

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 16 de Maio de 2000¹

1. Pelo presente recurso, com fundamento no artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE), o Reino de Espanha pede a anulação da Decisão 97/825/CE do Conselho, de 24 de Novembro de 1997², relativa à conclusão da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e Utilização Sustentável do Danúbio³. O Conselho é censurado por ter adoptado este acto, que é do domínio da política comum do ambiente, com fundamento numa disposição inadequada do Tratado.

prevê uma série de objectivos (n.º 1), de princípios (n.º 2) e de critérios (n.º 3) que o legislador comunitário deve respeitar na aplicação desta política⁴.

3. Nos termos do artigo 130.º-R, n.º 1, do Tratado, os objectivos prosseguidos por esta política são os seguintes:

«— a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente;

I — O quadro jurídico

— a protecção da saúde das pessoas;

A — O Tratado

— a utilização prudente e racional dos recursos naturais;

2. O artigo 130.º-R do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 174.º CE) define o campo de aplicação da política da Comunidade no domínio do ambiente e

— a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os pro-

1 — Língua original: francês.

2 — A seguir «Decisão 97/825» ou ainda «decisão impugnada».

3 — JO L 342, p. 18, a seguir «convenção».

4 — V. os acórdãos de 14 de Julho de 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, *Colect.*, p. I-4301, n.º 36) e *Betrati* (C-341/95, *Colect.*, p. I-4355, n.º 34).

blemas regionais ou mundiais do ambiente».

4. O artigo 130.º-R, n.º 4, do Tratado precisa o alcance da competência externa da Comunidade em matéria de ambiente. Afirma o princípio de uma competência concorrente dos Estados-Membros e da Comunidade para celebrarem acordos internacionais no domínio do ambiente com os países terceiros e as organizações internacionais competentes⁵. Define igualmente o procedimento a seguir para a adopção destes actos.

5. Esta disposição prevê com efeito o seguinte:

«A Comunidade e os Estados-Membros cooperarão, no âmbito das respectivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As formas de cooperação da Comunidade podem ser objecto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas, os quais serão negociados e celebrados nos termos do artigo 228.º»

6. O artigo 228.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 300.º CE), disposição geral de base em matéria de celebração de acordos entre a Comuni-

dade Europeia e um ou vários Estados ou organizações internacionais, fixa o conjunto de regras de procedimento relativas à negociação, à celebração e à implementação destes acordos⁶. É especialmente aplicável, com exclusão de qualquer outra disposição, quando os acordos digam respeito à política comum definida no artigo 130.º-R do Tratado.

7. O artigo 228.º, n.ºs 2 e 3, primeiro parágrafo, do Tratado dispõe o seguinte:

«2. Sem prejuízo das atribuições reconhecidas à Comissão nesta matéria, os acordos são celebrados pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão. O Conselho delibera por unanimidade sempre que o acordo seja relativo a um domínio para o qual seja exigida a unanimidade para a adopção de normas internas, bem como no caso dos acordos a que se refere o artigo 238.º

3. O Conselho celebra os acordos após consulta do Parlamento Europeu, excepto nos casos previstos no n.º 3 do artigo 113.º, inclusivamente quando o acordo seja relativo a um domínio para o qual se exija o procedimento previsto no artigo 189.º-B ou no artigo 189.º-C para a adopção de normas internas. O Parlamento Europeu dará o seu parecer num prazo que

5 — Nomeadamente as que pertencem à Organização das Nações Unidas, ao Conselho da Europa ou a certas comissões permanentes instituídas para a gestão de determinados meios ecológicos, como a Comissão Internacional para a Protecção do Reno contra a Poluição.

6 — No entanto, este artigo não é aplicável aos acordos celebrados no quadro das políticas monetária [v. o artigo 109.º do Tratado CE (actual artigo 111.º CE)] e comercial comuns [v. o artigo 113.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 133.º CE)].

o Conselho pode fixar em função da urgência da questão. Na falta de parecer nesse prazo, o Conselho pode deliberar.»

2. Em derrogação ao procedimento decisório previsto no número anterior e sem prejuízo do disposto no artigo 100.º-A, o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adoptará:

8. O artigo 130.º-S do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 175.º CE) constitui a base jurídica específica da competência da Comunidade em matéria de ambiente. Determina as instituições habilitadas a definir esta política, assim como o procedimento de decisão a seguir na matéria. Desde a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, dois procedimentos distintos podem ser seguidos para a adopção dos actos que dependem do artigo 130.º-R⁷.

— disposições de natureza fundamentalmente fiscal;

9. O artigo 130.º-S, n.ºs 1 e 2, prevê, assim, que:

— as medidas relativas ao ordenamento do território, à afectação dos solos, com excepção da gestão dos lixos e das medidas de carácter geral, e à gestão dos recursos hídricos;

«1. O Conselho deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189.º-C e após consulta do Comité Económico e Social, adoptará as acções a empreender pela Comunidade para realizar os objectivos previstos no artigo 130.º-R.

— as medidas que afectem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético.

7 — Durante a vigência do Acto Único Europeu, estava instituído um único procedimento. O artigo 130.º-S previa que: «O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu e do Conselho Económico e Social»; depois da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, o artigo 175.º, n.º 1, do Tratado CE foi alterado e passou a prever que o procedimento decisório de direito comum em matéria de política «ambiental» depende do artigo 251.º do Tratado CE.

O Conselho, deliberando nas condições previstas no primeiro parágrafo, pode definir quais os domínios referidos no presente número que devem ser objecto de decisões a tomar por maioria qualificada.»

B — A decisão impugnada

C — A convenção

10. A decisão impugnada foi adoptada com fundamento no artigo 130.º-S, n.º 1, em conjugação com o artigo 228.º, n.ºs 2, primeira frase, e 3, primeiro parágrafo, do Tratado, em conformidade com a proposta da Comissão⁸ de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da Comunidade, da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e Utilização Sustentável do Danúbio. Ela constitui o acto pelo qual o Conselho aprovou, em nome da Comunidade Europeia, a convenção assinada em 29 de Junho de 1994, em Sofia (Bulgária)⁹.

11. Esta convenção tem por fim «fixar um quadro para as cooperações, bilaterais ou multilaterais, empreendidas com vista a proteger o ambiente aquático, prevenir e controlar a poluição do Danúbio e garantir uma utilização sustentável dos recursos hídricos dos países ribeirinhos»¹⁰.

12. Pela celebração desta convenção, o Conselho entende permitir à Comunidade contribuir para a realização dos objectivos estabelecidos no artigo 130.º-R do Tratado¹¹.

13. O artigo 2.º, n.ºs 1, 2 e 3, da convenção define os objectivos prosseguidos pelas partes contratantes. No essencial, trata-se de preservar, em benefício dos Estados ribeirinhos, a qualidade da água do Danúbio e, na medida do possível, de permitir a melhoria e a utilização racional deste recurso natural.

14. O artigo 2.º, n.º 7, prevê que as partes contratantes têm o direito de adoptar cláusulas de salvaguarda destinadas a permitir a adopção e a aplicação de medidas de protecção mais rigorosas do que as enunciadas na presente convenção.

15. O campo de aplicação da convenção está definido no artigo 3.º Assim, o artigo 3.º, n.º 2, precisa que as actividades previstas e as medidas em curso¹² serão mais especialmente submetidas às disposições da convenção «desde que causem ou possam vir a causar impacto transfronteiriço».

8 — JO 1996, C 288, p. 19.

9 — Artigo 1.º da Decisão 97/825/CE.

10 — *Ibidem*, terceiro considerando.

11 — *Ibidem*, oitavo considerando.

12 — Como a descarga de águas residuais, a descarga de calor, as actividades e medidas previstas no domínio de trabalhos de construção hidráulicos, o funcionamento das construções hidrotécnicas existentes, nomeadamente os reservatórios e as centrais hidroeléctricas, as medidas ou actividades para a utilização da água, como a utilização da força hidráulica ou a transferência e a captação de água, o manuseamento de substâncias perigosas para a água...

16. O artigo 5.º, n.º 1 da convenção prevê que as partes contratantes «garantirão as condições e bases necessárias para assegurar uma protecção eficaz da qualidade da água e a sua utilização sustentável e para prevenir, controlar e reduzir o impacto transfronteiriço».

17. O artigo 6.º precisa as medidas específicas previstas pela convenção com vista a garantir a protecção dos recursos hídricos do Danúbio.

18. O artigo 7.º da convenção define os objectivos e critérios de qualidade para a redução das emissões de substâncias perigosas, que provenham de fontes difusas e pontuais¹³, aplicáveis aos sectores industriais e às indústrias, e aos sectores agrícolas. O artigo 7.º prevê igualmente que as águas residuais urbanas devem ser objecto de um tratamento especial, de natureza a limitar as emissões de substâncias perigosas.

19. O artigo 9.º da convenção dispõe: «Com base nas actividades de carácter nacional, as partes colaborarão na área da vigilância de execução e avaliação», em particular no campo da «qualidade dos

ursos de água, controlo de emissões, previsão de cheias e balanço hidrológico»¹⁴.

20. Os artigos 10.º a 17.º contêm disposições relativas, respectivamente, à informação, às consultas, à troca de informações, à protecção da informação fornecida, à informação ao público, à investigação e desenvolvimento, aos sistemas de comunicação e à assistência mútua.

21. O artigo 18.º cria uma comissão internacional, cuja missão consiste em elaborar propostas e recomendações dirigidas às partes, com o fim de atingir os objectivos e implementar as disposições e obrigações previstas pela convenção.

II — Quadro processual e pedidos das partes

22. O presente recurso foi interposto por petição entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Fevereiro de 1998.

13 — Por «fontes pontuais e difusas de poluição da água» entendem-se «as fontes de poluentes e nutrientes, cujos efeitos na água sejam causados tanto por descargas localmente determinadas (fontes pontuais) ou por efeitos difusos que se estendam às bacias hidrologicas (fontes difusas)» [artigo 1.º, alínea f)].

14 — A expressão «balanço hidrológico» designa «a relação que caracteriza a manutenção da água natural de toda uma bacia fluvial no que respeita aos componentes (precipitação, evaporação, fluxos subterrâneos e de superfície). Inclui-se, ainda, uma componente de efeitos humanos contínuos originados pela utilização da água e influenciando a quantidade dessa água» [artigo 1.º, alínea g)].

23. O Reino de Espanha pede ao Tribunal de Justiça a anulação da Decisão 97/825 e a condenação do Conselho nas despesas.

24. O Conselho conclui pela negação de provimento ao recurso e pela condenação do Reino de Espanha nas despesas. A título subsidiário, se o Tribunal de Justiça der provimento ao recurso, pede que os efeitos da decisão impugnada sejam mantidos até à adopção de uma nova decisão.

25. A República Francesa, a Comissão, a República Portuguesa e a República da Finlândia, admitidas a intervir a favor dos pedidos do Conselho, concluem pela negação de provimento ao recurso e pela condenação do Reino de Espanha nas despesas da instância¹⁵.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — Reino de Espanha

26. O Reino de Espanha declara-se favorável à aprovação da convenção pela

Comunidade¹⁶ e reconhece que a decisão impugnada entra no campo de aplicação do artigo 130.º-R do Tratado¹⁷. Todavia, contesta o procedimento decisório que conduziu à adopção da Decisão 97/825. Considera que esta deveria ter sido adoptada em conformidade com o procedimento definido no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, em conjugação com o artigo 228.º, n.ºs 2, segunda frase, e 3, primeiro parágrafo, do Tratado, e não com fundamento no artigo 130.º-S, n.º 1, em conjugação com o artigo 228.º, n.ºs 2, primeira frase, e 3, primeiro parágrafo. O único fundamento que o Reino de Espanha invoca em apoio do seu recurso é, por conseguinte, relativo à escolha pretensamente incorrecta do procedimento seguido pelo Conselho para adoptar a Decisão 97/825.

27. Em apoio deste fundamento, o Reino de Espanha desenvolve essencialmente dois argumentos.

28. *Em primeiro lugar*, afirma que o artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado estabelece o procedimento geral no domínio da política definida pelo artigo 130.º-R do Tratado. Pelo seu lado, o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado prevê o procedimento especial que deve ser imperativamente seguido quando a Comunidade decide realizar acções que têm incidência nas matérias ou nos elementos específicos enumerados por este texto legal.

16 — Aliás, o Conselho precisa, sem oposição quanto a este ponto, que a Decisão 97/825 foi adoptada por unanimidade dos seus membros.

17 — O representante do Governo espanhol confirmou precisamente este ponto na audiência.

15 — Com excepção da República da Finlândia.

29. O Governo espanhol precisa que o artigo 130.º-R, n.º 1, do Tratado enumera os objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente e evoca-os de uma maneira geral. Esta política visa sempre — e por definição — proteger o ambiente e melhorar a sua qualidade. Entre os objectivos visados figura «a utilização prudente e racional dos recursos naturais». Segundo o Governo espanhol, as medidas relativas à preservação e à melhoria dos recursos naturais que entram no campo de aplicação do artigo 130.º-R, n.º 1, do Tratado são invocadas igualmente de um modo geral.

30. Daí conclui que o artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado é o texto apropriado quando a Comunidade decida adoptar acções gerais a favor do ambiente. Para realizar estas acções gerais, o Conselho decide em conformidade com o procedimento descrito no artigo 189.º-C do Tratado CE (actual artigo 252.º CE)¹⁸.

31. Em contrapartida, o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado define o procedimento especial a seguir quando a Comunidade decide realizar uma das acções especificamente visadas por este texto. Entre essas acções, figura, sem a menor limitação ou excepção, a «gestão dos recursos hídricos». O artigo 130.º-S, n.º 2, cria um procedimento particular em relação ao procedi-

mento geral enunciado no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado.

32. O Governo espanhol sustenta que os autores do Tratado adoptaram o artigo 130.º-S, n.º 2, para sublinhar que a água, pelo seu carácter de recurso natural absolutamente essencial à vida humana, merece uma atenção particular. Quando uma acção com fundamento no artigo 130.º-R do Tratado tenha incidência na gestão deste recurso natural, deve ser adoptada segundo o procedimento especial previsto por este texto. A adopção de actos comunitários que tenham incidência na gestão deste recurso natural particular não pode, portanto, ter lugar sem o voto unânime dos membros do Conselho.

33. Visto que o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado não pode ser interpretado como decretando um regime de excepção, o Governo espanhol afirma que o princípio de jurisprudência segundo o qual um texto de excepção deve ser compreendido e aplicado de uma maneira estrita não pode produzir efeitos no caso em apreço. Pelo contrário, enunciando este texto uma regra de procedimento especial, deve ser de aplicação preferencial e é perfeitamente susceptível de interpretação extensiva.

34. *Em segundo lugar*, o Reino de Espanha admite que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à determinação da base jurídica apropriada de um acto preconiza o recurso a uma base jurídica única quando o conteúdo e a finalidade das medidas consi-

18 — Designado, de modo comum, por «procedimento de cooperação».

deradas estejam ligadas principalmente a um domínio de acção (os efeitos sobre outras políticas só apresentam um carácter acessório) e o recurso a uma dupla base jurídica quando os dois aspectos sejam igualmente essenciais¹⁹. Todavia, o Governo espanhol considera que esta jurisprudência não é pertinente para o caso em apreço. Com efeito, contrariamente aos processos julgados até ao presente no domínio do ambiente, o acto em litígio não visa a realização de duas políticas comunitárias diferentes, mas tende *unicamente* para a realização dos objectivos definidos pelo artigo 130.º-R do Tratado. Por este facto, nenhum problema de concorrência de bases jurídicas se coloca para a sua adopção. O único problema a resolver consiste em escolher entre a aplicação da regra de procedimento geral e a aplicação da regra de procedimento especial previstas por um mesmo artigo do Tratado, a saber, o artigo 130.º-S.

35. O fulcro do problema reside, portanto, na definição da noção de «gestão dos recursos hídricos».

36. Segundo o Governo espanhol, esta noção deve necessariamente ser objecto de uma interpretação extensiva. As medidas de gestão dos recursos hídricos são medidas de administração e de racionalização da utilização da água pelo homem, com o fim de responder às exigências da política

comunitária do ambiente. A gestão dos recursos hídricos compreende, segundo ele, tanto o transporte de mercadorias num rio como o despejo de substâncias residuais num rio.

37. O Reino de Espanha considera que todas as acções destinadas a evitar a poluição das águas não deixam por isso de deverem ser consideradas como medidas de gestão dos recursos hídricos. Com efeito, desde que um acto vise regulamentar de modo directo ou indirecto, principal ou acessório, aspectos relativos à utilização da água pelo homem, aplica-se o procedimento criado pelo artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, mesmo que o acto em causa prescreva igualmente medidas destinadas a lutar contra a poluição ou a evitar a poluição da água.

38. Em contrapartida, são excluídas do campo de aplicação do artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado e dependem, a título exclusivo, do artigo 130.º, n.º 1, as acções que tenham unicamente por objectivo evitar a poluição da água e de velar pela sua qualidade. Esse é o caso da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola²⁰, que não tem por objectivo a utilização da água pelo homem, mas tende apenas a proteger os recursos hídricos contra os efeitos nocivos que neles podem ter certas substâncias espalhadas para fins agrícolas.

19 — V., nomeadamente, acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, dito «dióxido de titânio» (C-300/89, Colect., p. I-2867, n.º 22).

20 — JO L 375, p. 1.

39. O Governo espanhol opõe-se, por este facto, a que a noção de «gestão dos recursos hídricos» seja interpretada no sentido de impor uma distinção entre acções que tenham por finalidade única ou essencial preservar a qualidade da água — e que, por esse facto, devem ser adoptadas em conformidade com o procedimento previsto no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado — e aquelas que tendem a regulamentar a utilização quantitativa da água — e que, por isso, devem ser adoptadas em conformidade com o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado. Em apoio deste argumento, sustenta que o Tratado não opera este tipo de distinção.

40. Além disso, o Estado recorrente afirma que, se a interpretação que propõe não for aceite, o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado ficará esvaziado da sua substância e privado de qualquer efeito útil. Com efeito, basta incluir medidas de gestão entre as numerosas regras relativas à poluição das águas afirmando que, embora afectem a utilização dos recursos hídricos, estas medidas visam principalmente evitar a poluição da água, para afastar muito facilmente a regra especial que se impõe de direito.

41. Retomando os objectivos definidos pela convenção, assim como o conteúdo das medidas adoptadas com o fim de realizar estes objectivos, o Governo espanhol pretende que a convenção diz respeito, a título exclusivo, à utilização das águas do Danúbio, com o fim de proteger a qualidade da água e na perspectiva do desenvolvimento sustentável deste recurso natural particular que a água representa. É por essa razão que conclui que a Decisão

97/825 deveria ter sido adoptada em conformidade com o procedimento previsto no artigo 130.º-S, n.º 2, em conjugação com o artigo 228.º, n.ºs 2, segunda frase, e 3, primeiro parágrafo, do Tratado.

B — *Conselho e as partes intervenientes*

42. O Conselho e as partes intervenientes contestam esta análise. Sustentam que a decisão impugnada foi adoptada com fundamento numa base jurídica correcta e respeitando o procedimento decisório adequado.

43. Os argumentos que desenvolvem são apresentados da seguinte maneira.

44. *Em primeiro lugar*, afirmam que o artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado estabelece o procedimento decisório de direito comum para a adopção de actos que permitam realizar os objectivos do artigo 130.º-R do Tratado.

45. De modo inverso, o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado enuncia o procedimento de excepção na matéria. Esta leitura é o resultado da redacção desta disposição, que enuncia expressamente que «Em derrogação do procedimento decisório previsto no

número anterior...»²¹. O Conselho sublinha que a maior parte das versões linguísticas desta disposição retomam esta redacção e que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça²², a interpretação que se impõe é a que resulta da maioria das versões linguísticas.

46. O Conselho recorda que, segundo uma jurisprudência constante, qualquer derrogação ou excepção a uma regra de princípio deve ser interpretada de maneira estrita²³. Ora, admitir a interpretação sugerida pelo Governo espanhol da expressão «gestão dos recursos hídricos», que figura no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, levaria a que qualquer medida comunitária que dissesse respeito à água devesse ser submetida ao procedimento de excepção, previsto nesta disposição, o que privaria de qualquer efeito útil o princípio enunciado no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado.

47. O Conselho, apoiado por todas as intervenientes, admite que a dificuldade essencial colocada pelo presente processo reside na definição da noção de «gestão dos recursos hídricos», que figura no artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado.

48. Segundo o Conselho, esta noção deve ser interpretada por analogia com os diferentes termos que figuram no artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, a saber, o «ordenamento do território» e a «afecção dos solos». O ponto comum entre estas três noções reside na ideia de «obras» para melhorar o ambiente. A noção em litígio deve, portanto, ser compreendida como impondo à Comunidade que apenas actue em conformidade com o procedimento previsto no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, na hipótese de o acto em causa ter por objecto exclusivo ou essencial o domínio da água, isto é, quando tenda a regulamentar a utilização da água no seu aspecto quantitativo. A título de exemplo, o Conselho cita as medidas destinadas à realização de obras hidráulicas com o fim de regular os caudais de água ou de dominar o nível de escoamento das águas.

49. Na mesma ordem de ideias, o Governo francês sustenta que a noção de «gestão dos recursos hídricos» deve ser compreendida como o controlo dos recursos em água na sua dimensão puramente física. Para ilustrar esta definição, indica que dependem do artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado os actos que tenham por objecto essencial regular a utilização das quantidades disponíveis de água (captação para irrigação), o controlo e a regularização dos débitos, a construção de instalações destinadas a explorar os recursos hídricos (por exemplo, a construção de barragens para usos diversos, nomeadamente os destinados a explorar a energia hidráulica, a construção de obras para a navegação...).

21 — Sublinhado nosso.

22 — Acórdãos de 22 de Abril de 1997, *Road Air* (C-310/95, Colect., p. I-2229, n.º 30 a 33), e de 17 de Setembro de 1997, *Dega* (C-83/96, Colect., p. I-5001, n.º 6 e 13).

23 — V., nomeadamente, acórdão de 12 de Dezembro de 1995, *Oude Luttikhuis e o.* (C-399/93, Colect., p. I-4515, n.º 23).

50. O Governo português precisa que a noção em litígio põe o acento tónico na utilização da água ou na exploração económica da água.

51. Do mesmo modo, o Governo finlandês sustenta que esta noção encerra a ideia de que se trata de controlar a utilização da água. Assim, cita os actos que visam regulamentar a construção de instalações hidráulicas, o uso da energia hidráulica e a recolha de água para a irrigação.

52. A Comissão sustenta que, além da dimensão puramente física que a expressão «gestão dos recursos hídricos» contém, a noção em litígio põe igualmente o acento tónico nas acções que se realizam nos domínios que dependem tradicionalmente da soberania nacional como os direitos que são reconhecidos aos Estados-Membros pelo artigo 222.º do Tratado CE (actual artigo 295.º CE)²⁴. Segundo a Comissão, o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado constitui a base jurídica apropriada quando, com o fim de proteger o ambiente, seja violado o direito de propriedade dos Estados-Membros. A Comissão precisa que, se medidas comunitárias chocarem com o direito que os Estados-Membros têm de dispor do seu território nacional para realizarem projectos de infra-estrutura, a acção planeada pela Comunidade só pode ser adoptada com fundamento no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado. Com a escolha desta expressão

complicada, em vez daquela — mais geral — de protecção e de gestão das águas, fica demonstrado que os autores do Tratado desejavam abranger um sector específico da legislação relativa à água.

53. Em definitivo, o Conselho e as diferentes intervenientes sustentam que a escolha do procedimento a seguir para a adopção de um acto que pertence à política comum em matéria de ambiente depende do fim e do conteúdo do acto em questão. Apenas o artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado deve ser considerado como o fundamento adequado de um acto que visa principalmente proteger a qualidade das águas, *mesmo que* os aspectos quantitativos da gestão das águas sejam igualmente abrangidos *na condição de* estes aspectos serem acessórios em relação ao fim principal de protecção da qualidade da água. Em contrapartida, se o acto tiver por finalidade principal gerir os aspectos quantitativos dos recursos aquáticos, deve ser adoptado com fundamento no artigo 130.º-S, n.º 2.

54. Segundo eles, a análise tanto do fim como do conteúdo das disposições da convenção prova que a preocupação das partes contratantes é implementar medidas e mecanismos que permitam chegar a proteger a qualidade das águas do Danúbio. As medidas de gestão dos recursos hídricos previstas pela convenção são apenas secundárias. Por outras palavras, a convenção só diz respeito de modo secundário aos aspectos quantitativos das águas do Danúbio e o seu principal objecto é lutar contra a poluição destas.

24 — Que dispõe que «O presente Tratado em nada prejudica o regime da propriedade nos Estados-Membros.»

IV — Apreciação

A — Observações preliminares

55. O único fundamento em apoio das pretensões do Reino de Espanha é baseado no incumprimento de formalidades essenciais do Tratado, na aceção do artigo 173.^o, segundo parágrafo, e mais precisamente da escolha pretensamente incorrecta da base jurídica utilizada pelo Conselho para a adopção da Decisão 97/825.

56. Contrariamente ao que sustenta o Governo espanhol²⁵, o problema da concorrência entre diferentes bases jurídicas coloca-se mesmo que o acto impugnado não vise a realização de políticas comunitárias diferentes. Com efeito, deve ser qualificado como erro na escolha da base jurídica pertinente, constitutivo de uma violação substancial de natureza a afectar a validade do acto, qualquer erro cometido pelo legislador comunitário quando esse erro:

— diga respeito à escolha do texto apropriado do Tratado²⁶, e

— seja de natureza a privar os Estados-Membros ou as instituições comunitárias do seu direito de participarem activamente na elaboração de um texto ou de se oporem à sua adopção, portanto, de ter influência sobre o próprio conteúdo desse texto²⁷.

57. Ora, tal como o erro cometido na escolha da política comum visada pelo acto a adoptar, o erro cometido na escolha do procedimento decisório pertinente — definido no quadro de uma política criada pelo Tratado, ou mesmo num artigo do Tratado — é de natureza a privar os Estados-Membros ou as instituições comunitárias do seu direito de exercerem a sua influência no conteúdo do mesmo acto. Por este facto, este erro não constitui só um vício de forma, mas também uma violação substancial de natureza a afectar a validade do acto²⁸.

58. No caso em apreço, o procedimento decisório que prevê o voto por unanimidade dos membros do Conselho foi criado para permitir aos Estados-Membros dispor de um direito de veto quando certas competências são atribuídas ao legislador comunitário em matérias que pertencem

25 — V. o n.º 9 do recurso do Governo espanhol.

26 — V. o acórdão de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (C-42/97, Colect., p. I-869).

27 — V. os acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493), e de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho (C-62/88, Colect., p. I-1527).

28 — *Ibidem*, por analogia.

tradicionalmente ao domínio reservado dos Estados-Membros²⁹ ou ainda quando os Estados-Membros e a Comunidade dispõem de competências concorrentes em certos domínios³⁰ e que os Estados-Membros desejam conservar um poder de orientação importante sobre a acção da Comunidade. O erro na escolha do processo decisório pertinente no quadro das acções que dependem de um mesmo título do Tratado, como no caso em apreço o ambiente, priva os Estados do direito que lhes é reconhecido pelo Tratado de usarem o seu direito de veto.

59. Resulta do que precede que o litígio que o Tribunal de Justiça tem para decidir diz respeito à determinação da base jurídica pertinente da decisão impugnada.

B — *Jurisprudência do Tribunal de Justiça*

60. Segundo uma jurisprudência constante, a escolha da base jurídica de um acto deve ter por fundamento elementos objectivos susceptíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, o fim e o conteúdo do acto³¹.

29 — Por exemplo, em matéria fiscal, v. o artigo 99.º do Tratado CE (actual artigo 93.º CE) e os nossos desenvolvimentos no n.º 96 das presentes conclusões.

30 — A saber, matérias para as quais o princípio da subsidiariedade [artigo 3.º-B do Tratado CE (actual artigo 5.º CE)] produz efeitos, como é o caso em matéria de política ambiental comum.

31 — V., nomeadamente, os acórdãos de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho (C-155/91, Colect., p. I-939, n.º 7), e de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, já referido, n.º 36.

61. Além disso, a fim de determinar se o acto impugnado foi adoptado com fundamento no texto apropriado do Tratado, é necessário verificar se as medidas consideradas se ligam principalmente a um domínio de acção, os efeitos noutros domínios têm apenas um carácter acessório, ou se os dois aspectos são igualmente essenciais³². Na primeira hipótese, o recurso a uma única base jurídica é suficiente³³. Na outra, é insuficiente³⁴ e a instituição comunitária é então obrigada a adoptar o acto com base nas duas disposições que fundamentam a sua competência³⁵. Todavia, um tal cúmulo está excluído quando os procedimentos previstos por uma e outra base jurídica forem incompatíveis³⁶. Este é necessariamente o caso quando duas bases jurídicas prevêm procedimentos decisórios que não concedem as mesmas prerrogativas às instituições que participam na adopção do acto.

62. No caso em apreço, o artigo 130.º-S do Tratado estabelece, para a adopção de um acto referente à política definida no artigo 130.º-R do Tratado, dois tipos de procedimentos decisórios incompatíveis. Com efeito, o acto com fundamento no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado deve ser adoptado pelo Conselho decidindo por maioria qualificada no quadro de um procedimento definido no artigo 189.º-C

32 — V., nomeadamente, os acórdãos dióxido de titânio, já referido (n.ºs 23 e 24), e de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho, já referido (n.ºs 13, 14 e 20).

33 — V., nomeadamente, os acórdãos de 4 de Outubro de 1991, Parlamento/Conselho (C-70/88, Colect., p. I-4529, n.º 17), e de 26 de Março de 1996, Parlamento/Conselho (C-271/94, Colect., p. I-1689, n.ºs 32 e 33).

34 — V., nomeadamente, os acórdãos de 30 de Maio de 1989, Comissão/Conselho (242/87, Colect., p. 1425, n.ºs 33 a 37), e de 7 de Março de 1996, Parlamento/Conselho (C-360/93, Colect., p. I-1195, n.º 30).

35 — V. o acórdão de 27 de Setembro de 1998, Comissão/Conselho (165/87, Colect., p. 5545, n.ºs 6 a 13).

36 — V. o acórdão dióxido de titânio, já referido, n.ºs 17 a 21.

do Tratado. Em contrapartida, o acto com fundamento no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado deve ser adoptado pelo Conselho decidindo por unanimidade no quadro de um procedimento de consulta do Parlamento Europeu e do Conselho Económico e Social.

63. Em consequência, convém definir o campo de aplicação das disposições do artigo 130.º-S.

C — Campo de aplicação respectivo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 130.º-S do Tratado

64. O Reino de Espanha sustenta que apenas as medidas exclusivamente destinadas a evitar a poluição da água que não contenham qualquer disposição relativa à utilização da água pelo homem, entre as quais figura a Directiva 91/676, entra no campo de aplicação do artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado. Em contrapartida, dependem do artigo 130.º-S, n.º 2, os actos que contenham disposições que tocam directa ou indirectamente, principal ou acessoriamente, à utilização da água pelo homem³⁷.

65. Com efeito, o Governo espanhol considera que a intenção dos autores do Tratado ao mencionarem «a gestão dos

recursos hídricos» entre as medidas que dependem do procedimento do artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado era sublinhar que a água, pela sua natureza de recurso natural absolutamente essencial à vida humana, merece uma atenção particular. Daí conclui que todas as acções relativas à água, considerada no seu aspecto qualitativo ou quantitativo, dependem do procedimento particular que impõe a unanimidade do Conselho.

66. Parece-nos que há, pelo menos, contradição — para não dizer incoerência — em sustentar, por um lado, que as acções relativas à água, considerada no seu aspecto qualitativo e quantitativo, dependem do artigo 130.º-S, n.º 2, e em afirmar, por outro lado, que as medidas exclusivamente destinadas a evitar a poluição da água dependem do artigo 130.º-S, n.º 1. Com afeito, estas medidas entram no campo de aplicação da política de protecção da qualidade da água. Ora, se seguíssemos o Reino de Espanha no seu raciocínio, elas deveriam depender do procedimento previsto no artigo 130.º-S, n.º 2.

67. Além disso, é preciso notar que as medidas destinadas a evitar a poluição da água comportam muito frequentemente disposições que têm incidência na maneira como o homem é autorizado a utilizar a água. De resto, é o caso de certas disposições da Directiva 91/676 que, segundo o Reino de Espanha, tem, portanto, validamente fundamento no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado. Esta directiva tem por objecto proibir aos agricultores o exercício da sua actividade de um modo que provoque ou

37 — V., nomeadamente, os n.ºs 12 a 14 e 33 da réplica do Governo espanhol.

acentue a poluição por meio de nitratos das águas doces e das águas subterrâneas. Em consequência, impõe aos Estados-Membros a adopção de medidas que têm incidência directa ou indirecta na maneira como os seus agricultores utilizam a água. O artigo 5.º da referida directiva comporta, deste modo, disposições que proíbem aos agricultores despejar directamente nos rios as águas residuais com alto teor em nitratos ou os compostos azotados e que os obrigam a armazenar os efluentes resultantes da criação de animais. Contrariamente às afirmações do Reino de Espanha, esta directiva, que tem por objecto exclusivo evitar a poluição da água, comporta, no entanto, disposições que têm uma incidência directa e indirecta no uso da água pelo homem.

68. Por conseguinte, o critério proposto pelo Reino de Espanha para distinguir as acções que dependem do artigo 130.º-S, n.º 1, das que dependem do artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado não é apropriado.

69. Em nossa opinião, resulta dos artigos do Tratado relativos à política comum em matéria de ambiente que todas as acções da Comunidade destinadas a proteger o conjunto dos recursos naturais comuns, incluindo a água, encarados sob o aspecto qualitativo ou quantitativo, dependem, em princípio, do procedimento geral definido no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado.

70. Esta leitura decorre dos próprios termos do artigo 130.º-S, n.º 1, que prevê claramente, recordemo-lo, que:

«O Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189.º-C e após consulta do Comité Económico e Social, adoptará as acções a empreender pela Comunidade para realizar os objectivos previstos no artigo 130.º-R.»

71. Com a utilização do presente do indicativo³⁸ e com o reenvio geral para o conjunto dos objectivos visados no artigo 130.º-R do Tratado, sem que qualquer reserva seja formulada, os autores do Tratado indicam explicitamente que este texto enuncia uma regra imperativa de alcance geral³⁹.

72. A leitura conjugada dos artigos 130.º-S, n.º 1, e 130.º-R, n.º 1, do Tratado confirma esta interpretação.

73. O artigo 130.º-R, n.º 1, define os objectivos da política comum em matéria de ambiente. Ele próprio não decreta qualquer restrição quanto ao campo de

38 — Em todas as versões linguísticas do Tratado, a construção desta frase, o modo e o tempo do verbo utilizado indicam de uma maneira clara e sem equívocos que o Conselho é obrigado a respeitar este procedimento (presente do indicativo nas versões alemã, dinamarquesa, francesa, grega, italiana e neerlandesa; modo indicativo na versão finlandesa e futuro do indicativo nas versões inglesa, espanhola, irlandesa, portuguesa e sueca).

39 — V. o acórdão de 21 de Março de 2000, *Greenpeace France e o.* (C-6/99, Colect., p. I-1651, n.º 28 a 30).

aplicação material desta política. De uma maneira geral, prevê que um dos objectivos desta política é velar por que os recursos naturais sejam utilizados de maneira prudente e racional.

74. Por «recursos naturais», distinguem-se tradicionalmente os recursos naturais renováveis (como a água, o ar, a fauna e a flora) e os recursos naturais não renováveis (como as matérias-primas, certos minerais ou metais como o petróleo, o gás natural, o urânio, o ouro...).

75. O objectivo de «utilização prudente e racional dos recursos naturais» traduz a ideia de que as acções de protecção que dizem respeito aos elementos particulares do ambiente constituídos pelos recursos naturais devem ser conduzidas com o respeito por regras precisas⁴⁰.

40 — V., nomeadamente, a declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 22 de Novembro de 1973, relativa a um programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente (JO C 112, p. 1; EE 15 F1 p. 7; especialmente p. 40), assim como as resoluções do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à prossecução e à realização de uma política e de um programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente (JO C 139, p. 1; EE 15 F1 p. 238; especialmente p. 12, também designado «primeiro programa de acção»), de 7 de Fevereiro de 1983 (1982-1986) (JO C 46, p. 1; EE 15 F4 p. 84; especialmente p. 29, também designado «segundo programa de acção»), e de 19 de Outubro de 1987 (1987-1992) (JO C 328, p. 1, especialmente p. 29, também designado «terceiro programa de acção»).

76. A expressão «*utilização prudente*» significa que a política comum em matéria de ambiente deve tender a prevenir os riscos de poluição que os recursos naturais poderiam correr. Assim, o acento tónico é colocado na necessidade de prever *medidas destinadas a preservar a qualidade* dos recursos naturais.

77. A expressão «*utilização racional*» indica que a política ambiental comum visa evitar qualquer desperdício, a só utilizar a quantidade de recursos naturais susceptível de satisfazer as necessidades actuais do homem, de tal modo que as necessidades das gerações futuras não fiquem comprometidas. O objectivo de «desenvolvimento sustentável»⁴¹, inerente à política comum em matéria de ambiente, é, assim, abordado por intermédio da regra segundo a qual os recursos naturais devem ser utilizados de uma maneira racional. Insiste-se aqui na necessidade de implementar *medidas destinadas a preservar a quantidade* dos recursos naturais.

78. As medidas a adoptar para realizar o objectivo «de utilização prudente e racional dos recursos naturais» diferem segundo o tipo dos recursos naturais em causa.

41 — Para mais amplos desenvolvimentos sobre o conteúdo deste conceito, v. os n.ºs 54 a 57 das nossas conclusões, de 7 de Março de 2000, no processo First Corporate Shipping (C-371/98, acórdão de 7 de Novembro de 2000, Colect., pp. I-9235, I-9237).

79. Tratando-se de proteger os recursos naturais renováveis, as medidas preconizadas devem tender a favorecer uma utilização moderada que permita a sua renovação regular. Por exemplo, tratando-se da água, pode ser determinado que não sejam efectuadas captações no lençol freático de tal maneira que as fontes sequem.

80. No que diz respeito aos recursos naturais não renováveis, as medidas prescritas devem impedir o seu esgotamento rápido. Pode tratar-se, por exemplo, de proibir a exploração, a captação ou a utilização dos recursos naturais em vias de esgotamento, ou ainda subordinar a colheita ou a utilização dos recursos naturais não renováveis a autorizações de exploração segundo um ritmo e uma intensidade estritamente definidos.

81. Portanto, resulta da leitura conjugada dos artigos 130.º-R, n.º 1, e 130.º-S, n.º 1, do Tratado que *todas as acções* da Comunidade destinadas a *preservar qualitativa ou quantitativamente o conjunto dos recursos naturais*, entre os quais figura igualmente a água, dependem *em princípio* do procedimento previsto no artigo 189.º-C do Tratado.

82. Decorre do que precede que o recurso natural particular constituído pela água não está, em princípio, excluído do campo de aplicação do artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado.

83. No que diz respeito ao campo de aplicação do artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado, ressalta expressamente da redacção deste artigo que o voto por unanimidade do Conselho só é exigido se as medidas adoptadas disserem respeito a certos actos como, nomeadamente, as medidas de «*gestão dos recursos hídricos*». Para identificar as acções que dependem do campo de aplicação deste artigo, precisamos de definir a noção de «*gestão dos recursos hídricos*».

D — Noção de «*gestão dos recursos hídricos*»

84. Segundo o Reino de Espanha, a noção de «*gestão dos recursos hídricos*» confunde-se com a mais geral de «*gestão*» ou de «*utilização do recurso natural particular constituído pela água*». Esta definição tem como consequência que todas as medidas que digam respeito de uma maneira directa ou indirecta, principal ou secundária, aos aspectos qualitativos ou quantitativos relativos à água dependem em princípio do artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado.

85. Esta definição não pode ser adoptada visto que resulta, nomeadamente, da leitura conjugada dos artigos 130.º-S, n.º 1, e 130.º-R, n.º 1, do Tratado que a água, como recurso natural particular, não está, em princípio, excluída do campo de aplicação do artigo 130.º-S, n.º 1. A noção de «*gestão dos recursos hídricos*» tem, em

nossa opinião, um sentido preciso, que não se confunde com a de «gestão do recurso natural particular constituído pela água», mas constitui um elemento particular desta última noção. A noção em litígio está, portanto, incluída na noção de «política de defesa do recurso natural constituído pela água».

86. Constatamos que o recurso à interpretação semântica para definir a noção em litígio não é satisfatório, devido à variedade das expressões e dos seus significados nas diversas versões linguísticas do Tratado⁴².

87. Na nossa opinião, as disposições do artigo 130.º-S, n.º 2, só podem ser interpretadas em conjugação com o artigo 130.º-R do Tratado que dispõe, como sabemos, que, para assegurar uma protecção eficaz do ambiente, devem ser adoptadas, pelo legislador comunitário, medidas concretas inspiradas nos princípios enunciados no n.º 2 e respeitando os critérios enumerados no n.º 3. Além disso, parecem-nos que os motivos que conduziram os autores do Tratado da União Europeia a instituírem o procedimento específico previsto no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado são susceptíveis de esclarecer o conteúdo desta noção.

42 — V., nomeadamente, as diversas análises semânticas propostas tanto pelo Estado recorrente como pelos diferentes Estados-Membros intervenientes no presente litígio.

88. O artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado recenseia de maneira limitativa *três categorias de actos* que dependem do procedimento específico que descreve.

89. O ponto comum entre as três categorias de medidas é que, ao mesmo tempo que têm por finalidade principal assegurar a protecção do ambiente, as instituições comunitárias se vêem obrigadas, para levar a bom termo as suas acções, a intervir ou a interferirem, de uma maneira incidental ou acessória, nos domínios que dependem tradicionalmente do poder soberano dos Estados-Membros, como a energia, o ordenamento do território e a fiscalidade, e nos quais estes últimos entendem ainda deter amplas competências.

90. É por isso que, quando a realização das acções adoptadas pelas instituições comunitárias implica a intervenção da Comunidade nestes domínios, os autores do Tratado decidiram que o voto por unanimidade dos membros do Conselho deve ser a regra, a fim de cada Estado-Membro poder exercer um direito de veto.

91. O artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro travessão, do Tratado precisa, *em primeiro lugar*, que «disposições de natureza fundamentalmente fiscal» devem ser adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, após consulta do Parlamento e do Comité Económico e Social.

92. O artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro travessão, do Tratado, lido em conjugação com o artigo 130.º-R do Tratado, deve ser interpretado no sentido de apenas as medidas de natureza fundamentalmente fiscal que visam proteger o ambiente deverem ser adoptadas em conformidade com o procedimento criado pelo artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo.

93. Entre as «disposições de natureza fundamentalmente fiscal», na acepção do artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro travessão, podem-se assinalar medidas de diminuição do peso fiscal em favor dos operadores económicos que utilizem «energias limpas».

94. Devem citar-se igualmente os «impostos ecológicos» — impostos específicos harmonizados que dizem respeito aos utilizadores de produtos poluentes⁴³ — cuja criação responde às exigências do princípio do poluidor-pagador.

95. O procedimento específico criado pelo artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro travessão, do Tratado pode ser aproximado do previsto no artigo 99.º do Tratado, que obriga o Conselho a deliberar por unanimidade no domínio da harmonização fiscal relativa aos impostos sobre o

volume de negócios, aos impostos sobre consumos específicos e outros impostos indirectos. Este direito de veto concedido aos Estados-Membros é o resultado de uma escolha política dos autores do Tratado. Na fase actual da evolução do processo de integração comunitária, os Estados-Membros entendem conservar um poder amplo quando os actos da Comunidade incidem sobre medidas fundamentalmente fiscais de natureza a proteger o ambiente, devido às consequências que tais actos podem ter na sua economia nacional. Portanto, vincularam a adopção deste tipo de medidas ao acordo por unanimidade dos membros do Conselho.

96. A *segunda categoria* de actos que depende do artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, terceiro travessão, do Tratado diz respeito «às medidas que afectem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético».

97. O artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, terceiro travessão, do Tratado, lido em conjugação com o artigo 130.º-R do Tratado, deve ser interpretado no sentido de apenas os actos destinados a proteger o ambiente que afectem sensivelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu abastecimento energético devem ser adoptados em conformidade com o procedimento criado pelo artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo.

43 — V., nomeadamente, a proposta de Directiva (92/C 196/01) do Conselho relativa à instituição de um imposto sobre as emissões de dióxido de carbono e sobre a energia (JO 1992, C 196, p. 1).

98. Devem aproximar-se estas disposições da declaração n.º 9 anexa ao Acto Único Europeu, que previa: «A Conferência confirma que a acção da Comunidade no domínio do ambiente não deve interferir na política nacional de exploração dos recursos energéticos». Esta declaração foi anexada ao Acto Único Europeu porque os Estados-Membros temiam que a leitura conjugada dos artigos 130.º-R e 130.º-S do Tratado permitisse ao legislador comunitário invadir ou limitar os seus direitos de explorar certos recursos naturais necessários à definição e à realização da sua política energética⁴⁴, numa época em que a energia nem sequer figurava entre as missões atribuídas à Comunidade, nos termos do artigo 3.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 3.º CE)⁴⁵.

99. Esta declaração não foi confirmada pelo Tratado da União Europeia. Pelo contrário, os autores do Tratado da União Europeia modificaram o artigo 130.º-S e completaram esta disposição, inserindo o n.º 2, que prevê expressamente que a Comunidade pode, com o fim de proteger

o ambiente, adoptar medidas que podem interferir no domínio da política energética definida pelos Estados-Membros. Na mesma ordem de ideias, convém sublinhar que foi reconhecido à Comunidade, desde a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, um certo poder em matéria de energia. O artigo 3.º, alínea t), do Tratado CE [actual artigo 3.º, alínea u), CE] prevê assim que a acção da Comunidade comporta «medidas no domínio da energia...». Do mesmo modo, o quinto programa de acção em favor do ambiente⁴⁶ anuncia que «a política energética será um factor-chave para se atingir um desenvolvimento sustentável»⁴⁷ e a resolução do Conselho, de 8 de Julho de 1996, relativa ao «Livro Branco» intitulado «Para uma política energética da União Europeia»⁴⁸ precisa que, para garantir um crescimento económico sustentável, a Comunidade deve realizar uma política energética pela elaboração de uma estratégia a longo prazo dos abastecimentos em energia eficazes e seguros para um ambiente são.

100. Entre as medidas «que afectam sensivelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu abastecimento», podem citar-se medidas que obriguem os Estados-Membros a construir barragens hidráulicas para produzir energia com o fim de preservar recursos naturais não

44 — A energia fabricada a partir de certos recursos naturais, como o petróleo, o gás natural, o urânio, teria podido ser objecto de acções decididas pela Comunidade com um fim «de utilização prudente e racional destes recursos naturais» (v. os n.ºs 75 a 80 das presentes conclusões).

45 — Decorria desta declaração que os metais, como recursos naturais que podem ser extraídos do solo, não eram abrangidos pela política comunitária no domínio do ambiente. Só assim sucedia quando era preciso prevenir os riscos para o ambiente criados pela sua exploração [v., nomeadamente, as diferentes decisões do Conselho relativas à luta contra a poluição causada pelo derrame de hidrocarbonetos no mar e, em particular, a Decisão 81/971/CEE do Conselho, de 3 de Dezembro de 1981, que institui um sistema de informação comunitário para o controlo e a redução da poluição causada pelo derrame de hidrocarbonetos no mar (JO L 355, p. 52; EE 15 F3 p. 79), revogada e substituída pela Decisão 85/85/CEE do Conselho, de 6 de Março de 1986 (JO L 77, p. 3)].

46 — Programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável (JO 1993, C 38, p. 5, também designado «quinto programa de acção»). Este programa que cobre o período de 1992-2000 é intitulado: «Em direcção a um desenvolvimento sustentável». É o seguimento da resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993 (JO C 138, p. 1).

47 — Quinto programa de acção, p. 31.

48 — JO C 224, p. 1.

renováveis utilizados para a fabricação de energia, como o petróleo, mas explorados de tal modo que os recursos naturais em causa se encontrariam a curto prazo em vias de esgotamento se medidas de protecção desses recursos naturais não fossem adoptadas. Podem igualmente assinalar-se, pelo contrário, medidas de proibição da construção de barragens hidráulicas para produzir energia, a fim de evitar que certas regiões da Comunidade sejam privadas de água.

101. O recurso ao procedimento previsto no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado para a adopção destas medidas é igualmente o resultado de uma escolha política. Na fase actual da evolução do processo de integração comunitária, os Estados-Membros entendem conservar um amplo poder no domínio da política energética em virtude das consequências que tais medidas podem ter na sua economia nacional. Uma vez que a realização destas acções pode desenvolver os seus efeitos em sectores sensíveis da economia dos Estados-Membros, de interferir nos domínios tradicionalmente reservados a estes últimos e, em especial quanto à política energética, de produzir consequências numa matéria que depende do poder quase soberano dos Estados-Membros, estes últimos ligaram a adopção deste tipo de medidas ao acordo unânime dos membros do Conselho.

102. *A terceira e última categoria de medidas que depende do artigo 130.º-S, n.º 2,*

primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado diz respeito «ao ordenamento do território, à afectação dos solos... à gestão dos recursos hídricos».

103. Resulta do artigo 130.º-R, conjugado com o artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, que só as medidas que visam proteger o ambiente e que dizem respeito «ao ordenamento do território, à afectação dos solos e à gestão dos recursos hídricos» devem ser adoptadas em conformidade com o procedimento criado pelo artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo.

104. Para melhor compreender o sentido destas disposições, convém partir da definição de «ambiente». Nem a noção de «ambiente» nem a de «política (ou acções) em matéria de ambiente» foram definidas nos artigos 130.º-R e 130.º-S pelos autores do Acto Único Europeu. Esta lacuna não foi preenchida nem pelo Tratado da União Europeia nem pelo Tratado de Amsterdão. A omissão de definir estas noções não é, sem dúvida, involuntária. Estabelecer uma lista exhaustiva do conteúdo destas noções pode fixar conceitos que evoluem paralelamente aos progressos da ciência e das técnicas. Assim, no quinto programa de acção, é recomendado aos Estados-Membros que tenham em conta os progressos realizados no aperfeiçoamento das técnicas não poluentes, especialmente na engenharia genética, e que explorem indústrias novas à espera de exploração para definirem a política ambiental. Paralelamente, a Comu-

nidade é incitada, nomeadamente, a dar contribuições importantes no domínio da bioética, na formulação e no apoio de investigações científicas prioritárias⁴⁹.

105. Desde 1971, portanto, que a Comissão propunha definições. Na sua opinião, o ambiente era constituído «pelo conjunto de elementos que formam, na complexidade das suas relações, os quadros, os meios e as condições de vida do homem e a sociedade»⁵⁰. A Comissão precisava que a política ambiental abrangia três domínios distintos: o ambiente físico, social e cultural do homem. Prosseguindo na análise destas noções⁵¹, sublinhava que a protecção do ambiente físico se caracterizava pela redução das poluições e dos danos, do ordenamento das cidades e dos campos, pela construção de redes de transporte e de comunicação. A melhoria dos sistemas de cuidados, de rendimentos, da segurança do emprego, das condições de trabalho, de alojamento e de formação permitia preservar o ambiente social do homem. Por fim, a protecção do ambiente cultural distinguia-se pelas acções a favor da preservação dos sítios urbanos e rurais, pela melhoria do ensino e da informação, das estruturas culturais e do lazer.

106. As medidas que devem ser adoptadas com fundamento no artigo 130.º-R em conjugação com o artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do

Tratado parecem-nos, portanto, ser as que têm por vocação preservar e melhorar a qualidade do ambiente físico, social e cultural do homem. Assim, trata-se especialmente de permitir o ordenamento das cidades e dos campos, de contribuir para a construção de redes de transporte e de comunicação adaptadas à evolução dos modos de vida.

107. A realização deste objectivo necessita, com toda a certeza, da realização de obras de grande envergadura, a realização de obras destinadas a ordenar o território em conformidade com os interesses do ambiente. Pensa-se, evidentemente, na construção de auto-estradas, de redes de caminho-de-ferro, mas também na realização de obras hidráulicas tanto para fornecer água potável a uma região que dela está habitual ou provisoriamente privada⁵² como para permitir o transporte das mercadorias ou das pessoas⁵³, a fim de evitar danos causados pelo transporte por estrada aos habitantes, à fauna e à flora da região visada pelas medidas.

108. A noção de «gestão dos recursos hídricos», interpretada à luz das duas outras noções às quais o artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo traves-

49 — Já referido (nota de pé de página n.º 46).

50 — Primeira comunicação sobre a política da Comunidade em matéria de ambiente, de 22 de Julho de 1971 (Doc. SEC (71) 2616 final).

51 — Comunicação da Comissão ao Conselho sobre um programa das Comunidades Europeias em matéria de ambiente, apresentada em 24 de Março de 1972 (JO L 52, p. 1).

52 — Por exemplo, devido a fenómenos climáticos (secas em certas regiões da Europa que privam os habitantes de recursos hídricos durante certos períodos do ano) ou geográficos (certas ilhas privadas de fontes de água potável)...

53 — Por exemplo, a construção de obras, como os canais que permitem o transporte de mercadorias e de pessoas.

são, do Tratado faz referência, evoca, portanto, a ideia de obras no domínio aquático dos Estados-Membros⁵⁴ motivadas pela preocupação de um ordenamento do território comunitário tendo em vista melhorar a qualidade de vida do homem⁵⁵. As incidências das medidas adoptadas para este fim nos direitos reconhecidos aos Estados-Membros pelo artigo 222.º do Tratado são evidentes, como o são as implicações económicas para os Estados-Membros geradas por estas medidas. Uma vez que a realização destas acções interfere muitas vezes com o direito de propriedade, tal como é reconhecido pelos Estados-Membros, e com o poder quase soberano destes últimos em matéria de ordenamento do seu território, na actual fase da evolução do processo de integração comunitária, os autores do Tratado entenderam ligar a adopção destas medidas ao acordo unânime dos membros do Conselho.

109. Os actos que dependem da noção de «gestão dos recursos hídricos» e que devam ser adoptados em conformidade com o procedimento previsto no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado parecem-nos, portanto, ser os que supõem a realização de obras no domínio «aquático» dos Estados-Membros, obras que podem modificar a quantidade de água disponível ou que fica disponível para cada um dos Estados-Membros visados e que são motivadas pela preocu-

pação de ordenar o território comunitário para melhorar a qualidade de vida do homem. Tal é o caso das medidas que implicam a realização de obras destinadas não só a fornecer água potável a uma região que dela está habitual ou provisoriamente privada⁵⁶ ou a racionar a quantidade de água utilizada numa dada região, a fim de evitar a falta de renovação deste recurso natural vital para o homem, mas também a permitir o transporte de mercadorias ou de pessoas, a fim de impedir os danos causados pelo transporte por estrada aos habitantes, à fauna e à flora da região visada pelas medidas. Em contrapartida, não dependem desta disposição as medidas que impõem ou proíbem a construção de barragens hidráulicas para produzir energia com o fim de preservar os recursos naturais⁵⁷.

110. Depois de ter analisado o fim e o conteúdo da decisão impugnada, verificaremos se as medidas consideradas supõem exclusivamente, mesmo essencial ou principalmente, a realização de obras no domínio aquático dos Estados-Membros motivadas pela preocupação de ordenar o território comunitário, tendo em vista melhorar a qualidade de vida do homem. Se tal não for o caso, teremos que concluir que a decisão impugnada não depende do procedimento especial criado pelo artigo 130.º-S, n.º 2, mas do procedimento geral previsto no artigo 130.º-S, n.º 1.

54 — A saber, as «águas territoriais», partes dos mares que dependem da competência nacional dos Estados-Membros, mas também os cursos de água, os rios, os estuários, as fontes, os pântanos, os lagos...

55 — Como a criação de uma infra-estrutura coerente.

56 — Pode tratar-se igualmente de programas de irrigação e de drenagem.

57 — V. o n.º 100 das presentes conclusões.

E — *Fundamento da decisão impugnada*

111. O objectivo da convenção, tal como enunciado no seu preâmbulo, é duplo. As partes contratantes declaram não só querer proteger a qualidade das águas do Danúbio mas também permitir uma «gestão sustentada da água, utilização e conservação racional dos recursos hídricos»⁵⁸.

112. A finalidade da convenção, tal como é enunciada no seu preâmbulo, não nos permite identificar se o seu objectivo principal, único ou essencial, consiste na protecção da qualidade das águas do Danúbio ou na vontade de agir sobre o modo como as partes contratantes poderão dispor ou utilizar as águas do Danúbio na sua dimensão puramente física, nomeadamente se estas medidas têm por vocação restringir a possibilidade que têm de gerir os recursos económicos constituídos pelas águas do Danúbio.

113. Em contrapartida, resulta da redacção do artigo 2.º, n.ºs 1 a 3, que define os objectivos prosseguidos pelas partes contratantes que a convenção *visa principalmente assegurar a protecção da qualidade das águas* do Danúbio e só de maneira indirecta, «na medida do possível», a

utilização racional das águas de superfície e subterrâneas da bacia hídrica. Os termos empregues⁵⁹ mostram que a preocupação do legislador era de atribuir às partes contratantes obrigações mais estritas quando se tratava de preservar a qualidade das águas do Danúbio.

114. Estas disposições prevêm na realidade o que segue:

«1. As partes contratantes esforçar-se-ão por atingir, *tanto quanto possível*, os objectivos duma gestão sustentada e equilibrada da água, incluindo a conservação, melhoria e utilização racional das águas de superfície e subterrâneas da bacia hidro-lógica⁶⁰. Além disso, as partes *desenvolverão todos os esforços para controlar os perigos originados por acidentes relacionados com substâncias perigosas para a água*⁶¹, cheias e formação de gelo no rio Danúbio. Devem, além disso, *esforçar-se por contribuir para reduzir os montantes de poluição do mar Negro*, provenientes de fontes situadas na bacia hidro-lógica.

59 — Deste modo, é mencionado que as partes contratantes «desenvolverão todos os esforços» e devem «tomar as medidas jurídicas, administrativas...», adoptarão «medidas urgentes de redução da poluição...».

60 — Por «bacia hidro-lógica» do Danúbio, deve entender-se «a bacia hidro-lógica do rio enquanto partilhada pelas partes contratantes» [artigo 1.º, alínea b), da convenção].

61 — Esta expressão designa especificamente «as substâncias cujo potencial de perigosidade para os recursos hídricos seja extraordinariamente elevado, de tal modo que o seu manuseamento requiera medidas preventivas especiais» [artigo 1.º, alínea c), da convenção].

58 — Quarto parágrafo do preâmbulo. V., igualmente, os primeiro, quinto e sexto parágrafos do preâmbulo.

2. As partes, em concordância com as disposições da presente convenção, devem cooperar em questões fundamentais de gestão da água e tomar todas as medidas jurídicas administrativas e técnicas que forem adequadas, pelo menos *para manter e melhorar as condições actuais do ambiente e qualidade da água*, e para prevenir e reduzir, tanto quanto possível, os impactos e alterações negativas que ocorram ou possam ser causadas.

3. Para este fim, as partes, tendo em conta a urgência de medidas *de redução da poluição da água* bem como da utilização racional e sustentada da mesma, estabelecerão as prioridades adequadas e reforçarão, harmonizarão e coordenarão as medidas adoptadas e previstas a nível nacional e internacional em toda a bacia do Danúbio com vista ao desenvolvimento sustentado e à protecção ambiental do rio Danúbio. Este objectivo destina-se, em particular, a garantir a utilização sustentada dos recursos hídricos para fins municipais, industriais e agrícolas, bem como *a conservação e recuperação dos ecossistemas e para responder a outras necessidades na área da saúde pública*»⁶².

115. As disposições da convenção consagradas às medidas que as partes contratantes se comprometem a tomar com o fim de realizar o objectivo prosseguido pela convenção confirmam esta análise. Com efeito, a convenção não prevê qualquer

disposição concreta que obrigue as partes contratantes a dispor ou utilizarem as águas do Danúbio na sua dimensão puramente física de uma maneira operacional e em conformidade com as prescrições obrigatórias previamente definidas na convenção.

116. Assim, o artigo 3.º da convenção, que define o seu campo de aplicação, prevê, de uma maneira geral, no seu n.º 2, que «*ficam sujeitas à presente convenção... as actividades previstas e as medidas em curso*»⁶³... *desde que causem ou possam vir a causar impacto transfronteiriço*»⁶⁴.

Entende-se por «*impacto transfronteiriço*», «qualquer efeito significativo de carácter adverso para o ambiente fluvial, resultante de alteração da água causada por actividade humana e que se estenda para além da área sob jurisdição duma das partes contratantes. Tais alterações podem afectar a vida e a propriedade, a segurança de instalações e os ecossistemas aquáticos abrangidos»⁶⁵.

63 — Como a descarga de águas residuais, a descarga de calor, as actividades e medidas pretendidas no domínio dos trabalhos de construção hidráulicos, o funcionamento de construções hidrotécnicas existentes, por exemplo, reservatórios e centrais hidráulicas, actividades e medidas para a utilização da água, como a utilização da força hidráulica, a transferência e a captação de água, o manuseamento de substâncias perigosas para a água... [v. o artigo 3.º, n.º 2, alíneas a), b), c), d) e e)].

64 — Sublinhado nosso.

65 — Artigo 1.º, alínea c), da convenção.

62 — Sublinhado nosso.

Igualmente, o artigo 3.º, n.º 3, precisa que «a presente convenção é aplicável à pesca e navegação interna, desde que estejam em causa problemas de protecção da água contra a poluição provocada por estas actividades»⁶⁶.

117. As precisões fornecidas por estas disposições⁶⁷ limitam o campo de aplicação da convenção às actividades poluentes efectuadas a partir do território nacional das partes contratantes. Estas precisões relativas à incidência da actividade humana no ambiente demonstram incontestavelmente que a vontade dos autores da convenção é lutar contra a poluição do Danúbio e não limitar o poder das partes contratantes em matéria de ordenamento do seu território.

118. Outras disposições da convenção confirmam esta análise. O artigo 4.º, consagrado às formas de cooperação criadas pela convenção, limita-se, assim, a prever, em matéria de gestão de água, trocas de informação.

119. Do mesmo modo, o artigo 6.º, relativo às medidas específicas de protecção dos recursos hídricos, que prevê que «as partes contratantes adoptarão as medidas

apropriadas... para a utilização sustentada e equilibrada dos recursos hídricos, bem como para a conservação dos recursos ecológicos», não impõe, no entanto, qualquer medida operacional para este fim.

120. Com efeito, a alínea a) desta disposição contenta-se em decretar que as partes contratantes devem «enumerar os recursos freáticos sujeitos a protecção de longo prazo, bem como as zonas de protecção valiosas para o fornecimento presente ou futuro de água potável».

121. Em contrapartida, as alíneas b), c), d) e e) desta disposição referem que as partes contratantes adoptarão as medidas apropriadas para prevenir a poluição das águas do Danúbio, nomeadamente a poluição causada por nitratos, agentes de protecção de plantas e pesticidas, bem como outras substâncias perigosas⁶⁸; minimizar, através de medidas preventivas e de controlo, os riscos de poluição accidental; avaliar a importância de diferentes elementos do biótopo para a ecologia fluvial e propor medidas para a melhoria das condições ecológicas do meio aquático e costeiro.

66 — Sublinhado nosso.

67 — E, mais precisamente, expressões como «na medida em que...», «desde que...».

68 — Nos termos do artigo 1.º alínea d), da convenção, entendem-se por «substâncias perigosas», as substâncias que tenham efeitos tóxicos, cancerígenos, mutantes, teratogénicos ou bioacumulativos, em particular as que forem de carácter persistente e que tenham um impacto negativo significativo nos organismos vivos».

122. Igualmente, a parte II da convenção, relativa às medidas de cooperação multilateral que as partes contratantes devem adoptar para cumprirem os seus compromissos, prescreve medidas operacionais que visam prevenir, controlar e reduzir a poluição das águas do Danúbio.

fontes difusas, em especial no que respeita à aplicação de nutrientes bem como de agentes destinados à protecção de plantas e pesticidas na agricultura»;

123. Assim, o artigo 5.º é inteiramente consagrado às medidas de prevenção, de controlo e redução do impacto transfronteiriço. O seu n.º 2 prevê precisamente que «as partes devem, separadamente ou em conjunto, tomar... as medidas» seguintes:

— a alínea f) desta mesma disposição determina às partes contratantes que tomem «as medidas adequadas a fim de evitar os impactos transfronteiriços de resíduos e substâncias perigosas, em particular quando provenientes de transportes».

— a alínea a) obriga as partes contratantes a fazerem «um registo do estado dos recursos de água naturais dentro da bacia hidrográfica do rio Danúbio aplicando os parâmetros de quantidade e qualidade acordados...»;

124. Igualmente, o artigo 7.º prescreve obrigações operacionais em matéria de normas a respeitar para reduzir as emissões e obter uma melhoria da qualidade da água.

— a alínea b) desta mesma disposição prevê «adoptar as disposições jurídicas relativas aos requisitos exigidos, incluindo prazos a cumprir para as descargas de águas residuais»;

125. Assim, no n.º 1 precisa que «as partes contratantes, tendo em conta as propostas da comissão internacional, estabelecerão os limites de emissões aplicáveis individualmente a sectores industriais ou a indústrias, em termos de cargas de poluição e concentrações e baseados tanto quanto possível em tecnologias de baixo ou nenhum teor poluente na fonte...».

— a alínea d) desta mesma disposição obriga as partes contratantes a adoptar «as disposições jurídicas para a redução da descarga de nutrientes e substâncias perigosas provenientes de

126. No seu n.º 3, prevê que, «Para os fins propostos nos n.ºs 1... o anexo II da presente convenção contém uma lista dos

sectores industriais e indústrias bem como uma lista adicional das substâncias perigosas e grupos de substâncias, cuja descarga, tanto proveniente de (fontes) pontuais como não difusas, deverá ser prevenida ou consideravelmente reduzida. A actualização do anexo II fica a cargo da comissão internacional.»

127. Decorre destas considerações que tanto a finalidade da convenção como o seu conteúdo visam essencialmente assegurar a protecção da qualidade das águas do Danúbio e que as medidas não pressupõem

a realização de obras no domínio aquático dos Estados-Membros, obras que podem modificar a quantidade de água disponível ou que fique disponível para cada um dos Estados-Membros visados e que seriam motivadas pela preocupação de ordenar o território comunitário com o fim de melhorar a qualidade de vida do homem. Portanto, devemos concluir que a decisão impugnada não depende do procedimento especial criado pelo artigo 130.º-S, n.º 2, mas do procedimento geral previsto no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado. Em consequência, as acusações feitas pelo Reino de Espanha devem ser rejeitadas por não terem fundamento.

Conclusão

128. Em consequência, propomos que o Tribunal de Justiça:

«—negue provimento ao recurso;

— condene o Reino de Espanha nas despesas».