

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. LÉGER

van 16 mei 2000¹

1. Met het onderhavige beroep krachtens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) verzoekt het Koninkrijk Spanje om nietigverklaring van besluit 97/825/EG van de Raad van 24 november 1997² betreffende de sluiting van het verdrag inzake samenwerking voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de Donau.³ De Raad wordt verweten zich voor de vaststelling van deze handeling, die onder het gemeenschappelijk milieubeleid valt, op een ongeschikte verdragsbepaling te hebben gebaseerd.

selen (lid 2) en criteria (lid 3) die de gemeenschapswetgever bij de tenuitvoerlegging van dit beleid in acht moet nemen.⁴

3. Naar luid van artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag streeft dit beleid de volgende doelstellingen na:

„— behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;

I — Rechtskader

— bescherming van de gezondheid van de mens;

A — *Het Verdrag*

2. Artikel 130 R EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 174 EG) definieert de werkingssfeer van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied en voorziet in een aantal doelstellingen (lid 1), begin-

— behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;

— bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te beiden

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Hierna: „besluit 97/825” of „bestreden besluit”.

3 — PB L 342, blz. 18; hierna: „verdrag”.

4 — Zie arresten van 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punt 36), en *Bettati* (C-341/95, Jurispr. blz. I-4355, punt 34).

aan regionale of mondiale milieuproblemen”.

4. Artikel 130 R, lid 4, van het Verdrag regelt de draagwijdte van de externe bevoegdheid van de Gemeenschap op milieugebied. Het poneert het beginsel, dat de lidstaten en de Gemeenschap samenwerken met derde landen en de bevoegde internationale organisaties voor het sluiten van internationale overeenkomsten op milieugebied.⁵ Het bepaalt ook de bij de vaststelling van deze handelingen te volgen procedure.

5. In deze bepaling heet het namelijk:

„In het kader van hun onderscheiden bevoegdheden werken de Gemeenschap en de lidstaten samen met derde landen en de bevoegde internationale organisaties. De nadere regels voor de samenwerking van de Gemeenschap kunnen voorwerp zijn van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde partijen, waarover wordt onderhandeld en die worden gesloten overeenkomstig artikel 228.”

6. Artikel 228 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 300 EG), dat de algemene

basisbepaling is voor het sluiten van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en een of meer staten of internationale organisaties, regelt alle procedureregels voor het onderhandelen over en het sluiten en de uitvoering van deze overeenkomsten.⁶ Het is bij uitsluiting van elke andere bepaling in het bijzonder van toepassing, wanneer deze overeenkomsten het in artikel 130 R van het Verdrag gedefinieerde gemeenschappelijk beleid betreffen.

7. Artikel 228, leden 2 en 3, eerste alinea, van het Verdrag bepaalt:

„2. Onder voorbehoud van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden sluit de Raad de akkoorden met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen wanneer het akkoord betrekking heeft op een gebied waarvoor, wat de aanneming van interne voorschriften betreft, eenparigheid vereist is, alsook wanneer het gaat om akkoorden als bedoeld in artikel 238.

3. Behalve in het geval van de in artikel 113, lid 3, bedoelde akkoorden, sluit de Raad de akkoorden na raadpleging van het Europees Parlement, ook wanneer het akkoord betrekking heeft op een gebied waarvoor de procedure van artikel 189 B of van artikel 189 C vereist is wat de aanneming van interne voorschriften

5 — Met name die van de Verenigde Naties, de Raad van Europa of bepaalde vaste commissies voor het beheer van bepaalde ecologische gebieden zoals de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging.

6 — Dit artikel is evenwel niet van toepassing op overeenkomsten in het kader van het gemeenschappelijk muntbeleid — [zie artikel 109 EG-Verdrag (thans artikel 111 EG)] en het handelsbeleid [zie artikel 113 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 133 EG)].

betreft. Het Europees Parlement brengt advies uit binnen de termijn die de Raad naar gelang van de urgentie kan vaststellen. Indien er binnen die termijn geen advies is uitgebracht, kan de Raad een besluit nemen.”

2. In afwijking van de in lid 1 bedoelde besluitvormingsprocedure en onverminderd het bepaalde in artikel 100 A neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen een besluit over:

8. Artikel 130 S, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG) vormt de bijzondere rechtsgrondslag van de bevoegdheid van de Gemeenschap op milieugebied. Het stelt de voor de uitstippeling van dit beleid bevoegde instellingen en de terzake te volgen besluitvormingsprocedure vast. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie kunnen twee verschillende procedures worden gevolgd voor de vaststelling van de handelingen die onder artikel 130 R vallen.⁷

— bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard;

— maatregelen betreffende ruimtelijke ordening, bodembestemming met uitzondering van afvalstoffenbeheer en maatregelen van algemene aard, en kwantitatief waterbeheer;

9. Aldus bepaalt artikel 130 S, leden 1 en 2:

„1. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de activiteiten vast die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 130 R te verwezenlijken.

— maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

⁷ — De Europese akte kende een enkele procedure. Artikel 130 S bepaalde namelijk: „Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité besluit de Raad met eenparigheid van stemmen omtrent het optreden van de Gemeenschap”; sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is artikel 175, lid 1, EG gewijzigd: het bepaalt voortaan dat het besluitvormingsproces van gemeen recht inzake „milieubeleid” onder artikel 251 EG valt.

De Raad kan onder de in de eerste alinea bedoelde voorwaarden bepalen over welke van de in dit lid bedoelde aangelegenheden met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden besloten.”

B — *Het bestreden besluit*

10. Het bestreden besluit is vastgesteld op basis van artikel 130 S, lid 1, juncto artikel 228, lid 2, eerste zin, en lid 3, eerste alinea, van het Verdrag overeenkomstig het voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het verdrag inzake samenwerking voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de Donau.⁸ Het besluit is de handeling waarmee de Raad namens de Europese Gemeenschap het op 29 juni 1994 te Sofia (Bulgarije) ondertekende verdrag heeft goedgekeurd.⁹

11. Dit verdrag is bedoeld „als kader voor de bi- of multilaterale samenwerking ten einde het aquatische milieu te beschermen, de vervuiling van de Donau in de hand te houden en zoveel mogelijk te voorkomen en een duurzaam gebruik van de waterreserves van de oeverstaten te waarborgen”.¹⁰

12. Door het sluiten van dit verdrag wil de Raad de Gemeenschap in staat stellen bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 130 R EG-Verdrag.¹¹

8 — PB 1996, C 288, blz. 19.

9 — Artikel 1 van besluit 97/825.

10 — Ibidem, derde overweging van de considerans.

11 — Ibidem, achtste overweging van de considerans.

C — *Het verdrag*

13. Artikel 2, leden 1, 2 en 3, van het verdrag definieert de doelstellingen van de verdragsluitende partijen. Hoofdzakelijk gaat het erom de kwaliteit van het Donauwater ten behoeve van alle oeverstaten te behouden en, voorzover dat mogelijk is, de verbetering en het rationeel gebruik van deze natuurlijke hulpbron mogelijk te maken.

14. Volgens artikel 2, lid 7, heeft iedere verdragsluitende partij het recht om maatregelen te nemen en uit te voeren, die strenger zijn dan die welke uit de bepalingen van dit verdrag voortvloeien.

15. Artikel 3 definieert de werkingssfeer van het verdrag. Volgens artikel 3, lid 2, zijn de geplande activiteiten en lopende maatregelen¹² meer bepaald onderworpen aan de bepalingen van het verdrag „voorzover deze grensoverschrijdende effecten hebben of kunnen hebben”.

12 — Zoals het lozen van afvalwater, de lozing van warmte, geplande activiteiten en maatregelen op het gebied van waterbouwkundige werken, het exploiteren van bestaande waterbouwkundige installaties, bijvoorbeeld reservoirs en waterkrachtcentrales, activiteiten of maatregelen voor watergebruik, zoals gebruikmaking van waterkracht, waterafvoer en wateronttrekking, het omgaan met waterbedreigende stoffen....

16. Volgens artikel 5, lid 1, van het verdrag scheppen de verdragsluitende staten „de noodzakelijke voorwaarden en grondslagen [...] om een doeltreffende waterbescherming en een duurzaam watergebruik te waarborgen en daarmee ook grensoverschrijdende effecten te voorkomen, te controleren en te verminderen”.

17. Artikel 6 preciseert de bijzondere verdragsmaatregelen ter bescherming van de waterreserves van de Donau.

18. Artikel 7 van het verdrag bepaalt de kwaliteitsdoelstellingen en -criteria voor de emissiebeperking van gevaarlijke stoffen uit punt- en diffuse bronnen¹³, die van toepassing zijn op industriële bedrijfstakken en bedrijven alsook op de landbouwsector. Voorts moet stedelijk afvalwater volgens artikel 7 afzonderlijk worden behandeld, zodat de emissie van gevaarlijke stoffen wordt beperkt.

19. Artikel 9 van het verdrag bepaalt: „De verdragsluitende partijen werken op basis van hun binnenlandse activiteiten op het gebied van onderzoek, meting en evaluatie samen”, vooral „op het gebied van water-

kwaliteit, emissiecontrole, hoogwaterprognose en de waterbalans”.¹⁴

20. De artikelen 10 tot en met 17 bevatten bepalingen over respectievelijk de verslaggevingsplichten, overleg, informatie-uitwisseling, de bescherming van verstrekte informatie, de voorlichting van het publiek, onderzoek en ontwikkeling, communicatie-, waarschuwings- en alarmsystemen, alsook rampenplannen en wederzijdse hulpverlening.

21. Krachtens artikel 18 wordt een internationale commissie ingesteld die tot taak heeft aan de verdragsluitende partijen gerichte voorstellen en aanbevelingen uit te werken ter verwezenlijking van de doelstellingen, tot omzetting van de bepalingen en tot nakoming van verplichtingen van het verdrag.

II — Procesverloop en conclusies van partijen

22. Het onderhavige beroep is ingesteld bij op 16 februari 1998 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift.

13 — Onder „puntbronnen en diffuse bronnen van waterverontreiniging” wordt verstaan „bronnen van schadelijke stoffen en voedingsstoffen waarvan het inbrengen in waterlopen hetzij door plaatselijke lozingen (puntbronnen) hetzij door diffuse, wijd over het stroomgebied verspreide effecten (diffuse bronnen) veroorzaakt wordt” (artikel 1, sub f).

14 — Onder „waterbalans” wordt verstaan „de relatie waardoor de natuurlijke waterhuishouding van een compleet rivierbekken aan de hand van de diverse componenten (neerslag, verdamping, boven- en ondergrondse afvloeiing) wordt gekenmerkt. Tot deze componenten behoren voorts permanente antropogene invloeden die met het watergebruik samenhangen en de waterhoeveelheid beïnvloeden” (artikel 1, sub g).

23. Het Koninkrijk Spanje verzoekt om nietigverklaring van besluit 97/825 en tot verwijzing van de Raad in de kosten.

24. De Raad concludeert tot afwijzing van het beroep en tot verwijzing van het Koninkrijk Spanje in de kosten. Subsidiair, indien het Hof het beroep afwijst, verzoekt de Raad de gevolgen van het bestreden besluit tot de vaststelling van een nieuw besluit te handhaven.

25. De Franse Republiek, de Commissie, de Portugese Republiek en de Republiek Finland, die zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad, concluderen tot afwijzing van het beroep en tot verwijzing van het Koninkrijk Spanje in de kosten.¹⁵

door de Gemeenschap¹⁶ en erkent, dat het bestreden besluit binnen de werkingssfeer van artikel 130 R van het Verdrag valt.¹⁷ Het betwist evenwel de voor de vaststelling van besluit 97/825 gevolgde besluitvormingsprocedure. Zijns inziens had het besluit overeenkomstig de procedure van artikel 130 S, lid 2, in samenhang met artikel 228, lid 2, tweede zin, en lid 3, eerste alinea, van het Verdrag en niet op basis van artikel 130 S, lid 1, in samenhang met artikel 228, lid 2, eerste zin, en lid 3, eerste alinea, moeten zijn vastgesteld. Het Koninkrijk Spanje baseert zijn beroep dus op een enkel middel: onjuiste keuze van de door de Raad voor de vaststelling van besluit 97/825 gevolgde procedure.

27. Tot staving van dit middel ontwikkelt het Koninkrijk Spanje hoofdzakelijk twee argumenten.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *Het Koninkrijk Spanje*

26. Het Koninkrijk Spanje staat positief tegenover de goedkeuring van het verdrag

28. *In de eerste plaats* stelt het, dat artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag voorziet in de algemene procedure op het gebied van het door artikel 130 R van het Verdrag bepaalde beleid. Daarentegen voorziet artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag in de bijzondere procedure die verplicht moet worden gebruikt, wanneer de Gemeenschap beslist maatregelen te nemen die van invloed zijn op de in deze tekst genoemde specifieke materies of elementen.

¹⁵ — Behalve de Republiek Finland.

¹⁶ — De Raad preciseert overigens, zonder op dit punt te worden weersproken, dat besluit 97/825 door zijn leden met eenparigheid van stemmen is goedgekeurd.

¹⁷ — De vertegenwoordiger van de Spaanse regering heeft dit punt ter terechtzitting bevestigd.

29. Artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag, aldus de Spaanse regering, noemt de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied en beschrijft ze in het algemeen. Dit beleid strekt steeds — en per definitie — tot bescherming van het milieu en tot verbetering van de kwaliteit ervan. Een van de beoogde doelstellingen is het „behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen”. Ook de onder artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag vallende maatregelen tot behoud en verbetering van natuurlijke hulpbronnen worden volgens de Spaanse regering in het algemeen beschreven.

30. Daaruit concludeert de Spaanse regering, dat artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag de passende tekst is, wanneer de Gemeenschap beslist algemene maatregelen ten behoeve van het milieu te nemen. Over deze algemene maatregelen besluit de Raad overeenkomstig de procedure van artikel 189 C EG-Verdrag (thans artikel 252 EG).¹⁸

31. Daarentegen bepaalt artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag de bijzondere procedure die de Gemeenschap voor de besluitvorming over de in deze tekst specifiek genoemde maatregelen moet volgen. Als een van deze maatregelen wordt zonder enige beperking of uitzondering het „waterbeheer” genoemd. Artikel 130 S, lid 2, voorziet dus in een bijzondere procedure

naast de algemene procedure van artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag.

32. Volgens de Spaanse regering hebben de auteurs van het Verdrag met artikel 130 S, lid 2, beklemdoond, dat water als een voor het menselijk leven essentiële natuurlijke hulpbron bijzondere aandacht verdient. Wanneer een maatregel op basis van artikel 130 R van het Verdrag van invloed is op het beheer van deze natuurlijke hulpbron, moet hij volgens de bijzondere procedure van deze tekst worden vastgesteld. Gemeenschapshandelingen die van invloed zijn op het beheer van deze bijzondere natuurlijke hulpbron, kunnen dus niet zonder eenparigheid van stemmen van de leden van de Raad worden vastgesteld.

33. Aangezien artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag niet als een uitzonderingsregeling kan worden uitgelegd, kan het beginsel van de rechtspraak dat een uitzonderingsregeling eng moet worden opgevat en toegepast, volgens de Spaanse regering in casu geen toepassing vinden. Daarentegen moet deze tekst die een bijzondere procedure voorschrijft, bij voorkeur toepassing vinden en kan hij zonder bezwaar ruim worden uitgelegd.

34. *In de tweede plaats* geeft het Koninkrijk Spanje toe, dat de rechtspraak van het Hof inzake de bepaling van de passende rechtsgrondslag van een handeling voorschrijft één enkele rechtsgrondslag te

18 — Gewoonlijk „samenwerkingsprocedure” genoemd.

gebruiken, wanneer de overwogen maatregelen naar inhoud en doel voornamelijk slechts met een aktiegebied verband houden (waarbij de gevolgen voor andere beleidsvormen slechts accessoir zijn), en een dubbele rechtsgrondslag, wanneer de twee aspecten even belangrijk zijn.¹⁹ Volgens de Spaanse regering is deze rechtspraak hier evenwel irrelevant. Anders dan in de tot dusver op milieugebied beslechte zaken strekt de litigieuze handeling namelijk niet tot het verwezenlijken van twee verschillende communautaire beleidsvormen, doch strekt zij *alleen* tot verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 130 R van het Verdrag. Bij de vaststelling ervan rijst dus geen enkel probleem van samenloop van rechtsgrondslagen. Het enige op te lossen probleem is de keuze tussen de algemene of de bijzondere procedure waarin eenzelfde verdragsbepaling, namelijk artikel 130 S, voorziet.

het gemeenschappelijk milieubeleid. Haars inziens omvat het waterbeheer zowel het riviervervoer van goederen als de lozing van afvalstoffen in rivieren.

37. Alle maatregelen ter voorkoming van watervervuiling verliezen uit hoofde van dit oogmerk volgens de Spaanse regering nog niet hun karakter van maatregelen van waterbeheer. Zodra een handeling direct of indirect, hoofdzakelijk of bijkomend, aspecten van het watergebruik door de mens regelt, is de procedure van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag namelijk van toepassing, ook al bevat de betrokken handeling ook maatregelen ter bestrijding of voorkoming van watervervuiling.

35. De kern van het probleem is dus de definitie van het begrip „waterbeheer”.

36. Volgens de Spaanse regering moet dit begrip noodzakelijkerwijs ruim worden uitgelegd. De maatregelen inzake waterbeheer zijn maatregelen van beheer en van rationalisatie van het watergebruik door de mens om te voldoen aan de vereisten van

38. Maatregelen die alleen tot doel hebben watervervuiling te voorkomen en de kwaliteit ervan te handhaven, zijn daarentegen uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag en vallen uitsluitend onder artikel 130 S, lid 1. Dat is het geval met richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen²⁰, die niet het watergebruik door de mens betreft, doch alleen strekt tot bescherming van de waterreserves tegen de schadelijke gevolgen die bepaalde in de landbouw gebruikte stoffen voor deze reserves kunnen hebben.

19 — Zie, met name arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad, (C-300/89, Jurispr. blz. I-2827, punt 22).

20 — PB L 375, blz. 1.

39. Daarom verzet de Spaanse regering zich tegen een uitlegging van het begrip „waterbeheer” in die zin dat een onderscheid wordt gemaakt tussen handelingen die als enig of wezenlijk doel hebben de waterkwaliteit te behouden — en derhalve overeenkomstig de procedure van artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag moeten worden vastgesteld — en die welke het kwantitatief watergebruik betreffen — en derhalve overeenkomstig artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag moeten worden vastgesteld. Tot staving van dat argument stelt zij, dat het Verdrag een dergelijk onderscheid niet maakt.

40. Bovendien stelt de verzoekende staat dat, indien de door hem voorgestane uitlegging niet wordt gevolgd, artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag wordt uitgehold en elke nuttige werking mist. Om heel gemakkelijk van het rechtens bindende voorschrift af te wijken zou het immers volstaan, maatregelen van beheer tussen de talrijke voorschriften betreffende watervervuiling in te voegen en te stellen dat zij weliswaar het gebruik van de waterreserves beïnvloeden, doch hoofdzakelijk strekken tot voorkoming van watervervuiling.

41. Bij een beschouwing van de doelstellingen van het verdrag alsook van de inhoud van de met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen vastgestelde maatregelen blijkt zijns inziens, dat het verdrag uitsluitend het gebruik van het Donauwater betreft met het doel de kwaliteit van het water te beschermen met het oog op een duurzame ontwikkeling ervan als een bijzondere natuurlijke hulpbron. Daarom komt hij tot de slotsom, dat besluit

97/825 overeenkomstig de procedure van artikel 130 S, lid 2, juncto artikel 228, lid 2, tweede zin, en lid 3, eerste alinea, van het Verdrag had moeten worden vastgesteld.

B — *De Raad en interveniënten*

42. De Raad en interveniënten betwisten deze analyse. Hun inziens is het betreden besluit op de juiste rechtsgrondslag en met inachtneming van de passende besluitvormingsprocedure vastgesteld.

43. Daartoe voeren zij de volgende argumenten aan.

44. *In de eerste plaats* stellen zij dat artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag de in de regel toe te passen besluitvormingsprocedure voor de vaststelling van handelingen tot verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 130 R van het Verdrag bepaalt.

45. Artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag regelt daarentegen de uitzonderingsprocedure op dit gebied. Deze lezing vloeit voort uit de tekst van deze bepaling die uitdruk-

kelijk stelt: „*In afwijking* van de in lid 1 bedoelde besluitvormingsprocedure [...]”²¹ De Raad wijst erop, dat de meeste taalversies van deze bepaling die formulering volgen en dat volgens de rechtspraak van het Hof²², de uitlegging moet worden gevolgd, die uit de meerderheid van de taalversies voortvloeit.

46. De Raad herinnert eraan dat volgens vaste rechtspraak iedere afwijking van of uitzondering op een beginselregel eng moet worden uitgelegd.²³ Wanneer de uitlegging van de Spaanse regering van het begrip „waterbeheer” in artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag wordt gevolgd, valt evenwel elke gemeenschapsmaatregel die het water betreft, onder de uitzonderingsprocedure van deze bepaling, waardoor het beginsel van artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag iedere nuttige werking mist.

47. De Raad, ondersteund door alle interveniënten, geeft toe dat de definitie van het begrip „waterbeheer” in artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van het Verdrag in casu de hoofdmoeilijkheid vormt.

48. Volgens de Raad moet dit begrip worden uitgelegd naar analogie van de verschillende termen in artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, namelijk „ruimtelijke ordening” en „bodembestemming”. Gemeen aan deze drie begrippen is de gedachte van „werken” om het milieu te verbeteren. Het litigieuze begrip moet dus aldus worden opgevat, dat de Gemeenschap slechts gehouden is de procedure van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag te volgen wanneer de betrokken handeling uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op waterbeheersing, dat wil zeggen wanneer zij strekt tot kwantitatieve regeling van het watergebruik. Een voorbeeld, aldus de Raad, zijn de maatregelen tot verwezenlijking van waterbouwkundige werken met het oog op regulering of beheersing van het afvoerregime van waterlopen.

49. In dezelfde gedachtegang stelt de Franse regering dat het begrip „waterbeheer” moet worden opgevat als de beheersing van de waterreserves in hun zuiver fysische dimensie. Ter illustratie van deze definitie wijst zij erop, dat de handelingen die hoofdzakelijk strekken tot regeling van het gebruik van de beschikbare hoeveelheden water (wateronttrekking voor irrigatie), de beheersing en regulering van het debiet, de bouw van waterwerken (bijvoorbeeld de bouw van dammen voor verschillende gebruiken, met name die welke zijn bestemd voor de exploitatie van hydraulische energie, de bouw van werken voor de scheepvaart...) onder artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag vallen.

21 — Cursivering van mij.

22 — Arresten van 22 april 1997, *Road Air* (C-310/95, Jurispr. blz. I-2229, punten 30-33) en 17 september 1997, *Dega* (C-83/96, Jurispr. I-5001, punten 6 en 13).

23 — Zie met name arrest van 12 december 1995, *Oude Luttikhuis e.a.* (C-399/93, Jurispr. blz. I-4515, punt 23).

50. Volgens de Portugese regering legt het litigieuze begrip het accent op het gebruik of de economische exploitatie van water.

bescherming en beheer van het water blijkt, dat de auteurs van het Verdrag een bijzondere sector van de regelingen inzake water wensten te dekken.

51. Ook volgens de Finse regering houdt dit begrip de gedachte in van regeling van het watergebruik. Zij haalt handelingen aan die strekken tot regeling van de bouw van waterwerken, het gebruik van hydraulische energie en de drainage van water voor irrigatie.

52. Volgens de Commissie ligt in het litigieuze begrip, naast de zuiver fysische dimensie van het begrip „waterbeheer”, ook het accent op de handelingen op gebieden die traditioneel onder de nationale soevereiniteit vallen, zoals de rechten die aan de lidstaten krachtens artikel 222 EG-Verdrag (thans artikel 295 EG) zijn toegekend.²⁴ Volgens de Commissie is artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag de passende rechtsgrondslag, wanneer met het oog op de bescherming van het milieu afbreuk wordt gedaan aan het eigendomsrecht van de lidstaten. Wanneer gemeenschapsmaatregelen het recht van de lidstaten aantasten om op hun grondgebied infrastructuurwerken te doen, kan de door de Gemeenschap overwogen handeling volgens de Commissie slechts op basis van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag worden vastgesteld. Uit de keuze van deze ingewikkelde uitdrukking in plaats van de — algemenere — uitdrukking van

53. Ten slotte, aldus de Raad en interveniënten, hangt de keuze van de te volgen procedure voor de vaststelling van een handeling op het gebied van het milieubeleid van de Gemeenschap af van doel en inhoud van de betrokken handeling. Alleen artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag kan worden beschouwd als de passende grondslag van een handeling die hoofdzakelijk strekt tot bescherming van de waterkwaliteit, *ook al* zijn de kwantitatieve aspecten van het waterbeheer ook aan de orde, *mits* deze aspecten accessoir zijn tegenover het hoofddoel van de bescherming van de waterkwaliteit. Wanneer de handeling daarentegen tot hoofddoel heeft de kwantitatieve aspecten van de waterreserves te beheren, moet zij op basis van artikel 130 S, lid 2, worden vastgesteld.

54. Huns inziens bewijst de analyse van inhoud en doel van de bepalingen van het verdrag dat het de verdragsluitende partijen erom ging maatregelen en mechanismen in werking te stellen om de kwaliteit van het Donauwater te kunnen beschermen. De maatregelen van beheer van de waterreserves in het verdrag zijn slechts van ondergeschikte orde. In andere woorden, het verdrag betreft de kwantitatieve aspecten van het Donauwater slechts in tweede orde en het hoofddoel ervan is de bestrijding van vervuiling.

24 — Dit artikel luidt: „Dit Verdrag laat de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet”.

IV — Beoordeling

A — Opmerkingen vooraf

- de lidstaten of de gemeenschapsinstellingen hun recht kan ontnemen actief deel te nemen aan de opstelling van een tekst of zich tegen de vaststelling ervan te verzetten, dus het recht een invloed te hebben op de inhoud zelf van deze tekst.²⁷

55. Het enige middel tot staving van de conclusies van het Koninkrijk Spanje betreft de schending van de wezenlijke vormvoorschriften van het Verdrag in de zin van artikel 173, tweede alinea, en meer bepaald de beweerdelijk onjuiste keuze door de Raad van de rechtsgrondslag voor de vaststelling van besluit 97/825.

56. Anders dan de Spaanse regering stelt²⁵, rijst het probleem van samenloop van verschillende rechtsgrondslagen, ook al betreft de bestreden handeling niet de verwezenlijking van verschillende communautaire beleidsvormen. Als vergissing in de keuze van de juiste rechtsgrondslag, die een wezenlijke schending vormt die de geldigheid van de handeling kan aantasten, geldt namelijk iedere vergissing van de gemeenschapswetgever, wanneer die vergissing:

- de keuze van de passende tekst van het Verdrag betreft²⁶ en

57. Net als de vergissing in de keuze van het gemeenschappelijk beleid op het gebied waarvan de handeling zal worden vastgesteld, kan de vergissing in de keuze van de juiste besluitvormingsprocedure — die in het kader van een door het Verdrag ingesteld beleid of zelfs een verdragsartikel is vastgesteld — de lidstaten of de gemeenschapsinstellingen hun recht ontnemen hun invloed op de inhoud zelf van de handeling uit te oefenen. Daarom vormt deze vergissing niet alleen een vormgebrek, doch ook een wezenlijke schending die de geldigheid van de handeling kan aantasten.²⁸

58. In casu is voorzien in een besluitvormingsprocedure met eenparigheid van stemmen van de leden van de Raad om de lidstaten een vetorecht te geven, wanneer aan de gemeenschapswetgever bepaalde bevoegdheden worden toegekend op gebieden die traditioneel tot het gereserveerde

25 — Zie punt 9 van het verzoekschrift van de Spaanse regering.

26 — Zie arrest van 23 februari 1999, Parlement/Raad (C-42/97, Jurispr. blz. I-869).

27 — Zie arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493), en 29 maart 1990, Griekenland/Raad (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527).

28 — Ibidem naar analogie.

gebied van de lidstaten behoren²⁹ of nog wanneer de lidstaten en de Gemeenschap op bepaalde gebieden over samenvallende bevoegdheden beschikken³⁰, en de lidstaten de actie van de Gemeenschap in grote mate willen kunnen blijven richten. De vergissing in de keuze van de juiste besluitvormingsprocedure in het kader van handelingen die onder eenzelfde titel van het Verdrag vallen, zoals hier de titel betreffende het milieu, ontnemt de lidstaten het hun door het Verdrag toegekende veto-recht.

59. Uit een en ander volgt dat het voor het Hof aanhangige geschil de bepaling van de juiste rechtsgrondslag van het bestreden besluit betreft.

B — *De rechtspraak van het Hof*

60. Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name doel en inhoud van de handeling.³¹

29 — Bijvoorbeeld op fiscaal gebied, zie artikel 99 EG-Verdrag (thans artikel 93 EG) en mijn nadere beschouwingen in punt 95 van deze conclusie.

30 — Namelijk gebieden waarvoor het subsidiariteitsbeginsel [artikel 3 B EG-Verdrag (thans artikel 5 EG)] geldt zoals inzake het beleid van de Gemeenschap op milieugebied.

31 — Zie met name arresten van 17 maart 1993, Commissie/Raad (C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punt 7), en 23 februari 1999, Parlement/Raad, (reeds aangehaald, punt 36).

61. Bovendien moet, om te bepalen of de bestreden handeling op basis van de juiste verdragstekst is vastgesteld, worden nagegaan of de overwogen maatregelen hoofdzakelijk in verband staan met een actiegebied, waarbij de gevolgen voor andere gebieden slechts bijkomstig zijn, dan wel of de twee aspecten even belangrijk zijn.³² In het eerste geval volstaat een enkele rechtsgrondslag.³³ In het tweede geval kan daarmee niet worden volstaan³⁴ en is de gemeenschapsinstelling gehouden de handeling vast te stellen op basis van de twee bepalingen waarop haar bevoegdheid berust.³⁵ Twee rechtsgrondslagen kunnen evenwel niet samen worden gebruikt bij onverenigbaarheid van de bij de ene en andere rechtsgrondslag te volgen procedure.³⁶ Dat is noodzakelijkerwijs het geval wanneer voor de twee rechtsgrondslagen besluitvormingsprocedures gelden die de instellingen die aan de vaststelling van de handeling deelnemen, niet dezelfde bevoegdheden verlenen.

62. In casu past artikel 130 S van het Verdrag voor de vaststelling van een handeling in het kader van het in artikel 130 R van het Verdrag gedefinieerde beleid twee soorten besluitvormingsprocedures toe, die onverenigbaar zijn. De handeling op basis van artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag moet namelijk door de Raad met gekwali-

32 — Zie met name arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punten 23 en 24), en 17 maart 1993, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punten 13, 14 en 20).

33 — Zie met name arresten van 4 oktober 1991, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-4529, punt 17), en 26 maart 1996, Parlement/Raad (C-271/94, Jurispr. blz. I-1689, punten 32 en 33).

34 — Zie met name arresten van 30 mei 1989, Commissie/Raad (242/87, Jurispr. blz. 1425 punten 33-37), en 7 maart 1996, Parlement/Raad (C-360/93, Jurispr. blz. I-1195, punt 30).

35 — Zie arrest van 27 september 1988, Commissie/Raad (165/87, Jurispr. blz. 5545, punten 6-13).

36 — Zie arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punten 17-21).

ficeerde meerderheid van stemmen in het kader van een in artikel 189 C van het Verdrag gedefinieerde procedure worden vastgesteld. Daarentegen moet de handeling op basis van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag door de Raad met eenparigheid van stemmen in het kader van een overlegprocedure met het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité worden vastgesteld.

het Verdrag om met de vermelding van „waterbeheer” onder de maatregelen die onder de procedure van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag vallen, erop te wijzen, dat water als een voor het menselijk leven onmisbaar natuurelement bijzondere aandacht verdient. Daaruit concludeert zij dat alle maatregelen betreffende water, in zijn *kwalitatief of kwantitatief aspect*, in beginsel onder de bijzondere procedure van eenparigheid van stemmen in de Raad vallen.

63. Bijgevolg moet de werkingssfeer van artikel 130 S worden vastgesteld.

C — De respectievelijke werkingssfeer van de leden 1 en 2 van artikel 130 S van het Verdrag

64. Volgens het Koninkrijk Spanje vallen alleen de maatregelen die uitsluitend zijn bestemd om watervervuiling te voorkomen en die geen enkele bepaling bevatten over het watergebruik door de mens, waaronder richtlijn 91/676, onder artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag. Daarentegen hangen de handelingen die bepalingen bevatten, die direct of indirect, hoofdzakelijk of bijkomend, het watergebruik door de mens betreffen, af van artikel 130 S, lid 2.³⁷

65. Volgens de Spaanse regering lag het namelijk in de bedoeling van de auteurs van

66. Mijns inziens is het op zijn minst met elkaar in tegenspraak — ja zelfs inconsistent — enerzijds te stellen, dat maatregelen betreffende water in zijn kwalitatief en kwantitatief aspect onder artikel 130 S, lid 2 vallen, en anderzijds dat maatregelen die uitsluitend ter voorkoming van watervervuiling worden genomen, van artikel 130 S, lid 1, afhangen. Deze maatregelen vallen namelijk binnen de werkingssfeer van het beleid van bescherming van de kwaliteit van het water. Indien de redenering van de Spaanse regering wordt gevolgd, vallen zij evenwel onder de procedure van artikel 130 S, lid 2.

67. Bovendien zij opgemerkt dat maatregelen ter voorkoming van watervervuiling zeer vaak bepalingen bevatten, die van invloed zijn op de wijze waarop de mens het water mag gebruiken. Dat is overigens het geval met een aantal bepalingen van richtlijn 91/676 die volgens het Koninkrijk Spanje nochtans een geldige grondslag vindt in artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag. Deze richtlijn heeft tot doel de landbouwers te verbieden hun activiteit aldus uit te oefenen, dat daardoor verontreiniging van zoet water en van grondwater met

³⁷ — Zie met name de punten 12-14 en 33 van de repliek van de Spaanse regering.

nitraten wordt veroorzaakt of verergerd. Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten dus maatregelen vaststellen die een directe of indirecte invloed hebben op de wijze waarop hun landbouwers het water gebruiken. Artikel 5 van deze richtlijn bevat aldus bepalingen die de landbouwers verbieden gebruikt water met een hoog nitraat- of stikstofgehalte rechtstreeks in de waterlopen te lozen en hen verplichten dierlijke mest op te slaan. Anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, bevat deze richtlijn, die uitsluitend tot doel heeft waterverontreiniging te voorkomen, niettemin voorschriften die direct en indirect van invloed zijn op het watergebruik door de mens.

68. Het door het Koninkrijk Spanje voorgestelde criterium ter onderscheiding van de acties die onder artikel 130 S, lid 1, en die welke onder artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag vallen, is dus ongeschikt.

69. Mijs inziens volgt uit de verdragsbepalingen over het gemeenschappelijk milieubeleid, dat alle acties van de Gemeenschap die strekken tot bescherming van de gemeenschappelijke natuurbronnen in hun geheel, kwalitatief of kwantitatief beschouwd, waaronder water, in beginsel onderworpen zijn aan de algemene procedure van artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag.

70. Dit volgt al uit de bewoordingen van artikel 130 S, lid 1, dat, zoals gezegd, duidelijk bepaalt:

„De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de activiteiten vast die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 130 R te verwezenlijken.”

71. Door het gebruik van de indicatief presens³⁸ en de algemene verwijzing naar de doelstellingen van artikel 130 R van het Verdrag in hun geheel, zonder toevoeging van enig voorbehoud, hebben de auteurs van het Verdrag uitdrukkelijk willen aangeven, dat deze tekst een dwingende regel van algemene strekking stelt.³⁹

72. Artikel 130 S, lid 1, juncto artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag bevestigt deze uitlegging.

73. Artikel 130 R, lid 1, definieert de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied. Het stelt zelf geen

38 — In alle taalversies van het Verdrag wijzen de bouw van deze zin, de wijs alsook de tijd van het gebruikte werkwoord duidelijk en ondubbelzinnig erop dat de Raad gehouden is deze procedure in acht te nemen (indicatief presens in de Duitse, de Deense, de Franse, de Griekse, de Italiaanse en de Nederlandse versie; indicatief in de Finse versie en indicatief futurum in de Engelse, de Spaanse, de Ierse, de Portugese en de Zweedse versie).

39 — Zie arrest van 21 maart 2000, *Greenpeace France e.a.* (C-6/99, Jurispr. blz. I-1651, punten 28-30).

enkele beperking op de materiële werkingsfeer van dit beleid. Het bepaalt in het algemeen dat dit beleid onder meer strekt tot een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

76. De uitdrukking „behoedzaam gebruik” betekent, dat het milieubeleid van de Gemeenschap ertoe moet strekken mogelijke gevaren van verontreiniging van de natuurlijke hulpbronnen te voorkomen. Het accent wordt aldus gelegd op de noodzaak *maatregelen tot behoud van de kwaliteit* van de natuurlijke hulpbronnen te nemen.

74. Bij de „natuurlijke hulpbronnen” wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen hernieuwbare (water, lucht, fauna en flora) en niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (bepaalde grondstoffen, mineralen of metalen, zoals olie, aardgas, uranium, goud...).

77. De uitdrukking „rationeel gebruik” betekent dat het milieubeleid van de Gemeenschap ertoe strekt alle verspillingen te voorkomen en slechts de hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen te verbruiken, die de actuele behoeften van de mens kunnen voldoen zodat toekomstige generaties zonder moeilijkheden in hun behoeften kunnen voorzien. De doelstelling van „duurzame ontwikkeling”⁴¹ die inherent is aan het milieubeleid van de Gemeenschap, wordt aldus nagestreefd via de regel dat de natuurlijke hulpbronnen rationeel moeten worden gebruikt. De nadruk wordt hier gelegd op de noodzaak *maatregelen tot behoud van de kwantiteit* van natuurlijke hulpbronnen te nemen.

75. De doelstelling van „behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen” vertolkt de gedachte, dat voor beschermende maatregelen met betrekking tot de bijzondere elementen van het milieu die de natuurlijke hulpbronnen vormen, bepaalde regels in acht moeten worden genomen.⁴⁰

78. De met het oog op „behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen” vast te stellen maatregelen verschillen naar gelang van het soort natuurlijke hulpbronnen.

40 — Zie met name de verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 22 november 1973 betreffende een actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu (PB C 112, blz. 1, inzonderheid blz. 40) alsook de resoluties van de Raad van de Europese Gemeenschappen en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 17 mei 1977 betreffende de voortzetting en verwezenlijking van een beleid en een actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu (PB C 139, blz. 1, inzonderheid blz. 12, ook genaamd „eerste actieprogramma”); van 7 februari 1983 (1982-1986) (PB C 46, blz. 1, in het bijzonder blz. 29, ook genaamd „tweede actieprogramma”) en van 19 oktober 1987 (1987-1992) (PB C 328, blz. 1, inzonderheid blz. 29, ook genaamd „derde actieprogramma”).

41 — Voor nadere uitleg over de inhoud van dit begrip zie de punten 54-57 van mijn conclusie van 7 maart 2000, in de zaak First Corporate Shipping (C-371/98, arrest van 7 november 2000, Jurispr. blz. I-9235, blz. I-9237).

79. Wanneer het om de bescherming van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen gaat, moeten de voorgeschreven maatregelen ertoe strekken een gematigd gebruik te bevorderen, zodat zij geregeld kunnen worden hernieuwd. Voor water bijvoorbeeld zou kunnen worden verboden uit de grondwaterreserves te putten, zodat de bronnen niet uitdrogen.

80. Maatregelen inzake niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen moeten de snelle uitputting ervan voorkomen, door bijvoorbeeld de exploitatie, het wegnemen of het gebruik van bijna uitgeputte natuurlijke hulpbronnen te verbieden of nog het wegnemen of het gebruik van niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen te onderwerpen aan vergunningen voor exploitatie in een strikt bepaald tempo en met een strikt bepaalde intensiteit.

81. Uit lezing van artikel 130 R, lid 1, in samenhang met artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag volgt dus dat *alle acties* van de Gemeenschap *met het oog op het kwalitatief of kwantitatief behoud van alle natuurlijke hulpbronnen*, waaronder ook water, *in beginsel* onder de procedure van artikel 189 C van het Verdrag vallen.

82. Uit een en ander volgt dat de bijzondere natuurlijke hulpbron water in beginsel niet van de werkingssfeer van artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag is uitgesloten.

83. Aangaande de werkingssfeer van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van het Verdrag blijkt uitdrukkelijk uit de tekst van dit artikel, dat eenparigheid van stemmen in de Raad slechts is vereist, wanneer de vastgestelde maatregelen bepaalde handelingen betreffen zoals met name maatregelen inzake „waterbeheer”. Om de acties vast te stellen die onder de werkingssfeer van dit artikel vallen, moet het begrip „waterbeheer” dus worden gedefinieerd.

D — *Het begrip „kwantitatief waterbeheer”*

84. Volgens het Koninkrijk Spanje valt het begrip „waterbeheer” samen met het algemenere begrip „beheer” of „gebruik van de bijzondere natuurlijke hulpbron water”. Deze definitie heeft tot gevolg dat alle maatregelen die direct of indirect, hoofdzakelijk of bijkomend, de kwalitatieve of kwantitatieve aspecten van water betreffen, in beginsel onder artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag vallen.

85. Deze definitie kan niet worden gevolgd, omdat uit lezing van artikel 130 S, lid 1, in samenhang met artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag met name volgt dat water als bijzondere natuurlijke hulpbron in beginsel niet is uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 130 S, lid 1. Het begrip „waterbe-

heer" heeft mijns inziens een nauwkeurige betekenis die niet samenvalt met dat van „beheer van de bijzondere natuurlijke hulpbron water", doch een bijzonder element van dit laatste begrip vormt. Het litigieuze begrip is dus begrepen in het begrip „beleid van bescherming van de natuurlijke hulpbron water".

86. Ik stel vast dat de semantische uitlegging om het litigieuze begrip te definiëren niet voldoet wegens de variëteit aan uitdrukkingen en betekenissen in de verschillende taalversies van het Verdrag.⁴²

87. Mijns inziens kan artikel 130 S, lid 2, slechts worden uitgelegd in samenhang met artikel 130 R van het Verdrag dat, zoals bekend, bepaalt dat de gemeenschapswetgever om een doeltreffende bescherming van het milieu te garanderen, op basis van de in lid 2 gestelde beginselen en met inachtneming van de criteria van lid 3, concrete maatregelen moet vaststellen. Bovendien lijken de redenen die de auteurs van het Verdrag betreffende de Europese Unie hadden om de bijzondere procedure van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag in te voeren, de inhoud van dit begrip te kunnen verduidelijken.

⁴² — Zie met name de verschillende semantische analyses die zijn voorgesteld door de verzoekende staat en de verschillende staten die in het onderhavige geding intervenieerden.

88. Artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag beperkt de daarin beschreven procedure tot *drie categorieën van handelingen*.

89. Deze drie categorieën maatregelen, ofschoon in eerste instantie bedoeld om de bescherming van het milieu te garanderen, hebben gemeen, dat de gemeenschapsinstellingen, om hun acties tot een goed einde te brengen, bij gelegenheid of bijkomend moeten optreden of ingrijpen op gebieden die traditioneel onder de soevereine bevoegdheid van de lidstaten vallen, zoals energie, ruimtelijke ordening en fiscaliteit, waarop laatstgenoemden nog ruime bevoegdheden willen behouden.

90. Daarom hebben de auteurs van het Verdrag besloten dat, wanneer de uitvoering van de door de gemeenschapsinstellingen vastgestelde acties het ingrijpen van de Gemeenschap op deze gebieden inhoudt, eenparigheid van stemmen van de leden van de Raad de regel is, zodat elke lidstaat een vetorecht kan uitoefenen.

91. Artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, eerste streepje, van het Verdrag bepaalt *in de eerste plaats* dat „bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard" door de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld.

92. Artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, eerste streepje, van het Verdrag juncto artikel 130 R van het Verdrag, moet aldus worden uitgelegd, dat alleen de maatregelen van in hoofdzaak fiscale aard, die ertoe strekken het milieu te beschermen, overeenkomstig de procedure van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, moeten worden vastgesteld.

93. Tot deze „bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard” in de zin van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, eerste streepje, behoren maatregelen houdende belastingverlichting ten gunste van marktdeelnemers die „schone energie” gebruiken.

94. Ook te vermelden zijn de „milieuhellingen” — bijzondere geharmoniseerde belastingen voor de gebruikers van vervuillende producten⁴³ — waarvan de invoering voldoet aan het beginsel dat de vervuiler betaalt.

95. De bijzondere procedure van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, eerste streepje, van het Verdrag is vergelijkbaar met die van artikel 99 van het Verdrag krachtens hetwelk de Raad met eenparigheid van stemmen de bepalingen vaststelt die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte

belastingen. Dit vetorecht van de lidstaten vloeit voort uit een politieke keuze van de auteurs van het Verdrag. Bij de huidige stand van de ontwikkeling van het communautaire integratieproces willen de lidstaten, wanneer de handelingen van de Gemeenschap in hoofdzaak fiscale maatregelen tot bescherming van het milieu betreffen, wegens de mogelijke gevolgen van deze handelingen voor hun nationale economie een uitgebreide bevoegdheid behouden. Voor de vaststelling van dit soort maatregelen hebben zij dus voorzien in eenparigheid van stemmen van de leden van de Raad.

96. De tweede categorie handelingen die onder artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, derde streepje, van het Verdrag valt, betreft „maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening”.

97. Artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, derde streepje, van het Verdrag juncto artikel 130 R van het Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat alleen handelingen tot bescherming van het milieu, die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening, overeenkomstig de procedure van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, moeten worden vastgesteld.

⁴³ — Zie met name het voorstel voor een richtlijn (92/C 196/01) van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en op het gebruik van energie (PB 1992, C 196, blz. 1).

98. Deze bepalingen zijn te plaatsen naast verklaring nr. 9 bij de Europese Akte, die luidt: „De conferentie bevestigt dat het optreden van de Gemeenschap op milieugebied het nationale beleid inzake de exploitatie van energiebronnen niet mag doorkruisen.” Deze verklaring werd aan de Europese Akte gehecht, omdat de lidstaten vreesden dat de gemeenschapswetgever krachtens artikel 130 R juncto artikel 130 S van het Verdrag hun rechten tot exploitatie van bepaalde natuurlijke hulpbronnen die noodzakelijk zijn voor het uitstippelen en het toepassen van hun energiebeleid⁴⁴, zou aantasten of beperken, in een periode toen energie zelfs niet een van de taken van de Gemeenschap krachtens artikel 3 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3 EG) was.⁴⁵

met het oog op de bescherming van het milieu maatregelen kan nemen, die het energiebeleid van de lidstaten kunnen doorkruisen. In dezelfde gedachtegang zij opgemerkt dat de Gemeenschap sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie een zekere bevoegdheid inzake energie heeft gekregen. Artikel 3, sub t, EG-Verdrag (thans artikel 3, sub u, EG) bepaalt aldus dat het optreden van de Gemeenschap „maatregelen op het gebied van energie, [...]” omvat. Volgens het vijfde milieuactieprogramma⁴⁶ is „met het oog op duurzame ontwikkeling [...] actie op energiegebied absoluut noodzakelijk”⁴⁷ en volgens de resolutie van de Raad van 8 juli 1996 betreffende het Witboek met de titel „Een energiebeleid voor de Europese Unie”⁴⁸ moet de Gemeenschap om een duurzame economische groei te verzekeren een energiebeleid toepassen, dat berust op een langetermijnstrategie voor een doeltreffende en veilige energievoorziening in een gezond milieu.

99. Deze verklaring werd niet bevestigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie. De auteurs van dit Verdrag hebben daarentegen artikel 130 S gewijzigd en deze bepaling aangevuld met lid 2 dat uitdrukkelijk stelt dat de Gemeenschap

100. Tot de maatregelen die „van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening” behoren de maatregelen krachtens welke de lidstaten water-

44 — Op het gebied van energie uit bepaalde natuurlijke hulpbronnen zoals olie, aardgas, uranium had de Gemeenschap kunnen optreden met het oog op een „behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen” (zie de punten 75-80 van de onderhavige conclusie).

45 — Uit deze verklaring vloeide de voort dat metalen als natuurlijke hulpbronnen die uit de grond kunnen worden gegraven, niet onder het beleid van de Gemeenschap op milieugebied vielen. Zij vielen daaronder alleen wanneer het erom ging de door hun exploitatie veroorzaakte risico's voor het milieu te voorkomen [zie met name de verschillende beschikkingen van de Raad betreffende de bestrijding van verontreiniging van de zee door lozingen van koolwaterstoffen en met name beschikking 81/971/EEG van de Raad van 3 december 1981 tot instelling van een communautair informatiesysteem voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie (PB L 355, blz. 52), ingetrokken en vervangen door beschikking 85/85/EEG van de Raad van 6 maart 1986 (PB L 77, blz. 33)].

46 — Beleidsplan en actieprogramma inzake het milieu en duurzame en milieuvriendelijke ontwikkeling (PB 1993, C 138, blz. 5, ook genaamd „vijfde milieuactieprogramma”). Dit programma die de periode 1992-2000 dekt, heeft als opschrift: „Naar een duurzame ontwikkeling”. Het geeft gevolg aan het besluit van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 1 februari 1993 (PB C 138, blz. 1).

47 — Vijfde actieprogramma, blz. 31.

48 — PB C 224, blz. 1.

dammen voor de productie van energie moeten bouwen met het oog op het behoud van niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen die worden gebruikt voor energiewinning, zoals aardolie, doch aldus worden geëxploiteerd dat de betrokken natuurlijke hulpbronnen op korte termijn zouden zijn uitgeput, indien geen maatregelen ter bescherming ervan werden genomen. Omgekeerd kunnen ook maatregelen worden genoemd die de bouw van waterdammen voor de productie van energie verbieden om te voorkomen dat bepaalde gebieden van de Gemeenschap zonder water komen te zitten.

101. Ook de vaststelling van deze maatregelen volgens de procedure van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag vloeit voort uit een politieke keuze. Bij de huidige stand van de ontwikkeling van het communautaire integratieproces willen de lidstaten wegens de mogelijke gevolgen van deze maatregelen voor hun nationale economie een uitgebreide bevoegdheid op het gebied van het energiebeleid behouden. Aangezien de uitvoering van deze acties gevolgen dreigt te hebben in gevoelige sectoren van de economie van de lidstaten, aan deze laatste traditioneel voorbehouden gebieden dreigt te doorkruisen en, in het bijzonder wat het energiebeleid betreft, gevolgen kan hebben voor een materie waarin de lidstaten nagenoeg soeverein zijn, hebben deze laatste voor de vaststelling van dit soort maatregelen voorzien in eenparigheid van stemmen van de leden van de Raad.

102. *De derde en laatste categorie* van maatregelen die onder artikel 130 S, lid 2,

eerste alinea, tweede streepje, van het Verdrag vallen, betreft „ruimtelijke ordening, bodembestemming [...] kwantitatief waterbeheer”.

103. Uit artikel 130 R juncto artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, volgt dat alleen de maatregelen ter bescherming van het milieu, betreffende „ruimtelijke ordening, bodembestemming en kwantitatief waterbeheer”, overeenkomstig de procedure van artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, moeten worden vastgesteld.

104. Voor een beter begrip van de betekenis van deze bepalingen moet worden uitgegaan van de definitie van het „milieu”. Het begrip „milieu” wordt door de auteurs van de Europese Akte evenmin als het begrip „beleid (of acties) op milieugebied” gedefinieerd in de artikelen 130 R en 130 S. Deze leemte is niet opgevuld door het Verdrag betreffende de Europese Unie of het Verdrag van Amsterdam. Het verzuim deze begrippen te definiëren is wellicht niet onvrijwillig. Indien een volledige lijst van de inhoud van deze begrippen werd opgesteld, dreigen deze begrippen die zich samen met de vooruitgang van de wetenschap en de techniek ontwikkelen, te verstarren. Aldus beveelt het vijfde actieprogramma de lidstaten aan rekening te houden met de vooruitgang in de ontwikkeling van niet-vervuilende technieken, in het bijzonder de genetische manipulatie, en voor de uitstippeling van het milieubeleid onderzoek te doen naar in de toekomst bruikbare nieuwe industrieën. Parallel

wordt de Gemeenschap er met name toe aangezet om op het gebied van de bio-ethiek wezenlijk bij te dragen tot de formulering en ondersteuning van prioritaire onderzoeksprogramma's.⁴⁹

106. De maatregelen die op basis van artikel 130 R juncto artikel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van het Verdrag moeten worden vastgesteld, zijn mijns inziens dus die welke strekken tot bescherming of verbetering van de kwaliteit van het fysisch, sociaal en cultureel leefmilieu van de mens. In het bijzonder gaat het erom de voorwaarden voor stedenbouw en ruimtelijke ordening te scheppen en bij te dragen tot de uitbouw van transport- en communicatienetten, die zijn aangepast aan de ontwikkeling van de levensstijl.

105. Reeds in 1971 stelde de Commissie definities voor. Zij verstond onder milieu „alle elementen die, met de ingewikkelde structuur van hun onderlinge relaties, de levens- en arbeidsomstandigheden vormen van mens en maatschappij”.⁵⁰ De Commissie preciseerde dat het milieubeleid drie verschillende gebieden betrof: het fysische, het sociale en het culturele leefmilieu. In haar verdere analyse van deze begrippen⁵¹ beklemtoonde zij dat de bescherming van het fysische leefmilieu wordt gekenmerkt door de beperking van verontreinigingen en hinder, de ruimtelijke ordening van steden en platteland, het aanleggen van transport- en communicatienetten. Tot bescherming van het sociale leefmilieu van de mens moesten de gezondheidszorg, het inkomen, de arbeidszekerheid, de arbeidsomstandigheden, de huisvesting en de opleiding worden verbeterd. Ten slotte wordt de bescherming van het cultureel leefmilieu gekenmerkt door acties ten behoeve van het behoud van stedelijke en landelijke ruimten, de verbetering van onderwijs en informatie, van culturele structuren en vrijetijdsbesteding.

107. De verwezenlijking van deze doelstelling vereist uiteraard omvangrijke werken om de ruimte te ordenen overeenkomstig de belangen van het milieu. Kennelijk wordt gedacht aan de bouw van autowegen, spoorwegnetten, doch ook aan de verwezenlijking van hydraulische werken, zowel om een gebied dat gewoonlijk of voorlopig geen drinkwater heeft, daarvan te voorzien⁵², als om het goederen- of personenvervoer mogelijk te maken⁵³ ter voorkoming van de hinder van het wegvervoer voor de bewoners, fauna en flora van het door de maatregelen betrokken gebied.

108. Het begrip „waterbeheer” houdt bij uitlegging tegen de achtergrond van de andere twee begrippen waarnaar arti-

49 — Reeds aangehaald (voetnoot 46).

50 — Eerste mededeling van 22 juli 1971 betreffende het beleid van de Gemeenschap op het gebied van het milieu [document nr. SEC (71) 2616 def.].

51 — Mededeling van 24 maart 1972 van de Commissie aan de Raad betreffende een programma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieubeleid (PB C 52, blz. 1).

52 — Bijvoorbeeld wegens weersomstandigheden (droogte in bepaalde gebieden van Europa waardoor de inwoners gedurende bepaalde periodes van het jaar geen water hebben) of geografische omstandigheden (bepaalde eilanden zonder drinkwaterbronnen)...

53 — Bijvoorbeeld werken zoals het aanleggen van kanalen om goederen- en personenvervoer mogelijk te maken.

kel 130 S, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, van het Verdrag verwijst, dus de gedachte in van werken in het aquatisch gebied van de lidstaten⁵⁴, die zijn ingegeven door het streven naar ruimtelijke ordening van het grondgebied van de Gemeenschap met het oog op verbetering van de levenskwaliteit van de mens.⁵⁵ De gevolgen van de met het oog daarop genomen maatregelen voor de bij artikel 222 van het Verdrag aan de lidstaten toegekende rechten liggen voor de hand, net als de economische gevolgen van deze maatregelen voor de lidstaten. Aangezien de tenuitvoerlegging van deze acties het eigendomsrecht, zoals het door de lidstaten is erkend, en de nagenoeg soevereine bevoegdheid van deze laatsten inzake ruimtelijke ordening vaak doorkruist, hebben de auteurs van het Verdrag bij de huidige stand van de ontwikkeling van het communautaire integratieproces gewild, dat de leden van de Raad deze maatregelen met eenparigheid van stemmen vaststellen.

Dat is het geval met maatregelen die inhouden dat werken worden verricht om een gebied dat gewoonlijk of voorlopig geen drinkwater heeft, daarvan te voorzien⁵⁶ of de in een bepaald gebied gebruikte hoeveelheid water te beperken om de niet-hernieuwing te voorkomen van deze natuurlijke hulpbron die van levensbelang is voor de mens, doch ook om het goederen- of personenvervoer mogelijk te maken tot voorkoming van de hinder van het wegvervoer voor de bewoners, fauna en flora van het door de maatregelen betrokken gebied. De maatregelen die de bouw van waterdammen voor energiewinning met het oog op de bescherming van natuurlijke hulpbronnen voorschrijven of verbieden, vallen daarentegen niet onder deze bepaling.⁵⁷

109. De handelingen die onder het begrip „waterbeheer” vallen en overeenkomstig de procedure van artikel 130 S, lid 2, van het Verdrag moeten worden vastgesteld, zijn mijns inziens dus die welke werken in het „aquatisch gebied” van de lidstaten vereisen, die de voor elk van de betrokken lidstaten beschikbare of beschikbaar blijvende kwantiteit water kunnen wijzigen en gericht zijn op de ruimtelijke ordening van het communautaire grondgebied ter verbetering van de levenskwaliteit van de mens.

110. Na de analyse van inhoud en doel van het bestreden besluit ga ik na, of de betrokken maatregelen uitsluitend, ja zelfs in wezen of in hoofdzaak de verwezenlijking van werken in het aquatisch gebied van de lidstaten veronderstellen, met het oog op de ruimtelijke ordening van het grondgebied van de Gemeenschap ter verbetering van de kwaliteit van het leven van de mens. Indien zulks niet het geval is, dan is de conclusie dat het bestreden besluit niet onder de bijzondere procedure van artikel 130 S, lid 2, doch onder de algemene procedure van artikel 130 S, lid 1, valt.

54 — Namelijk „territoriale wateren”, gedeelten van de zee die onder de nationale bevoegdheid van de lidstaten vallen, doch ook rivieren, waterlopen, mondingen, bronnen, vijvers, meren ...

55 — Zoals het uitbouwen van een coherente infrastructuur.

56 — Het kan ook gaan om irrigatie- en drainageprogramma's.

57 — Zie punt 100 van de onderhavige conclusie.

E — De grondslag van het bestreden besluit

111. Zoals blijkt uit de preambule heeft het verdrag een tweevoudig doel. De verdragsluitende partijen verklaren niet alleen de waterkwaliteit van de Donau te willen beschermen, doch ook te willen bijdragen tot een „duurzame waterhuishouding, een rationeel gebruik en het behoud van de waterreserves”.⁵⁸

water en het grondwater in het stroomgebied in. Uit de gebezigde termen⁵⁹ blijkt de bedoeling van de wetgever de verdragsluitende partijen strengere verplichtingen op te leggen, wat de bescherming van de waterkwaliteit van de Donau betreft.

114. Deze bepaling luidt namelijk als volgt:

112. Uit het in de preambule gestelde doel van het verdrag valt niet af te leiden of het voornaamste, enige of wezenlijke doel ervan de bescherming van de waterkwaliteit van de Donau is, dan wel de wil de wijze te beïnvloeden waarop de verdragsluitende partijen over het Donauwater in zijn zuiver fysische dimensie kunnen beschikken of het kunnen gebruiken, met name of deze maatregelen strekken tot beperking van de mogelijkheid voor de verdragsluitende partijen om de economische hulpbronnen van het Donauwater te beheren.

„1. De verdragsluitende partijen zetten zich ervoor in om de doelstellingen van een duurzame en rechtmatige waterhuishouding, inclusief instandhouding, verbetering en rationeel gebruik van het oppervlaktewater en het grondwater in het stroomgebied⁶⁰, te bereiken, *voorzover dat mogelijk is*. Voorts *stellen* de verdragsluitende partijen *alles in het werk om de risico's die door ongevallen met waterbedreigende stoffen*⁶¹, hoog water en ijs van de Donau ontstaan, *te verminderen*. Bovendien trachten zij *bij te dragen tot vermindering van de belasting* van de Zwarte Zee vanuit het stroomgebied.

113. Blijkens de tekst van artikel 2, leden 1 tot en met 3, dat de door de verdragsluitende partijen nagestreefde doelstellingen definieert, *strekt* het Verdrag daarentegen *hoofdzakelijk tot bescherming van de waterkwaliteit van de Donau* en houdt het slechts indirect „voorzover dat mogelijk is” het rationeel gebruik van het oppervlakte-

59 — Zij luiden: De verdragsluitende partijen „zetten zich ervoor in”, „treffen alle passende wettelijke bestuursrechtelijke en technische maatregelen [...]”, „gezien de urgentie van maatregelen ter bestrijding van waterverontreiniging [...]”.

60 — Onder „stroomgebied” van de Donau wordt verstaan „het hydrologische riviergebied, voorzover de verdragsluitende partijen daar deel aan hebben” (artikel 1, sub b, van het verdrag).

61 — Onder „waterbedreigende stoffen” wordt verstaan „substanties die voor waterreserves een buitengewoon hoog risico vormen, zodat het omgaan met deze stoffen speciale preventieve en beschermende maatregelen vereist” (artikel 1, sub e, van het verdrag).

58 — Vierde alinea van de preambule. Zie ook de eerste, de vijfde en de zesde alinea van de preambule.

2. De verdragsluitende partijen werken overeenkomstig de bepalingen van dit verdrag in principiële waterhuishoudelijke vraagstukken samen en treffen alle passende wettelijke, bestuursrechtelijke en technische maatregelen *om de huidige toestand van de Donau en de waterlopen in haar stroomgebied wat milieu en waterkwaliteit betreft ten minste te handhaven en te verbeteren*, alsmede om eventuele nadelige gevolgen en veranderingen zoveel mogelijk te voorkomen en te verminderen.

3. Te dien einde stellen de verdragsluitende partijen, gezien de urgentie van maatregelen *ter bestrijding van de waterverontreiniging* en van een rationeel, duurzaam watergebruik, adequate prioriteiten vast en versterken, harmoniseren en coördineren zij de lopende en geplande maatregelen op nationaal en internationaal niveau in het gehele stroomgebied van de Donau, en wel met het doel om tot een duurzame ontwikkeling en bescherming van het milieu aan de Donau te komen en met name een duurzaam gebruik van de waterreserves door gemeentes, de industrie en de landbouw, *alsmede het behoud en het herstel van ecosystemen te waarborgen en ook aan andere eisen ten aanzien van de volksgezondheid te voldoen.*" ⁶²

115. De verdragsbepalingen over de maatregelen waartoe de verdragsluitende partijen zich met het oog op de verwezenlijking van het doel van het verdrag verbinden, bevestigen deze analyse. Het verdrag bevat namelijk geen enkele concrete bepaling die

de verdragsluitende partijen oplegt over het Donauwater in zijn zuiver fysische dimensie te beschikken of het te gebruiken op een werkbare wijze en overeenkomstig vooraf in het verdrag bepaalde bindende voorschriften.

116. Aldus bepaalt artikel 3, lid 2, van het verdrag, dat het toepassingsgebied ervan definieert, in het algemeen: „*Dit verdrag heeft in het bijzonder betrekking op [...] geplande activiteiten en lopende maatregelen* ⁶³, *voorzover deze grensoverschrijdende effecten hebben of kunnen hebben.*” ⁶⁴

Onder „grensoverschrijdend effect” wordt verstaan „elke aanmerkelijke nadelige invloed op het riviermilieu die door verandering in de omstandigheden van een waterloop ten gevolge van menselijke activiteit veroorzaakt wordt en verder reikt dan het grondgebied van een verdragsluitende partij. Dergelijke veranderingen kunnen van invloed zijn op leven en eigendom, de veiligheid van installaties, alsmede de betrokken waterecosystemen.” ⁶⁵

⁶³ — Zoals het lozen van afvalwater, lozing van warmte, activiteiten en maatregelen op het gebied van waterbouwkundige werken, het exploiteren van bestaande waterbouwkundige installaties, bijvoorbeeld reservoirs en waterkrachtcentrales, activiteiten en maatregelen voor watergebruik, zoals gebruikmaking van waterkracht, waterafvoer en wateronttrekking, het omgaan met waterbedreigende stoffen [...] (zie artikel 3, lid 2, sub a, b, c, d en e).

⁶⁴ — Cursivering van mij.

⁶⁵ — Artikel 1, sub c, van het verdrag.

⁶² — Cursivering van mij.

Aldus preciseert artikel 3, lid 3, het volgende: „Dit verdrag is van toepassing op de visserij en de binnenvaart, *voorzover het om aangelegenheden op het gebied van waterverontreiniging ten gevolge van deze activiteiten gaat.*”⁶⁶

verdragsluitende partijen [...] passende maatregelen [treffen] [...] voor een duurzaam en rechtmatig gebruik van waterreserves alsmede voor het behoud van ecologische waterreserves” enige operationele maatregel daartoe op.

117. De preciseringen in deze bepalingen⁶⁷ beperken de werkingssfeer van het verdrag tot verontreiniging vanaf het grondgebied van de verdragsluitende partijen. Uit deze preciseringen betreffende de invloed van menselijke activiteit op het milieu blijkt ongetwijfeld dat het in de bedoeling van de auteurs van het verdrag ligt de verontreiniging van de Donau te bestrijden, en niet de bevoegdheid van de verdragsluitende partijen inzake ruimtelijke ordening te beperken.

120. Artikel 6, sub a, schrijft de verdragsluitende partij namelijk alleen voor „grondwaterreserves [aan te wijzen] die op lange termijn moeten worden beschermd, alsmede [...] beschermingszones die voor de bestaande of toekomstige drinkwatervoorziening van groot belang zijn”.

118. Andere verdragsbepalingen bevestigen mijn analyse. Artikel 4, dat is gewijd aan de door het verdrag ingevoerde vormen van samenwerking, voorziet inzake waterbeheer alleen in de uitwisseling van informatie.

121. Volgens artikel 6, sub b, c, d en e, moeten de verdragsluitende partijen daarentegen passende maatregelen treffen ter voorkoming van verontreiniging van het Donauwater, met name maatregelen tot beperking van het gebruik van nitraat, gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen voor de landbouw en overige gevaarlijke stoffen⁶⁸; maatregelen treffen ter voorkoming en controle, om het risico van verontreiniging ten gevolge van ongevallen te minimaliseren; het belang van verschillende biotooelementen voor de rivierecologie beoordelen en maatregelen ter verbetering van aquatische en litorale ecologische omstandigheden voorstellen.

119. Evenmin legt artikel 6 betreffende bijzondere maatregelen ter bescherming van waterreserves, naar luid waarvan „de

⁶⁶ — Cursivering van mij.

⁶⁷ — En meer bepaald uitdrukkingen zoals „voorzover [...]” en „zoveel [...]”.

⁶⁸ — Volgens artikel 1, sub d, van het verdrag wordt onder gevaarlijke stoffen verstaan „substanties die toxisch, carcinogeen, mutageen, teratogeen of bioaccumulatief werken, in het bijzonder als zij persistent zijn en een significante nadelige invloed op levende organismen hebben”.

122. Evenzo schrijft ook deel II van het verdrag betreffende maatregelen van multilaterale samenwerking, die de verdragssluitende partijen moeten nemen om hun verbintenissen na te komen, operationele maatregelen ter voorkoming, controle en vermindering van de verontreiniging van het Donauwater voor.

123. Aldus is artikel 5 volledig gewijd aan maatregelen ter voorkoming, controle en vermindering van de grensoverschrijdende effecten. Volgens artikel 5, lid 2, „treffen de verdragssluitende partijen [daartoe] elk voor zich of gemeenschappelijk in het bijzonder de volgende maatregelen”:

— „vastleggen van de toestand van de natuurlijke waterreserves in het stroomgebied van de Donau door middel van overeengekomen kwantitatieve en kwalitatieve parameters, [...]” (punt a);

— „uitvaardigen van wettelijke voorschriften met betrekking tot de eisen waaraan afvalwaterlozingen moeten voldoen, inclusief de termijnen” (punt b);

— „uitvaardigen van wettelijke voorschriften, teneinde het vrijkomen van voedingsstoffen en gevaarlijke stoffen

uit diffuse bronnen te verminderen, in het bijzonder voor de toepassing van voedingsstoffen en gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen in de landbouw” (punt d);

— „adequate maatregelen treffen, om de grensoverschrijdende effecten van afval en gevaarlijke stoffen te voorkomen, in het bijzonder die ten gevolge van transport” (punt f).

124. Zo ook legt artikel 7 concrete verplichtingen op inzake in acht te nemen normen tot vermindering van lozingen en tot verbetering van de waterkwaliteit.

125. Lid 1 ervan luidt: „De verdragssluitende partijen stellen met inachtneming van de voorstellen van de Internationale Commissie op basis van verontreinigingsbelastingen en -concentraties emissiegrenswaarden voor afzonderlijke industriële bedrijfstakken of bedrijven vast. Hierbij wordt zoveel mogelijk van afvalarme en afvalvrije technologieën op de plaats van ontstaan uitgegaan [...]”.

126. Lid 3, ervan bepaalt: „Ten behoeve van lid 1 [...] bevat bijlage II bij dit verdrag een lijst van industriële bedrijfstakken en

bedrijven, alsmede een aanvullende lijst van gevaarlijke stoffen en groepen van stoffen, waarvan de lozing uit punt- en diffuse bronnen voorkomen of aanmerkelijk teruggebracht dient te worden. De Internationale Commissie is belast met het actualiseren van bijlage II.”

127. Uit een en ander volgt dat het verdrag naar doel en inhoud er in wezen toe strekt de bescherming van de kwaliteit van het Donauwater te verzekeren en dat de maat-

regelen niet inhouden dat in het aquatisch gebied van de lidstaten werken worden verricht, die de voor elk van de betrokken lidstaten beschikbare of beschikbaar blijvende hoeveelheid water kunnen wijzigen en gericht zijn op de ruimtelijke ordening van het grondgebied van de Gemeenschap ter verbetering van de levenskwaliteit van de mens. Ik kom dus tot de slotsom dat het bestreden besluit niet onder de bijzondere procedure van artikel 130 S, lid 2, valt, doch onder de algemene procedure van artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag. Mitsdien moeten de grieven van het Koninkrijk Spanje ongegrond worden verklaard.

Conclusie

128. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

- het beroep te verwerpen;
- het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.