

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 16. maj 2000¹

1. Under denne sag, som er anlagt i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF), har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annulation af Rådets afgørelse 97/825/EF af 24. november 1997² om indgåelse af konventionen om samarbejde om beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af Donau³. Det gør gældende, at Rådet har vedtaget denne retsakt, som henhører under den fælles miljøpolitik, under henvisning til en urigtig bestemmelse i traktaten som hjemmel.

skabslovgiver skal tage hensyn til ved gennemførelsen af denne politik⁴.

3. Ifølge traktatens artikel 130 R, stk. 1, er denne politiks mål følgende:

»— bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten

I — De relevante retsregler

— beskyttelse af menneskers sundhed

A — Traktaten

2. Traktatens artikel 130 R (efter ændring nu artikel 174 EF) definerer anvendelsesområdet for Fællesskabets miljøpolitik og fastsætter en række mål (stk. 1), principper (stk. 2) og kriterier (stk. 3), som fælles-

— en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne

— fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.«

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Herefter »afgørelse 97/825« eller »den anfægtede afgørelse«.

3 — EFT L 342, s. 18, herefter »konventionen«.

4 — Jf. domme af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 36, og sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 34.

4. Traktatens artikel 130 R, stk. 4, fastlægger omfanget af Fællesskabets kompetence udadtil på miljøområdet. Den opstiller princippet om medlemsstaternes og Fællesskabets konkurrerende kompetence til at indgå internationale aftaler på miljøområdet med tredjelande og kompetente internationale organisationer⁵. Den fastlægger ligeledes den fremgangsmåde, der skal følges ved udstedelsen af disse retsakter.

stemmelse om indgåelse af aftaler mellem Det Europæiske Fællesskab og en eller flere stater eller internationale organisationer, fastlægger samtlige regler for fremgangsmåden med hensyn til forhandling, indgåelse og opfyldelse af disse aftaler⁶. Den finder navnlig anvendelse under udelukkelse af enhver anden bestemmelse, når disse aftaler vedrører den fælles politik, der defineres i traktatens artikel 130 R.

7. Traktatens artikel 228, stk. 2, og stk. 3, første afsnit, bestemmer følgende:

5. Denne bestemmelse lyder således:

»Inden for rammerne af deres respektive beføjelser samarbejder Fællesskabet og medlemsstaterne med tredjelande og med de kompetente internationale organisationer. De nærmere bestemmelser vedrørende samarbejdet, for så vidt angår Fællesskabet, kan nedfældes i aftaler mellem dette og de pågældende tredjeparter, idet disse aftaler forhandles og indgås i overensstemmelse med artikel 228.«

»2. Med forbehold af de beføjelser, som på dette område er tillagt Kommissionen, indgås aftalerne af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelsen af interne regler, samt for aftaler, som er omhandlet i artikel 238.

6. EF-traktatens artikel 228 (efter ændring nu artikel 300 EF), en generel grundbe-

3. Med undtagelse af de aftaler, der er omhandlet i artikel 113, stk. 3, indgår Rådet aftalerne efter høring af Europa-Parlamentet, herunder i tilfælde, hvor aftalen angår et område, hvor fremgangsmåden i artikel 189 B eller artikel 189 C skal følges for vedtagelsen af interne regler. Europa-Parlamentet afgiver sin udtalelse

5 — Navnlig dem, der henhører under De Forenede Nationers organisation, Europarådet eller visse faste kommissioner, der er indført til forvaltning af bestemte økologiske miljøer, f.eks. Den Internationale Kommission for Beskyttelse af Rhinen mod Forurening.

6 — Denne artikel gælder dog ikke for aftaler, der indgås inden for rammerne af den monetære politik (jf. EF-traktatens artikel 109 (nu artikel 111 EF)) og den fælles handelspolitik (jf. EF-traktatens artikel 113 (efter ændring nu artikel 133 EF)).

inden for en frist, som Rådet kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget sagen haster. Hvis der ikke er afgivet udtalelse ved fristens udløb, kan Rådet træffe afgørelse.»

2. Uanset den i stk. 1 nævnte fremgangsmåde for beslutningstagning og med forbehold af bestemmelserne i artikel 100 A vedtager Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg,

8. EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF) er den særlige retlige hjemmel for Fællesskabets kompetence på miljøområdet. Den bestemmer, hvilke institutioner der er bemyndiget til at fastlægge denne politik, samt den fremgangsmåde for beslutningstagning, der skal følges på området. Efter at traktaten om Den Europæiske Union er trådt i kraft, kan der følges to forskellige fremgangsmåder for vedtagelsen af retsakter, som henhører under artikel 130 R⁷.

— bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter

9. Artikel 130 S, stk. 1 og 2, bestemmer således:

— foranstaltninger vedrørende fysisk planlægning, arealanvendelse, bortset fra affaldshåndtering og foranstaltninger af generel karakter, samt forvaltning af vandressourcerne

»1. Rådet træffer efter fremgangsmåden i artikel 189 C og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 130 .

— foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning.

7 — Ved den europæiske fælles akt blev der indført en enkelt fremgangsmåde. Artikel 130 S bestemte nemlig følgende: »Rådet træffer med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgørelse om de foranstaltninger, der skal iværksættes af Fællesskabet»; efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden er artikel 175, stk. 1, EF, blevet ændret, og den bestemmer nu, at beslutningsproceduren for den fælles »miljøpolitik« henhører under artikel 251 EF.

Rådet kan på betingelserne i det foregående afsnit fastlægge de i dette stykke nævnte spørgsmål, om hvilke der skal træffes afgørelse med kvalificeret flertal.«

B — *Den anfægtede afgørelse*

C — *Konventionen*

10. Den anfægtede afgørelse er truffet i henhold til traktatens artikel 130 S, stk. 1, sammenholdt med dens artikel 228, stk. 2, første punktum, og stk. 3, første afsnit, i overensstemmelse med forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Fællesskabets vegne af konventionen om samarbejde om beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af Donau⁸. Den er den retsakt, hvorved Rådet på Fællesskabets vegne har godkendt den konvention, der blev undertegnet i Sofia (Bulgarien) den 29. juni 1994⁹.

11. Konventionen har til formål »at opstille en ramme for bi- eller multilateralt samarbejde med sigte på at beskytte vandmiljøet, forebygge og begrænse forureningen af Donau og sikre bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne i de berørte lande«¹⁰.

12. Med indgåelsen af denne konvention vil Rådet give Fællesskabet mulighed for at bidrage til at opfylde målsætningerne i traktatens artikel 130 R¹¹.

13. I konventionens artikel 2, stk. 1, 2 og 3, defineres mål og principper for de kontraherende parter samarbejde. Det drejer sig i det væsentlige om til fordel for de berørte stater at bevare kvaliteten af Donau's vandområder og så vidt muligt sørge for forbedring og rationel udnyttelse af denne naturressource.

14. Artikel 2, stk. 7, bestemmer, at de kontraherende parter har ret til at tilslutte sig beskyttelsesklausuler, som skal give dem mulighed for at vedtage og gennemføre strengere beskyttelsesforanstaltninger end dem, der følger af bestemmelserne i denne konvention.

15. Konventionens anvendelsesområde er defineret i artikel 3. Artikel 3, stk. 2, bestemmer således, at projekter og igangværende foranstaltninger¹² navnlig dækkes af konventionen, »såfremt de har eller kan få grænseoverskridende virkninger«.

8 — EFT 1996 C 288, s. 19.

9 — Artikel 1 i afgørelse 97/825.

10 — Tredje betragtning.

11 — Ottende betragtning.

12 — Herunder udledning af spildevand, varmetilledning, projekter og foranstaltninger inden for vandkraft, drift af bestående vandbygningsanlæg, bl.a. reservoirer og vandkraftanlæg, foranstaltninger og projekter til udnyttelse af vandet, såsom vandkraft og bortledning og indvinding af vand, håndtering af vandmiljøfarlige stoffer ...

16. Konventionens artikel 5, stk. 1, bestemmer, at de kontraherende parter »sørger for, at de nødvendige forudsætninger er til stede på nationalt plan for at sikre effektiv beskyttelse af vandkvaliteten og bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne for dermed også at forebygge, overvåge og nedbringe de grænseoverskridende virkninger«.

17. I artikel 6 angives de særlige foranstaltninger, som konventionen indeholder med henblik på beskyttelse af Donau's vandressourcer.

18. Konventionens artikel 7 definerer vandkvalitetsmålsætningerne og kriterierne for begrænsning af emission af farlige stoffer, uanset om de hidrører fra diffuse kilder eller punktkilder¹³, som gælder for industrisektorer eller virksomheder og for landbrugssektorer. Artikel 7 bestemmer ligeledes, at byspildevand skal behandles på en særlig måde, således at emissionerne af farlige stoffer begrænses.

19. Konventionens artikel 9 bestemmer følgende: »Parterne samarbejder om overvågning og vurdering på grundlag af deres nationale aktiviteter«, navnlig på området »vandløbskvalitet, emissionsbekæmpelse,

oversvømmelsesprognoser og vandbalance«¹⁴.

20. Artikel 10-17 indeholder bestemmelser om henholdsvis rapporteringspligt, udveksling af oplysninger, beskyttelse af oplysninger, oplysning af offentligheden, forskning og udvikling, kommunikations-, varslings- og alarmsystemer samt beredskabsplaner og gensidig bistand.

21. Ved artikel 18 oprettes der en international kommission, hvis opgave består i at udarbejde forslag og henstillinger rettet til de kontraherende parter med henblik på at opfylde målene og bestemmelserne i konventionen.

II — Retsforhandlingerne og parternes indlæg

22. Sagen er anlagt ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. februar 1998.

13 — Ved »punktkilder og diffuse kilder til vandforurening« forstås »kilder til forurenende stoffer og næringsstoffer, der tilledes vandet fra lokalt afgrænsede udledninger (punktkilder) eller gennem diffuse udledninger, der er spredt over afvandingsområdet (diffuse kilder)« [artikel 1, litra f)].

14 — Udtrykket »vandbalance« betyder »forholdet mellem den naturlige vandtilførsel og vandafgivelse i et samlet flodbækken gennem de forskellige komponenter (nedbør, fordampning, overfladeafstrømning og underjordisk afstrømning). Herudover dækker udtrykket aktuelle menneskeskabte virkninger, der er forårsaget af vandforbruget, og som indvirker på vandmængden« [artikel 1, litra g)].

23. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om annullation af afgørelse 97/825 og om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger. Subsidiært, såfremt Domstolen giver Kongeriget Spanien medhold, har Rådet nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelses virkninger opretholdes, indtil der træffes en ny afgørelse.

25. Den Franske Republik, Kommissionen, Den Portugisiske Republik og Republikken Finland, der har fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande, har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes, og at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger¹⁵.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Kongeriget Spanien

26. Kongeriget Spanien udtaler sig til fordel for Fællesskabets godkendelse af konven-

tionen¹⁶ og har anerkendt, at den anfægtede afgørelse falder ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 130 R¹⁷. Det har dog anfægtet den fremgangsmåde for beslutningstagning, som har ført til vedtagelsen af afgørelse 97/825. Det er af den opfattelse, at denne skulle have været vedtaget efter fremgangsmåden i traktatens artikel 130 S, stk. 2, sammenholdt med traktatens artikel 228, stk. 2, andet punktum, og stk. 3, første afsnit, og ikke i henhold til artikel 130 S, stk. 1, sammenholdt med artikel 228, stk. 2, første punktum, og stk. 3, første afsnit. Det eneste anbringende, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig til støtte for sit søgsmål, vedrører altså det angiveligt urigtige valg af den fremgangsmåde, som Rådet har valgt for vedtagelsen af afgørelse 97/825.

27. Til støtte for dette anbringende har Kongeriget Spanien i det væsentlige fremført to argumenter.

28. *For det første* har det anført, at traktatens artikel 130 S, stk. 1, fastsætter den generelle fremgangsmåde på området for den politik, der er fastlagt i traktatens artikel 130 R. Traktatens artikel 130 S, stk. 2, fastsætter den specielle fremgangsmåde, som obligatorisk skal anvendes, når Fællesskabet beslutter at iværksætte aktioner, som har betydning for de særlige områder eller emner, der opregnes i denne bestemmelse.

16 — Rådet har i øvrigt, uden at blive modsagt på dette punkt, præciseret, at afgørelse 97/825 blev enstemmigt vedtaget af dets medlemmer.

17 — Den spanske regerings repræsentant har netop bekræftet dette punkt under den mundtlige forhandling.

15 — Med undtagelse af Republikken Finland.

29. Den spanske regering har nærmere anført, at traktatens artikel 130 R, stk. 1, opregner formålene med Fællesskabets miljøpolitik og omtaler dem generelt. Denne politik har altid — og per definition — til formål at beskytte miljøet og at forbedre dets kvalitet. Som et af de nævnte mål nævnes »en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne«. Ifølge den spanske regering omtales foranstaltninger til bevarelse og beskyttelse af naturressourcerne, som henhører under traktatens artikel 130 R, stk. 1, ligeledes generelt.

30. Den har konkluderet heraf, at traktatens artikel 130 S, stk. 1, er den rette bestemmelse, når Fællesskabet beslutter at iværksætte generelle aktioner til fordel for miljøet. Ved iværksættelsen af disse generelle aktioner træffer Rådet afgørelse efter fremgangsmåden i EF-traktatens artikel 189 C (nu artikel 252 EF)¹⁸.

31. Derimod fastlægger traktatens artikel 130 S, stk. 2, den specielle fremgangsmåde, der skal følges, når Fællesskabet beslutter at iværksætte en af de aktioner, der specielt nævnes i denne bestemmelse. Blandt disse aktioner er uden nogen begrænsning eller undtagelse »forvaltning af vandressourcerne«. Ved artikel 130 S, stk. 2, er der altså indført en speciel fremgangsmåde i forhold til den generelle frem-

gangsmåde, der nævnes i traktatens artikel 130 S, stk. 1.

32. Den spanske regering har anført, at traktatens ophavsmænd har fastsat artikel 130 S, stk. 2, for at fremhæve, at vand, fordi det er en naturressource, der er absolut væsentlig for det menneskelige liv, fortjener særlig opmærksomhed. Når en aktion i henhold til traktatens artikel 130 R har betydning for forvaltningen af denne naturressource, skal den vedtages efter den specielle fremgangsmåde, som er fastsat i denne bestemmelse. Fællesskabsretsakter med betydning for forvaltningen af denne særlige naturressource kan følgelig ikke vedtages uden enstemmighed blandt Rådets medlemmer.

33. Da traktatens artikel 130 S, stk. 2, ikke kan fortolkes således, at den indeholder en undtagelsesordning, har den spanske regering anført, at det princip, der er fastslået i retspraksis, og hvorefter en undtagelsesbestemmelse skal fortolkes og anvendes indskrænkende, ikke kan gælde i dette tilfælde. Tværtimod må denne bestemmelse, da den indeholder en regel om en speciel fremgangsmåde, have forrang og kan meget vel fortolkes udvidende.

34. *For det andet* har Kongeriget Spanien erkendt, at Domstolens praksis om valg af den rette hjemmel for en retsakt taler for, at der skal anvendes én enkelt hjemmel, når de pågældende foranstaltningers indhold

¹⁸ — Almindeligvis benævnt »samarbejdsproceduren«.

og formål hovedsageligt er knyttet til et aktionsområde (idet virkningerne på andre politikker kun er sekundære), og at der skal benyttes en dobbelt hjemmel, når de to aspekter er lige væsentlige¹⁹. Den spanske regering mener imidlertid, at denne praksis ikke er relevant her. I modsætning til de sager, som hidtil er blevet pådømt på miljøområdet, går den anfægtede retsakt ikke ud på at gennemføre to forskellige fællesskabspolitikker, men *alene* at nå de mål, der defineres i traktatens artikel 130 R. Derfor opstår der ikke noget problem om konkurrerende hjemmel ved dens vedtagelse. Det eneste problem, der skal løses, består i at vælge mellem reglen om den generelle fremgangsmåde og om den specielle fremgangsmåde, som findes i samme artikel i traktaten, nemlig artikel 130 S.

35. Problemets kerne er derfor definitionen af begrebet »forvaltning af vandressourcerne«.

36. Ifølge den spanske regering må dette begreb nødvendigvis fortolkes udvidende. Foranstaltninger til forvaltning af vandressourcerne er foranstaltninger om administration og rationalisering af menneskets udnyttelse af vand med det formål at opfylde miljøpolitikens krav. Forvaltning

af vandressourcer omfatter ifølge den spanske regering såvel transport af varer på en flod som udledning af affaldsstoffer i en flod.

37. Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at alle aktioner, som går ud på at undgå vandforurening, ikke som sådan ophører med at måtte anses for foranstaltninger til forvaltning af vandressourcerne. Når en retsakt har til formål direkte eller indirekte, hovedsagelig eller sekundært, at regulere aspekter ved menneskets udnyttelse af vand, skal fremgangsmåden efter traktatens artikel 130 S, stk. 2, anvendes, selv hvis den pågældende retsakt også foreskriver foranstaltninger til bekæmpelse af forurening eller til forebyggelse af vandforurening.

38. Aktioner, som udelukkende har til formål at undgå vandforurening og at overvåge dets kvalitet, er derimod udelukket fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 130 S, stk. 2, og henhører alene under artikel 130 S, stk. 1. Dette gælder Rådets direktiv 91/676 af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget²⁰, som ikke angår menneskets udnyttelse af vand, men som blot har til formål at beskytte vandressourcer mod de skadelige virkninger, som visse farlige stoffer, der er udbredt inden for landbrug, kan have på det.

19 — Jf. bl.a. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte titandioxid-dom, Sml. I, s. 2867, præmis 22.

20 — EFT L 375, s. 1.

39. Den spanske regering har derfor modsat sig, at begrebet »forvaltning af vandressourcerne« fortolkes således, at det kræver en sondring mellem aktioner, der som eneste eller væsentlige formål har at bevare vandets kvalitet — og som derfor skal vedtages efter fremgangsmåden i traktatens artikel 130 S, stk. 1 — og aktioner, som skal regulere den kvantitative udnyttelse af vand — og som derfor skal vedtages efter traktatens artikel 130 S, stk. 2. Til støtte for dette argument har den anført, at traktaten ikke indeholder en sondring af denne art.

40. Desuden har den sagsøgende stat anført, at hvis den fortolkning, som den foreslår, ikke blev lagt til grund, ville traktatens artikel 130 S, stk. 2, blive tomt for sit indhold og berøvet sin tilsigtede virkning. Det ville nemlig være tilstrækkeligt at inkludere foranstaltninger til forvaltning i de talrige regler om vandforurening og at hævde, at skønt de berører udnyttelsen af vandressourcer, har disse foranstaltninger først og fremmest til formål at undgå vandforurening, for således meget let at fravige den specielle regel, som skal anvendes ifølge gældende ret.

41. Med hensyn til de i konventionen definerede mål samt indholdet af de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at nå disse mål, har regeringen anført, at konventionen udelukkende vedrører udnyttelse Donau's vand med det formål at beskytte vandkvaliteten og set ud fra en bæredygtig udvikling af denne særlige naturressource, som vand udgør. Derfor

har den konkluderet, at afgørelse 97/825 skulle have været vedtaget efter fremgangsmåden i traktatens artikel 130 S, stk. 2, sammenholdt med artikel 228, stk. 2, andet punktum, og stk. 3, første afsnit.

B — Rådet og intervenienterne

42. Rådet og intervenienterne har bestridt denne opfattelse. De har anført, at den anfægtede afgørelse er blevet vedtaget med korrekt hjemmel og under overholdelse af den rette fremgangsmåde for beslutningstagning.

43. De argumenter, som de har fremført, lyder således.

44. *For det første* har de anført, at traktatens artikel 130 S, stk. 1, fastsætter den almindeligt gældende fremgangsmåde for beslutningstagning for vedtagelse af retsakter, som gør det muligt at nå målene i traktatens artikel 130 R.

45. Traktatens artikel 130 S, stk. 2, indeholder derimod den fremgangsmåde, der er en undtagelse på dette område. En sådan fortolkning følger af denne bestemmelses

ordlyd, som udtrykkeligt går ud på, at »*uanset* den i stk. 1 nævnte fremgangsmåde ...«²¹. Rådet har fremhævet, at de fleste sproglige versioner af denne bestemmelse gentager denne ordlyd, og at det ifølge Domstolens praksis²² er den fortolkning, som følger af flertallet af de sproglige versioner, der skal lægges til grund.

46. Rådet har henvist til, at ifølge fast retspraksis skal enhver fravigelse af eller undtagelse fra en almindelig regel fortolkes indskrænkende²³. Hvis man imidlertid accepterer den af den spanske regering foreslåede fortolkning af udtrykket »forvaltning af vandressourcerne« i traktatens artikel 130 S, stk. 2, ville det føre til, at hver enkelt fællesskabsforanstaltning, som vedrører vand, måtte være omfattet af den undtagelsesvisse fremgangsmåde, der er fastsat i denne bestemmelse, hvilket ville berøve det i traktatens artikel 130 S, stk. 1, fastslåede princip enhver tilsiget virkning.

47. Rådet har, støttet af samtlige intervenienter, erkendt, at den væsentlige vanskelighed i denne sag ligger i definitionen af begrebet »forvaltning af vandressourcerne« i traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led.

48. Ifølge Rådet skal dette begreb fortolkes ved analogi med de forskellige udtryk i artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, nemlig »fysisk planlægning« og »arealanvendelse«. Det, som disse tre begreber har fælles, ligger i tanken om »arbejder« for at forbedre miljøet. Det omtvistede begreb skal derfor forstås således, at det pålægger Fællesskabet kun at anvende fremgangsmåden i traktatens artikel 130 S, stk. 2, såfremt den pågældende retsakt har som eneste eller væsentlige formål at kontrollere vand, dvs. hvis den går ud på at regulere udnyttelse af vand i kvantitativ henseende. Som eksempel har Rådet nævnt foranstaltninger til gennemførelse af vandbygningsarbejder med det formål at regulere vandløb eller vandets afløb.

49. I samme tankerække har den franske regering anført, at begrebet »forvaltning af vandressourcerne« skal forstås som kontrol af vandressourcerne i deres rent fysiske dimension. For at illustrere denne definition har den anført, at retsakter, der som det væsentlige formål har at regulere udnyttelsen af disponible vandmængder (udnyttelse til kunstvanding), kontrol og regulering af afstrømning, opførelse af bygningsværker til udnyttelse af vandressourcer (f.eks. opførelse af dæmninger til forskellig brug, bl.a. til udnyttelse af vandkraft, opførelse af bygningsværker til sejladss ...), henhører under traktatens artikel 130 S, stk. 2.

21 — Min fremhævelse.

22 — Dom af 22.4.1997, sag C-310/95, Road Air, Sml. I, s. 2229, præmis 30-33, og af 17.9.1997, sag C-83/96, Dega, Sml. I, s. 5001, præmis 6 og 13.

23 — Jf. bl.a. dom af 12.12.1995, sag C-399/93, Oude Luttikhuis m.fl. Sml. I, s. 4515, præmis 23.

50. Den portugisiske regering har præciseret, at det omtvistede begreb lægger vægt på brug af vand eller økonomisk udnyttelse af vand.

beskyttelse og forvaltning af vandressourcerne vises det, at traktatens ophavsmænd ønskede at dække en speciel sektor inden for lovgivning om vand.

51. Ligeledes har den finske regering anført, at dette begreb indeholder den tanke, at det drejer sig om at regulere udnyttelse af vand. Den har således henvist til retsakter, der har til formål at regulere opførelse af vandbygningsanlæg, udnyttelse af vandkraft og indvinding af vand til kunstvanding.

52. Kommissionen har anført, at ud over den rent fysiske dimension, som udtrykket »forvaltning af vandressourcerne« indeholder, lægger det omtvistede begreb ligeledes vægt på aktioner, som sker på områder, der traditionelt henhører under national suverænitæt, som det i EF-traktatens artikel 222 (nu artikel 295 EF)²⁴ anerkendes, at medlemsstaterne har. Ifølge Kommissionen er traktatens artikel 130 S, stk. 2, den rette hjemmel, når der med det formål at beskytte miljøet gøres indgreb i medlemsstaternes ejendomsret. Kommissionen har nærmere anført, at hvis fællesskabsforanstaltninger griber ind i den ret, som medlemsstaterne har til at disponere over deres nationale område for at gennemføre infrastrukturprojekter, kan en af Fællesskabet påtænkt foranstaltning kun vedtages med hjemmel i traktatens artikel 130 S, stk. 2. Ved valget af dette komplicerede udtryk i stedet for det — mere generelle — udtryk

53. Endelig har Rådet og de forskellige intervenienter anført, at valget af fremgangsmåde for vedtagelsen af en retsakt, der henhører under den fælles miljøpolitik, afhænger af den pågældende retsakts mål og indhold. Det er kun traktatens artikel 130 S, stk. 1, der må anses for den rette hjemmel for en retsakt, som hovedsagelig skal beskytte vandkvaliteten, *selv om* den også vedrører forvaltning af vandressourcerne i kvantitativ henseende, *på betingelse af*, at disse aspekter er sekundære i forhold til hovedformålet, nemlig beskyttelse af vandkvaliteten. Hvis retsakten derimod har som hovedformål at forvalte vandressourcerne i kvantitativ henseende, skal den vedtages med hjemmel i artikel 130 S, stk. 2.

54. En gennemgang af såvel konventionens bestemmelsers formål som deres indhold beviser, at de kontraherende parter ønsker at iværksætte foranstaltninger og ordninger, som gør det muligt at opnå at beskytte Donau's vandkvalitet. De i konventionen fastsatte foranstaltninger til forvaltning af vandressourcerne er blot sekundære. Med andre ord, konventionen vedrører kun sekundært Donau's vand i kvantitativ henseende, og dens hovedformål er at bekæmpe forureningen deraf.

²⁴ — Som bestemmer, at »de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne berøres ikke af denne traktat«.

IV — Stillingtagen

- kan berøve medlemsstaterne eller fællesskabsinstitutionerne deres ret til at deltage aktivt i udarbejdelsen af en lovtekst eller modsætte sig dens vedtagelse, altså have indflydelse på selve denne lovteksts indhold²⁷.

A — Indledende bemærkninger

55. Det eneste anbringende til støtte for Kongeriget Spaniens påstande er tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter i traktaten som omhandlet i artikel 173, stk. 2, nærmere bestemt Rådets angiveligt urigtige valg af hjemmel for vedtagelsen af afgørelse 97/825.

56. I modsætning til hvad den spanske regering har anført²⁵, opstår problemet med konkurrence mellem forskellige hjemler, selv hvis den anfægtede retsakt ikke har til formål at gennemføre forskellige fællesskabspolitikker. Enhver fejl, der begås af fællesskabslovgiver, må betegnes som en fejl ved valget af den rette hjemmel, som udgør en væsentlig formel mangel, der kan påvirke retsaktens gyldighed, når denne fejl:

- vedrører valget af den rette bestemmelse i traktaten²⁶, og

57. Ligesom en fejl begået ved valget af den fælles politik, der berøres af den retsakt, som skal vedtages, kan en fejl begået ved valget af den rette fremgangsmåde for beslutningstagningen — som defineres som led i en politik indført ved traktaten eller i en artikel i traktaten — berøve medlemsstaterne eller fællesskabsinstitutionerne deres ret til at udøve deres indflydelse på selve retsaktens indhold. Denne fejl er derfor ikke blot en formel mangel, men også en væsentlig tilsidesættelse, som kan påvirke retsaktens gyldighed²⁸.

58. Med hensyn til den foreliggende sag er den fremgangsmåde for beslutningstagning, som kræver enstemmighed blandt Rådets medlemmer, blevet indført for at give medlemsstaterne en vetoet, når visse kompetencer tildeles fællesskabslovgiver på områder, som traditionelt henhørte under

25 — Jf. punkt 9 i den spanske regerings stævning.

26 — Jf. dom af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869.

27 — Jf. dom af 26.5.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, og af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527.

28 — Samme sted, analogt.

det område, der er forbeholdt medlemsstaterne²⁹, eller når medlemsstaterne og Fællesskabet har konkurrerende kompetencer på nogle områder³⁰, og medlemsstaterne ønsker at bevare en væsentlig retningsgivende indflydelse på Fællesskabets aktion. En fejl ved valget af den relevante fremgangsmåde for beslutningstagning for aktioner, som henhører under samme afsnit i traktaten, som her miljø, berøver staterne den ret, som traktaten giver dem, til at bruge deres vetoet.

59. Det følger af det foregående, at den tvist, som er forelagt Domstolen, vedrører afgørelsen af, hvad der er den rette hjemmel for den anfægtede afgørelse.

B — Domstolens praksis

60. Ifølge fast retspraksis skal valget af hjemmel for en retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, og disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold³¹.

29 — Jf. f.eks. på det fiskale område EF-traktatens artikel 99 (nu artikel 93 EF) og min udrødning i punkt 95 i dette forslag til afgørelse.

30 — Nemlig områder, for hvilke subsidiaritetsprincippet (EF-traktatens artikel 3 B (nu artikel 5 EF)) spiller ind, som det er tilfældet med hensyn til den fælles miljøpolitik.

31 — Jf. bl.a. dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 7, og dommen af 23.2.1999, Parlamentet mod Rådet, præmis 36.

61. Desuden skal det ved afgørelsen af, om den anfægtede retsakt er blevet vedtaget med hjemmel i den rette bestemmelse i traktaten, undersøges, om de pågældende foranstaltninger hovedsagelig er knyttet til et aktionsområde, således at virkningerne på andre områder kun er subsidiære, eller om de to aspekter er lige væsentlige³². I det første tilfælde er det tilstrækkeligt at benytte en enkelt hjemmel³³. I sidstnævnte tilfælde er det utilstrækkeligt³⁴, og fællesskabsinstitutionen er i så fald forpligtet til at vedtage retsaksen med hjemmel i begge de to bestemmelser, som dens kompetence hviler på³⁵. En sådan kumulation er imidlertid udelukket, når de fremgangsmåder, der er fastsat for den ene og den anden hjemmel, er uforenelige³⁶. Det er nødvendigvis tilfældet, når de to hjemler fastsætter fremgangsmåder for beslutningstagningen, som ikke giver de samme prærogativer til de institutioner, som deltager i vedtagelsen af retsaksen.

62. I dette tilfælde er der ved traktatens artikel 130 S for vedtagelsen af en retsakt henhørende under den i traktatens artikel 130 R fastlagte politik indført to uforenelige typer fremgangsmåder for beslutningstagning. En retsakt i henhold til traktatens artikel 130 S, stk. 1, skal vedtages af Rådet, der træffer beslutning med kvalificeret flertal, efter fremgangsmåden i traktatens artikel 189 C. En retsakt med

32 — Jf. bl.a. titandioxid-dommen, præmis 23 og 24, og dommen af 17.3.1993, Kommissionen mod Rådet, præmis 13, 14 og 20.

33 — Jf. bl.a. dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17, og af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 32 og 33.

34 — Jf. bl.a. dom af 30.5.1989, sag 242/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1425, præmis 33-37, og af 7.3.1996, sag C-360/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1195, præmis 30.

35 — Jf. dom af 27.9.1988, sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 6-13.

36 — Jf. titandioxid-dommen, præmis 17-21.

hjemmel i traktatens artikel 130 S, stk. 2, skal derimod vedtages af Rådet med enstemmighed efter fremgangsmåden med høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

63. Følgelig må anvendelsesområdet for bestemmelserne i artikel 130 S defineres.

C — Anvendelsesområdet for traktatens artikel 130 S, henholdsvis stk. 1 og stk. 2

64. Kongeriget Spanien har anført, at kun foranstaltninger, som udelukkende har til formål at undgå vandforurening, og som ikke indeholder nogen bestemmelse om menneskets udnyttelse af vand, heriblandt direktiv 91/676, henhører under traktatens artikel 130 S, stk. 1. Retsakter, som indeholder bestemmelser, der direkte eller indirekte, hovedsageligt eller subsidiært, vedrører menneskets udnyttelse af vand, henhører derimod under artikel 130 S, stk. 2³⁷.

65. Den spanske regering er af den opfattelse, at traktatens forfatteres hensigt med

at nævne »forvaltning af vandressourcerne« blandt de foranstaltninger, der henhører under fremgangsmåden i traktatens artikel 130 S, stk. 2, var at understrege, at vand fortjener særlig opmærksomhed, fordi det er en naturressource, der er absolut væsentlig for det menneskelige liv. Den har deraf konkluderet, at alle aktioner vedrørende vand, betragtet *kvalitativt eller kvantitativt*, i princippet er omfattet af den særlige fremgangsmåde, som kræver enstemmighed i Rådet.

66. Efter min opfattelse er der i det mindste en modsætning — for ikke at sige en manglende sammenhæng — i dels at hævde, at aktioner vedrørende vand, betragtet kvalitativt og kvantitativt, henhører under artikel 130 S, stk. 2, og på den anden side at hævde, at foranstaltninger, som udelukkende tjener til at undgå vandforurening, henhører under artikel 130 S, stk. 1. Disse foranstaltninger er nemlig omfattet af vandkvalitetsbeskyttelsespolitikken. Hvis man imidlertid følger Kongeriget Spaniens ræsonnement, skulle de henhøre under fremgangsmåden i artikel 130 S, stk. 2.

67. Desuden må det nævnes, at foranstaltninger til undgåelse af vandforurening meget ofte omfatter bestemmelser, som har betydning for den måde, hvorpå mennesket kan udnytte vandet. Det gælder i øvrigt nogle bestemmelser i direktiv 91/676, som ifølge Kongeriget Spanien alligevel havde gyldig hjemmel i traktatens artikel 130 S, stk. 1. Dette direktiv har til formål at forbyde landmænd at udøve deres virksomhed på en måde, som fremkalder eller forstærker nitratforurening af fersk-

37 — Jf. navnlig punkt 12, 13 og 14 samt punkt 33 i den spanske regerings replik.

vand og grundvand. Det pålægger følgelig medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, som har direkte eller indirekte betydning for den måde, hvorpå deres landmænd udnytter vand. Direktivets artikel 5 indeholder således bestemmelser, som forbyder landmænd at udlede spildevand med højt nitratinhold eller kvælstofforbindelser direkte i vandløb, og som forpligter dem til at oplagre spildevand fra husdyravl. I modsætning til hvad Kongeriget Spanien har anført, indeholder dette direktiv, som alene har til formål at undgå forurening af vand, alligevel bestemmelser, der har direkte og indirekte betydning for menneskets brug af vand.

68. Det af Kongeriget Spanien foreslåede kriterium for at sondre mellem aktioner, der henhører under traktatens artikel 130 S, stk. 1, og aktioner, som henhører under dens artikel 130 S, stk. 2, er derfor ikke egnet.

69. Efter min opfattelse fremgår det af traktatens artikler om den fælles miljøpolitik, at alle Fællesskabets aktioner, som har til formål at beskytte samtlige fælles naturlige ressourcer, herunder vand, betragtet kvalitativt eller kvantitativt, i princippet er omfattet af den almindelige fremgangsmåde, som er fastsat i traktatens artikel 130 S, stk. 1.

70. Denne fortolkning følger af selve ordlyden af artikel 130 S, stk. 1, der som bekendt bestemmer, at:

»Rådet træffer efter fremgangsmåden i artikel 189 C og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 130 R.«

71. Ved anvendelse af præsens indikativ³⁸ og ved den generelle henvisning til samtlige de i traktatens artikel 130 R anførte mål, uden at der fremsættes noget forbehold, viser traktatens ophavsmænd udtrykkeligt, at denne bestemmelse indeholder en bindende generel regel³⁹.

72. Traktatens artikel 130 S, stk. 1, sammenholdt med artikel 130 R, stk. 1, bekræfter denne fortolkning.

73. I artikel 130 R, stk. 1, defineres den fælles miljøpolitik's mål. Den indeholder ikke selv nogen begrænsning af det mate-

38 — I alle traktatens sproglige versioner viser denne sætnings konstruktion, modus og det anvendte verbums tid klart og utvetydigt, at Rådet har pligt til at overholde denne procedure (præsens indikativ i den tyske, danske, franske, græske, italienske og nederlandske version; indikativ i den finske version og futurum indikativ i den engelske, spanske, irske, portugisiske og svenske version).

39 — Jf. dom af 21.3.2000, sag C-6/99, Greenpeace France m.fl., Sml. I, s. 1651, præmis 28, 29 og 30.

rielle anvendelsesområde for denne politik. Den bestemmer generelt, at et af målene med denne politik er at overvåge, at naturressourcerne udnyttes forsigtigt og rationelt.

74. Ved »naturressourcer« sondres der traditionelt mellem naturressourcer, der kan fornys (som f.eks. vand, luft, fauna, flora) og naturressourcer, der ikke kan fornys (som f.eks. visse råstoffer, visse mineraler eller metaller som olie, naturgas, uran, guld ...).

75. Målet »en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne« udtrykker tanken om, at beskyttelsesaktioner, som vedrører de særlige bestanddele af miljøet, der udføres af naturressourcerne, skal udføres under overholdelse af præcise regler⁴⁰.

76. Udtrykket »forsigtig udnyttelse« betyder, at den fælles miljøpolitik skal søge at hindre risiko for forurening, som naturressourcerne kunne blive udsat for. Vægten lægges således på, at det er nødvendigt at fastsætte *foranstaltninger til bevaring af kvaliteten* af naturressourcerne.

77. Udtrykket »rationel udnyttelse« betyder, at den fælles miljøpolitik tager sigte på at undgå ethvert spild og kun udnytte den mængde naturressourcer, der kan opfylde menneskets aktuelle behov på en sådan måde, at fremtidige generationers behov ikke bliver bragt i fare. Formålet med »bæredygtig udvikling«⁴¹, som ligger i den fælles miljøpolitik, behandles således ved en fortolkning af bestemmelsen om, at naturressourcerne skal udnyttes på en rationel måde. Det fremhæves her, at det er nødvendigt at iværksætte *foranstaltninger til bevaring af kvantiteten* af naturressourcer.

78. De foranstaltninger, der skal træffes for at nå målet »en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne«, er forskellige alt efter den pågældende type naturressourcer.

40 — Jf. bl.a. erklæring fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, af 22.11.1973 vedrørende et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet (EFT C 112, s. 1, navnlig s. 40), samt resolutioner fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, af 17.5.1977 om videreførelse og gennemførelse af en politik og et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet (EFT C 139, s. 1, navnlig s. 12, også kaldet »første handlingsprogram«); af 7.2.1983 (1982-1986) (EFT C 46, s. 1, navnlig s. 29, også kaldet »andet handlingsprogram«) og af 19.10.1987 (1987-1992) (EFT C 328, s. 1, navnlig s. 29, også kaldet »tredje handlingsprogram«).

41 — For en mere udførlig redegørelse for dette begrebs indhold, jf. punkt 54-57 i mit forslag til afgørelse af 7.3.2000 i sagen First Corporate Shipping (sag C-371/98, dom af 7.11.2000, Sml. I, s. 9235 og 9237).

79. Hvis det drejer sig om at beskytte naturressourcer, der kan fornys, skal de anbefalede foranstaltninger gå ud på at fremme en moderat udnyttelse, som gør det muligt at forny dem regelmæssigt. Når det f.eks. drejer sig om vand, kunne det bestemmes, at der ikke må tappes af grundvandet på en sådan måde, at kilderne udtørres.

80. Hvad angår de naturressourcer, der ikke kan fornys, skal de foreskrevne foranstaltninger hindre, at de hurtigt bliver opbrugt. Det kan f.eks. dreje sig om at indføre forbud mod udnyttelse, indvinding eller udnyttelse af naturressourcer, der er ved være opbrugt, eller om at gøre indvinding eller udnyttelse af naturressourcer, der ikke kan fornys, betinget af tilladelser til udnyttelse efter en strengt defineret hyppighed og intensitet.

81. Det følger således af traktatens artikel 130 R, stk. 1, sammenholdt med artikel 130 S, stk. 1, at *alle* Fællesskabets *aktioner*, der har til formål *kvalitativt eller kvantitativt at bevare samtlige naturressourcer*, heriblandt også vand, *i princippet* er omfattet af den i traktatens artikel 189 C fastsatte fremgangsmåde.

82. Det følger af det foregående, at den særlige naturressource, som vand er, ikke i princippet er udelukket fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 130 S, stk. 1.

83. Hvad angår anvendelsesområdet for traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, fremgår det udtrykkeligt af denne artikels ordlyd, at der kun kræves afgørelse med enstemmighed i Rådet, såfremt de vedtagne foranstaltninger vedrører visse retsakter, herunder foranstaltninger til »*forvaltning af vandressourcerne*«. For at identificere de aktioner, som er omfattet af denne artikels anvendelsesområde, må vi derfor definere begrebet »forvaltning af vandressourcerne«.

D — Begrebet »forvaltning af vandressourcerne«

84. Ifølge Kongeriget Spanien er der en glidende overgang mellem begrebet »forvaltning af vandressourcerne« og det mere generelle begreb »forvaltning« eller »udnyttelse af den særlige naturressource vand«. Denne definition har til følge, at alle foranstaltninger, som direkte eller indirekte, hovedsageligt eller sekundært vedrører kvalitative eller kvantitative aspekter i forbindelse med vand, i princippet henhører under traktatens artikel 130 S, stk. 2.

85. Denne definition kan ikke lægges til grund, bl.a. fordi det fremgår af traktatens artikel 130 S, stk. 1, sammenholdt med artikel 130 R, stk. 1, at vand som særlig naturressource i princippet ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 130 S, stk. 1. Begrebet »forvaltning af

vandressourcerne« har efter min opfattelse en præcis betydning, som ikke falder sammen med betydningen af »forvaltning af den særlige naturressource, som vand udgør«, men er et særligt element i sidstnævnte begreb. Det omtvistede begreb er altså indbefattet i begrebet »politik til forsvar for den naturressource, som vand udgør«.

86. Jeg konstaterer, at en semantisk fortolkning er utilstrækkelig til at definere det omtvistede begreb på grund af variationen i de forskellige udtryk og deres betydning i de forskellige sproglige versioner af traktaten⁴².

87. Efter min opfattelse kan artikel 130 S, stk. 2, kun fortolkes i sammenhæng med traktatens artikel 130 R, der som bekendt bestemmer, at for at sikre en effektiv beskyttelse af miljøet, skal der træffes konkrete foranstaltninger af fællesskabslovgiver inspireret af de i stk. 2 nævnte principper og under overholdelse af de i stk. 3 opregnede kriterier. Desuden kan de grunde, som har foranlediget ophavsmændene til traktaten om Den Europæiske Union til at indføre den særlige fremgangsmåde, der er fastsat i traktatens artikel 130 S, stk. 2, efter min opfattelse afklare dette begrebs indhold.

88. I artikel 130 S, stk. 2, opregnes udtømmende *tre kategorier retsakter*, som henhører under den særlige fremgangsmåde, som denne bestemmelse beskriver.

89. Disse tre kategorier foranstaltningers fælles træk er, at skønt de har som hovedformål at sikre beskyttelse af miljøet, er fællesskabsinstitutionerne, for at gennemføre deres aktioner med held, nødsaget til på underordnet eller sekundær måde at intervenere i eller gribe ind på områder, som traditionelt hørte under medlemsstaternes suveræne kompetence, som f.eks. energi, fysisk planlægning eller fiskale anliggender, og på hvilke de sidstnævnte stadig har vidtgående kompetencer.

90. Når iværksættelsen af aktioner vedtaget af fællesskabsinstitutionerne indebærer, at Fællesskabet griber ind på disse områder, har traktatens ophavsmænd derfor bestemt, at Rådets medlemmers enstemmige vedtagelse skulle være reglen, for at hver medlemsstat kan udøve vetoret.

91. I traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, første led, præciseres det *først*, at »bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter« skal vedtages af Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen efter høring af Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

42 — Jf. bl.a. de forskellige semantiske analyser, som er foreslået af såvel den sagsøgende stat som af de forskellige medlemsstater, der er indtrådt i sagen.

92. Traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, første led, sammenholdt med traktatens artikel 130 R, skal fortolkes således, at kun foranstaltninger hovedsagelig af fiskal karakter, som har til formål at beskytte miljøet, skal vedtages efter den fremgangsmåde, der er indført ved artikel 130 S, stk. 2, første afsnit.

93. Blandt »bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter«, som omhandlet i artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, første led, kan nævnes skattelettelser til fordel for erhvervsdrivende, som bruger »rene energiformer«.

94. Ligeledes må nævnes »grønne afgifter« — særlige harmoniserede afgifter, som vedrører brugere af forurenende produkter⁴³ — hvis indførelse opfylder kravene i princippet om, at forureneren betaler.

95. Den særlige fremgangsmåde, der er indført ved traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, første led, kan sammenlignes med fremgangsmåden efter traktatens artikel 99, hvorefter Rådet skal udtale sig med enstemmighed på området for fiskal harmonisering vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre

indirekte skatter. Denne vetoet, der er givet medlemsstaterne, er resultatet af et politisk valg foretaget af traktatens ophavsmænd. På det nuværende udviklingstrin i den fælles integrationsproces har medlemsstaterne til hensigt at bevare en vidtgående beføjelse, når Fællesskabets retsakter vedrører foranstaltninger, der i det væsentlige er fiskale, og som kan beskytte miljøet, på grund af de konsekvenser, som sådanne retsakter kan have på deres nationale økonomi. De har derfor bestemt, at vedtagelsen af denne type foranstaltninger kræver enstemmighed blandt Rådets medlemmer.

96. Den anden kategori retsakter, som henhører under traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, tredje led, vedrører »foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning«.

97. Traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, tredje led, sammenholdt med traktatens artikel 130 R, skal fortolkes således, at kun retsakter, der har til formål at beskytte miljøet, og som i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning, skal vedtages efter fremgangsmåden i artikel 130 S, stk. 2, første afsnit.

⁴³ — Jf. bl.a. forslag til Rådets direktiv (92/C 196/01) om indførelse af en afgift af CO₂-emissioner og af energi (EFT 1992 C 196, s. 1).

98. Disse bestemmelser må sammenholdes med erklæring nr. 9 i bilaget til den europæiske fælles akt, som gik ud på, at »Konferencen bekræfter, at Fællesskabets aktion på miljøområdet ikke må gribe ind i medlemsstaternes politik vedrørende udnyttelse af energiresourcerne«. Denne erklæring blev bilagt den europæiske fælles akt, fordi medlemsstaterne frygtede, at traktatens artikel 130 R, sammenholdt med artikel 130 S, skulle gøre det muligt for fællesskabslovgiver at gribe ind i eller begrænse deres ret til at udnytte visse naturressourcer, som er nødvendige ved fastlæggelsen og gennemførelsen af deres energipolitik⁴⁴, på et tidspunkt, hvor energi end ikke figurerede blandt de opgaver, som var pålagt Fællesskabet i henhold til EF-traktatens artikel 3 (efter ændring nu artikel 3 EF)⁴⁵.

99. Denne erklæring blev ikke bekræftet ved traktaten om Den Europæiske Union. Tværtimod, ophavsmændene til traktaten om Den Europæiske Union ændrede artikel 130 S og supplerede denne bestemmelse ved at indsatte stk. 2, som udtrykkeligt

bestemmer, at Fællesskabet med det formål at beskytte miljøet kan træffe foranstaltninger, som kan gribe ind i den af medlemsstaterne definerede energipolitik. Som et led i samme tankegang må det fremhæves, at Fællesskabet, efter at traktaten om Den Europæiske Union er trådt i kraft, har fået tillagt en vis kompetence på energiområdet. EF-traktatens artikel 3, litra t) [nu artikel 3, litra u), EF] bestemmer således, at Fællesskabets virke indebærer »foranstaltninger på områderne energi ...«. Ligeledes hedder det i det femte miljøhandlingsprogram⁴⁶, at »miljøpolitikken vil ... blive en nøgelfaktor for virkeliggørelsen af en bæredygtig udvikling«⁴⁷, og i Rådets resolution af 8. juli 1996 om hvidbogen »En energipolitik for Den Europæiske Union«⁴⁸ præciseres det, at Fællesskabet for at sikre en bæredygtig økonomisk vækst skal iværksætte en energipolitik ved udarbejdelse af en langsigtet strategi for effektiv og sikker energiforsyning for at sikre et sundt miljø.

100. Blandt de foranstaltninger, »der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning«, kan nævnes foranstaltninger, som nødsager medlemsstaterne til at opføre

44 — Energi fremstillet af visse naturressourcer, som olie, naturgas, uran, kunne have været genstand for aktioner besluttet af Fællesskabet med »en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne« som mål (jf. afsnit 75-80 i dette forslag til afgørelse).

45 — Det fulgte af denne erklæring, at metaller som naturressourcer, der kunne udvindes af jorden, ikke blev berørt af den fælles miljøpolitik. Det var de først, når risici for miljøet fremkaldt ved deres udnyttelse skulle afværges (jf. bl.a. Rådets forskellige beslutninger om bekæmpelse af forurening forårsaget af udledning af carbonhydrider i havet, navnlig Rådets beslutning 81/971/EØF af 3.12.1981 om indførelse af et fællesskabsinformationssystem vedrørende kontrol med og formindskelse af forurening af havet med carbonhydrider (EFT L 353, s. 52), som blev ophævet og erstattet med Rådets beslutning 85/85/EØF af 6.3.1986 (EFT L 77, s. 33)).

46 — Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling (EFT 1993 C 138, s. 5, også kaldet »femte miljøhandlingsprogram«). Dette program, som omfatter perioden 1992-2000, har titlen: »Mod en bæredygtig udvikling«. Det ligger i forlængelse af resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, af 1.2.1993 (EFT C 138, s. 1).

47 — Femte handlingsprogram, s. 31.

48 — EFT C 224, s. 1.

dæmninger til udnyttelse af vandkraft for at producere energi med det formål at bevare naturressourcer, der ikke kan fornys, og som anvendes ved fremstilling af energi, som f.eks. olie, men som udnyttes på en sådan måde, at de pågældende naturressourcer på kort sigt ville blive opbrugt, hvis der ikke blev truffet foranstaltninger til beskyttelse af disse naturressourcer. Omvendt kan der også påpeges foranstaltninger, som forbyder opførelse af dæmninger til udnyttelse af vandkraft for at fremstille energi med det formål at undgå, at visse regioner i Fællesskabet berøves vand.

101. Anvendelse af den i traktatens artikel 130 S, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde for vedtagelse af disse foranstaltninger er ligeledes resultatet af et politisk valg. På det nuværende udviklingstrin i den fælles integrationsproces ønsker medlemsstaterne at bevare en vidtgående beføjelse inden for energipolitik på grund af de følger, som sådanne foranstaltninger kan have for deres nationale økonomi. Når der er risiko for, at iværksættelsen af disse aktioner får virkninger på følsomme områder af medlemsstaternes økonomi, griber ind på områder, der traditionelt er forbeholdt medlemsstaterne, og, navnlig med hensyn til energipolitikken, får konsekvenser på et område, der henhører under medlemsstaternes så at sige suveræne kompetence, har disse betinget vedtagelsen af denne type foranstaltninger af enstemmighed blandt Rådets medlemmer.

102. *Den tredje og sidste kategori* foranstaltninger, som henhører under traktatens

artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, vedrører »fysisk planlægning, arealanvendelse ... samt forvaltning af vandressourcerne«.

103. Det fremgår af artikel 130 R, sammenholdt med artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, at kun foranstaltninger, som har til formål at beskytte miljøet, og som vedrører »fysisk planlægning, arealanvendelse og forvaltning af vandressourcerne«, skal vedtages efter den fremgangsmåde, der er indført ved artikel 130 S, stk. 2, første afsnit.

104. For bedre at forstå disse bestemmelser mening må der tages udgangspunkt i definitionen af »miljø«. Begrebet »miljø« er lige så lidt som begrebet »miljøpolitik« (eller »miljøaktioner«) defineret i artikel 130 R og artikel 130 S af ophavsmændene til den europæiske fælles akt. Denne lakune er hverken blevet udfyldt ved traktaten om Den Europæiske Union eller ved Amsterdam-traktaten. Undladelsen af at definere disse begreber er utvivlsomt ikke ufrivillig. Hvis man opstillede en udtømmende liste over indholdet af disse begreber, kunne man risikere at fastfryse opfattelser, som udvikler sig i takt med naturvidenskabelige og tekniske fremskridt. I det fælles miljøprogram anbefales det således medlemsstaterne at tage hensyn til resultaterne inden for udvikling af renere teknologi og gen-teknologi og at udforske nye erhvervsbrancher, der venter på at blive

udnyttet, ved fastlæggelsen af miljøpolitikken. Parallelt hermed tilskyndes Fællesskabet bl.a. til at yde vigtige bidrag inden for bioetik og opstilling og fremme af prioriterede forskningsprogrammer⁴⁹.

105. Kommissionen har imidlertid allerede siden 1971 foreslået definitioner. Ifølge Kommissionen skulle miljø forstås som »den samling elementer, som i deres komplicerede indbyrdes forhold udgør rammerne, omgivelserne og livsbetingelserne for mennesket og samfundet«⁵⁰. Kommissionen præciserede, at miljøpolitikken angik tre forskellige områder, nemlig menneskets fysiske, sociale og kulturelle miljø. I fortsættelse af analysen af disse begreber⁵¹ fremhævede Kommissionen, at beskyttelsen af det fysiske miljø var karakteriseret af nedbringelse af forurening og gener, by- og landzoneplanlægning og tilvejebringelse af transport- og kommunikationsnet. Forbedringer med hensyn til sundhedspleje, indkomster, sikkerhed i ansættelsen, arbejdsbetingelser, boligforhold og uddannelse ville tjene til at bevare menneskets sociale miljø. Endelig var beskyttelsen af det kulturelle miljø kendetegnet ved aktioner til fordel for bevarelse af by- og landområder, forbedring af undervisning og information og kultur- og fritidsstrukturer.

106. De foranstaltninger, som skal træffes i henhold til traktatens artikel 130 R, sammenholdt med artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, er efter min opfattelse derfor dem, der har til formål at bevare eller forbedre kvaliteten i menneskets fysiske, sociale og kulturelle miljø. Det drejer sig således specielt om at muliggøre byplanlægning og landzoneplanlægning og at bidrage til oprettelsen af transport- og kommunikationsnet, der er tilpasset udviklingen i livsformer.

107. Virkeliggørelsen af dette formål kræver afgjort, at der udføres arbejder af stort format og opføres bygningsværker, der tjener til en planlægning i overensstemmelse med miljøets interesser. Der tænkes naturligvis på bygning af motorveje og jernbanenet, men også udførelse af vandbygningsarbejder, såvel for at skaffe drikkevand til en region, som sædvanligvis eller midlertidigt mangler dette⁵², som for at muliggøre transport af varer eller personer⁵³ eller for at undgå gener forvoldt ved vejtransport for indbyggere, fauna og flora i den region, der berøres af foranstaltningerne.

108. Begrebet »forvaltning af vandressourcerne«, fortolket på baggrund af de to andre begreber, som nævnes i traktatens

49 — Jf. fodnote 46.

50 — Første meddelelse om Fællesskabets miljøpolitik af 22.7.1971 (dok. SEK(71) 2616 endelig udg.).

51 — Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om et miljøprogram for De Europæiske Fællesskaber af 24.3.1972 (JO C 52, s. 1).

52 — F. eks. på grund af klimatiske fænomener (tørke i nogle regioner af Europa, som berører indbyggerne vandressourcer i nogle perioder af året) eller geografiske fænomener (nogle øer, som mangler drikkevandskilder) ...

53 — F.eks. opførelse af bygningsværker som kanaler, der giver mulighed for transport af varer og personer.

artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, henviser altså til tanken om arbejder i de vandområder, der tilhører medlemsstaterne⁵⁴, som er begrundet af et ønske om fællesskabsplanlægning med henblik på at forbedre menneskets livskvalitet⁵⁵. Betydningen af foranstaltninger, der træffes med dette formål, for de rettigheder, som medlemsstaterne har i henhold til traktatens artikel 222, er åbenbar, ligesom de økonomiske virkninger, som disse foranstaltninger har for medlemsstaterne. Da iværksættelsen af disse aktioner ofte griber ind i ejendomsretten, således som den anerkendes af medlemsstaterne, og i de sidstnævnte så at sige suveræne kompetence med hensyn til fysisk planlægning på den fælles integrationsproces' nuværende udviklingstrin, har traktatens ophavsmænd villet betinge vedtagelsen af sådanne foranstaltninger af enstemmighed blandt Rådets medlemmer.

skabsniveau for at forbedre menneskets livskvalitet. Dette gælder foranstaltninger, som indebærer udførelse af arbejder, der ikke blot skal skaffe drikkevand til en region, som sædvanligvis eller midlertidigt mangler det⁵⁶, eller rationere den vandmængde, der udnyttes i en given region, for at undgå, at denne naturressource, der er vital for mennesket, ikke kan fornys, men også muliggøre transport af varer eller personer for at forhindre gener fremkaldt ved vejtransport for indbyggere, fauna og flora i den region, der berøres af foranstaltningerne. Derimod omfatter denne bestemmelse ikke foranstaltninger, som pålægger eller forbyder opførelse af dæmninger til fremstilling af vandkraftenergi med det formål at bevare naturressourcer⁵⁷.

109. De retsakter, der er omfattet af begrebet »forvaltning af vandressourcerne«, og som skal vedtages efter fremgangsmåden i traktatens artikel 130 S, stk. 2, er efter min opfattelse dem, som forudsætter udførelse af arbejder på medlemsstaternes »vandområde«, arbejder, som kan ændre mængden af det vand, der er til rådighed eller fortsat er til rådighed for hver af de berørte medlemsstater, og som er begrundet med et ønske om fysisk planlægning på fælles-

110. Efter at have analyseret målet med og indholdet af den anfægtede afgørelse vil jeg undersøge, om de pågældende foranstaltninger udelukkende eller i det væsentlige eller hovedsageligt forudsætter udførelse af vandbygningsarbejder på medlemsstaternes område ud fra et ønske om fysisk planlægning på fællesskabsniveau med henblik på at forbedre menneskets livskvalitet. Hvis dette ikke er tilfældet, må vi konkludere, at den anfægtede afgørelse ikke er omfattet af den særlige fremgangsmåde i artikel 130 S, stk. 2, men af den almindelige fremgangsmåde i artikel 130 S, stk. 1.

54 — Nemlig »territoriale vandområder«, dele af have, som hører under medlemsstaternes nationale kompetence, men også vandløb, floder, flodmundinger, kilder, damme, søer ...

55 — Som f.eks. skabelse af en sammenhængende infrastruktur.

56 — Det kan også dreje sig om vandings- og dræningsprogrammer.

57 — Jf. punkt 100 i dette forslag til afgørelse.

E — *Grundlaget for den anfægtede afgørelse*

111. Konventionens mål, som nævnes i præamblen, er dobbelt. De kontraherende parter erklærer ikke blot at ville beskytte kvaliteten af Donau's vandområder, men også at muliggøre »bæredygtig vandforvaltning og rationel udnyttelse og bevaring af vandressourcerne«⁵⁸.

112. Formålet med konventionen, som det således fremstilles i præamblen, giver os ikke mulighed for at fastslå, om dens principale, eneste eller væsentlige formål består i beskyttelse af kvaliteten af Donau's vandområder eller i viljen til at påvirke den måde, hvorpå de kontraherende parter vil kunne disponere over eller udnytte Donau's vandområder i rent fysisk henseende, navnlig om disse foranstaltninger har til formål at begrænse den mulighed, som de har for at forvalte de økonomiske ressourcer, som Donau's vandområder udgør.

113. Derimod fremgår det af ordlyden af artikel 2, stk. 1-3, som definerer de mål, der forfølges af de kontraherende parter, at konventionen *først og fremmest har til formål at sikre beskyttelse af kvaliteten af Donau's vandområder* og kun indirekte »så

vidt muligt« indebærer rationel udnyttelse af overfladevandet og grundvandet i afvandingsområdet. De anvendte udtryk⁵⁹ viser, at det var lovgivers ønske at pålægge de kontraherende parter strengere forpligtelser, når der var tale om at bevare kvaliteten af Donau's vandområder.

114. Disse bestemmelser lyder nemlig således:

»1. De kontraherende parter stræber mod bæredygtig og forsvarlig vandforvaltning, herunder *så vidt muligt* bevaring, forbedring og rationel udnyttelse af overfladevandet og grundvandet i afvandingsområdet⁶⁰. Endvidere *gør de kontraherende parter deres yderste for at bekæmpe farer, der opstår som følge af uheld med vandmiljøfarlige stoffer*⁶¹ og som følge af højvande og isforekomster i Donau. De bestræber sig endvidere på at *bidrage til at mindske miljøbelastningen* af Sortehavet fra kilder i afvandingsområdet.

59 — Det nævnes således, at de kontraherende parter skal »gøre deres yderste«, »træffe alle passende juridiske, administrative og tekniske foranstaltninger ...« og træffe (presserende) »foranstaltninger til bekæmpelse af vandforureningen ...«.

60 — Ved Donau's »afvandingsområde« skal forstås »flodens opland, for så vidt de kontraherende parter besidder en del heraf« [konventionens artikel 1, litra b)].

61 — Dette udtryk betegner specifikt »stoffer, der indebærer en særlig høj risiko for vandressourcerne, hvorfor håndtering heraf kræver særlige forebyggelses- og beskyttelsesforanstaltninger« [konventionens artikel 1, litra e)].

58 — Præambelens fjerde afsnit. Jf. også præambelens første, femte og sjette afsnit.

2. De kontraherende parter samarbejder, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention, om grundlæggende vandforvaltningsspørgsmål og træffer alle passende juridiske, administrative og tekniske foranstaltninger *til at forbedre og i det mindste bevare den nuværende miljø- og vandkvalitet i Donau* og i dens afvandsningsområde og så vidt muligt at forebygge og mindske negative virkninger og ændringer, der forekommer eller vil kunne forekomme.

3. I dette øjemed opstiller de kontraherende parter, under hensyn til det presserende behov for foranstaltninger *til bekæmpelse af vandforureningen* og for rationel, bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne, passende prioriteter og skærper, harmoniserer og samordner igangværende og planlagte foranstaltninger på nationalt og internationalt plan i hele Donau-bækkenet med henblik på bæredygtig udvikling og miljøbeskyttelse af Donau. Målet er navnlig at sikre bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne til kommunale, industrielle og landbrugsmæssige formål, *såvel som bevaring og genopretning af økosystemerne samt at opfylde andre krav af betydning for folkesundheden*«⁶².

115. Konventionens bestemmelser om de foranstaltninger, som de kontraherende parter forpligter sig til at træffe for at nå konventionens mål, bekræfter dette resultat. Konventionen indeholder nemlig ingen

konkret bestemmelse, som pålægger de kontraherende parter at disponere over eller udnytte Donau's vandområder i deres rent fysiske dimension på en operativ måde, der er i overensstemmelse med bindende bestemmelser, der først er fastsat i konventionen.

116. Konventionens artikel 3, som definerer dens anvendelsesområde, bestemmer således generelt i stk. 2, at: »Denne konvention *dækker navnlig* følgende projekter og igangværende foranstaltninger⁶³... *såfremt* de har eller kan få *grænseoverskridende virkning*«⁶⁴.

Ved »grænseoverskridende virkning« forstås »enhver betydelig negativ virkning på flodmiljøet, der skyldes en ændring i tilstanden i et vandområde som følge af menneskelig aktivitet, og som strækker sig ud over et område, der henhører under en kontraherende stats jurisdiktion. Sådanne ændringer kan påvirke liv og ejendom, anlægssikkerhed og de berørte akvatiske økosystemer«⁶⁵.

63 — Herunder udledning af spildevand, varmetilledning, projekter og foranstaltninger inden for vandbygningsarbejder, drift af bestående vandbygningsanlæg, projekter og foranstaltninger til udnyttelse af vandet, såsom vandkraft og bortledning og indvinding af vand, håndtering af vandmiljøfarlige stoffer... [jf. artikel 3, stk. 2, litra a), b), c), d) og e)].

64 — Min fremhævelse.

65 — Konventionens artikel 1, litra c).

62 — Min fremhævelse.

Ligeledes præciseres det i artikel 3, stk. 3, at »denne konvention finder anvendelse på spørgsmål i forbindelse med fiskeri og flod- og kanalskibsfart, *for så vidt angår problemer med beskyttelse af vandet mod forurening som følge af disse aktiviteter*«⁶⁶.

117. De præciseringer, som disse bestemmelser giver⁶⁷, begrænser konventionens anvendelsesområde til forurenende aktiviteter, der udføres fra de kontraherende parter nationale område. Disse præciseringer om menneskelig virksomheds indflydelse på miljøet viser ubestrideligt, at konventionens ophavsmænds vilje er at bekæmpe forureningen af Donau, ikke at begrænse de kontraherende parter kompetence med hensyn til fysisk planlægning på deres område.

118. Andre bestemmelser i konventionen bekræfter dette resultat. Artikel 4 om samarbejdsformer indført ved konventionen, begrænser sig således til med hensyn til vandforvaltning at bestemme, at der skal ske udveksling af oplysninger.

119. Ligeledes kan nævnes, at artikel 6 om særlige foranstaltninger til beskyttelse af vandressourcerne, som bestemmer, at »de

kontraherende parter træffer passende foranstaltninger til forebyggelse eller nedbringelse af grænseoverskridende virkninger og til bæredygtig og forsvarlig udnyttelse af vandressourcerne, såvel som bevaring af de økologiske ressourcer«, imidlertid heller ikke indeholder nogen operativ foranstaltning med dette formål for øje.

120. Denne bestemmelses litra a) bestemmer nemlig blot, at de kontraherende parter skal »udarbejde opgørelser over de grundvandsressourcer, der er genstand for langsigtet beskyttelse, såvel som over beskyttede områder, der er vigtige for nuværende eller fremtidige drikkevandsforsyninger«.

121. Derimod hedder det i denne bestemmelses litra b), c), d) og e), at de kontraherende parter skal træffe passende foranstaltninger til at forebygge forurening af Donau's vandområder, bl.a. træffe foranstaltninger til at forebygge forurening forårsaget af nitrater, plantebeskyttelsesmidler og pesticider, såvel som af andre farlige stoffer⁶⁸, minimere risikoen for uforsætlig forurening gennem forebyggelses- og overvågningsforanstaltninger, vurdere forskellige biotopelementers vandløbsøkologiske betydning og fremsætte forslag om foranstaltninger til forbedring af de akvatiske og litorale økologiske vilkår.

66 — Min fremhævelse.

67 — Nærmere bestemt udtryk som »såfremt ...« og »for så vidt ...«.

68 — Ifølge konventionens artikel 1, litra d), betyder udtrykket »farlige stoffer« »stoffer, som har toksiske, kræftfremkaldende, mutagene, teratogene eller bioakkumulerende virkninger, navnlig når de er persistente og har betydelig negativ indvirkning på levende organismer«.

122. Konventionens del II om foranstaltninger til multilateralt samarbejde, som de kontraherende parter skal træffe for at opfylde deres forpligtelser, foreskriver ligeledes operationelle foranstaltninger til forebyggelse, overvågning og nedbringelse af forureningen af Donau's vandområder.

reducere tilledningen af næringsstoffer og farlige stoffer fra diffuse kilder, navnlig med hensyn til anvendelsen af næringsstoffer og af plantebeskyttelsesmidler og pesticider i landbruget«

123. Således handler artikel 5 udelukkende om foranstaltninger til forebyggelse, overvågning og nedbringelse af grænseoverskridende virkninger. Dens stk. 2 bestemmer netop, at »de kontraherende parter [træffer] hver for sig eller i fællesskab navnlig følgende foranstaltninger«:

— samme bestemmelses litra f) pålægger de kontraherende parter at træffe »passende foranstaltninger for at undgå grænseoverskridende virkninger af affald og farlige stoffer, navnlig hidrørende fra transport«.

— litra a) pålægger de kontraherende parter at registrere »tilstanden i de naturlige vandressourcer i Donau's afvandingsområde på grundlag af vedtagne kvantitative og kvalitative parametre ...«

124. Ligeledes indeholder artikel 7 operationelle forpligtelser med hensyn til normer, der skal overholdes for at begrænse emissioner og forbedre vandkvaliteten.

— samme bestemmelses litra b) foreskriver »vedtagelse af retsforskrifter, som indeholder de krav, udledning af spildevand skal opfylde, herunder tidsfristerne herfor«

125. I stk. 1 bestemmes det således, at »de kontraherende parter fastsætter, under hensyn til forslagene fra Den Internationale Kommission, emissionsgrænser for forureningsbelastning og koncentrationer for individuelle industrisektorer eller virksomheder, for så vidt muligt baseret på renere eller affaldsfri teknologi ved kilden ...«.

— samme bestemmelses litra d) pålægger de kontraherende parter at vedtage »retsforskrifter, der tager sigte på at

126. Dens stk. 3 bestemmer, at »med henblik på stk. 1 ... indeholder bilag II til denne konvention en liste over industrisek-

torer og virksomheder såvel som en supplerende liste over farlige stoffer og stofgrupper, for hvilke udledning fra punktkilder og diffuse kilder skal forebygges eller nedbringes betydeligt. Den Internationale Kommission sørger for ajourføring af bilag II«.

127. Det følger af disse betragtninger, at såvel konventionens formål som dens indhold i det væsentlige tager sigte på at sikre beskyttelse af kvaliteten af Donau's vandområder, og at foranstaltningerne ikke forudsætter udførelse af vandbygningsar-

bejder på medlemsstaternes områder, arbejder som kan ændre den vandmængde, der er til rådighed eller fortsat er til rådighed for hver af de berørte medlemsstater, som er motiveret af ønsket om at foretage en fysisk planlægning af fællesskabsområdet med henblik på at forbedre menneskets livskvalitet. Jeg må derfor konkludere, at den anfægtede afgørelse ikke er omfattet af den særlige fremgangsmåde, der er indført ved traktatens artikel 130 S, stk. 2, men af den generelle fremgangsmåde, der er fastsat i traktatens artikel 130 S, stk. 1. Følgelig må de anbringender, der er fremført af Kongeriget Spanien, forkastes som grundløse.

Forslag til afgørelse

128. Følgelig foreslår jeg Domstolen at:

— frifinde Rådet for Den Europæiske Union

— dømme Kongeriget Spanien til at betale sagens omkostninger.