag festgelegte gemeinsame Politik zum Gegenstand haben.

7. Artikel 228 Absatz 2 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG-Vertrag bestimmt:

„(2) Vorbehaltlich der Zuständigkeiten, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt, werden die Abkommen vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission geschlossen. Der Rat beschließt einstimmig, wenn das Abkommen einen Bereich betrifft, in dem für die Annahme interner Vorschriften die Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie im Fall der in Artikel 238 genannten Abkommen.

(3) Mit Ausnahme der Abkommen im Sinne des Artikels 113 Absatz 3 schließt der Rat die Abkommen nach Anhörung des Europäischen Parlaments, und zwar auch in den Fällen, in denen das Abkommen einen Bereich betrifft, bei dem für die Annahme interner Vorschriften das Verfahren des Artikels 189b oder des Artikels 189c anzuwenden ist. Das Europäische Parla-

5 — Insbesondere denen der Vereinten Nationen, des Europarates oder bestimmter ständiger Kommissionen für die Überwachung bestimmter Ökosysteme wie die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung.

6 — Artikel 228 EG-Vertrag gilt aber nicht für Abkommen im Rahmen der gemeinsamen Währungspolitik (vgl. Artikel 109 EG-Vertrag [jetzt Artikel 111 EG]) und Handelspolitik (vgl. Artikel 113 EG-Vertrag [nach Änderung jetzt Artikel 133 EG]).

ment gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist ab, die der Rat entsprechend der Dringlichkeit festlegen kann. Ergeht innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme, so kann der Rat einen Beschluss fassen.“

(2) Abweichend von dem Beschlussverfahren des Absatzes 1 und unbeschadet des Artikels 100a erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig

8. Artikel 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG) bildet die besondere Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit der Gemeinschaft in Fragen der Umwelt. Er bezeichnet die zu der Festlegung dieser Politik ermächtigten Organe und das auf diesem Gebiet einzuhaltende Beschlussverfahren. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union können für den Erlass von Rechtsakten, die unter Artikel 130r fallen, zwei verschiedene Verfahren anwendbar sein⁷.

— Vorschriften überwiegend steuerlicher Art,

— Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung — mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung und allgemeiner Maßnahmen — sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen,

9. Artikel 130s Absätze 1 und 2 bestimmt:

„(1) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 189c und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Artikel 130r genannten Ziele.

— Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.

7 — Nach der Regelung der Einheitlichen Europäischen Akte bestand nur ein einziges Verfahren. In Artikel 130s hieß es nämlich: „Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig“; seit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam gilt Artikel 175 Absatz 1 EG in geänderter Fassung und bestimmt, dass das in der Regel geltende Beschlussverfahren im Bereich der Umweltpolitik das Verfahren des Artikels 251 EG ist.

Der Rat kann nach dem Verfahren des Unterabsatzes 1 festlegen, in welchen der in diesem Absatz genannten Bereiche mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird.“

B — *Der angefochtene Beschluss*

C — *Das Übereinkommen*

10. Der angefochtene Beschluss wurde auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 228 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG-Vertrag gemäß dem Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau im Namen der Gemeinschaft⁸ erlassen. Er stellt den Rechtsakt dar, mit dem der Rat das am 29. Juni 1994 in Sofia (Bulgarien) unterzeichnete Übereinkommen im Namen der Gemeinschaft genehmigte⁹.

11. Das Übereinkommen zielt auf „die Festlegung von Rahmenbedingungen für die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zum Schutz der Gewässer, zur Vorbeugung und Kontrolle der Verschmutzung der Donau und zur Sicherstellung einer verträglichen Nutzung der Wasserressourcen in den Anrainerstaaten“¹⁰.

12. Mit dem Abschluss des Übereinkommens will es der Rat der Gemeinschaft ermöglichen, zur Erreichung der in Artikel 130r EG-Vertrag niedergelegten Ziele beizutragen¹¹.

13. Artikel 2 Absätze 1, 2 und 3 des Übereinkommens definiert die von den Vertragsparteien verfolgten Ziele. Sie bestehen im Wesentlichen darin, zum Vorteil aller Anrainerstaaten die Gewässergüte der Donau zu erhalten und soweit wie möglich die Verbesserung und eine rationelle Nutzung dieser natürlichen Ressource zu erreichen.

14. Artikel 2 Absatz 7 ermächtigt die Vertragsparteien zur Annahme von Schutzregelungen, die es ihnen ermöglichen, strengere Maßnahmen zu beschließen und durchzuführen als jene, die sich aus den Bestimmungen des Übereinkommens ergeben.

15. Artikel 3 umschreibt den Geltungsbereich des Übereinkommens. So unterliegen dem Übereinkommen gemäß Artikel 3 Absatz 2 insbesondere bestimmte Vorhaben und laufende Maßnahmen¹², „soweit sie grenzüberschreitende Auswirkungen haben oder haben können“.

8 — ABl. 1996, C 288, S. 19.

9 — Artikel 1 des Beschlusses 97/825.

10 — Dritte Begründungserwägung des Beschlusses 97/825.

11 — Achte Begründungserwägung des Beschlusses 97/825.

12 — Wie die Einleitung von Abwässern, die Wärmeeinleitung, Vorhaben und Maßnahmen auf dem Gebiet wasserbaulicher Arbeiten, der Betrieb von bestehenden wasserbautechnischen Anlagen, z. B. Reservoirs und Wasserkraftanlagen, Vorhaben und Maßnahmen zur Gewässernutzung wie Wasserkraftnutzung, Wasserableitungen und Wasserentnahmen sowie der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen.

16. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 des Übereinkommens schaffen die Vertragsparteien „die erforderlichen innerstaatlichen Voraussetzungen und Grundlagen..., um einen wirksamen Gewässerschutz und eine verträgliche Wassernutzung zu gewährleisten und um dadurch auch grenzüberschreitende Auswirkungen zu vermeiden, zu überwachen und zu verringern“.

17. Artikel 6 regelt besondere Maßnahmen, die das Übereinkommen zum Schutz der Wasserressourcen der Donau vorsieht.

18. Artikel 7 des Übereinkommens definiert bestimmte Qualitätsziele und -kriterien für die Verringerung des Eintrags von gefährlichen Stoffen aus diffusen oder Punktquellen¹³, die für industrielle Branchen und Betriebe und für die verschiedenen Bereiche der Landwirtschaft gelten. Artikel 7 schreibt außerdem eine besondere Behandlung kommunaler Abwässer vor, um die Emission gefährlicher Stoffe zu begrenzen.

19. Artikel 9 des Übereinkommens bestimmt: „Auf der Grundlage ihrer innerstaatlichen Aktivitäten arbeiten die Vertragsparteien auf dem Gebiet der Untersuchung, Überwachung und Bewertung zusammen“, und zwar insbesondere hinsichtlich der „Fließgewässergüte, der

Emissionsüberwachung, der Hochwasserprognose und der Wasserbilanz“¹⁴.

20. Die Artikel 10 bis 17 enthalten Regelungen über Berichtspflichten, Konsultationen, den Informationsaustausch, den Schutz übermittelter Informationen, die Information der Öffentlichkeit, Forschung und Entwicklung, über Meldeeinrichtungen und Warn- und Alarmsysteme sowie über gegenseitige Hilfeleistung.

21. Gemäß Artikel 18 wird eine Internationale Kommission eingerichtet, die an die Vertragsparteien gerichtete Vorschläge und Empfehlungen zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens und zur Umsetzung seiner Bestimmungen und der sich aus ihm ergebenden Pflichten erarbeitet.

II — Verfahren und Anträge der Beteiligten

22. Mit Klageschrift, die am 16. Februar 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, ist die vorliegende Klage erhoben worden.

13 — Unter „Punktquellen und diffusen Quellen der Gewässer-
verunreinigung“ sind „die Quellen von Schadstoffen und
Nährstoffen“ zu verstehen, „deren Eintrag in Gewässer
entweder durch örtlich festgelegte Einleitungen (Punkt-
quellen) oder durch diffuse, über das Einzugsgebiet weit
gestreute Effekte (diffuse Quellen) verursacht wird“ (Arti-
kel 1 Buchstabe f).

14 — Der Begriff „Wasserbilanz“ bezeichnet „die Beziehungs-
struktur, die den natürlichen Wasserhaushalt eines gesam-
ten Flussbeckens nach seinen Komponenten (Niederschlag,
Verdunstung, Oberflächenabfluss und unterirdischer
Abfluss) kennzeichnet. Zusätzlich ist eine Komponente
von ständigen anthropogenen Wirkungen enthalten, die
von der Wassernutzung herrühren und die Wassernutzung
beeinflussen“ (Artikel 1 Buchstabe g).

23. Das Königreich Spanien beantragt, den Beschluss 97/825 für nichtig zu erklären und dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

24. Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen und das Königreich Spanien zur Kostentragung zu verurteilen. Für den Fall, dass der Gerichtshof die Klage für begründet erachtet, beantragt der Rat hilfsweise, die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses bis zum Erlass eines neuen Beschlusses aufrechtzuerhalten.

25. Die Französische Republik, die Kommission, die Portugiesische Republik und die Republik Finnland, die zur Unterstützung der Anträge des Rates als Streithelferinnen zugelassen worden sind, beantragen, die Klage abzuweisen und dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen¹⁵.

III — Vorbringen der Beteiligten

A — Königreich Spanien

26. Das Königreich Spanien erklärt, es befürworte die Genehmigung des Überein-

kommens durch die Gemeinschaft¹⁶ und teile die Meinung, dass der angefochtene Beschluss in den Geltungsbereich von Artikel 130r EG-Vertrag falle¹⁷. Es rügt jedoch das Beschlussverfahren, in dem der Beschluss 97/825 erlassen wurde. Nach seiner Auffassung hätte das Übereinkommen in dem Verfahren gemäß 130s Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 228 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG-Vertrag erlassen werden müssen, nicht aber auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 228 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG-Vertrag. Das Königreich Spanien stützt seine Klage somit auf den alleinigen Klagegrund, dass der Rat für den Erlass des Beschlusses 97/825 ein unzulässiges Verfahren gewählt habe.

27. Im Rahmen dieses Klagegrunds entwickelt das Königreich Spanien im Wesentlichen zwei Argumente.

28. *Erstens* macht es geltend, Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag normiere das allgemeine Verfahren für den Bereich der in Artikel 130r EG-Vertrag definierten Politik. Demgegenüber sehe Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag ein besonderes Verfahren vor, das zwingend zu befolgen sei, wenn die Kommission Aktionen beschließe, die Auswirkungen auf die in dieser Bestimmung einzeln aufgeführten Gebiete oder Gesichtspunkte hätten.

16 — Der Rat hat übrigens unwidersprochen darauf hingewiesen, dass der Beschluss 97/825 von seinen Mitgliedern einstimmig gefasst worden sei.

17 — Der Vertreter der spanischen Regierung hat dies in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich bestätigt.

15 — Mit Ausnahme der Republik Finnland.

29. Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag nenne die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft und umschreibe sie in allgemeiner Weise. Diese Politik zielen stets — und ihrer Definition nach — auf den Schutz der Umwelt und auf die Verbesserung ihrer Qualität. Zu den genannten Zielen gehöre die „umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“. Auch die unter Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag fallenden Maßnahmen für die Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Ressourcen seien allgemein genannt.

30. Deshalb sei Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag die geeignete Vorschrift, wenn die Gemeinschaft allgemeine Aktionen für die Umwelt erlassen wolle. Über solche allgemeinen Aktionen beschließe der Rat im Verfahren gemäß Artikel 189c EG-Vertrag (jetzt Artikel 252 EG)¹⁸.

31. Dagegen regle Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag das besondere Verfahren, das die Gemeinschaft für die Beschlussfassung über die in dieser Bestimmung spezifisch aufgeführten Aktionen zu befolgen habe. Zu diesen Aktionen gehöre ohne jede Einschränkung oder Ausnahme die „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“. Artikel 130s Absatz 2 lege somit ein besonderes Verfahren gegenüber dem in Ar-

tikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag geregelten allgemeinen Verfahren fest.

32. Der Vertragsgeber habe Artikel 130s Absatz 2 normiert, um zu unterstreichen, dass Wasser als eine für den Menschen lebensnotwendige natürliche Ressource eine besondere Beachtung verdiene. Wirke sich eine Aktion auf der Grundlage von Artikel 130r EG-Vertrag auf die Bewirtschaftung dieser natürlichen Ressource aus, so sei sie in dem besonderen Verfahren dieser Bestimmung zu verabschieden. Der Erlass gemeinschaftlicher Rechtsakte mit Auswirkungen auf die Bewirtschaftung dieser speziellen natürlichen Ressource sei somit ohne einstimmigen Beschluss der Ratsmitglieder nicht möglich.

33. Da Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag nicht als eine Ausnahmeregelung ausgelegt werden könne, könne der Rechtsgrundsatz, wonach Ausnahmeregelungen eng aufzufassen und anzuwenden seien, im vorliegenden Fall nicht eingreifen. Da die Bestimmung eine besondere Verfahrensvorschrift sei, sei sie vielmehr vorrangig anzuwenden und ohne weiteres extensiv auszulegen.

34. *Zweitens* macht das Königreich Spanien geltend, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes über die Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nur eine einzige Rechtsgrundlage her-

18 — Gemeinhin als „Verfahren der Zusammenarbeit“ bezeichnet.

anzuziehen sei, wenn der Inhalt und das Ziel der fraglichen Maßnahmen hauptsächlich zu nur einem Tätigkeitsgebiet gehörten (und die Auswirkungen auf andere Politiken von lediglich untergeordneter Bedeutung seien), hingegen eine doppelte Rechtsgrundlage, wenn beide Aspekte gleichermaßen wesentlich seien¹⁹. Diese Rechtsprechung sei aber hier nicht einschlägig. Anders als die bisher entschiedenen Rechtssachen zu Fragen der Umwelt diene der streitige Rechtsakt nicht der Durchführung zweier verschiedener Gemeinschaftspolitiken, sondern *ausschließlich* der Verwirklichung der in Artikel 130r EG-Vertrag genannten Ziele. Für seinen Erlass stelle sich somit kein Problem konkurrierender Rechtsgrundlagen. Die einzige zu lösende Frage sei, ob die allgemeine oder die besondere Verfahrensvorschrift anzuwenden sei, die derselbe Artikel, nämlich Artikel 130s EG-Vertrag, enthalte.

35. Der Kern des Problems sei daher die Definition des Begriffes „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“.

36. Dieser Begriff sei notwendig weit auszulegen. Maßnahmen der Bewirtschaftung der Wasserressourcen seien Maßnahmen zur Verwaltung und Rationalisierung der Wassernutzung durch den Menschen zu dem Zweck, den Anforderungen der Um-

weltpolitik der Gemeinschaft nachzukommen. Die Bewirtschaftung der Wasserressourcen umfasse sowohl den Warentransport auf Binnengewässern als auch die Einleitung von Abwässern.

37. Aktionen, die auf die Vermeidung der Gewässerverschmutzung zielten, könne nicht schon wegen dieser Zielsetzung ihr Charakter als Maßnahmen der Bewirtschaftung der Wasserressourcen abgesprochen werden. Sobald ein Rechtsakt unmittelbar oder mittelbar, hauptsächlich oder akzessorisch Aspekte der Wassernutzung durch den Menschen regeln solle, sei das Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag anzuwenden, selbst wenn der Rechtsakt auch Maßnahmen zur Bekämpfung oder Vermeidung der Gewässerverschmutzung enthalte.

38. Hingegen seien Aktionen, die ausschließlich die Vermeidung der Gewässerverschmutzung und die Bewahrung der Gewässergüte beträfen, vom Geltungsbereich des Artikels 130s Absatz 2 EG-Vertrag ausgenommen und fielen einzig unter Artikel 130s Absatz 1. So verhalte es sich mit der Richtlinie 91/676 EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen²⁰, die nicht die Wassernutzung durch den Menschen betreffe, sondern ausschließlich den Schutz der Wasserressourcen gegen mögliche schädliche Auswirkungen bestimmter in der Landwirtschaft ausgestreuter Stoffe zum Gegenstand habe.

19 — Vgl. insbesondere Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 22, sog. „Titandioxid-Urteil“).

20 — ABl. L 375, S. 1.

39. Der Begriff „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ dürfe deshalb nicht dahin ausgelegt werden, dass er eine Unterscheidung erforderlich mache zwischen Aktionen, die ausschließlich oder im Wesentlichen die Wahrung der Wasserqualität bezweckten — und deshalb im Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag zu erlassen wären —, und Aktionen, die die qualitative Nutzung des Wassers betreffen — und deshalb gemäß Artikel 130s EG-Vertrag zu erlassen wären. Eine Unterscheidung dieser Art enthalte der Vertrag nicht.

40. Würde dieser Auslegung nicht gefolgt, so würde Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag seiner Substanz und jeder praktischen Wirksamkeit beraubt. Für eine mühelose Umgehung der rechtlich zwingenden Spezialvorschrift wäre es dann nämlich bereits ausreichend, Bewirtschaftungsmaßnahmen in eine umfangreiche Regelung zur Gewässerverschmutzung einzuflechten und darauf zu verweisen, dass diese Maßnahmen zwar die Nutzung der Wasserressourcen betreffen, jedoch hauptsächlich der Vermeidung der Gewässerverschmutzung dienen.

41. Was die Ziele des Übereinkommens sowie den Inhalt der zu ihrer Verwirklichung erlassenen Maßnahmen angehe, so betreffe das Übereinkommen ausschließlich die Nutzung der Donaugewässer mit dem Ziel, die Gewässergüte zu schützen, und sei geleitet von dem Gedanken, die besondere natürliche Ressource Wasser in verträglicher Weise zu entwickeln. Deshalb

hätte der Beschluss 97/825 im Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 228 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG-Vertrag erlassen werden müssen.

B — Rat und Streithelferinnen

42. Der Rat und die Streithelferinnen widersprechen dieser Auffassung. Nach ihrer Ansicht wurde der angefochtene Beschluss auf einer richtigen Rechtsgrundlage und im geeigneten Beschlussverfahren erlassen.

43. Sie führen für diese Auffassung folgende Argumente an.

44. *Erstens* sei zu beachten, dass Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag das in der Regel anzuwendende Beschlussverfahren für den Erlass von Rechtsakten zur Erreichung der Ziele des Artikels 130r EG-Vertrag festlege.

45. Umgekehrt normiere Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag ein Ausnahmeverfahren auf diesem Gebiet. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, in der es

heiße: „*Abweichend* von dem Beschlussverfahren des Absatzes 1...“²¹. Der Rat betont, dass die meisten Sprachfassungen der Vorschrift diesen Wortlaut wiedergäben und dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes²² der Auslegung zu folgen sei, die sich aus der überwiegenden Zahl der Sprachfassungen ergebe.

46. Der Rat macht weiter geltend, dass nach ständiger Rechtsprechung Befreiungen oder Ausnahmen von einer grundsätzlichen Regel eng auszulegen seien²³. Der von der spanischen Regierung vorgeschlagenen Auslegung des Begriffes „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ in Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag zu folgen, liefe jedoch darauf hinaus, dass jede sich auf das Wasser beziehende Gemeinschaftsmaßnahme dem in dieser Vorschrift festgelegten Ausnahmeverfahren zu unterwerfen wäre, was dem in Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag niedergelegten Grundsatz jede praktische Wirksamkeit nehmen würde.

47. Der Rat und die Streithelferinnen stimmen zu, dass die Hauptschwierigkeit in der vorliegenden Rechtssache in der Definition des Begriffes „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ in Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich EG-Vertrag liege.

48. Nach Meinung des Rates ist dieser Begriff analog zu den weiteren Begriffen in Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich, nämlich denen der „Raumordnung“ und der „Bodennutzung“, auszulegen. Die Gemeinsamkeit zwischen diesen drei Begriffen bestehe in dem Gedanken von „Arbeiten“ zur Verbesserung der Umwelt. Der streitige Begriff sei deshalb dahin aufzufassen, dass er der Gemeinschaft die Befolgung des Verfahrens gemäß Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag nur dann vorschreibe, wenn der streitige Rechtsakt zum alleinigen oder wesentlichen Gegenstand die Beherrschung des Wassers habe, wenn er also die Wassernutzung unter quantitativen Aspekten regeln solle. Ein Beispiel seien Maßnahmen der Durchführung wasserbaulicher Arbeiten zur Stromregulierung oder zur Kontrolle des Umfangs des Gewässerabflusses.

49. Dem gleichen Gedankengang folgend führt die französische Regierung aus, der Begriff „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ müsse verstanden werden als die Beherrschung der Wasserressourcen unter rein physikalischem Aspekt. Diese Definition lasse sich daran verdeutlichen, dass unter Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag etwa Rechtsakte hauptsächlich zur Regelung der Nutzung der verfügbaren Wassermengen (Entnahmen zur Bewässerung), der Steuerung und Regulierung des Abflusses oder von baulichen Arbeiten zur Ausbeutung der Wasserressourcen (z. B. von Staudämmen zu verschiedenen Zwecken, u. a. zur Nutzung der Wasserenergie, Schifffahrtsanlagen usw.) fielen.

21 — Hervorhebung von mir.

22 — Urteile vom 22. April 1997 in der Rechtssache C-310/95 (Road Air, Slg. 1997, I-2229, Randnrn. 30 bis 33) und vom 17. September 1997 in der Rechtssache C-83/96 (Dega, Slg. 1997, I-5001, Randnrn. 6 und 13).

23 — Vgl. z. B. Urteil vom 12. Dezember 1995 in der Rechtssache C-399/93 (Oude Luttikhuis u. a., Slg. 1995, I-4515, Randnr. 23).

50. Die portugiesische Regierung meint, der Schwerpunkt des streitigen Begriffs liege auf der Nutzung oder wirtschaftlichen Ausbeutung des Wassers.

gemeineren — Begriffs des Schutzes und der Bewirtschaftung der Gewässer zeige, dass die Vertragsgeber einen speziellen Bereich des Wasserrechts erfassen wollten.

51. Auch nach Meinung der finnischen Regierung bringt der Begriff den Gedanken zum Ausdruck, dass es um die Regelung der Wassernutzung gehe. Dies gelte etwa für Rechtsakte über die Errichtung wasserbautechnischer Anlagen, die Nutzung der Wasserenergie oder Bewässerungssysteme.

52. Die Kommission führt aus, dass der Begriff „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ zwar auch die rein physikalische Seite umfasse, aber weiter einen Schwerpunkt lege auf Aktionen in Gebieten, die herkömmlicherweise, wie die den Mitgliedstaaten in Artikel 222 EG-Vertrag (jetzt Artikel 295 EG)²⁴ zuerkannten Rechte, zur nationalen Souveränität gehörten. Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag sei die geeignete Rechtsgrundlage, wenn das Eigentumsrecht der Mitgliedstaaten zu Zwecken des Umweltschutzes beeinträchtigt werde. Griffen gemeinschaftliche Maßnahmen in das Verfügungsrecht der Mitgliedstaaten über ihr Hoheitsgebiet für die Durchführung von Infrastrukturvorhaben ein, so könne die von der Gemeinschaft beabsichtigte Aktion nur auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag beschlossen werden. Die Wahl des in Frage stehenden komplizierten Ausdrucks anstelle des — all-

53. Zusammenfassend machen der Rat und die Streithelferinnen geltend, dass die Wahl des zu befolgenden Verfahrens für den Erlass eines Rechtsakts auf dem Gebiet der Umweltpolitik vom Ziel und Inhalt des Rechtsakts abhängen. Allein Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag könne als die geeignete Grundlage für einen Rechtsakt angesehen werden, der hauptsächlich den Schutz der Gewässergüte bezwecke, *selbst wenn* auch quantitative Aspekte der Gewässerbewirtschaftung betroffen seien, *sofern* diese Aspekte gegenüber dem Hauptziel des Schutzes der Gewässergüte von nur untergeordneter Bedeutung seien. Habe der Rechtsakt hingegen die Bewirtschaftung der aquatischen Ressourcen unter quantitativen Aspekten zum Hauptzweck, so sei er auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 2 zu erlassen.

54. Ziel und Inhalt des Übereinkommens belegten, dass es den Vertragsparteien darum gegangen sei, Maßnahmen und Mechanismen zu realisieren, die den Schutz der Gewässergüte der Donau hätten erreichen sollen. Die Maßnahmen der Bewirtschaftung der Wasserressourcen seien in dem Übereinkommen von nur sekundärer Bedeutung. Anders formuliert betreffe das Übereinkommen nur in zweiter Linie quantitative Aspekte der Donaugewässer, während sein Hauptzweck die Bekämpfung der Donauverschmutzung sei.

24 — Die Bestimmung lautet: „Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“

IV — Stellungnahme

A — Vorbemerkungen

55. Mit seinem einzigen Klagegrund macht das Königreich Spanien die Verletzung wesentlicher Formvorschriften im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 geltend, und zwar eine angeblich fehlerhafte Wahl der vom Rat für den Erlass des Beschlusses 97/825 herangezogenen Rechtsgrundlage.

56. Entgegen der Auffassung der spanischen Regierung²⁵ stellt sich durchaus das Problem mehrerer konkurrierender Rechtsgrundlagen, auch wenn der angefochtene Rechtsakt nicht der Durchführung verschiedener Gemeinschaftspolitiken dient. Als ein Fehler bei der Wahl der einschlägigen Rechtsgrundlage, der eine die Gültigkeit des Rechtsakts beeinträchtigende wesentliche Rechtsverletzung darstellt, ist nämlich jeder vom Gemeinschaftsgesetzgeber begangene Fehler anzusehen, der

— die Wahl der geeigneten Vertragsbestimmung betrifft²⁶ und

— geeignet ist, den Mitgliedstaaten oder den Gemeinschaftsorganen ihr Recht zur aktiven Teilnahme an der Ausarbeitung einer Regelung oder zur Ablehnung ihres Erlasses, also zur Beeinflussung des Inhalts der Regelung selbst, zu nehmen²⁷.

57. Ebenso wie ein Fehler bei der Wahl der von dem zu erlassenden Rechtsakt betroffenen gemeinsamen Politik ist aber auch ein Fehler bei der Wahl des — im Rahmen einer vom Vertrag oder auch nur von einem Vertragsartikel festgelegten Politik — einschlägigen Beschlussverfahrens geeignet, die Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaftsorgane ihr Recht zu berauben, auf den Inhalt des Rechtsakts selbst Einfluss zu nehmen. Deshalb stellt ein solcher Fehler nicht nur einen Formmangel, sondern auch eine wesentliche Rechtsverletzung dar, die die Gültigkeit des Rechtsakts beeinträchtigt²⁸.

58. Im vorliegenden Fall wurde das Einstimmigkeit der Ratsmitglieder erfordernde Beschlussverfahren vorgesehen, um den Mitgliedstaaten die Einlegung eines Vetos zu ermöglichen, wenn dem Gemeinschaftsgesetzgeber bestimmte Zuständigkeiten auf Gebieten eingeräumt werden, die

25 — Vgl. Randnr. 9 der Klageschrift der spanischen Regierung.

26 — Vgl. Urteil vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97 (Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869).

27 — Vgl. Urteile vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493) und vom 29. März 1990 in der Rechtssache C-62/88 (Griechenland/Rat, Slg. 1990, I-1527).

28 — Ebenda in analogem Sinne.

herkömmlicherweise zu dem den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Bereich gehören²⁹, oder soweit die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft auf bestimmten Gebieten konkurrierende Zuständigkeiten besitzen³⁰ und die Mitgliedstaaten eine umfassende Befugnis zur Steuerung der Gemeinschaftsaktion wahren wollen. Die fehlerhafte Wahl des einschlägigen Beschlussverfahrens im Rahmen von Aktionen innerhalb desselben Titels des Vertrages, wie hier des Titels über die Umwelt, nähme den Mitgliedstaaten das ihnen vom Vertrag zuerkannte Vetorecht.

59. Im vorliegenden Rechtsstreit ist somit die einschlägige Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss zu ermitteln.

B — Rechtsprechung des Gerichtshofes

60. Nach ständiger Rechtsprechung muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände, darunter insbesondere das Ziel und den Inhalt des Rechtsakts, gründen³¹.

61. Weiterhin ist für die Prüfung, ob der angefochtene Rechtsakt auf der Grundlage der geeigneten Vertragsbestimmung erlassen wurde, zu untersuchen, ob die fraglichen Maßnahmen hauptsächlich zu einem Tätigkeitsgebiet gehören und ihre Auswirkungen auf andere Gebiete nur von untergeordneter Bedeutung sind oder ob beide Aspekte gleichermaßen wesentlich sind³². Im ersteren Fall ist die Heranziehung nur einer Rechtsgrundlage ausreichend³³. Im anderen Fall ist dies nicht genügend³⁴, und das Gemeinschaftsorgan hat den Rechtsakt dann auf der Grundlage beider Bestimmungen zu erlassen, die seine Zuständigkeit begründen³⁵. Eine derartige Kumulierung ist jedoch ausgeschlossen, wenn die von den beiden Rechtsgrundlagen vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind³⁶. So verhält es sich notwendig, wenn die beiden Rechtsgrundlagen Beschlussverfahren vorsehen, die den an dem Erlass des Rechtsakts beteiligten Organen nicht die gleichen Befugnisse zuerkennen.

62. Im vorliegenden Fall legt Artikel 130s EG-Vertrag für den Erlass eines Rechtsakts auf dem Gebiet der in Artikel 130r EG-Vertrag definierten Politik zwei miteinander unvereinbare Arten von Beschlussverfahren fest. So ist ein Rechtsakt auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag vom Rat mit qualifizierter Mehr-

29 — Vgl. z. B. im Bereich der Steuern Artikel 99 EG-Vertrag (jetzt Artikel 93 EG) sowie unten, Nr. 95.

30 — So die Gebiete, für die das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 3b EG-Vertrag [jetzt Artikel 5 EG]) gilt, wie es für die gemeinsame Umweltpolitik der Fall ist.

31 — Vgl. z. B. Urteile vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnr. 7) und vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache Parlament/Rat, Randnr. 36.

32 — Vgl. z. B. Urteile Titandioxid (Randnrn. 23 und 24) und vom 17. März 1993 in der Rechtssache Kommission/Rat (Randnrn. 13, 14 und 20).

33 — Vgl. z. B. Urteile vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, Slg. 1991, I-4529, Randnr. 17) und vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-271/94 (Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1689, Randnrn. 32 und 33).

34 — Vgl. z. B. Urteile vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 242/87 (Kommission/Rat, Slg. 1989, 1425, Randnrn. 33 bis 37) und vom 7. März 1996 in der Rechtssache C-360/93 (Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1195, Randnr. 30).

35 — Vgl. Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87 (Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnrn. 6 bis 13).

36 — Vgl. Urteil Titandioxid, Randnrn. 17 bis 21.

heit in dem Verfahren des Artikels 189c EG-Vertrag zu erlassen. Ein Rechtsakt auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag ist hingegen vom Rat einstimmig im Rahmen eines Verfahrens der Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu verabschieden.

63. Folglich ist der jeweilige Geltungsbereich der Regelungen des Artikel 130s abzugrenzen.

C — Der jeweilige Geltungsbereich der Absätze 1 und 2 des Artikels 130s des EG-Vertrags

64. Das Königreich Spanien meint, nur ausschließlich zur Vermeidung der Gewässerverschmutzung bestimmte Maßnahmen, die keine Vorschrift über die Wassernutzung durch den Menschen enthielten — wie etwa die Richtlinie 91/676 —, fielen unter Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag. Hingegen erfasse Artikel 130s Absatz 2 alle Rechtsakte mit Vorschriften, die unmittelbar oder mittelbar, hauptsächlich oder akzessorisch die Nutzung des Wassers durch den Menschen beträfen³⁷.

65. Mit der Aufführung der „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ unter den

dem Verfahren des Artikels 130s Absatz 2 EG-Vertrag unterliegenden Maßnahmen habe der Vertragsgeber betonen wollen, dass das Wasser als eine für den Menschen lebensnotwendige natürliche Ressource besondere Beachtung verdiene. Deshalb fielen alle Aktionen, die das Wasser unter *qualitativen oder quantitativen Aspekten* zum Gegenstand hätten, grundsätzlich unter das besondere Verfahren der einstimmigen Beschlussfassung durch den Rat.

66. Es erscheint mir zumindest widersprüchlich — um nicht zu sagen, unschlüssig —, zum einen davon auszugehen, dass die Wasser unter qualitativen und quantitativen Aspekten betreffenden Aktionen von Artikel 130s Absatz 2 erfasst werden, und zum anderen zu vertreten, dass ausschließlich auf die Vermeidung der Wasserverschmutzung gerichtete Maßnahmen unter Artikel 130s Absatz 1 fallen. Diese Maßnahmen fallen nämlich in den Anwendungsbereich der Politik zum Schutz der Wassergüte. Folgte man jedoch dem Königreich Spanien, so müssten sie dem Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 unterliegen.

67. Überdies umfassen Maßnahmen zur Vermeidung der Wasserverschmutzung sehr häufig Regelungen mit Auswirkungen auf die Art der erlaubten Wassernutzung durch den Menschen. Das ist übrigens der Fall bei bestimmten Vorschriften der Richtlinie 91/676, die nach Ansicht des Königreichs Spanien zu Recht auf Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag gestützt wurde. Mit der Richtlinie soll es Landwirten untersagt werden, ihre Tätigkeit so auszuüben, dass eine Verunreinigung des Süßwassers und der unterirdischen Gewässer durch Nitrat her-

37 — Vgl. insbesondere Randnrn. 12 bis 14 und 33 der Erwiderung der spanischen Regierung.

vorgerufen oder verstärkt wird. Daher verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten zum Erlass von Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Art und Weise der Wassernutzung durch Landwirte auswirken. So enthält Artikel 5 der Richtlinie eine Regelung, wonach Landwirte keine Abwässer mit hohem Nitratgehalt oder Stickstoffverbindungen in Flüsse ableiten dürfen und Abfälle aus der Tierhaltung aufzufangen haben. Anders als das Königreich Spanien meint, hat die Richtlinie zwar zum ausschließlichen Zweck die Vermeidung der Gewässerverunreinigung, sie enthält aber gleichwohl Vorschriften, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Wassernutzung durch den Menschen auswirken.

68. Das vom Königreich Spanien vorgeschlagene Kriterium für die Unterscheidung zwischen Aktionen, die unter Artikel 130s Absatz 1 fallen, und solchen, die von Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag erfasst werden, erscheint deshalb ungeeignet.

69. Meiner Auffassung nach lässt sich den Vertragsbestimmungen über die gemeinsame Umweltpolitik entnehmen, dass alle Aktionen der Gemeinschaft, die die gemeinsamen natürlichen Ressourcen insgesamt, darunter das Wasser, unter qualitativen oder quantitativen Aspekten schützen sollen, grundsätzlich dem allgemeinen Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag unterliegen.

70. Dies folgt schon aus dem Wortlaut des Artikels 130s Absatz 1, der, wie bereits zitiert, klar bestimmt:

„Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 189c und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Artikel 130r genannten Ziele.“

71. Durch die Verwendung der indikativischen Gegenwartsform³⁸ und den allgemeinen Verweis auf sämtliche Ziele des Artikels 130r EG-Vertrag ohne Hinzufügung eines Vorbehalts hat der Vertragsgeber explizit klargestellt, dass diese Bestimmung eine zwingende Regel von allgemeiner Tragweite enthält³⁹.

72. Die Betrachtung des Artikels 130s Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag bestätigt diese Auslegung.

73. Artikel 130r Absatz 1 definiert die Ziele der gemeinsamen Umweltpolitik. Er selbst normiert keinerlei Einschränkung des

38 — In allen Sprachfassungen des Vertrages verdeutlichen der Bau dieses Satzes, der Modus und die gewählte Zeitform des Verbs zweifelsfrei, dass der Rat zur Einhaltung dieses Verfahrens verpflichtet ist (Indikativ Präsens in der dänischen, der deutschen, der französischen, der griechischen, der italienischen und der niederländischen Fassung; Indikativ in der finnischen Fassung und Indikativ Futur in der englischen, der irischen, der portugiesischen, der spanischen und der schwedischen Fassung).

39 — Vgl. Urteil vom 21. März 2000 in der Rechtssache C-6/99 (Greenpeace France u. a., Slg. 2000, I-1651, Randnrn. 28 bis 30).

materiellen Anwendungsbereichs dieser Politik. Er bestimmt in allgemeiner Weise, dass eines der Ziele dieser Politik darin besteht, für die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu sorgen.

74. Bei den „natürlichen Ressourcen“ wird traditionell unterschieden zwischen regenerationsfähigen (Wasser, Luft, Fauna und Flora) und nicht regenerationsfähigen natürlichen Ressourcen (bestimmte Rohstoffe, Mineralien oder Metalle, etwa Öl, Erdgas, Uran oder Gold).

75. Das Ziel der „umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen“ bringt den Gedanken zum Ausdruck, dass Schutzaktionen hinsichtlich der besonderen Bestandteile der Umwelt, die die natürlichen Ressourcen bilden, unter Einhaltung präziser Vorschriften durchzuführen sind⁴⁰.

40 — Vgl. z. B. die Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (ABl. C 112, S. 1, insbesondere S. 40) sowie die Entschlüsse des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 17. Mai 1977 (ABl. C 139, S. 1, insbesondere S. 18, auch als „Erstes Aktionsprogramm“ bezeichnet), vom 7. Februar 1983 (1982—1986) (ABl. C 46, S. 1, insbesondere S. 29, auch als „Zweites Aktionsprogramm“ bezeichnet) und vom 19. Oktober 1987 (1987—1992) (ABl. C 328, S. 1, insbesondere S. 29, auch als „Drittes Aktionsprogramm“ bezeichnet).

76. Der Ausdruck „*umsichtige Verwendung*“ bedeutet, dass die gemeinsame Umweltpolitik darauf gerichtet sein muss, möglichen Gefahren der Verunreinigung der natürlichen Ressourcen vorzubeugen. Damit wird der Schwerpunkt auf das Erfordernis von *Maßnahmen zur Erhaltung der Qualität* der natürlichen Ressourcen gelegt.

77. Der Ausdruck „*rationelle Verwendung*“ heißt, dass die gemeinsame Umweltpolitik von dem Ziel geleitet sein muss, jede Vergeudung zu vermeiden und nur die Menge der natürlichen Ressourcen zu beanspruchen, die den aktuellen menschlichen Bedarf abzudecken geeignet ist, so dass die Versorgung künftiger Generationen nicht gefährdet ist. Das der gemeinsamen Umweltpolitik inhärente Ziel der „*verträglichen Entwicklung*“⁴¹ wird so mittels des Grundsatzes verfolgt, dass die natürlichen Ressourcen in rationeller Weise zu nutzen sind. Damit ist die Notwendigkeit hervorgehoben, *Maßnahmen zur Erhaltung der Quantität* der natürlichen Ressourcen zu treffen.

78. Die für die Erreichung des Ziels der „umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen“ zu erlassenden Maßnahmen unterscheiden sich nach der Art der in Frage stehenden natürlichen Ressourcen.

41 — Zur genaueren Erläuterung dieses Begriffes vgl. Nrn. 54 bis 57 meiner Schlussanträge vom 7. März 2000 in der Rechtssache C-371/98 (First Corporate Shipping, Urteil vom 7. November 2000, Slg. 2000, I-9235, I-9237).

79. Soweit es um den Schutz der regenerationsfähigen natürlichen Ressourcen geht, müssen die vorgeschlagenen Maßnahmen eine maßvolle Verwendung begünstigen, die ihre regelmäßige Erneuerung gestattet. Was Wasser angeht, so könnte es etwa untersagt werden, Grundwasser so zu entnehmen, dass Quellen versiegt.

80. Was die nicht regenerationsfähigen natürlichen Ressourcen anbelangt, so müssen die erlassenen Maßnahmen ihre rasche Erschöpfung verhindern. Hier kämen beispielsweise Verbote der Ausbeutung, Entnahme oder Nutzung zur Neige gehender natürlicher Ressourcen in Betracht oder eine Regelung, wonach für die Entnahme oder Verwendung nicht regenerationsfähiger natürlicher Ressourcen eine Nutzungsgenehmigung mit strenger Festlegung des zeitlichen Rahmens und der Intensität erforderlich wäre.

81. Artikel 130r Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag ist somit zu entnehmen, dass *alle Aktionen* der Gemeinschaft zur *qualitativen oder quantitativen Erhaltung der natürlichen Ressourcen* insgesamt, zu denen auch das Wasser gehört, *grundsätzlich* dem Verfahren des Artikels 189c EG-Vertrag unterliegen.

82. Demnach ist die besondere natürliche Ressource Wasser grundsätzlich nicht vom Geltungsbereich des Artikels 130s Absatz 1 EG-Vertrag ausgenommen.

83. Was den Geltungsbereich von Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich EG-Vertrag angeht, so bestimmt der Wortlaut dieser Bestimmung ausdrücklich, dass die einstimmige Beschlussfassung des Rates nur erforderlich ist, wenn die erlassenen Maßnahmen ganz bestimmte Rechtsakte wie etwa Maßnahmen der „*Bewirtschaftung der Wasserressourcen*“ sind. Um die in den Geltungsbereich dieses Artikels fallenden Aktionen zu ermitteln, ist somit der Begriff „*Bewirtschaftung der Wasserressourcen*“ zu definieren.

D — Der Begriff „*Bewirtschaftung der Wasserressourcen*“

84. Das Königreich Spanien meint, der Begriff „*Bewirtschaftung der Wasserressourcen*“ decke sich mit dem allgemeineren der „*Bewirtschaftung*“ oder „*Nutzung der besonderen natürlichen Ressource Wasser*“. Diese Definition hat zur Konsequenz, dass alle Maßnahmen die unmittelbar oder mittelbar, hauptsächlich oder sekundär qualitative oder quantitative Aspekte des Wassers betreffen, grundsätzlich Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag unterliegen.

85. Dieser Definition kann aber vor allem deshalb nicht gefolgt werden, weil Wasser als besondere natürliche Ressource gemäß Artikel 130s Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag grundsätzlich nicht vom Geltungsbereich des Artikels 130s Absatz 1 ausgenommen ist. Der Begriff „*Bewirtschaftung der Wasser-*

ressourcen“ hat meines Erachtens einen präzisen Sinn, der nicht mit dem der „Bewirtschaftung der besonderen natürlichen Ressource Wasser“ deckungsgleich ist, sondern nur einen Ausschnitt daraus bezeichnet. Der streitige Begriff ist damit enthalten in dem Begriff der „Politik zum Schutze der natürlichen Ressource Wasser“.

86. Es ist festzustellen, dass die semantische Auslegung zur Abgrenzung des streitigen Begriffs wegen der Verschiedenheit der Formulierungen und ihrer Bedeutungen in den Sprachfassungen des Vertrages unbefriedigend bleibt⁴².

87. Nach meiner Auffassung lässt sich Artikel 130s Absatz 2 nur in Verbindung mit Artikel 130r EG-Vertrag auslegen, wonach, wie bereits erwähnt, der Gemeinschaftsgesetzgeber zur Gewährleistung eines wirklichen Umweltschutzes konkrete Maßnahmen zu ergreifen hat, die von den in Absatz 2 genannten Grundsätzen geleitet sein und die in Absatz 3 aufgeführten Kriterien einhalten müssen. Im Übrigen scheint mir, dass die Gründe, die die Autoren des Vertrages über die Europäische Union zur Normierung des besonderen Verfahrens gemäß Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag bewogen haben, zur Klärung des Inhalts dieses Begriffs beitragen können.

88. Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag führt abschließend *drei Kategorien von Rechtsakten* auf, die dem dort festgelegten besonderen Verfahren unterliegen.

89. Die Gemeinsamkeit zwischen diesen drei Kategorien von Maßnahmen besteht darin, dass sich die Gemeinschaftsorgane in diesen Fällen, während sie in erster Linie das Ziel der Gewährleistung des Umweltschutzes verfolgen, für die ordnungsmäßige Durchführung ihrer Aktionen gezwungen sehen, in einem Neben- oder Folgeaspekt auf Gebieten tätig zu werden oder in sie einzugreifen, die herkömmlicherweise der Souveränität der Mitgliedstaaten unterliegen, wie die Energie, die Raumordnung oder das Steuerrecht, und auf denen die Mitgliedstaaten nach wie vor über weitreichende Zuständigkeiten verfügen.

90. Deshalb entschied der Vertragsgeber, dass dann, wenn die Durchführung der von den Gemeinschaftsorganen beschlossenen Aktionen ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf diesen Gebieten einschließt, die einstimmige Beschlussfassung durch die Ratsmitglieder die Regel zu sein hat, damit jeder Mitgliedstaat ein Veto ausüben kann.

91. Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich EG-Vertrag bestimmt *an erster Stelle*, dass „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig zu erlassen sind.

42 — Vgl. insbesondere die verschiedenen semantischen Auslegungen, die der klagende Staat und die dem Rechtsstreit beigetretenen Mitgliedstaaten vorgenommen haben.

92. Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich in Verbindung mit Artikel 130r EG-Vertrag ist dahin auszulegen, dass nur Maßnahmen mit überwiegend steuerlichen Charakter, die dem Umweltschutz dienen, im Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 zu erlassen sind.

93. Unter den „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ im Sinne von Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich ließen sich etwa Maßnahmen der Steuererleichterung für Wirtschaftsteilnehmer, die „saubere Energien“ verwenden, nennen.

94. Weiterhin zu nennen wären die „Ökosteuern“ — also besondere harmonisierte Steuern für die Nutzer verunreinigender Erzeugnisse⁴³ —, deren Einführung den Anforderungen des Verursacherprinzips entspricht.

95. Das besondere Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 erster Gedankenstrich EG-Vertrag lässt sich vergleichen mit dem Verfahren des Artikels 99 EG-Vertrag, wonach der Rat Beschlüsse auf dem Gebiet der Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern einstimmig fassen muss. Dieses den Mitgliedstaaten eingeräumte Vetorecht ist Ergebnis einer politischen

Entscheidung des Vertragsgebers. Bei dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses möchten die Mitgliedstaaten umfassende Befugnisse bewahren, soweit Gemeinschaftsakte Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art zum Zweck des Umweltschutzes regeln, und zwar wegen der Folgen, die solche Rechtsakte in ihrer innerstaatlichen Wirtschaft haben können. Sie haben deshalb den Erlass dieser Art von Maßnahmen von der einstimmigen Beschlussfassung durch die Ratsmitglieder abhängig gemacht.

96. Die *zweite Kategorie* von Rechtsakten, die Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich EG-Vertrag unterliegen, betrifft „Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“.

97. Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich in Verbindung mit Artikel 130r EG-Vertrag ist dahin auszulegen, dass nur solche Rechtsakte zum Zweck des Umweltschutzes, die die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren, unter das Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 erster Gedankenstrich fallen.

43 — Vgl. z. B. den Vorschlag für eine Richtlinie 92/C 196/01 des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie (ABl. 1992, C 196, S. 1).

98. Diese Bestimmung ist in Zusammenhang zu sehen mit der Erklärung Nr. 9 zur Einheitlichen Europäischen Akte, in der es hieß: „Die Konferenz stellt fest, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes sich nicht störend auf die einzelstaatliche Politik der Nutzung der Energieressourcen auswirken darf.“ Diese Erklärung wurde der Einheitlichen Europäischen Akte beigelegt, da die Mitgliedstaaten befürchteten, dass es Artikel 130r in Verbindung mit Artikel 130s EG-Vertrag dem Gemeinschaftsgesetzgeber ermöglichen würde, ihre für die Festlegung und Durchführung ihrer Energiepolitik erforderlichen Befugnisse zur Ausbeutung bestimmter natürlicher Ressourcen zu beeinträchtigen oder zu begrenzen⁴⁴, und zwar zu einer Zeit, als die Energie nicht einmal unter den Aufgaben der Gemeinschaft in Artikel 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 3 EG) genannt war⁴⁵.

99. Diese Erklärung wurde vom Vertrag über die Europäische Union nicht bekräftigt. Die Autoren des Vertrages über die Europäische Union änderten vielmehr Artikel 130s und ergänzten die Bestimmung durch Einfügung des Absatzes 2, wonach die Gemeinschaft ausdrücklich zum Zweck des Umweltschutzes Maßnahmen erlassen

darf, die in den Bereich der von den Mitgliedstaaten festgelegten Energiepolitik eingreifen können. Der gleichen Linie entspricht es, dass die Gemeinschaft seit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union über gewisse Befugnisse auf dem Gebiet der Energie verfügt. Gemäß Artikel 3 Buchstabe t EG-Vertrag (jetzt Artikel 3 Buchstabe u EG) umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft „Maßnahmen in den Bereichen Energie...“. Ebenso stellt das Fünfte Aktionsprogramm für den Umweltschutz⁴⁶ fest, dass „der Energiepolitik bei der Verfolgung einer dauerhaften, umweltgerechten Entwicklung eine Schlüsselrolle zu[kommt]“⁴⁷, und in seiner Entschließung vom 8. Juli 1996 zu dem Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“⁴⁸ hob der Rat hervor, dass die Gemeinschaft zur Sicherung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums eine Energiepolitik verfolgen müsse, die auf einer zu entwickelnden langfristigen Strategie der Versorgung mit ergiebiger und sicherer Energie in einer intakten Umwelt beruhe.

100. Unter den Maßnahmen, „welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“, lassen sich Maßnahmen anführen, durch die die Mitgliedstaaten etwa verpflichtet würden,

44 — So hätte aus bestimmten natürlichen Ressourcen wie Erdöl, Erdgas oder Uran gewonnene Energie Gegenstand von Aktionen der Gemeinschaft mit dem Ziel der „umsichtigen und rationalen Verwendung der natürlichen Ressourcen“ werden können (vgl. oben, Nrn. 75 bis 80).

45 — Aus dieser Erklärung folgte, dass Metalle als aus dem Erdreich gewinnbare natürliche Ressourcen von der gemeinschaftlichen Umweltpolitik nicht betroffen waren. Sie wurden von ihr erst betroffen, als es den aus ihrer Nutzung entstehenden Gefahren zu begegnen galt (vgl. u. a. die verschiedenen Beschlüsse des Rates zur Bekämpfung der Ölverschmutzung des Meeres, insbesondere den Beschluss 81/971/EWG des Rates vom 3. Dezember 1981 zur Errichtung eines gemeinschaftlichen Informationssystems zur Überwachung und Verringerung der Ölverschmutzung des Meeres [ABl. L 355, S. 52], der durch den Beschluss 85/85/EWG des Rates vom 6. März 1986 [ABl. L 77, S. 33] aufgehoben und ersetzt wurde).

46 — Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (ABl. 1993, C 138, S. 5, auch als „Fünftes Aktionsprogramm“ bezeichnet). Dieses Programm für den Zeitraum 1992–2000 trägt die Überschrift: „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“. Es wurde verabschiedet mit Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 (ABl. C 138, S. 1).

47 — Fünftes Aktionsprogramm, S. 31.

48 — ABl. C 224, S. 1.

Staudämme zur Energiegewinnung mit dem Ziel zu errichten, die nicht regenerationsfähigen natürlichen Ressourcen zu erhalten, die, wie etwa Öl, für die Energiegewinnung genutzt, aber so beansprucht werden, dass sie binnen kurzem zur Neige gingen, wenn keine Maßnahmen für ihren Schutz erlassen würden. Umgekehrt ließen sich auch Maßnahmen nennen, die die Errichtung von Staudämmen zur Energiegewinnung untersagten, um zu verhindern, dass bestimmten Regionen der Gemeinschaft das Wasser entzogen würde.

101. Auch die Festlegung des Verfahrens gemäß Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag für den Erlass dieser Maßnahmen ist Ergebnis einer politischen Entscheidung. Bei dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses möchten die Mitgliedstaaten umfassende Befugnisse auf dem Gebiet der Energiepolitik bewahren, und zwar wegen der Folgen, die solche Maßnahmen in ihrer innerstaatlichen Wirtschaft haben können. Da die Durchführung solcher Aktionen Auswirkungen in sensiblen Bereichen der Wirtschaft der Mitgliedstaaten haben, in ihnen traditionell vorbehaltene Gebiete eingreifen und, was speziell die Energiepolitik angeht, Auswirkungen in einem fast völlig in der Souveränität der Mitgliedstaaten belassenen Bereich haben kann, haben die Mitgliedstaaten auch den Erlass dieser Art von Maßnahmen von der einstimmigen Beschlussfassung durch die Ratsmitglieder abhängig gemacht.

102. Die *dritte und letzte Kategorie* von Maßnahmen, die unter Artikel 130s Ab-

satz 2 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich EG-Vertrag fallen, sind die „im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung... sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen“.

103. Wie aus Artikel 130r in Verbindung mit Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich folgt, unterliegen nur Maßnahmen zum Umweltschutz, die die „Raumordnung, [die] Bodennutzung [und die] Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ zum Gegenstand haben, dem Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1.

104. Für ein besseres Verständnis des Sinns dieser Vorschrift ist von der Definition des Begriffes „Umwelt“ auszugehen. Dieser Begriff wird von den Autoren der Einheitlichen Europäischen Akte in den Artikeln 130r und 130s ebenso wenig definiert wie der der „Umweltpolitik [oder -aktionen]“. Weder der Vertrag über die Europäische Union noch der Vertrag von Amsterdam haben diese Lücke geschlossen. Dass eine Definition dieser Begriffe fehlt, ist sicherlich nicht ohne Absicht. Eine abschließende Auflistung des Inhalts könnte diesen Begriffen, die sich Hand in Hand mit dem Fortschritt in Wissenschaft und Technik entwickeln, eine starre Form geben. So wird den Mitgliedstaaten im Fünften Aktionsprogramm empfohlen, den erzielten Fortschritten bei der Entwicklung sauberer Techniken, besonders der Gentechnik, Rechnung zu tragen und für die Definition der Umweltpolitik neue, künftig nutzbare

Industriezweige zu erforschen. Gleichzeitig wird die Gemeinschaft zu substanziellen Beiträgen auf dem Gebiet der Bioethik und zur Ausarbeitung und Unterstützung vorrangiger Forschungsprogramme aufgefordert⁴⁹.

105. Jedoch hat die Kommission bereits seit 1971 Definitionen vorgeschlagen. Danach ist unter Umwelt die Gesamtheit der Elemente zu verstehen, die in ihren komplexen Beziehungen den Rahmen, die Umgebung und die Bedingungen für das menschliche und gesellschaftliche Leben bilden⁵⁰. Die Kommission erläuterte, dass die Umweltpolitik drei gesonderte Bereiche umfasse: die physische, die soziale und die kulturelle Umwelt des Menschen. Bei der Erörterung dieser Begriffe⁵¹ hob sie hervor, dass für den Schutz der physischen Umwelt die Verringerung der Verschmutzung und Belästigung sowie die Stadtplanung und Raumordnung durch Schaffung von Verkehrs- und Kommunikationsnetzen kennzeichnend seien. Die soziale Umwelt des Menschen könne geschützt werden durch Verbesserungen in den Bereichen der Gesundheitsfürsorge, der Einkommen, der Sicherung von Arbeitsplätzen, der Arbeitsbedingungen, der Wohnung und der Ausbildung. Der Schutz der kulturellen Umwelt schließlich werde erreicht durch Aktionen für die Erhaltung städtischer und ländlicher Kulturstätten und Verbesserungen der Ausbildung und Information sowie des kulturellen und Freizeitangebots.

106. Bei den Maßnahmen, die auf der Grundlage von Artikel 130r in Verbindung mit Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich EG-Vertrag zu erlassen sind, handelt es sich meiner Auffassung nach um diejenigen, die die Qualität der physischen, sozialen und kulturellen Umwelt des Menschen erhalten und verbessern sollen. Es geht dabei besonders darum, die Voraussetzungen für Stadtplanung und Raumordnung zu schaffen und zur Errichtung von Verkehrs- und Kommunikationsnetzen beizutragen, die der Entwicklung der menschlichen Lebensweise entsprechen.

107. Die Erreichung dieses Zieles erfordert sicherlich die Durchführung baulicher Großvorhaben, von Arbeiten zur umweltgerechten Gestaltung des Raums. Insoweit ist offenkundig zu denken an den Bau von Autobahnen und Schienennetzen, aber auch an die Durchführung wasserbaulicher Vorhaben sowohl für die Trinkwasserversorgung von Regionen mit dauerhaftem oder vorübergehendem Trinkwassermangel⁵² als auch für den Güter- oder Personenverkehr⁵³, um Beeinträchtigungen der Bewohner, der Fauna und Flora der von den fraglichen Maßnahmen betroffenen Region durch den Straßenverkehr zu vermeiden.

108. Der Begriff „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ enthält bei Auslegung im Licht der anderen beiden Begriffe in

49 — Zitiert oben in Fußnote 46.

50 — Erste Mitteilung über die Umweltpolitik der Gemeinschaft vom 22. Juli 1971 (Dok. SEC [71] 2616 endg.).

51 — Mitteilung der Kommission an den Rat über ein Umweltschutzprogramm der Europäischen Gemeinschaften, vorgelegt am 24. März 1972 (ABl. C 52, S. 1).

52 — Z. B. aus klimatischen Gründen (wie die Trockenheit in bestimmten europäischen Regionen, in denen die Bewohner in bestimmten Jahreszeiten über kein Trinkwasser verfügen) oder aus geographischen Gründen (Inseln ohne Trinkwasserquellen).

53 — Z. B. Bauvorhaben wie Kanäle für den Güter- und Personenverkehr.

Artikel 130s Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich EG-Vertrag den Gedanken von Arbeiten im Bereich der den Mitgliedstaaten gehörenden Gewässer⁵⁴ aus Gründen der Raumordnung des Gemeinschaftsgebiets zur Verbesserung der menschlichen Lebensqualität⁵⁵. Die Auswirkungen zu diesem Zweck erlassener Maßnahmen auf die den Mitgliedstaaten in Artikel 222 EG-Vertrag zuerkannten Befugnisse liegen ebenso auf der Hand wie die wirtschaftlichen Folgen solcher Maßnahmen für die Mitgliedstaaten. Da die Durchführung dieser Aktionen häufig in das den Mitgliedstaaten vorbehaltene Eigentumsrecht und in ihre praktisch souveränen Befugnisse in Fragen der Raumordnung ihres Hoheitsgebiets eingreift, hat der Vertragsgeber bei dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses den Erlass solcher Maßnahmen von der einstimmigen Beschlussfassung durch die Ratsmitglieder abhängig gemacht.

109. Die von dem Begriff „Bewirtschaftung der Wasserressourcen“ erfassten Rechtsakte, die im Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2 EG-Vertrag zu erlassen sind, scheinen mir die Rechtsakte zu sein, die die Durchführung von Arbeiten im „aquatischen“ Bereich der Mitgliedstaaten, von Arbeiten also, die die für jeden Mitgliedstaaten verfügbare oder verfügbar bleibende Wassermenge verändern können, betreffen und auf Gründen der Raumordnung des Gemeinschaftsgebiets zur

Verbesserung der menschlichen Lebensqualität beruhen. Dies gilt für Maßnahmen der Durchführung von Arbeiten nicht nur zum Zweck der Trinkwasserversorgung einer Region mit dauerhaftem oder vorübergehendem Trinkwassermangel⁵⁶ oder der Wasserrationierung in einer Region, damit diese für den Menschen lebensnotwendige Ressource dort nicht versiegt, sondern auch des Güter- oder Personenverkehrs, um den Bewohnern, der Fauna und der Flora in der von den Maßnahmen betroffenen Region Belästigungen durch den Straßenverkehr zu ersparen. Hingegen fallen unter die Vorschrift nicht Maßnahmen, die die Errichtung von Staudämmen zur Energiegewinnung und zwecks Erhaltung der natürlichen Ressourcen vorschreiben oder verbieten⁵⁷.

110. Nach dieser Erörterung des Zieles und Inhalts des angefochtenen Beschlusses ist nunmehr zu prüfen, ob die fraglichen Maßnahmen ausschließlich oder auch nur im Wesentlichen oder hauptsächlich auf die Durchführung von Arbeiten im aquatischen Bereich der Mitgliedstaaten aus Gründen der Raumordnung des Gemeinschaftsgebiets zur Verbesserung der menschlichen Lebensqualität gerichtet sind. Ist dies nicht der Fall, so ergibt sich der Schluss, dass der angefochtene Beschluss nicht dem besonderen Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2, sondern dem allgemeinen Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 1 unterliegt.

54 — Also der „Hoheitsgewässer“ wie die der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegenden Meereszonen, aber auch fließende und Binnengewässer, Quellen, Teiche, Seen usw.

55 — Etwa durch Schaffung einer kohärenten Infrastruktur.

56 — Es kann sich auch um Be- oder Entwässerungsvorhaben handeln.

57 — Vgl. oben, Nr. 100.

E — Die Grundlage des angefochtenen Beschlusses

111. Laut seiner Präambel wird mit dem Übereinkommen ein zweifaches Ziel verfolgt. Danach wollen die Vertragsparteien nicht nur die Gewässergüte der Donau schützen, sondern außerdem „zur verträglichen Wasserwirtschaft, zur rationellen Nutzung und zur Erhaltung der Wasserressourcen“ beitragen⁵⁸.

112. Der in der Präambel umschriebenen Zielsetzung des Übereinkommens lässt sich nicht entnehmen, ob sein Haupt-, einziger oder wesentlicher Zweck im Schutz der Gewässerqualität der Donau oder in dem Willen liegt, darauf Einfluss zu nehmen, wie die Vertragsparteien unter rein physikalischen Gesichtspunkten über das Donauwasser verfügen oder es nutzen können; insbesondere ist daraus nicht ersichtlich, ob die Maßnahmen die Möglichkeiten der Vertragsparteien zur Nutzung der wasserwirtschaftlichen Ressourcen der Donau beschränken sollen.

113. Ausweislich des Wortlauts des Artikels 2 Absätze 1 bis 3 über die von den Vertragsparteien verfolgten Ziele *dient das Übereinkommen jedoch hauptsächlich dem Schutz der Gewässergüte* der Donau und schließt nur mittelbar, „soweit dies möglich ist“, eine rationelle Nutzung der Ober-

flächengewässer und des Grundwassers im Einzugsgebiet ein. Die Wortwahl⁵⁹ zeigt, dass der Gesetzgeber den Vertragsparteien strengere Verpflichtungen auferlegen wollte, soweit es um die Erhaltung der Gewässerqualität der Donau geht.

114. Diese Vorschriften lauten nämlich:

„(1) Die Vertragsparteien bemühen sich, die Ziele einer verträglichen und gerechten Wasserwirtschaft zu erreichen, einschließlich der Erhaltung, Verbesserung und rationellen Nutzung der Oberflächengewässer und des Grundwassers im Einzugsgebiet⁶⁰, *soweit dies möglich ist. Darüber hinaus unternehmen die Vertragspartner alle Anstrengungen, um die Gefahren zu bekämpfen, die aus Störfällen mit wassergefährdenden Stoffen*⁶¹, Hochwässern und Eisgefahren der Donau *entstehen*. Überdies bemühen sie sich, zur *Verminderung der Belastung* des Schwarzen Meeres *beizutragen*, die aus dem Einzugsgebiet stammt.

59 — So heißt es dort, dass die Vertragsparteien „alle Anstrengungen [unternehmen]“ oder dass sie „alle geeigneten rechtlichen, administrativen... Maßnahmen“ sowie (Dringlichkeits-) „Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung“ ergreifen.

60 — Unter „Einzugsgebiet“ der Donau ist „das ganze hydrologische Flussgebiet, soweit die Vertragsparteien daran Anteil haben“, zu verstehen (Artikel 1 Buchstabe b des Übereinkommens).

61 — Dieser Ausdruck bezeichnet speziell „Substanzen, die ein außerordentlich hohes Gefährdungspotenzial gegenüber Wasserressourcen aufweisen, so dass der Umgang mit ihnen besondere Vorbeugungs- und Schutzmaßnahmen erfordert“ (Artikel 1 Buchstabe e des Übereinkommens).

58 — Vierter Absatz der Präambel. Vgl. auch den ersten, fünften und sechsten Absatz der Präambel.

(2) Die Vertragsparteien arbeiten gemäß den Bestimmungen dieses Übereinkommens in grundsätzlichen Fragen der Wasserwirtschaft zusammen und ergreifen alle geeigneten rechtlichen, administrativen und technischen Maßnahmen, *um den gegenwärtigen Zustand der Donau und der Gewässer in ihrem Einzugsgebiet hinsichtlich Umwelt und Gewässergüte zumindest zu erhalten und zu verbessern* sowie um nachteilige Auswirkungen und Veränderungen, die auftreten oder verursacht werden können, so weit wie möglich zu vermeiden und zu verringern.

(3) In diesem Sinne setzen die Vertragsparteien mit Rücksicht auf die Dringlichkeit von Maßnahmen *zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung* und der rationellen, verträglichen Wassernutzung angemessene Prioritäten und verstärken, harmonisieren und koordinieren die laufenden und geplanten Maßnahmen auf der innerstaatlichen und internationalen Ebene im gesamten Donaeinzugsgebiet mit dem Ziel einer verträglichen Entwicklung und des Umweltschutzes an der Donau. Dieses Ziel ist insbesondere darauf gerichtet, die vertragliche Nutzung der Wasserressourcen für kommunale, industrielle und landwirtschaftliche Zwecke sowie *die Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen sicherzustellen und auch andere Anforderungen zu erfüllen, die sich hinsichtlich der Volksgesundheit ergeben*⁶².

115. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch die Bestimmungen des Übereinkommens über die Maßnahmen, die zu ergreifen die Parteien sich verpflichtet, um das mit dem Übereinkommen verfolgte Ziel zu errei-

chen. Das Übereinkommen enthält nämlich keinerlei konkrete Vorschrift, wonach die Vertragsparteien über die Donaugewässer in ihrer rein physikalischen Dimension nach im Übereinkommen vorher festgelegten, bindenden Regeln praktisch verfügen oder sie nutzen müssten.

116. So heißt es in Artikel 3 Absatz 2 des Übereinkommens, der dessen Geltungsbereich definiert, in allgemeinen Worten: „*Gegenstand* dieses Übereinkommens *sind insbesondere...* Vorhaben und laufende Maßnahmen⁶³, *soweit sie grenzüberschreitende Wirkungen* haben oder haben können.“⁶⁴

Als „grenzüberschreitende Auswirkung“ gilt „jede erhebliche nachteilige Auswirkung auf die Gewässerumwelt, die von einer Veränderung in den Bedingungen eines Gewässers infolge einer menschlichen Aktivität herrührt und über ein Gebiet unter der Hoheitsgewalt einer Vertragspartei hinausreicht. Solche Veränderungen können Auswirkungen auf das Leben und Eigentum, die Sicherheit von Anlagen sowie die betroffenen Wasser-Ökosysteme haben.“⁶⁵

63 — Wie die Einleitung von Abwässern, die Wärmeeinleitung, Vorhaben und Maßnahmen auf dem Gebiet wasserbaulicher Arbeiten, der Betrieb von bestehenden wasserbautechnischen Anlagen, z. B. Reservoirs oder Wasserkraftanlagen, Vorhaben und Maßnahmen zur Gewässernutzung wie Wasserkraftnutzung, Wasserableitungen und Wasserentnahmen sowie der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (vgl. Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis e des Übereinkommens).

64 — Hervorhebung von mir.

65 — Artikel 1 Buchstabe c des Übereinkommens.

62 — Hervorhebung von mir.

Ebenso bestimmt Artikel 3 Absatz 3: „Dieses Übereinkommen ist auf Fragen der Fischereiwirtschaft und der Binnenschifffahrt anwendbar, *soweit Fragen der Gewässerverschmutzung infolge dieser Tätigkeiten betroffen sind.*“⁶⁶

parteien... geeignete Maßnahmen mit dem Ziel einer... verträglichen und gerechten Nutzung der Wasserressourcen sowie der Erhaltung ökologischer Ressourcen ergreifen“, sieht aber keinerlei konkrete Maßnahme hierfür vor.

117. Diese Klarstellungen in den vorgenannten Bestimmungen⁶⁷ begrenzen den Regelungsgegenstand des Übereinkommens auf verunreinigende Tätigkeiten, die von dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien ausgehen. Diese Fokussierung auf die umweltbezogenen Auswirkungen des menschlichen Handelns zeigt eindeutig, dass der Wille der Urheber des Übereinkommens dahin ging, die Verschmutzung der Donau zu bekämpfen, nicht aber die Befugnisse der Vertragsparteien hinsichtlich der Raumordnung ihres Hoheitsgebiets zu begrenzen.

120. Artikel 6 Buchstabe a verpflichtet die Vertragsparteien lediglich zur „Ausweisung von Grundwasserressourcen, die langfristig zu schützen sind, sowie von Schutzzonen, die zum Zwecke der bestehenden oder künftigen Trinkwasserversorgung wertvoll sind“.

118. Weitere Vorschriften des Übereinkommens bestätigen dies. So beschränkt sich Artikel 4 über die Formen der vom Übereinkommen vorgesehenen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft auf einen Austausch von Informationen.

121. Gemäß Artikel 6 Buchstaben b, c, d und e müssen die Parteien hingegen geeignete Maßnahmen zur Vermeidung der Gewässerverschmutzung, insbesondere zur Beschränkung der Verwendung von Nitraten, Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln und sonstiger gefährdender Stoffe⁶⁸, ergreifen, durch Vermeidungs- und Überwachungsmaßnahmen die Gefahr einer störfallbedingten Verschmutzung mindern, die Bedeutung verschiedener Biotoperelemente für die Fließgewässerökologie abschätzen und Maßnahmen zur Verbesserung der aquatischen und litoralen ökologischen Bedingungen vorschlagen.

119. Ebenso bestimmt zwar Artikel 6 über besondere Maßnahmen zum Schutz der Wasserressourcen, dass die „Vertrags-

66 — Hervorhebung von mir.

67 — Und zwar besonders das Wort „soweit“.

68 — Gemäß Artikel 1 Buchstabe d des Übereinkommens bedeutet der Begriff „gefährliche Stoffe“ Substanzen, die toxisch, kanzerogen, mutagen, teratogen oder bioakkumulativ wirken, insbesondere wenn sie persistent und ihre Auswirkungen auf lebende Organismen erheblich nachteilig sind“.

122. Desgleichen sieht Teil II des Übereinkommens über die von den Parteien zur Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten zu leistende multilaterale Zusammenarbeit praktische Maßnahmen für die Vermeidung, Überwachung und Minderung der Verschmutzung der Donaugewässer vor.

und gefährlichen Stoffen aus diffusen Quellen, insbesondere für die Anwendung von Nährstoffen sowie von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln in der Landwirtschaft“;

123. Der gesamte Artikel 5 regelt Maßnahmen der Vermeidung, Überwachung und Verringerung von grenzüberschreitenden Auswirkungen. Nach Artikel 5 Absatz 2 „ergreifen die Vertragsparteien jede für sich oder gemeinsam insbesondere die im Folgenden genannten Maßnahmen“:

— gemäß Buchstabe f arbeiten die Vertragsparteien zusammen und „ergreifen angemessene Maßnahmen, um die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Abfällen und gefährlichen Stoffen zu vermeiden, insbesondere solche, die vom Transport herrühren“.

— Buchstabe a verpflichtet sie zur „Erfassung des Zustandes der natürlichen Wasserressourcen im Donaueinzugsgebiet mittels vereinbarter quantitativer und qualitativer Parameter“;

124. Ebenso normiert Artikel 7 konkrete Verpflichtungen für den Erlass bindender Regelungen zur Emissionsbegrenzung und Verbesserung der Gewässergüte.

— Buchstabe b verpflichtet sie zum Erlass „von Rechtsvorschriften, die die für Abwassereinleitungen einzuhaltenden Anforderungen einschließlich der Fristen vorsehen“;

125. So bestimmt Artikel 7 Absatz 1: „Die Vertragsparteien setzen unter Berücksichtigung der Vorschläge der Internationalen Kommission Emissionsbegrenzungen fest, die auf individuelle industrielle Branchen oder Betriebe anwendbar und auf Schmutzfrachten und Konzentrationen ausgerichtet sind, wobei möglichst abfallarme und abfallfreie Technologien an der Anfallstelle zugrunde gelegt werden“.

— Buchstabe d verpflichtet sie zum Erlass von „Rechtsvorschriften zur Verringerung des Eintrages von Nährstoffen

126. In Artikel 7 Absatz 3 heißt es: „Zum Zwecke des [Absatzes 1] enthält Anlage II zu diesem Übereinkommen eine Liste von

industriellen Branchen und Betrieben sowie eine ergänzende Liste von gefährlichen Stoffen und Stoffgruppen, deren Einleitung aus Punktquellen und aus diffusen zu vermeiden oder beträchtlich zu vermindern ist. Die Aktualisierung der Anlage II obliegt der Internationalen Kommission.“

127. Nach alledem ist das Übereinkommen sowohl nach seinem Ziel als auch nach seinem Inhalt im Wesentlichen auf den Schutz der Gewässerqualität der Donau gerichtet, die vorgesehenen Maßnahmen sind hingegen nicht gerichtet auf die

Durchführung von Arbeiten im aquatischen Bereich der Mitgliedstaaten, die die für die Mitgliedstaaten verfügbare oder verfügbar bleibende Wassermenge verändern könnten und auf Gründen der Raumordnung des Gemeinschaftsgebiets zur Verbesserung der menschlichen Lebensqualität beruhen. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, dass der angefochtene Beschluss nicht dem besonderen Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 2, sondern dem allgemeinen Verfahren gemäß Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag unterliegt. Die Rügen des Königreichs Spanien sind deshalb als unbegründet zurückzuweisen.

Ergebnis

128. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor,

- die Klage abzuweisen;
- dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.