

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 16 maj 2000¹

1. Genom föreliggande talan grundad på artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) har Konungariket Spanien begärt att rådets beslut 97/825/EG av den 24 november 1997² om ingående av konventionen om samarbete om skydd för och hållbart utnyttjande av Donau³ skall ogiltigförklaras. Rådet klandras för att ha antagit denna rättsakt som tillhör gemenskapens politik på miljöområdet genom att grunda sig på en felaktig fördragsbestämmelse.

terier (tredje stycket) vilka gemenskapslagstiftaren skall beakta vid genomförandet av denna politik.⁴

3. Enligt lydelsen i artikel 130r.1 i fördraget skall följande mål uppnås med denna politik:

”— Att bevara, skydda och förbättra miljön.

I — Tillämpliga bestämmelser

— Att skydda människors hälsa.

A — Fördraget

2. I artikel 130r i EG-fördraget (nu artikel 174 EG i ändrad lydelse) fastställs tillämpningsområdet för gemenskapens miljöpolitik och anges ett antal mål (första stycket), principer (andra stycket) och kri-

— Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.

— Att främja åtgärder på internationell

¹ Originalspråk: franska.

² — Nedan kallat beslut 97/825 eller det ifrågasatta beslutet.

³ — EGT L 342, s. 18, nedan kallad konventionen.

⁴ — Se domar av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, *Safety Hi-Tech* (REG 1998, s. I-4301), punkt 36 och i mål C-341/95, *Bettati* (REG 1998, s. I-4355), punkt 34.

nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.”

4. I artikel 130r.4 i fördraget anges omfattningen av gemenskapens externa kompetens på miljöområdet. Där fastslås principen om en konkurrerande behörighet för medlemsstaterna och gemenskapen att sluta internationella avtal på miljöområdet med tredje land och med behöriga internationella organisationer.⁵ Där beskrivs även i vilken ordning dessa rättsakter skall antas.

5. I bestämmelsen föreskrivs nämligen följande:

”Inom sina respektive kompetensområden skall gemenskapen och medlemsstaterna samarbeta med tredje land och med behöriga internationella organisationer. De närmare villkoren för samarbete från gemenskapens sida kan bli föremål för avtal mellan gemenskapen och berörda tredje parter; avtalen skall förhandlas fram och ingås enligt artikel 228.”

6. I artikel 228 i EG-fördraget (nu artikel 300 EG i ändrad lydelse), som är en

allmän grundbestämmelse för ingående av avtal mellan Europeiska gemenskapen och en eller flera stater eller internationella organisationer, anges samtliga regler för förfarandet beträffande förhandling, ingående och tillämpning av dessa avtal.⁶ Den är framför allt tillämplig, med uteslutande av alla andra föreskrifter, när avtalen rör den gemensamma politik som avses i artikel 130r i fördraget.

7. I artikel 228.2 och 228.3 första stycket i fördraget föreskrivs följande:

”2. Om inte annat följer av kommissionens befogenheter på detta område, skall avtalen ingås av rådet genom beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen. Rådet skall besluta enhälligt om avtalet omfattar ett område där det krävs enhällighet för att interna regler skall kunna antas, samt om det är fråga om ett sådant avtal som avses i artikel 238.

3. Med undantag för sådana avtal som avses i artikel 113.3 skall rådet ingå avtal efter att ha hört Europaparlamentet, och detta även om avtalet omfattar ett område där interna regler skall antas enligt förfarandet i artikel 189b eller 189c. Europaparlamentet skall avge sitt yttrande inom

5 — Till exempel de som tillhör Förenta Nationerna, Europarådet eller vissa permanenta kommissioner som tillkommit för att förvalta bestämda ekologiska miljöer, som till exempel Internationella kommissionen för att skydda Rhen mot förorening.

6 — Denna artikel är emellertid inte tillämplig på avtal som ingåtts inom ramen för monetär politik (se artikel 109 i EG-fördraget (nu artikel 111 EG)) eller gemensam handelspolitik (se artikel 113 i EG-fördraget (nu artikel 133 EG i ändrad lydelse)).

den tid som rådet får bestämma med hänsyn till hur brådskande ärendet är. Om ett yttrande inte har avgetts inom denna tid, får rådet fatta beslut.”

2. Med avvikelse från den beslutsordning som anges i punkt 1 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 100a skall rådet enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén besluta om

8. Artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175 EG i ändrad lydelse) utgör den särskilda rättsliga grunden för gemenskapens kompetens på miljöområdet. Där anges vilka institutioner som är behöriga att definiera denna politik liksom den beslutsordning som skall följas på området. Efter ikraftträdande av Fördraget om Europeiska unionen kan två olika förfaranden användas för att anta rättsakter som omfattas av artikel 130r.⁷

— bestämmelser av främst skattekaraktär,

9. I artikel 130s.1 och 130s.2 föreskrivs sålunda:

— åtgärder som avser fysisk planering, markanvändning — med undantag av avfallshantering och åtgärder av allmän karaktär — och förvaltning av vattenresurser,

”1. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189c och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges i artikel 130r.

— åtgärder som väsentligt påverkar en medlemstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.

7 — Genom Europeiska enhetsakten infördes ett enda förfarande. I artikel 130s föreskrevs nämligen tidigare att ”[rådet skall besluta] enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén”. Sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft har artikel 175.1 EG ändrats och där föreskrivs numera att beslutsordningen för gemenskapsrätt på ”miljö”politikens område framgår av artikel 251 EG.

Rådet får på det sätt som anges i föregående stycke definiera de i denna punkt avsedda frågorna i vilka beslut skall fattas med kvalificerad majoritet.”

B — *Det ifrågasatta beslutet*C — *Konventionen*

10. Det ifrågasatta beslutet fattades på grundval av artikel 130s.1 jämförd med artikel 228.2 första meningen och 228.3 första stycket i fördraget i enlighet med kommissionens förslag till rådets beslut om ingående på gemenskapens vägnar av samarbetsavtalet om skydd och hållbart utnyttjande av Donau.⁸ Det är den rättsakt enligt vilken rådet i den Europeiska gemenskapens namn har godkänt den konvention som undertecknades i Sofia (Bulgarien) den 29 juni 1994.⁹

11. Syftet med denna konvention är "att fastställa ramar för bilateralt eller multilateralt samarbete för att skydda vattenmiljön, förebygga och kontrollera föroreningar i Donau samt för att säkerställa ett hållbart utnyttjande av vattenresurserna för de länder som Donau flyter igenom".¹⁰

12. Genom att ingå denna konvention avser rådet att göra det möjligt för gemenskapen att bidra till att förverkliga de mål som fastställts i artikel 130r i fördraget.¹¹

13. I artikel 2.1, 2.2 och 2.3 i konventionen anges de mål som de avtalsslutande parterna eftersträvar. Det gäller huvudsakligen att i Donaustaternas intresse bevara Donaus vattenkvalitet och att i möjligaste mån förbättra och rationellt utnyttja denna naturtillgång.

14. I artikel 2.7 föreskrivs att varje avtalslutande part har rätt att besluta om och vidta strängare åtgärder än dem som följer av bestämmelserna i konventionen.

15. Konventionens tillämpningsområde framgår av artikel 3. I artikel 3.2 föreskrivs sålunda att planerade verksamheter och pågående åtgärder¹² särskilt skall vara föremål för konventionen "i den mån de har eller kan få gränsöverskridande påverkan".

12 — Till exempel utsläpp av avloppsvatten, värmeutsläpp, planerade verksamheter och åtgärder för vattenbyggnadsarbeten, drift av befintliga vattenbyggnadstekniska anläggningar, till exempel reservoarer och vattenkraftverk, åtgärder eller verksamheter för vattenanvändning, till exempel utnyttjande av vattenkraft, avledning av vatten och vattentäkt eller hantering av ämnen som är farliga för vattnet.

8 — EGT 1996, C 288 s. 19.

9 — Artikel 1 i beslut 97/825.

10 — Ibidem, tredje övervägandet.

11 — Ibidem, åttonde övervägandet.

16. I artikel 5.1 i konventionen föreskrivs att de avtalsslutande parterna skall "se till att de nationella förutsättningarna och den grund som krävs för att säkerställa ett effektivt skydd av vattenkvaliteten och ett hållbart utnyttjande av vattnet föreligger, och därigenom även förebygga, kontrollera och minska den gränsöverskridande påverkan".

17. I artikel 6 i konventionen preciseras de särskilda åtgärder som föreskrivs i konventionen för skydd av Donaus vattenresurser.

18. I artikel 7 i konventionen anges de kvalitetsmål och kvalitetskriterier för begränsning av utsläpp, vare sig de orsakas av diffusa källor eller punktkällor,¹³ som avser industrigrenar och industrier samt jordbruket. I artikel 7 föreskrivs även att kommunalt avloppsvatten skall behandlas särskilt för att begränsa utsläpp av farliga ämnen.

19. I artikel 9 i konventionen föreskrivs följande: "På grundval av sin nationella verksamhet skall de avtalsslutande parterna samarbeta i fråga om övervakning och bedömning", särskilt beträffande "vatten-

kvalitet, kontroll av utsläpp, prognoser för högvatten och vattenbalans".¹⁴

20. Artiklarna 10—17 innehåller bestämmelser beträffande rapporteringsskyldighet, samråd, informationsutbyte, skydd för tillhandahållen information, information till allmänheten, forskning och utveckling, meddelande-, varnings- och alarmsystem liksom beredningsplaner respektive ömsesidigt bistånd.

21. I enlighet med artikel 18 skall en internationell kommission inrättas med uppgift att utarbeta förslag och rekommendationer som riktar sig till parterna i syfte att förverkliga målen samt genomföra de bestämmelser och förpliktelser som föreskrivs i konventionen.

II — Förfarandet och parternas yrkanden

22. Föreliggande talan har väckts genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 februari 1998.

13 — Med "punktkällor och diffusa källor till vattenföroreningar" avses "källor till skadliga ämnen och näringsämnen vars inflöde i vattendragen orsakas antingen av lokalt avgränsade utsläpp (punktkällor) eller av diffusa effekter som är vitt utspridda över hela avrinningsområdet (diffusa källor)" (Artikel 1 f).

14 — Uttrycket "vattenbalans" betecknar "det förhållande som kännetecknar den naturliga vattenförsörjningen i ett helt flodbäcken med avseende på dessa beståndsdelar (nederbörd, avdunstning och avrinning över och under markytan). Däri ingår även sådana faktorer som beror på människans pågående ingrepp i form av vattenanvändning och påverkan på vattenkvaliteten" (artikel 1g).

23. Konungariket Spanien har begärt att domstolen skall ogiltigförklara beslut 97/825 och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Rådet har yrkat att talan skall ogillas och att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Om domstolen skulle bifalla talan yrkas i andra hand att rättsverkan av det ifrågasatta beslutet skall bestå till dess ett nytt beslut har fattats.

25. Republiken Frankrike, kommissionen, Republiken Portugal och Republiken Finland som har tillåtits intervensera till stöd för rådets uppfattning yrkar att talan skall ogillas och att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.¹⁵

godta att gemenskapen¹⁶ har godkänt konventionen och medger att det ifrågasatta beslutet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 130r i fördraget.¹⁷ Spanien har emellertid bestritt giltigheten av den beslutsordning som ledde till att beslut 97/825 antogs och anser att det skulle ha antagits i enlighet med det förfarande som anges i artikel 130s.2 i fördraget jämförd med artikel 228.2 andra meningen och 228.3 första stycket i fördraget och inte på grundval av artikel 130s.1 jämförd med artikel 228.2 första meningen och 228.3 första stycket. Den enda grund som Konungariket Spanien har åberopat till stöd för sin talan rör alltså det påstått felaktiga valet av beslutsordning som rådet gjorde för att anta beslut 97/825.

27. Till stöd för denna grund har Konungariket Spanien utvecklat huvudsakligen två argument.

III — Parternas grunder och argument

A — *Konungariket Spanien*

26. Konungariket Spanien har förklarat sig

28. För det första har Spanien slagit fast att det i artikel 130s.1 i fördraget föreskrivs det allmänna förfarandet på området för den politik som bestäms i artikel 130r i fördraget. I artikel 130s.2 däremot föreskrivs det särskilda förfarande som måste användas när gemenskapen beslutar att vidta åtgärder som berör de bestämda ämnen eller områden som räknas upp i texten.

15 — Med undantag av Republiken Finland.

16 — Rådet har obesträtt uppgett att beslut 97/825 har antagits enhälligt av rådets medlemmar.

17 — Den spanska regeringens representant bekräftade just denna inställning vid den muntliga förhandlingen.

29. Den spanska regeringen har anfört att målen för gemenskapens politik på miljöområdet anges i artikel 130r.1 i fördraget på ett allmänt sätt. Denna politik har alltid — och definitionsmässigt — till syfte att skydda miljön och att förbättra dess kvalitet. Såsom mål nämns "[a]tt utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt". Enligt den spanska regeringen nämns de åtgärder för skydd och förbättring av naturresurserna, vilka framgår av artikel 130r.1 i fördraget, likaledes på ett allmänt sätt.

30. Den spanska regeringen anser följaktligen att artikel 130s.1 i fördraget är den text som är tillämplig när gemenskapen beslutar att vidta allmänna åtgärder till förmån för miljön. För att företa dessa allmänna åtgärder måste rådet besluta i enlighet med det förfarande som framgår av artikel 189c i EG-fördraget (nu artikel 252 EG).¹⁸

31. I artikel 130s.2 i fördraget fastställs däremot det särskilda förfarande som skall iakttagas när gemenskapen beslutar att företa någon av de åtgärder som särskilt nämns i texten. Bland dessa åtgärder nämns, utan minsta begränsning eller undantag, "förvaltning av vattenresurser". I artikel 130s.2 fastställs alltså ett särskilt förfarande jäm-

fört med den allmänna beslutsordning som framgår av artikel 130s.1 i fördraget.

32. Den spanska regeringen har hävdatt att fördragsförfattarna har utfärdat artikel 130s.2 för att understryka att vattnet, såsom utgörande en naturresurs som är absolut nödvändig för mänskligt liv, förtjänar särskild uppmärksamhet. När en åtgärd som grundas på artikel 130r i fördraget påverkar förvaltningen av denna naturresurs skall den vidtas enligt det särskilda förfarande som föreskrivs i texten. Gemenskapsrättsakter som inverkar på förvaltningen av denna särskilda naturresurs måste antas enhälligt av rådets medlemmar.

33. Eftersom det inte går att tolka artikel 130s.2 i fördraget som en föreskrift om en undantagsordning har den spanska regeringen hävdatt att den princip i rättspraxis enligt vilken en undantagsbestämmelse skall tolkas och tillämpas restriktivt inte kan tillämpas i det föreliggande fallet. Tvärtom skall denna text, som innehåller en regel om ett särskilt förfarande, tillämpas i första hand och den kan mycket väl tolkas extensivt.

34. För det andra har Konungariket Spanien medgett att det enligt domstolens rättspraxis, när det gäller att bestämma den riktiga rättsliga grunden för en rättsakt, förordas att man tillämpar en enda

18 — Vanligtvis kallat "samarbetsförfarande".

rättslig grund när innehållet och syftet med de planerade åtgärderna huvudsakligen hänför sig till ett tillämpningsområde (då effekterna på andra områden endast är av underordnad natur) och att tillämpa två rättsliga grunder när två syften är lika viktiga.¹⁹ Den spanska regeringen anser emellertid inte att denna rättspraxis är tillämplig i det föreliggande fallet. I motsats till de mål som hittills har avgjorts på miljöområdet syftar inte den omtvistade rättsakten till att förverkliga två olika gemenskapspolitiker utan syftar *enbart* till att förverkliga de mål som nämns i artikel 130r i fördraget. Det uppstår därför inget problem med konkurrerande rättsliga grunder vid dess antagande. Det enda problem som skall lösas är valet mellan att tillämpa den allmänna eller den särskilda förfaranderegeln som följer av samma artikel i fördraget, nämligen artikel 130s.

35. Kärnfrågan är alltså hur begreppet "förvaltning av vattenresurser" skall definieras.

36. Enligt den spanska regeringen är det nödvändigt att tolka detta begrepp extensivt. Åtgärderna för förvaltning av vattenresurser omfattar administration och rationalisering av människans vattenanvänd-

ning för att uppfylla de krav som uppställs i gemenskapens miljöpolitik. Förvaltning av vattenresurser innefattar enligt den spanska regeringen såväl varutransporter på en flod som utsläpp av avfallsprodukter i en flod.

37. Konungariket Spanien anser att alla åtgärder som har till syfte att undvika vattenförorening inte enbart av den anledningen skall upphöra att betraktas som åtgärder för förvaltning av vattenresurser. Så snart en rättsakt avser att direkt eller indirekt, huvudsakligen eller underordnat, reglera förhållanden som hänför sig till människans utnyttjande av vatten, är det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 i fördraget tillämpligt, även om den ifrågasvarande rättsakten också innehåller föreskrifter om åtgärder som avser bekämpning eller förebyggande av vattenförorening.

38. Däremot faller åtgärder som endast har till syfte att undvika vattenförorening och övervaka vattenkvaliteten utanför tillämpningsområdet för artikel 130s.2 i fördraget och omfattas helt och hållet av artikel 130s.1. Detta gäller till exempel rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket,²⁰ vilket inte avser människans användning av vatten utan endast åsyftar att skydda vattenresurserna mot de skadliga effekter som vissa ämnen som används för jordbruksändamål kan medföra.

19 — Se bland annat dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, kallad "titandioxid" (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. 199), punkt 22.

20 — EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192.

39. Den spanska regeringen har följaktligen invänt mot att begreppet ”förvaltning av vattenresurser” tolkas så att det görs åtskillnad mellan de åtgärder som har som enda eller huvudsakliga syfte att bevara vattnets kvalitet — och som därför skall antas enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.1 i fördraget — och dem som avser regleringen av det kvantitativa utnyttjandet av vatten — och som därför skall antas i enlighet med artikel 130s.2 i fördraget. Till stöd för detta argument har regeringen anfört att fördraget inte innehåller någon sådan åtskillnad.

beslut 97/825 skulle ha antagits i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 jämförd med artikel 228.2 andra meningen och 228.3 första stycket i fördraget.

B — Rådet och de intervenerande parterna

40. Vidare har den sökande regeringen hävdats att om den tolkning som den föreslår inte godtas skulle artikel 130s.2 bli innehållslös och sakna varje praktiskt syfte. För att mycket lätt avvika från den specialregel som lagligen föreskrivs skulle det faktiskt vara tillräckligt att inordna förvaltningsåtgärder bland de många regler som rör vattenförorening, under påståendet att även om de påverkar användningen av vattenresurser syftar dessa åtgärder huvudsakligen till att förhindra vattenförorening.

42. Rådet och de intervenerande parterna har bestritt denna analys. De hävdar att det ifrågasatta beslutet har antagits på en korrekt rättslig grund och i enlighet med tillämpligt beslutsförfarande.

43. De argument som de har utvecklat har presenterats på följande sätt.

44. För det första har de anfört att gemenskapsrättens beslutsförfarande för att anta rättsakter som gör det möjligt att förverkliga syftet med artikel 130r i fördraget föreskrivs i 130s.1 i fördraget.

41. Den spanska regeringen har upprepat de syften som anges i konventionen samt innehållet i de åtgärder som vidtagits för att uppnå dessa syften och anser att konventionen uteslutande berör användningen av Donaus vatten när det gäller att skydda vattenkvaliteten i ett perspektiv av hållbar utveckling av den speciella naturresurs som vattnet utgör. Därför anser regeringen att

45. Däremot framgår undantagsförfarandet på området av artikel 130s.2 i fördraget. En liknande tolkning följer av ordalydelsen i denna föreskrift där det

uttryckligen sägs att ”Med avvikelse från den beslutsordning som anges i punkt 1 ...”.²¹ Rådet har understrukit att denna ordalydelse används i de flesta språkversionerna av denna föreskrift och att det, enligt domstolens rättspraxis,²² är den tolkning som är förenlig med flertalet språkversioner som gäller.

46. Rådet har påpekat att varje avvikelse eller undantag från en huvudregel enligt fast rättspraxis skall tolkas restriktivt.²³ Att godta den tolkning av begreppet ”förvaltning av vattenresurser” i artikel 130s.2 i fördraget som föreslås av den spanska regeringen skulle emellertid leda till att varje gemenskapsåtgärd som berör vatten måste vidtas i enlighet med det undantagsförfarande som framgår av denna föreskrift, varigenom den princip som uttalas i artikel 130s.1 i fördraget helt skulle förlora praktisk betydelse.

47. Med stöd av samtliga intervenienter har rådet medgivit att den stora svårigheten i föreliggande fall består i att definiera begreppet ”förvaltning av vattenresurser” som förekommer i artikel 130s.2 första stycket andra strecksatsen i fördraget.

48. Enligt rådets uppfattning skall detta begrepp tolkas analogt med de olika uttryck som förekommer i artikel 130s.2 första stycket andra strecksatsen, nämligen ”fysisk planering” och ”markanvändning”. Det gemensamma för dessa tre begrepp ligger i begreppet ”åtgärder” för förbättring av miljön. Det omtvistade begreppet skall alltså uppfattas så att gemenskapen därigenom åläggs att följa den ordning som föreskrivs i artikel 130s.2 i fördraget endast när den ifrågavarande rättsakten har som enda eller huvudsakliga syfte att kontrollera vattnet, det vill säga att reglera vattenanvändningen kvantitativt. Som exempel nämner rådet åtgärder för att genomföra vattenbyggnadsarbeten i syfte att reglera vattenströmmen eller kontrollera vattenavrinningen.

49. I samma anda har den franska regeringen hävdats att begreppet ”förvaltning av vattenresurser” skall uppfattas som kontroll av vattenresurser i rent fysiskt avseende. För att illustrera denna definition har regeringen påpekat att rättsakter som huvudsakligen syftar till att reglera tillgängliga vattenmängder (uttag för konstbevattning), kontroll och reglering av förbrukning, uppförande av anläggningar för att utnyttja vattenresurserna (till exempel dammbyggnader för olika ändamål, särskilt för utnyttjande av vattenkraft eller byggnadsprojekt för båttrafiken) omfattas av artikel 130s.2 i fördraget.

21 — Min kursivering.

22 — Dom av den 22 april 1997 i mål C-310/95, Road Air (REG 1997, s. I-2229), punkterna 30–33, och av den 17 september 1997 i mål C-83/96, Dega (REG 1997, s. I-5001), punkterna 6 och 13.

23 — Se bland annat dom av den 12 december 1995 i mål C-399/93, Oude Luttikhuis m. fl. (REG 1995, s. I-4515), punkt 23.

50. Den portugisiska regeringen har anfört att det omtvistade begreppet främst avser användning av vatten eller ekonomiskt utnyttjande av vatten.

uttrycket skydd och förvaltning av vatten framgår det att fördragsförfattarna önskade inbegripa en bestämd del av lagstiftningen beträffande vatten.

51. På liknande sätt har den finska regeringen hävdad att detta begrepp innehåller principen att vattenanvändningen skall regleras. Den hänvisar därvid till rättsakter som syftar till att reglera vattenbyggnadsprojekt, användning av vattenkraft och avledning av vatten för konstbevattning.

53. Slutligen har rådet och intervenienterna anfört att valet av tillämpligt förfarande för att anta en rättsakt som rör gemenskapspolitiken på miljöområdet är beroende av den ifrågavarande rättsaktens mål och innehåll. Endast artikel 130s.1 i fördraget skall anses som tillämplig grund för en rättsakt som främst har som mål att skydda vattenkvaliteten *även om* också de kvantitativa aspekterna på förvaltningen av vattenresurser berörs *under förutsättning* att dessa aspekter är underordnade det främsta målet att skydda vattenkvaliteten. Om rättsakten däremot har som främsta mål att förvalta vattenresurserna i kvantitativt hänseende skall den antas på grundval av artikel 130s.2.

52. Kommissionen har hävdad att, förutom den rent fysiska dimension som uttrycket "förvaltning av vattenresurser" omfattar, avser det omtvistade begreppet även åtgärder som vidtas på områden vilka traditionellt tillhör den nationella behörigheten, såsom den behörighet som medlemsstaterna har enligt artikel 222 i EG-fördraget (nu artikel 295 EG).²⁴ Enligt kommissionen är artikel 130s.2 i fördraget den riktiga rättsliga grunden när medlemsstaternas lagstiftning om äganderätt berörs i miljöskyddssyfte. Kommissionen anger att om gemenskapsåtgärder ingriper på medlemsstaternas rätt att förordna om sitt nationella territorium för att förverkliga infrastrukturprojekt kan de åtgärder som gemenskapen avser att genomföra endast grundas på artikel 130s.2 i fördraget. Genom att välja detta komplicerade uttryck i stället för det mer allmänna

54. Enligt rådet och intervenienterna visar analysen av såväl konventionsföreskrifternas mål som deras innehåll att de avtalande parternas avsikt var att förverkliga åtgärder och anordningar som skall göra det möjligt att skydda kvaliteten på Donaus vatten. De åtgärder för förvaltning av vattenresurser som föreskrivs i konventionen är endast underordnade. Konventionen rör med andra ord endast på ett underordnat sätt de kvantitativa aspekterna på Donaus vatten och dess främsta syfte är att bekämpa förorening av vattnet.

24 — Vari följande föreskrivs: "Detta fördrag skall inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning."

IV — Bedömning

A — Inledande synpunkter

55. Den enda grund som Konungariket Spanien har åberopat till stöd för sina påståenden är att väsentliga formföreskrifter i fördraget har åsidosatts i den mening som avses i artikel 173 andra stycket, närmare bestämt har den spanska regeringen anfört att rådet har valt felaktig rättslig grund för att anta beslut 97/825.

56. I motsats till vad den spanska regeringen har hävdats²⁵ uppstår problemet med konkurrens mellan olika rättsliga grunder även om den ifrågasatta rättsakten inte avser förverkligande av flera gemenskapspolitiker. Varje fel som har begåtts av gemenskapslagstiftaren skall nämligen betraktas som felaktigt val av tillämplig rättslig grund som innebär ett väsentligt åsidosättande, vilket kan påverka rättsaktens giltighet när misstaget:

— rör valet av tillämplig fördragsföreskrift,²⁶ och

— kan beröva medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna deras rätt att aktivt delta i utarbetandet av en text eller att motsätta sig dess antagande, det vill säga att påverka själva innehållet i texten.²⁷

57. På samma sätt som vad gäller misstag vid val av den gemenskapspolitik som berörs av den rättsakt som skall antas, kan misstag vid val av tillämplig beslutsordning — definierad inom ramen för en politik som införts genom fördraget, rent av i en fördragsartikel — medföra att medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna fråntas rätten att utöva inflytande över själva innehållet i rättsakten. Missstaget utgör följaktligen inte endast ett formfel utan även ett väsentligt åsidosättande som påverkar rättsaktens giltighet.²⁸

58. I föreliggande fall har den beslutsordning som kräver enhällighet bland rådets medlemmar införts för att göra det möjligt för medlemsstaterna att använda vetorätt när gemenskapslagstiftaren har givits behörigheter som traditionellt tillhört det

25 — Se punkt 9 i den spanska regeringens ansökan.

26 — Se dom av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-869).

27 — Se dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), och av den 29 mars 1990 i mål C-62/88, Grekland mot rådet (REG 1990, s. I-1527).

28 — Ibidem, analogivis.

område som förbehållits medlemsstaterna²⁹ eller också när medlemsstaterna och gemenskapen har konkurrerande behörigheter inom vissa områden³⁰ och medlemsstaterna önskar behålla ett betydande inflytande över inriktningen av gemenskapens åtgärder. Felaktigt val av tillämplig beslutsordning inom ramen för åtgärder som härrör från ett och samma område i fördraget, som i detta fall miljö, berövar staterna den rätt att inlägga veto som de har enligt fördraget.

59. Av det föregående framgår att den föreliggande tvisten rör bestämmande av tillämplig rättslig grund för det ifrågasatta beslutet.

B — Domstolens rättspraxis

60. Enligt fast rättspraxis skall valet av rättslig grund för en rättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, till exempel rättsaktens syfte och innehåll.³¹

29 — Se till exempel på skatterättsens område artikel 99 i EG-fördraget (nu artikel 93 EG) och min framställning i punkt 95 av föreliggande förslag till avgörande.

30 — Nämligen på områden där subsidiaritetsprincipen (artikel 3b i EG-fördraget (nu artikel 5 EG)) råder, vilket är fallet när det gäller gemenskapens miljöpolitik.

31 — Se bland annat dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet (REG 1993, s. I-939; svensk specialutgåva, tillägget, s. 67), punkt 7, och av den 23 februari 1999 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 36.

61. För att avgöra om den ifrågasatta rättsakten har antagits på grundval av tillämplig text i fördraget föreskrivs vidare att man skall undersöka om de ifrågasatta åtgärderna huvudsakligen tillhör ett verkningss område och effekterna på andra områden endast är av underordnad karaktär eller om de två aspekterna är lika betydande.³² I det första fallet räcker det att hänvisa till en enda rättslig grund.³³ I det andra fallet är detta inte tillräckligt³⁴ och gemenskapsinstitutionen måste följaktligen anta rättsakten på grundval av de två föreskrifter som grundar dess behörighet.³⁵ En sådan kumulation är emellertid utesluten när de procedurer som föreskrivs enligt de båda rättsliga grunderna är oförenliga.³⁶ Detta är med nödvändighet fallet när de två rättsliga grunderna föreskriver beslutsordningar som inte ger samma rättigheter åt de institutioner som medverkar när rättsakten antas.

62. I föreliggande fall införs genom artikel 130s i fördraget två slags oförenliga beslutsordningar för antagande av en rättsakt som omfattas av den politik som fastställs i artikel 130r i fördraget. En rättsakt som grundar sig på artikel 130s.1 i fördraget skall nämligen antas av rådet med kvalificerad majoritet, inom ramen för den

32 — Se bland annat domen i det ovannämnda titandioxid-målet, punkterna 23 och 24, och domen av den 17 mars 1993, i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 13, 14 och 20.

33 — Se bland annat dom av den 4 oktober 1991 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (REG 1991, s. I-4529; svensk specialutgåva, volym 11, s. 405), punkt 17, och av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1689), punkterna 32 och 33.

34 — Se bland annat dom av den 30 maj 1989 i mål 242/87, kommissionen mot rådet (REG 1989, s. 1425; svensk specialutgåva, volym 10, s. 41), punkterna 33—37, och av den 7 mars 1996 i mål C-360/93, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1195), punkt 30.

35 — Se dom av den 27 september 1988 i mål 165/87, kommissionen mot rådet (REG 1988, s. 5545; svensk specialutgåva, volym 9, s. 721), punkterna 6—13.

36 — Se domen i det ovannämnda titandioxid-målet, punkterna 17—21.

ordning som fastställs i artikel 189c i fördraget. Däremot skall en rättsakt som grundar sig på artikel 130s.2 i fördraget antas enhälligt av rådet sedan Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén har hörts.

63. Följaktligen är det nödvändigt att fastställa tillämpningsområdet för föreskrifterna i artikel 130s.

C — Tillämpningsområdet för artikel 130s.1 respektive 130s.2 i fördraget

64. Konungariket Spanien har hävdat att endast åtgärder som uteslutande syftar till att förhindra vattenförorening och som inte innehåller någon föreskrift som berör människans användning av vatten, dit direktiv 91/676 hör, omfattas av artikel 130s.1 i fördraget. De rättsakter däremot som direkt eller indirekt, huvudsakligen eller underordnat, berör människans användning av vatten omfattas av artikel 130s.2.³⁷

65. Den spanska regeringen anser nämligen att fördragsförfattarnas avsikter, när de

nämner "förvaltning av vattenresurser" bland de åtgärder som grundar sig på förfarandet enligt artikel 130s.2 i fördraget, var att understryka att vattnet, såsom utgörande en naturresurs som är absolut nödvändig för mänskligt liv, kräver särskild uppmärksamhet. Regeringen drar därav slutsatsen att alla åtgärder som rör vatten, i *kvalitativt* eller *kvantitativt* hänseende, i princip omfattas av det särskilda förfarande enligt vilket krävs att rådet är enhälligt.

66. Det förefaller mig som om det åtminstone är motsägande — för att inte säga inkonsekvent — att hävda, å ena sidan, att åtgärder som rör vatten, i kvalitativt och kvantitativt hänseende, omfattas av artikel 130s.2, å andra sidan att åtgärder som enbart syftar till att undvika vattenförorening omfattas av artikel 130s.1. Dessa åtgärder omfattas faktiskt av tillämpningsområdet för den politik som syftar till att bevara vattenkvaliteten. Om man följer Konungariket Spaniens resonemang skulle de följaktligen omfattas av det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2.

67. Vidare måste jag påpeka att de åtgärder som syftar till att undvika vattenförorening mycket ofta omfattar föreskrifter som påverkar det sätt på vilket människan tillåts använda vattnet. Så är för övrigt fallet beträffande vissa föreskrifter i direktiv 91/676 som, enligt Konungariket Spanien, ändå är giltigt grundat på artikel 130s.1 i fördraget. Detta direktiv syftar till att förbjuda jordbrukare att bedriva sin verksamhet på ett sätt som orsakar eller förvärrar nitratförorening av sötvatten och

37 — Se bland annat punkterna 12—14 och 33 i den spanska regeringens replik.

grundvatten. Följaktligen åläggs medlemsstaterna genom direktivet att vidta åtgärder som direkt eller indirekt påverkar hur jordbrukarna använder vattnet. Artikel 5 i det nämnda direktivet innehåller sålunda föreskrifter som förbjuder jordbrukarna att släppa ut avloppsvatten med hög nitrathalt eller kväveföreningar direkt i floderna och ålägger dem att lagra stallgödsel. I motsats till vad Konungariket Spanien har hävdad innehåller detta direktiv, vars enda syfte är att förhindra vattenförorening, emellertid föreskrifter som direkt eller indirekt har inverkan på människans användning av vatten.

68. Det kriterium som Konungariket Spanien har föreslagit för att särskilja de åtgärder som omfattas av artikel 130s.1 från dem som omfattas av artikel 130s.2 i fördraget är följaktligen inte användbart.

69. Enligt min uppfattning framgår det av de artiklar i fördraget som hänför sig till gemenskapens miljöpolitik att alla gemenskapsåtgärder som syftar till att skydda samtliga gemensamma naturresurser, inklusive vatten, i kvalitativt eller kvantitativt hänseende, i princip omfattas av den allmänna beslutsordning som framgår av artikel 130s.1 i fördraget.

70. Låt mig erinra om att denna tolkning framgår av själva lydelsen av artikel 130s.1 som tydligt föreskriver följande:

”Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189c och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges i artikel 130r.”

71. Genom att använda presens indikativ³⁸ och genom den allmänna hänvisningen till samtliga mål som omfattas av artikel 130r i fördraget, utan någon reservation, visar fördragsförfattarna uttryckligen att denna text uttrycker en tvingande regel med allmän omfattning.³⁹

72. Artikel 130s.1 jämförd med 130r.1 i fördraget bekräftar denna tolkning.

73. I artikel 130r.1 fastställs målen för gemenskapspolitiken på miljöområdet. Där uppställs inte någon begränsning

38 — I alla språkversioner av fördraget anger konstruktionen av denna mening och modus liksom tempus hos det använda verbet klart och otvetydigt att rådet måste följa detta förfarande (presens indikativ i den tyska, danska, franska, grekiska, italienska och nederländska versionen; indikativ i den finska versionen och futurum indikativ i den engelska, spanska, irländska, portugisiska och svenska versionen).

39 — Se dom av den 21 mars 2000 i mål C-6/99, Greenpeace France m. fl. (REG 2000, s. I-1651), punkterna 28—30.

beträffande det materiella tillämpningsområdet för denna politik. Där fastställs rent allmänt att ett av målen med denna politik är att se till att naturresurserna utnyttjas varsamt och rationellt.

76. Uttrycket "*varsamt utnyttjande*" betyder att gemenskapspolitiken på miljöområdet skall förebygga de risker för förorening som naturresurserna kan utsättas för. Tyngdpunkten ligger sålunda på behovet av *åtgärder avsedda att bevara kvaliteten* på naturresurserna.

74. Bland "naturresurser" skiljer man traditionellt mellan förnyelsebara naturresurser (såsom vatten, luft, fauna och flora) och icke förnyelsebara naturresurser (såsom vissa grundämnen, vissa mineraler eller metaller som olja, naturgas, uran eller guld).

77. Uttrycket "*rationellt utnyttjande*" antyder att gemenskapspolitiken på miljöområdet syftar till att undvika slöseri, att inte utnyttja annat än den mängd naturresurser som krävs för att tillfredsställa människans aktuella behov, så att kommande generationers behov inte riskeras. Målet "*hållbar utveckling*"⁴¹ som omfattas av gemenskapspolitiken på miljöområdet eftersträvas här med hjälp av den regel enligt vilken naturresurserna skall utnyttjas på ett rationellt sätt. Här betonas nödvändigheten av att använda *åtgärder avsedda att bevara kvantiteten* av naturresurser.

75. Med målet "att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt" uttrycks tanken att de skyddsåtgärder som rör de särskilda miljöintressen som naturresurserna utgör skall vidtas enligt bestämda regler.⁴⁰

78. De åtgärder som skall vidtas för att förverkliga målet "*varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna*" varierar beroende på vilken typ av naturresurser det gäller.

40 — Se bland annat förklaring av Europeiska gemenskapernas råd och medlemsstaternas företrädare församlade i rådet av den 22 november 1973 om ett miljöhandlingsprogram för Europeiska gemenskaperna (EGT C 112, s. 1, särskilt s. 40), samt resolutioner av Europeiska gemenskapernas råd och medlemsstaternas företrädare församlade i rådet om strävan att förverkliga en politik och ett handlingsprogram för de Europeiska gemenskaperna på miljöområdet av den 17 maj 1977 (EGT C 139, s. 1, särskilt s. 12, även kallat första åtgärdsprogrammet), av den 7 februari 1983 (1982—1986), (EGT C 46, s. 1, särskilt s. 29, även kallat andra åtgärdsprogrammet), och av den 19 oktober 1987 (1987—1992) (EGT C 328, s. 1, särskilt s. 29, även kallat tredje åtgärdsprogrammet).

41 — För en närmare analys av betydelsen av detta begrepp, se punkterna 54—57 i mitt förslag till avgörande av den 7 mars 2000 i mål C-371/98, *First Corporate Shipping* (dom av den 7 november 2000, REG 2000, s. I-9235 och s. I-9237).

79. Om det är fråga om att skydda förnyelsebara naturresurser skall de förordade åtgärderna främja ett måttfullt utnyttjande som tillåter regelbunden förnyelse. När det till exempel gäller vatten kan det föreskrivas att man inte får göra uttag av grundvatten på ett sådant sätt att källorna torrläggs.

80. De föreskrivna åtgärderna beträffande icke förnyelsebara naturresurser skall förhindra att dessa snabbt uttöms. Det kan till exempel röra sig om att föreskriva förbud mot exploatering, uttag eller användning av naturresurser som håller på att uttömmas eller att föreskriva att uttag eller användning av icke förnyelsebara naturresurser endast skall tillåtas enligt strikt fastställd takt och intensitet.

81. Vid jämförande läsning av artikel 130r.1 och 130s.1 i fördraget framgår att *alla åtgärder* av gemenskapen som syftar till att *kvalitativt eller kvantitativt bevara samtliga naturresurser*, där även vatten ingår, *i princip* omfattas av det förfarande som föreskrivs i artikel 189c i fördraget.

82. Av det sagda framgår att den särskilda naturresurs som vattnet utgör i princip inte faller utanför tillämpningsområdet för artikel 130s.1 i fördraget.

83. Beträffande tillämpningsområdet för artikel 130s.2 första stycket andra strecksatsen i fördraget framgår det uttryckligen av artikelns ordalydelse att det inte krävs att rådet är enhälligt annat än när de åtgärder som skall vidtas bland annat avser "*förvaltning av vattenresurser*". För att fastställa vilka åtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för denna artikel måste vi alltså definiera begreppet "*förvaltning av vattenresurser*".

D. — Begreppet "*förvaltning av vattenresurser*"

84. Enligt Konungariket Spanien har uttrycket "*förvaltning av vattenresurser*" förväxlat med det mer allmänna "*förvaltning*" eller "*användning av den särskilda naturresurs som vattnet utgör*". Denna definition medför att i princip alla åtgärder som direkt eller indirekt, huvudsakligen eller underordnat, i kvalitativt eller kvantitativt hänseende rör vatten omfattas av artikel 130s.2 i fördraget.

85. Denna definition kan inte godtas, eftersom det särskilt framgår av artikel 130s.1 jämförd med artikel 130r.1 i fördraget att vatten såsom utgörande en särskild naturresurs i princip inte är uteslutet från tillämpningsområdet för artikel 130s.1. Begreppet "*förvaltning av vattenresurser*"

har enligt min uppfattning en exakt betydelse som inte kan förväxlas med begreppet "förvaltning av den särskilda naturresurs som vattnet utgör" utan utgör en bestämd del av detta begrepp. Det omtvistade begreppet innefattas alltså i begreppet "politik för skydd av den naturresurs som vattnet utgör".

88. I artikel 130s.2 i fördraget begränsas det särskilda förfarande som beskrivs däri till *tre kategorier av rättsakter*.

86. Jag konstaterar att användningen av en semantisk tolkning för att definiera det omtvistade begreppet är otillfredsställande på grund av mängden av uttryck och deras betydelser i de olika språkversionerna av fördraget.⁴²

89. Gemensamt för dessa tre åtgärds-kategorier är att gemenskapsinstitutionerna, trots att de har som främsta mål att garantera skydd av miljön, blir tvungna att, för att kunna genomföra sina åtgärder, intervensera eller ingripa på ett underordnat eller accessoriskt sätt på de områden som traditionellt omfattats av medlemsstaternas suveränitet, såsom energi, fysisk planering, skattesystemet, över vilka dessa avser att fortsättningsvis behålla ett omfattande inflytande.

87. Enligt min uppfattning kan artikel 130s.2 inte tolkas annat än jämförd med artikel 130r i fördraget vari, som bekant, föreskrivs att gemenskapslagstiftaren skall vidta konkreta åtgärder för att skapa en hög skyddsnivå för miljön med beaktande av de principer som nämns i andra stycket och med hänsyn tagen till de kriterier som räknas upp i tredje stycket. Det förefaller mig vidare som om de skäl, som fått författarna till Fördraget om Europeiska unionen att införa det särskilda förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 i fördraget, förklarar innebörden av detta begrepp.

90. Därför har fördragsförfattarna beslutat att det skall krävas enhällighet bland rådets medlemmar, så att varje medlemsstat kan utöva vetorätt, när genomförandet av åtgärder som beslutats av gemenskapsinstitutionerna innebär att gemenskapen ingriper på dessa områden.

91. I artikel 130s.2 första stycket första strecksatsen i fördraget anges *först* att "bestämmelser av främst skattekaraktär" skall beslutas av rådet enhälligt, på förslag av kommissionen och efter det att Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén har hörts.

42 — Se till exempel de olika semantiska analyser som framlagts av såväl den sökande staten som av de olika medlemsstater som intervenerat i föreliggande tvist.

92. Artikel 130s.2 första stycket första strecksatsen i fördraget jämförd med artikel 130r i fördraget skall tolkas så, att endast bestämmelser av främst skattekaraktär, som syftar till att skydda miljön, skall antas enligt det förfarande som anges i artikel 130s.2 första stycket.

93. Bland "bestämmelser av främst skattekaraktär" i den mening som avses i artikel 130s.2 första stycket första strecksatsen kan nämnas åtgärder avseende skattelättnader för ekonomiska aktörer som använder "miljövänlig energi".

94. Även "miljösatser" kan nämnas — speciella samordnade skatter som drabbar dem som använder förorenande produkter⁴³ — vilka införs i enlighet med principen om att förorenaren skall betala.

95. Det särskilda förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 första stycket första strecksatsen i fördraget kan jämföras med det som föreskrivs i artikel 99 i fördraget, varvid rådet åläggs att enhälligt anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter. Denna veto-

rätt som tillkommer medlemsstaterna är resultatet av ett politiskt ställningstagande av fördragsförfattarna. På gemenskapsintegrationens nuvarande utvecklingsstadium avser medlemsstaterna att behålla en vidsträckt behörighet när gemenskapsrättsakter rör miljöskyddande åtgärder av främst skattekaraktär, på grund av de följder som sådana åtgärder kan få för medlemsstaternas nationella ekonomi. Följaktligen har de ställt krav på enhällighet bland rådets medlemmar för denna typ av åtgärder.

96. Den andra kategori av rättsakter som omfattas av artikel 130s.2 första stycket tredje strecksatsen i fördraget har samband med "åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning".

97. Artikel 130s.2 första stycket tredje strecksatsen i fördraget jämförd med artikel 130r i fördraget skall tolkas så att endast de rättsakter vilka har till syfte att skydda miljön och som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning skall antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 första stycket.

43 — Se till exempel förslag till rådets direktiv (92/C 196/01) om införande av skatt på utsläpp av koldioxid och på energi (EGT 1992, C 196, s. 1).

98. Dessa bestämmelser bör jämföras med förklaring nr 9 i bilaga till Europeiska enhetsakten, vari fastslås följande: "Konferensen bekräftar att gemenskapens verksamhet på miljöområdet inte får hindra medlemsstaternas nationella politik för utnyttjande av naturresurserna." Denna förklaring bifogades den europeiska enhetsakten eftersom medlemsstaterna fruktade att artikel 130r jämförd med artikel 130s i fördraget kunde göra det möjligt för gemenskapslagstiftaren att göra intrång i eller begränsa deras rätt att utnyttja vissa naturresurser som krävdes för att fastställa eller verkställa deras energipolitik,⁴⁴ vid en tid när energin inte ens ingick bland de uppdrag som gemenskapen fått med stöd av artikel 3 i EG-fördraget (nu artikel 3 EG i ändrad lydelse).⁴⁵

99. Denna förklaring bekräftades inte i Fördraget om Europeiska unionen. Författarna till Fördraget om Europeiska unionen ändrade tvärtom artikel 130s och kompletterade denna föreskrift genom att ta in ett andra stycke, vari uttryckligen föreskrivs

att gemenskapen, i syfte att skydda miljön, får vidta åtgärder som kan ingripa på området för den energipolitik som fastställts av medlemsstaterna. I samma anda kan påpekas, att gemenskapen, sedan Fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft, har en viss behörighet på energiområdet. I artikel 3 t i EG-fördraget (nu artikel 3 u EG) föreskrivs att gemenskapens verksamhet omfattar "åtgärder på områdena energi...". Likaledes sägs i femte åtgärdsprogrammet för miljön⁴⁶ att "energipolitiken har... en nyckelroll vid förverkligandet av en hållbar utveckling"⁴⁷, och i rådets resolution av den 8 juli 1996, om vitboken "Energipolitik inom Europeiska unionen"⁴⁸, anges, att för att främja en hållbar ekonomisk tillväxt skall gemenskapen införa en energipolitik med utarbetande av en långsiktig strategi för effektiv och säker energiförsörjning för en sund miljö.

100. Bland de "åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning" kan nämnas de åtgärder som ålägger medlemsstaterna att bygga vattendammar för energiproduktion,

44 — Energi framställd av vissa naturresurser som olja, naturgas och uran kunde ha blivit föremål för åtgärder som beslutats av gemenskapen i syfte att "utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt" (se punkterna 75–80 i föreliggande förslag till avgörande).

45 — Det framgick av denna förklaring att metaller, vilka är naturresurser som kan utvinas ur marken, inte omfattas av gemenskapspolitiken på miljöområdet. De omfattas endast när det gäller att förebygga miljörisiker som kan uppstå vid utnyttjande av denna naturresurs. (Se till exempel rådets olika beslut beträffande bekämpning av förorening orsakad av utsläpp i havet av kolväten, särskilt rådets beslut 81/971/EEG av den 3 december 1981 om införande av ett informationssystem för gemenskapen avseende kontroll och minskning av förorening orsakad av utsläpp i havet av kolväten (EGT L 353, s. 52), upphävd och ersatt av rådets beslut 85/85/EEG av den 6 mars 1986 (EGT L 77, s. 33; svensk specialutgåva, område 13, volym 7, s. 113).)

46 — Gemenskapens program om politik och åtgärder för miljön och en hållbar och varsam utveckling (EGT 1993, C 138, s. 5, även kallat "femte åtgärdsprogrammet"). Detta program som omfattar tiden 1992–2000 heter "Mot en hållbar utveckling". Det följde en resolution av rådet och medlemsstaternas företrädare, församlade i rådet, av den 1 februari 1993 (EGT C 138, s. 1).

47 — Femte åtgärdsprogrammet, s. 31.

48 — EGT C 224, s. 1.

i syfte att bevara icke förnyelsebara naturresurser, såsom olja, som används för energiproduktion, men utnyttjas på sådant sätt att de ifrågavarande naturresurserna på kort sikt kommer att uttömmas om inte åtgärder vidtas för att skydda dem. Å andra sidan kan man även nämna åtgärder som, för att förhindra att vissa regioner inom gemenskapen blir utan vatten, förbjuder att man bygger vattendammar för energiproduktion.

101. Att dessa åtgärder skall vidtas enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 i fördraget är likaledes resultatet av ett politiskt ställningstagande. På gemenskapsintegrationens nuvarande utvecklingsstadium avser medlemsstaterna att behålla en vidsträckt behörighet inom området för energipolitik på grund av de konsekvenser som dylika åtgärder kan få på den nationella ekonomin. Eftersom förverkligandet av dessa åtgärder riskerar att få effekter på känsliga sektorer av medlemsstaternas ekonomi, att ingripa på områden som traditionellt är förbehållna medlemsstaterna och, särskilt när det gäller energipolitik, att få konsekvenser inom ett område som tillhör medlemsstaternas nästan suveräna behörighet, har de senare till denna typ av åtgärder knutit krav på enhällighet bland rådets medlemmar.

102. Den tredje och sista kategorien av åtgärder som omfattas av artikel 130s.2

första stycket andra strecksatsen i fördraget avser "fysisk planering, markanvändning... förvaltning av vattenresurser".

103. Det framgår av artikel 130r jämförd med artikel 130s.2 första stycket andra strecksatsen att endast de åtgärder som har till syfte att skydda miljön och som rör "fysisk planering, markanvändning... och förvaltning av vattenresurser" skall antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 första stycket.

104. För att lättare förstå betydelsen av dessa föreskrifter bör man börja med att definiera "miljö". Begreppet "miljö" har, lika litet som begreppet "politik (eller åtgärder) på miljöområdet", definierats i artiklarna 130r och 130s av författarna till Europeiska enhetsakten. Varken genom Fördraget om Europeiska unionen eller Amsterdamfördraget har denna brist avhjälpats. Underlåtenheten att definiera dessa begrepp är sannolikt inte ofrivillig. Genom att upprätta en uttömmande lista över omfattningen av dessa begrepp riskerar man att låsa fast begrepp som utvecklas i takt med vetenskapens och teknikens framsteg. Sålunda rekommenderas medlemsstaterna i femte åtgärdsprogrammet att beakta de framsteg som görs vid utveckling av icke förorenande teknik, särskilt inom genetiken och att undersöka nya branscher som väntar på att utvecklas när

miljöpolitiken fastställs. Samtidigt uppmuntras gemenskapen att till exempel ge betydande bidrag inom bioetikens område och formulering och stödjande av prioriterade forskningsprogram.⁴⁹

106. De åtgärder som skall vidtas på grundval av artikel 130r jämförd med artikel 130s.2 första stycket andra strecksatsen i fördraget förefaller mig således vara de som har till uppgift att bevara eller förbättra kvaliteten på den fysiska miljön samt människans sociala och kulturella miljö. Det handlar särskilt om att åstadkomma planering av städer och landsbygd, att bidra till att upprätta transport- och kommunikationsnät som levnadsomständigheternas utveckling kräver.

105. Redan år 1971 föreslog emellertid kommissionen definitioner. Enligt kommissionen bestod miljö av "samtliga element som genom sina komplexa samband skapar ramarna, miljön och livsbetingelserna för människan och samhället".⁵⁰ Kommissionen förtydligade att miljöpolitiken omfattade tre olika områden: människans fysiska, sociala och kulturella miljö. Vid ytterligare analys av dessa begrepp,⁵¹ underströk kommissionen att skyddet av den fysiska miljön omfattade minskad förorening och minskade störningar, planering av städer och landsbygd och upprättande av transport- och kommunikationsnät. Förbättring av systemen för vård, inkomst, anställningstrygghet, arbetsförhållanden, bostäder och utbildning gjorde det möjligt att bevara människans sociala miljö. Skyddet av den kulturella miljön utmärktes av åtgärder för att bevara städer och landsbygd, förbättrad undervisning och information samt strukturer för kultur och fritid.

107. För att förverkliga detta mål krävs förvisso att mycket omfattande verksamheter kommer till stånd, arbeten för att planera territoriet i enlighet med miljöintressena. Härmed avses naturligtvis konstruktion av motorvägar och järnvägsnät men även vattenprojekt, såväl för att skaffa dricksvatten i regioner som normalt eller tillfälligt saknar sådant⁵² som för att möjliggöra varu- och persontransport⁵³ för att undvika de störningar för invånare, fauna och flora som orsakas av vägtransporter i den region som berörs av åtgärderna.

108. När begreppet "förvaltning av vattenresurser" tolkas mot bakgrund av de två andra begrepp som anges i artikel 130s.2

49 — Se ovan (fotnot nederst på s. 45).

50 — Första meddelande av den 22 juli 1971 om gemenskapens miljöpolitik (dok. SEC (71) 2616 slutlig).

51 — Kommissionens meddelande till rådet om ett europeiskt gemenskapsprogram om miljön framlagt den 24 mars 1972 (EGT C 52, s. 1).

52 — Till exempel av klimatskäl (i vissa delar av Europa saknar invånarna tillgång till vatten under vissa tider på året på grund av torka) eller av geografiska skäl (vissa öar som saknar dricksvatten).

53 — Till exempel byggnationer såsom kanaler som tillåter transport av varor och människor.

första stycket andra strecksatsen i fördraget, tänker man alltså på arbeten inom medlemsstaternas vattenområde⁵⁴ som motiveras av strävan att planera gemenskapsterritoriet för att förbättra invånarnas livskvalitet.⁵⁵ Den inverkan som åtgärder som vidtagits i dessa syften har på de behörigheter som tillkommer medlemsstaterna i enlighet med artikel 222 i fördraget är lika uppenbar som de ekonomiska konsekvenser som dessa åtgärder får för medlemsstaterna. Då genomförandet av åtgärderna ofta påverkar den äganderätt som erkänns av medlemsstaterna och den praktiskt taget suveräna makt som dessa har att planera sitt territorium, har fördragsförfattarna avsett att sådana åtgärder på gemenskapsintegrationens nuvarande utvecklingsstadium, skall antas enhälligt av rådets medlemmar.

ten som inte endast syftar till att skaffa dricksvatten till en region, som normalt eller tillfälligt saknar sådant⁵⁶ eller att ransonera den vattenmängd som används i en region för att förhindra att denna för människan nödvändiga naturresurs sinar, utan även till att möjliggöra varu- och persontransport för att undvika de olägenheter som vägtransporter orsakar för boende, fauna och flora i den region som berörs av åtgärden. Denna föreskrift omfattar å andra sidan inte de åtgärder, vari föreskrivs eller förbjuds byggande av vattendammar för energiproduktion i syfte att spara naturresurser.⁵⁷

109. De rättsakter som har samband med begreppet "förvaltning av vattenresurser" och som skall antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 i fördraget förefaller mig alltså vara sådana som förutsätter utförande av arbeten på medlemsstaternas "vatten"område, arbeten som kan ändra den mängd vatten som är tillgänglig nu och i framtiden för varje berörd medlemsstat, vilka motiveras av önskan att planera gemenskapsterritoriet för att förbättra invånarnas livskvalitet. Hit hör åtgärder som avser utförande av arbe-

110. Efter analys av det ifrågasatta beslutets syfte och innehåll skall jag undersöka om de avsedda åtgärderna uteslutande, eller huvudsakligen eller framför allt, förutsätter utförande av arbeten på medlemsstaternas vattenområde, motiverat av önskan att planera gemenskapens territorium för att förbättra invånarnas livskvalitet. Om så inte är fallet måste jag fastställa att det ifrågasatta beslutet inte omfattas av det särskilda förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 utan av den allmänna beslutsordning som föreskrivs i artikel 130s.1.

54 — Det vill säga "territorialvattnet", de delar av havet som faller inom en medlemsstats nationella behörighet, och även floder, åar, flodmynningar, källor, dammar och sjöar.

55 — Såsom att skapa en sammanhängande infrastruktur.

56 — Det kan också röra sig om program för konstbevattning eller dränering.

57 — Se punkt 100 i föreliggande förslag.

E — *Det ifrågasatta beslutets grund*

111. Som kan utläsas ur dess ingress har konventionen två mål. De avtalsslutande parterna anger inte endast att de önskar skydda kvaliteten på Donaus vatten utan även tillåta en "hållbar vattenförsörjning och ett rationellt utnyttjande och bevarande av vattenresurserna".⁵⁸

112. Konventionens syfte sådant det sålunda framgår av dess ingress gör det inte möjligt att fastställa om dess huvudsakliga, enda eller väsentligaste syfte är att bevara kvaliteten på vattnet i Donau eller att påverka det sätt på vilket avtalssparterna kan förfoga över eller använda Donaus vatten i dess rent fysiska form, särskilt om dessa åtgärder kan begränsa deras möjligheter att förvalta den ekonomiska resurs som Donaus vatten utgör.

113. Å andra sidan framgår det av lydelsen av artikel 2.1—2.3 i vilken fastslås de mål som avtalssparterna eftersträvar att konventionen *huvudsakligen äsyftar att skydda vattenkvaliteten* i Donau och inte annat än indirekt "så långt som möjligt" avser ett

rationellt utnyttjande av ytvattnet och grundvattnet i avrinningsområdet. De uttryck som används⁵⁹ visar att lagstiftarens önskan var att ålägga de avtalsslutande parterna mycket stränga skyldigheter när det gäller att bevara kvaliteten på Donaus vatten.

114. I dessa bestämmelser föreskrivs nämligen följande:

"1. De avtalsslutande parterna skall sträva efter att uppnå målen för en hållbar och rättvis vattenförsörjning, bl. a. genom att *så långt som möjligt* bevara, förbättra och rationellt utnyttja ytvattnet och grundvattnet i avrinningsområdet.⁶⁰ Parterna skall vidare göra alla ansträngningar för att bekämpa de risker som uppkommer vid olyckshändelser som omfattar ämnen som är farliga för Donaus vatten,⁶¹ översvämningar och islossning. De skall dessutom sträva efter att försöka *bidra till att minska mängden föroreningar* till Svarta havet som kommer från avrinningsområdet.

59 — Det sägs sålunda att de avtalsslutande parterna skall "göra alla ansträngningar", "vidta alla rättsliga, administrativa... åtgärder", "åtgärder för att minska vattenföroreningarna... är ... bräddskande".

60 — Med Donaus "avrinningsområde" avses "hela det hydrologiska flodområdet i den mån de avtalsslutande parterna har en andel i det" (artikel 1 b i konventionen).

61 — Detta uttryck avser särskilt "ämnen vars farlighet för vattenresurserna är exceptionellt stor så att hanteringen av dem kräver särskilda förebyggande och skyddande åtgärder" (artikel 1 c i konventionen).

58 — Ingressens fjärde stycke. Se även ingressens första, femte och sjätte stycke.

2. De avtalsslutande parterna skall enligt bestämmelserna i denna konvention samarbeta i grundläggande frågor om vattenförsörjningen och vidta alla lämpliga rättsliga, administrativa och tekniska åtgärder för att åtminstone *bevara och förbättra det nuvarande tillståndet för miljö- och vattenkvaliteten i Donau* och för vattendragen i dess avrinningsområde samt förebygga eventuella skadliga konsekvenser och förändringar som uppstår eller kan uppstå.

3. De avtalsslutande parterna skall därför, med beaktande av att åtgärder för att *minska vattenföroreningarna* och utnyttja vattnet på ett rationellt och hållbart sätt är mycket brådskande, göra lämpliga prioriteringar och stärka, harmonisera och samordna de åtgärder som pågår och planeras på nationell och internationell nivå i hela Donaubäckenet för att Donau skall kunna utvecklas på ett hållbart sätt och dess miljö skyddas. Detta mål är särskilt inriktat på att säkerställa en hållbar användning av vattenresurserna för kommunalt och industriellt bruk och för jordbruket liksom på att *bevara och restaurera ekosystemen samt på att tillmötesgå även andra krav som gäller folkhälsan.*"⁶²

115. De föreskrifter i konventionen som avser åtgärder som de avtalsslutande parterna åtar sig att genomföra för att förverkliga konventionens syfte bekräftar min analys. I konventionen uppställs faktiskt

inte någon konkret föreskrift som ålägger de avtalsslutande parterna att förfoga över eller att använda Donaus vatten i dess rent fysiska form på ett funktionsdugligt sätt och i enlighet med de obligatoriska föreskrifter som tidigare fastställts i konventionen.

116. I artikel 3 i konventionen, vari dess tillämpningsområde fastställs, föreskrivs rent allmänt i det andra stycket att "...planerade verksamheter och pågående åtgärder"⁶³ *skall särskilt vara föremål för denna konvention i den mån de har eller kan få gränsöverskridande påverkan*".⁶⁴

Med "gränsöverskridande påverkan" avses "varje skadlig påverkan av betydelse för flodmiljön som uppkommit genom en förändring av villkoren för vattnet på grund av mänsklig verksamhet och som sträcker sig utöver ett område som lyder under en avtalsslutande parts jurisdiktion. Sådana förändringar kan påverka liv och egendom, säkerheten för anläggningar och de berörda hydrologiska ekosystemen".⁶⁵

63 — Såsom utsläpp av avloppsvatten, värmeutsläpp, planerade verksamheter och åtgärder för vattenbyggnadsarbeten, drift av befintliga vattenbyggnadstekniska anläggningar, t. ex. reservoarer, vattenkraftverk, verksamheter eller åtgärder för vattenanvändning, t. ex. utnyttjande av vattenkraft, avledning av vatten och vattentäkt, hantering av ämnen som är farliga för vattnet (se artikel 3.2 a, b, c, d och e).

64 — Min kursivering.

65 — Artikel 1 c i konventionen.

62 — Min kursivering.

På samma sätt fastslås följande i artikel 3.3: "Denna konvention är tillämplig på fisket och sjöfarten på inre vattenvägar *i den mån dessa verksamheter medför problem när det gäller att skydda vattnet från föroreningar.*"⁶⁶

parterna skall vidta lämpliga åtgärder... i syfte att hållbart och rättvist utnyttja vattenresurserna samt bevara de ekologiska resurserna", men där anges emellertid inte några konkreta åtgärder för att uppnå detta.

117. De förtydliganden som framgår av dessa föreskrifter⁶⁷ begränsar konventionens tillämpningsområde till förorenande aktiviteter som härrör från de avtalsslutande parternas nationella territorier. Dessa förtydliganden, som rör mänskliga aktivitetens påverkan på miljön, visar obestridligt att konventionsförfattarnas vilja är att bekämpa förorening av Donau, inte att begränsa de avtalsslutande parternas behörighet att planera sina respektive territorier.

120. I punkt a i denna föreskrift föreskrivs faktiskt endast att de avtalsslutande parterna skall "redovisa de grundvattenresurser som skall skyddas på lång sikt och de skyddszoner som är värdefulla för den befintliga eller framtida dricksvattenförsörjningen".

118. Min slutsats bekräftas av andra föreskrifter i konventionen. Artikel 4, vari behandlas de former för samarbete som upprättats genom konventionen, begränsas sålunda till föreskrifter om utbyte av information när det gäller förvaltning av vattenresurser.

121. Däremot sägs i punkterna b, c, d och e i denna föreskrift att de avtalsslutande parterna skall vidta åtgärder för att undvika förorening av Donaus vatten, i synnerhet föroreningar som orsakas av nitrater, växtskyddsmedel, pesticider och andra farliga ämnen,⁶⁸ genom förebyggande åtgärder och kontrollåtgärder minimera riskerna för förorening genom olyckshändelse samt utvärdera vikten av olika biotopa element för flodens ekologi och föreslå åtgärder för att förbättra de ekologiska betingelserna för vattnet och strandmiljön.

119. Likaså föreskrivs i artikel 6, beträffande särskilda åtgärder till skydd av vattenresurserna, att "[d]e avtalsslutande

68 — I enlighet med artikel 1 d avses med "farliga ämnen: ämnen som har toxiska, cancerogena, mutagena, teratogena eller bioackumulativa effekter, särskilt sådana som är beständiga och har en betydande skadlig inverkan på levande organismer".

66 — Min kursivering.

67 — I synnerhet uttryck såsom "i den mån".

122. I del II av konventionen som rör de åtgärder för multilateralt samarbete som de avtalsslutande parterna skall vidta för att uppfylla sina åtaganden föreskrivs likaså konkreta åtgärder avsedda att förebygga, kontrollera och minska föroreningen av vattnet i Donau.

flödet av näringsämnen och farliga ämnen från diffusa källor, särskilt för användning av näringsämnen, växtskyddsmedel och pesticider i jordbruket”,

123. Artikel 5 innehåller sålunda uteslutande bestämmelser om åtgärder för att förebygga, kontrollera och minska gränsöverskridande påverkan. I det andra stycket föreskrivs just att ”de avtalsslutande parterna individuellt eller tillsammans [skall] vidta... de åtgärder som anges nedan”:

— i punkt f i samma föreskrift föreskrivs att de avtalsslutande parterna skall vidta ”lämpliga åtgärder för att undvika gränsöverskridande påverkan av avfall och farliga ämnen, särskilt från transporter”.

— i punkt a åläggs de avtalsslutande parterna att redovisa ”tillståndet för de naturliga vattenresurserna i Donaus avrinningsområde enligt de parametrar för kvantitet och kvalitet som man enats om...”,

124. I artikel 7 föreskrivs även konkreta skyldigheter beträffande gränsvärden som skall respekteras för att minska utsläpp och förbättra vattenkvaliteten.

— enligt punkt b i samma artikel skall de ”[u]tfärda rättsliga föreskrifter som anger de krav och tidsfrister som skall vara uppfyllda vid utsläpp av avloppsvatten”,

125. I det första stycket anges sålunda: ”De avtalsslutande parterna skall med beaktande av den internationella kommissionens förslag fastställa gränsvärden för utsläppen från enskilda industrigrenar eller industrier såvitt avser mängder och koncentrationer av föroreningar, som i möjligaste mån skall grundas på tekniker som innebär litet eller inget avfall vid källan.”

— enligt punkt d i samma föreskrift åläggs de avtalsslutande parterna att anta ”bestämmelser för minskning av till-

126. I det tredje stycket föreskrivs följande: ”För tillämpningen av punkterna 1... innehåller bilaga II till denna konvention en

förteckning över industrigrenar och industrier samt en kompletterande förteckning över farliga ämnen och grupper av ämnen, vars utsläpp från punktkällor och diffusa källor måste förebyggas eller avsevärt minskas. Det åligger den internationella kommissionen att aktualisera bilaga II.”

127. Av dessa överväganden framgår att såväl konventionens syfte som dess innehåll huvudsakligen syftar till att garantera skydd för kvaliteten av Donaus vatten och

att åtgärderna inte förutsätter utförande av arbeten på medlemsstaternas vattenområde, arbeten som skulle kunna ändra den vattenmängd som är tillgänglig nu eller i framtiden för varje berörd medlemsstat, motiverat av önskan att planera gemenskapsterritoriet för att förbättra invånarnas livskvalitet. Jag måste därför dra slutsatsen att det omtvistade beslutet inte omfattas av det särskilda förfarande som föreskrivs i artikel 130s.2 utan av den allmänna beslutsordning som föreskrivs i artikel 130s.1 i fördraget. Följaktligen skall Konungariket Spaniens talan ogillas.

Förslag till avgörande

128. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall

— ogilla talan,

— ålägga Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.