ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ PHILIPPE LÉGER

της 16ης Μαΐου 2000 [1]

1. Με την παρούσα προσφυγή που ασκήθηκε βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 230 ΕΚ), το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως 97/825/ΕΚ του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 1997 [2], σχετικά με τη σύναψη, εξ ονόματος της Κοινότητας, της συμβάσεως συνεργασίας για την προστασία και τη βιώσιμη χρήση του Δούναβη [3]. Στο Συμβούλιο προσάπτεται ότι εξέδωσε την πράξη αυτή, η οποία εμπίπτει στην κοινή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος, στηριζόμενο σε απρόσφορη διάταξη της Συνθήκης.

I — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Η Συνθήκη*

2. Το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 174 ΕΚ) ορίζει το πεδίο εφαρμογής της πολιτικής της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος και προβλέπει μια σειρά στόχων (παράγραφος 1), αρχών (παράγραφος 2) και κριτηρίων (παράγραφος 3) που ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει να τηρεί στο πλαίσιο εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής [4].

3. Κατά το άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 1, της Συνθήκης, οι στόχοι που επιδιώκονται με την πολιτική αυτή αφορούν:

«— τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,

— την προστασία της υγείας του ανθρώπου,

— τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,

— την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περι-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Στο εξής: απόφαση 97/825 ή, επίσης, προσβαλλομένη απόφαση.

3 — ΕΕ L 342, σ. 18, στο εξής: Σύμβαση.

4 — Βλ. τις αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1998, C-284/95, Safety Hi-Tech (Συλλογή 1998, σ. I-4301, σκέψη 36), και C-341/95, Bettati (Συλλογή 1998, σ. I-4355, σκέψη 34).

φερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.»

4. Το άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 4, της Συνθήκης διευκρινίζει το περιεχόμενο της εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος. Θέτει την αρχή της συντρέχουσας αρμοδιότητας των κρατών μελών και της Κοινότητας για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα του περιβάλλοντος με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς [5]. Ορίζει επίσης την ακολουθητέα διαδικασία για τη θέσπιση αυτών των πράξεων.

5. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή προβλέπει τα ακόλουθα:

«Στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη συνεργάζονται με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς. Ο τρόπος της συνεργασίας της Κοινότητας μπορεί να αποτελεί αντικείμενο συμφωνιών μεταξύ της Κοινότητας και των ενδιαφερομένων τρίτων μερών. Η διαπραγμάτευση και η σύναψη των συμφωνιών αυτών γίνονται σύμφωνα με το άρθρο 228.»

6. Το άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 300 ΕΚ), βασική γενική διάταξη στον τομέα συνάψεως συμφωνιών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ενός ή περισσοτέρων κρατών ή διεθνών οργανισμών, καθορίζει το σύνολο των διαδικαστικών κανόνων που αφορούν τη διαπραγμάτευση, τη σύναψη και την εφαρμογή των συμφωνιών αυτών [6]. Έχει ιδίως εφαρμογή, κατ' αποκλεισμό οποιασδήποτε άλλης διατάξεως, όταν οι συμφωνίες αυτές αφορούν την κοινή πολιτική που ορίζεται στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης.

7. Το 228, παράγραφοι 2 και 3, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ορίζει τα ακόλουθα:

«2. Με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής στον τομέα αυτό, οι συμφωνίες συνάπτονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα όταν η συμφωνία αφορά τομέα στον οποίο απαιτείται ομοφωνία για τη θέσπιση εσωτερικών κανόνων, καθώς και προκειμένου περί συμφωνιών του άρθρου 238.

3. Εκτός από τις συμφωνίες που προβλέπονται στο άρθρο 113, παράγραφος 3, το Συμβούλιο συνάπτει τις συμφωνίες μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ακόμη και όταν η συμφωνία αφορά τομέα για τον οποίο απαιτείται η διαδικασία του άρθρου 189 Β ή του άρθρου 189 Γ για τη θέσπιση εσωτερικών κανόνων. Το Ευρω-

5 — Ιδίως αυτές που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, του Συμβουλίου της Ευρώπης ή ορισμένων μόνιμων επιτροπών που έχουν συσταθεί για τη διαχείριση συγκεκριμένων οικολογικών χώρων, όπως της Διεθνούς Επιτροπής για την προστασία του Ρήνου από τη ρύπανση.

6 — Το άρθρο αυτό δεν έχει εντούτοις εφαρμογή στις συμφωνίες που συνάπτονται στο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής [βλ. το άρθρο 109 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 111 ΕΚ)] και της κοινής εμπορικής πολιτικής [βλ. το άρθρο 113 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 133 ΕΚ)].

παϊκό Κοινοβούλιο διατυπώνει τη γνώμη του μέσα σε προθεσμία που μπορεί να ορίσει το Συμβούλιο ανάλογα με το επείγον του ζητήματος. Ελλείψη γνώμης μέσα στην προθεσμία αυτή, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίζει.»

8. Το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 175 ΕΚ) συνιστά το ειδικό νομικό έρεισμα της αρμοδιότητας της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος. Ορίζει τα θεσμικά όργανα που είναι εξουσιοδοτημένα να καθορίζουν την πολιτική αυτή καθώς και την εν προκειμένω ακολουθητέα διαδικασία λήψεως αποφάσεως. Από της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, δύο διαφορετικές διαδικασίες μπορούν να ακολουθηθούν για τη θέσπιση των πράξεων που προβλέπονται στο άρθρο 130 Ρ[7].

9. Το άρθρο 130 Σ, παράγραφοι 1 και 2, προβλέπει συγκεκριμένα ότι:

«1. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, αποφασίζει τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 130 Ρ.

2. Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως της παραγράφου 1 και με την επιφύλαξη του άρθρου 100 Α, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή θεσπίζει:

— διατάξεις κυρίως φορολογικού χαρακτήρα,

— τα μέτρα που αφορούν τη χωροταξία, τις χρήσεις της γης, εξαιρουμένης της διαχείρισης των απόβλητων και των μέτρων γενικού χαρακτήρα, καθώς και τη διαχείριση των υδατικών πόρων,

— τα μέτρα που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενεργείας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας υπό τους όρους του πρώτου εδαφίου, μπορεί να καθορίζει τα θέματα της παρούσας παραγράφου, για τα οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία.»

7 — Υπό το καθεστώς της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως, είχε θεσπιστεί μία μόνο διαδικασία. Το άρθρο 130 Σ προέβλεπε ότι «Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, αποφασίζει ομόφωνα». Από της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το άρθρο 175, παράγραφος 1, ΕΚ τροποποιήθηκε και προβλέπει εφεξής ότι η κατά το κοινό δίκαιο διαδικασία λήψεως αποφάσεων στον τομέα της «περιβαλλοντικής» πολιτικής διέπεται από το άρθρο 251 ΕΚ.

Β — *Η προσβαλλομένη απόφαση*

10. Η προσβαλλομένη απόφαση εκδόθηκε βάσει του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 228, παράγραφος 2, πρώτη φράση, και 3, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, σύμφωνα με την πρόταση αποφάσεως του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη, εξ ονόματος της Κοινότητας, της Σύμβασης συνεργασίας για την προστασία και τη βιώσιμη χρήση του Δούναβη [8]. Συνιστά την πράξη με την οποία το Συμβούλιο ενέκρινε, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκης Κοινότητας, τη Σύμβαση που υπογράφηκε στις 29 Ιουνίου 1994 στη Σόφια (Βουλγαρία) [9].

11. Η Σύμβαση αυτή αποσκοπεί «στον καθορισμό πλαισίου διμερούς ή πολυμερούς συνεργασίας για την προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος, την πρόληψη και των έλεγχο της ρύπανσης του Δούναβη και την εξασφάλιση της βιώσιμης χρήσης των υδατίνων πόρων των παρόχθιων χωρών» [10].

12. Με τη σύναψη αυτής της Συμβάσεως το Συμβούλιο θέλησε να παράσχει στην Κοινότητα τη δυνατότητα να συμβάλει στην πραγμάτωση των στόχων που καθορίζονται στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης [11].

8 — ΕΕ 1996, C 288, σ. 19.

9 — Άρθρο 1 της αποφάσεως 97/825.

10 — Ibidem. τρίτη αιτιολογική σκέψη.

11 — Ibidem. όγδοη αιτιολογική σκέψη.

Γ — *Η Σύμβαση*

13. Το άρθρο 2, παράγραφοι 1, 2 και 3, της Συμβάσεως ορίζει τους στόχους που επιδιώκουν τα συμβαλλόμενα μέρη. Πρόκειται, κυρίως, για τη διατήρηση, προς όφελος όλων των παρόχθιων κρατών, της ποιότητας των υδάτων του Δούναβη και, στο μέτρο του δυνατού, για τη δυνατότητα βελτιώσεως και ορθολογικής χρήσεως αυτού του φυσικού πόρου.

14. Το άρθρο 2, παράγραφος 7, προβλέπει ότι επιτρέπεται στα συμβαλλόμενα μέρη να προσυπογράφουν ρήτρες διασφαλίσεως προκειμένου να έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν και εφαρμόζουν αυστηρότερα μέτρα προστασίας από αυτά που αναφέρονται στην εν λόγω Σύμβαση.

15. Το πεδίο εφαρμογής της Συμβάσεως ορίζεται στο άρθρο 3. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, διευκρινίζει συγκεκριμένα ότι οι σχεδιαζόμενες δραστηριότητες και τα μόνιμα μέτρα [12] υπόκεινται ειδικότερα στις διατάξεις της Συμβάσεως «στον βαθμό που αναμένεται ότι θα έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις».

12 — Όπως η διοχέτευση λυμάτων, η θερμική ρύπανση, οι σχεδιαζόμενες δραστηριότητες και τα μέτρα στον τομέα των υδραυλικών έργων, η λειτουργία υδραυλικών εγκαταστάσεων που ήδη υπάρχουν, ιδίως ταμιευτήρων, υδροηλεκτρικών σταθμών, μέτρα ή δραστηριότητες για τη χρήση του ύδατος, όπως η υδροηλεκτρική ενέργεια ή η μεταφορά και η άντληση νερού, ο χειρισμός ουσιών επικινδύνων για το νερό [...].

16. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της Συμβάσεως προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη «δημιουργούν, σε εθνικό επίπεδο, τις απαιτούμενες προϋποθέσεις και τη βάση για την αποτελεσματική προστασία και την αειφόρο χρήση των υδατικών πόρων, με σκοπό την αποφυγή, τον έλεγχο και τη μείωση των διασυνοριακών επιπτώσεων».

17. Το άρθρο 6 διευκρινίζει τα ειδικά μέτρα που προβλέπονται από τη Σύμβαση για την εξασφάλιση της προστασίας των υδάτινων πόρων στον Δούναβη.

18. Το άρθρο 7 της Συμβάσεως καθορίζει τους ποιοτικούς στόχους και κριτήρια για τον περιορισμό των εκπομπών επικινδύνων ουσιών, είτε αυτές προέρχονται από πηγές σημειακές ή διάχυτες [13], που εφαρμόζονται στους βιομηχανικούς τομείς και τις βιομηχανίες, καθώς και στους γεωργικούς τομείς. Το άρθρο 7 προβλέπει ομοίως ότι τα αστικά λύματα πρέπει να υποβάλλονται σε ιδιαίτερη κατεργασία προκειμένου να περιοριστούν οι εκπομπές επικινδύνων ουσιών.

19. Το άρθρο 9 της Συμβάσεως ορίζει τα εξής: «Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων τους σε εθνικό επίπεδο, τα συμβαλλόμενα μέρη συνεργάζονται σε θέματα που αφορούν την παρακολούθηση και τις εκτιμήσεις», ιδίως όσον αφορά «την ποιότητα των ποταμίων υδάτων, τον έλεγχο των εκπομπών, την πρόγνωση των πλημμυρών και το υδατικό ισοζύγιο» [14].

20. Τα άρθρα 10 έως 17 περιέχουν διατάξεις για την υποχρέωση παροχής πληροφοριών, για τις διαβουλεύσεις, για την ανταλλαγή πληροφοριών, για την προστασία των παρεχομένων πληροφοριών, για την ενημέρωση του κοινού, για την έρευνα και ανάπτυξη, για τα συστήματα επικοινωνίας, προειδοποιήσεως και συναγερμού καθώς και για τα σχέδια έκτακτης ανάγκης και για την αλληλοβοήθεια.

21. Με το άρθρο 18 συγκροτείται μια διεθνής επιτροπή, η αποστολή της οποίας συνίσταται στην επεξεργασία προτάσεων και συστάσεων προς τα συμβαλλόμενα μέρη προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι, να εφαρμοσθούν οι διατάξεις και να τηρηθούν οι υποχρεώσεις που προβλέπονται από τη Σύμβαση.

II — Το διαδικαστικό πλαίσιο και τα αιτήματα των διαδίκων

22. Η παρούσα προσφυγή ασκήθηκε με δικόγραφο που κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Φεβρουαρίου 1998.

13 — Ως «σημειακές και διάχυτες πηγές της υδατικής ρυπάνσεως» νοούνται «οι πηγές ρύπων και θρεπτικών ουσιών η διαχείριση των οποίων στο υδάτινο περιβάλλον πραγματοποιείται είτε μέσω τοπικά εντοπισμένων εισροών (σημειακές πηγές) είτε μέσω διάχυτων διεργασιών κατανεμημένων σε μεγάλες επιφάνειες της υδρολογικής λεκάνης (διάχυτες πηγές)» (άρθρο 1, στοιχείο ζ').

14 — Ο όρος «υδατικό ισοζύγιο» αναφέρεται στη «σχέση που χαρακτηρίζει το φυσικό υδατικό περιβάλλον του συνόλου κοιλάδας ποταμού με τα συστατικά του στοιχεία (κατακρημνίσματα, εξάτμιση, επιφανειακή και υπόγεια απορροή). Σε αυτά πρέπει να προστεθούν ως συστατικό στοιχείο και οι τρέχουσες ανθρωπογενείς επιδράσεις, οι οποίες οφείλονται στη χρήση του νερού και επηρεάζουν την ποσότητά τους» (άρθρο 1, στοιχείο η').

23. Το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 97/825 και να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

24. Το Συμβούλιο ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή και να καταδικαστεί το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα. Επικουρικώς, αν το Δικαστήριο δεχθεί την προσφυγή, ζητεί να διατηρηθούν τα αποτελέσματα της προσβαλλομένης αποφάσεως μέχρι της εκδόσεως νέας αποφάσεως.

25. Η Γαλλική Δημοκρατία, η Επιτροπή, η Πορτογαλική Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Φινλανδίας, στις οποίες επιτράπηκε η παρέμβαση υπέρ του Συμβουλίου, ζητούν να απορριφθεί η προσφυγή και να καταδικαστεί το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα [15].

III — Οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων

A — *Το Βασίλειο της Ισπανίας*

26. Το Βασίλειο της Ισπανίας εκφράζεται ευνοϊκώς για την έγκριση της Συμβάσεως από την Κοινότητα [16] και αναγνωρίζει ότι η προσβαλλομένη απόφαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης [17]. Πάντως, διατυπώνει αντιρρήσεις ως προς τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως η οποία είχε ως κατάληξη την έκδοση της αποφάσεως 97/825. Φρονεί ότι η απόφαση αυτή έπρεπε να ληφθεί σύμφωνα με τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης σε συνδυασμό με το άρθρο 228, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, και 3, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, και όχι βάσει του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 228, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, και παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο. Ο μόνος λόγος που επικαλείται το Βασίλειο της Ισπανίας προς στήριξη της προσφυγής του αφορά επομένως τη φερόμενη ως εσφαλμένη επιλογή της διαδικασίας που ακολούθησε το Συμβούλιο για την έκδοση της αποφάσεως 97/825.

27. Προς στήριξη του λόγου αυτού, το Βασίλειο της Ισπανίας αναπτύσσει κατ' ουσίαν δύο επιχειρήματα.

28. Πρώτον, ισχυρίζεται ότι το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης θεσπίζει τη γενική διαδικασία στον τομέα της πολιτικής που ορίζεται από το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης. Το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης, εξάλλου, προβλέπει την ειδική διαδικασία που πρέπει επιτακτικώς να εφαρμόζεται όταν η Επιτροπή αποφασίζει να προβεί σε ενέργειες που έχουν επίπτωση στους ειδικούς τομείς ή τα ειδικά στοιχεία που απαριθμούνται στη διάταξη αυτή.

15 — Πλην της Δημοκρατίας της Φινλανδίας.

16 — Το Συμβούλιο διευκρινίζει εξάλλου, χωρίς να αντικρουσθεί επ' αυτού, ότι η απόφαση 97/825 εκδόθηκε από τα μέλη του ομοφώνως.

17 — Ο εκπρόσωπος της Ισπανικής Κυβερνήσεως διευκρίνισε αυτό ακριβώς το σημείο κατά την αγόρευσή του.

29. Η Ισπανική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι το άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 1, της Συνθήκης απαριθμεί τους στόχους της πολιτικής της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος και αναφέρεται σ' αυτούς γενικώς. Η πολιτική αυτή σκοπεί αποκλειστικώς — και εξ ορισμού — στην προστασία του περιβάλλοντος και στην ποιοτική του βελτίωση. Στους επιδιωκόμενους στόχους περιλαμβάνεται η «συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων». Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, αναφέρονται επίσης γενικώς τα μέτρα που αφορούν τη διατήρηση και βελτίωση των φυσικών πόρων που εμπίπτουν στο άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

30. Η Ισπανική Κυβέρνηση καταλήγει ότι το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης αποτελεί την κατάλληλη διάταξη οσάκις η Κοινότητα αποφασίζει να υιοθετήσει δράσεις γενικού χαρακτήρα υπέρ του περιβάλλοντος. Για την πραγματοποίηση των δράσεων αυτών, το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 252 ΕΚ) [18].

31. Αντιθέτως, το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης ορίζει την ειδική διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται οσάκις η Επιτροπή αποφασίζει να αναλάβει μία από τις δράσεις που αφορά ειδικά η διάταξη αυτή. Μεταξύ αυτών των δράσεων περιλαμβάνεται, χωρίς τον παραμικρό περιορισμό ή εξαίρεση, η «διαχείριση των υδάτινων πόρων». Το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, θεσπίζει επομένως μια ειδική διαδικασία σε σχέση με τη γενική διαδικασία που ορίζει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

32. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι συντάκτες της Συνθήκης θέσπισαν το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, για να υπογραμμίσουν ότι το νερό, λόγω της φύσεώς του ως απολύτως ουσιώδους φυσικού πόρου για τη ζωή των ανθρώπων, έπρεπε να τύχει ιδιαίτερης προσοχής. Οσάκις μια δράση που στηρίζεται στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης έχει επιπτώσεις στη διαχείριση αυτού του φυσικού πόρου, θα πρέπει να υιοθετείται σύμφωνα με την ειδική διαδικασία που προβλέπεται από τη διάταξη αυτή. Η έκδοση κοινοτικών πράξεων που έχουν επίπτωση στη διαχείριση αυτού του ιδιαίτερου φυσικού πόρου δεν μπορεί επομένως να πραγματοποιείται χωρίς την ομόφωνη ψήφο των μελών του Συμβουλίου.

33. Εφόσον το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προβλέπει καθεστώς εξαιρέσεως, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι δεν μπορεί να εφαρμοστεί εν προκειμένω η νομολογιακή αρχή κατά την οποία ένα κείμενο που προβλέπει εξαίρεση πρέπει να νοείται και να εφαρμόζεται αυστηρώς. Αντιθέτως, δεδομένου ότι το κείμενο αυτό θέτει έναν ειδικό διαδικαστικό κανόνα, πρέπει να εφαρμόζεται κατά προτίμηση και είναι απολύτως επιδεκτικό διασταλτικής ερμηνείας.

34. Δεύτερον, το Βασίλειο της Ισπανίας παραδέχεται ότι η νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά τον καθορισμό του κατάλληλου νομικού ερείσματος μιας πράξεως τάσσεται υπέρ της χρησιμοποιήσεως

18 — Όπως κοινώς αποκαλείται «διαδικασία συνεργασίας».

ενός ενιαίου νομικού ερείσματος όταν το περιεχόμενο και ο σκοπός των σχεδιαζόμενων μέτρων συνδέονται κυρίως με έναν τομέα δράσεως (δεδομένου ότι τα αποτελέσματα επί άλλων πολιτικών έχουν παρεπόμενο μόνο χαρακτήρα) και υπέρ της χρησιμοποιήσεως ενός διπλού νομικού ερείσματος όταν οι δύο πτυχές είναι εξίσου ουσιώδεις [19]. Πάντως, η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η νομολογία αυτή δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω. Συγκεκριμένα, σε αντίθεση προς τις μέχρι τούδε κριθείσες υποθέσεις στον τομέα του περιβάλλοντος, η επίδικη πράξη δεν σκοπεί στην υλοποίηση δύο διαφορετικών κοινοτικών πολιτικών, αλλά τείνει *αποκλειστικώς* στην πραγματοποίηση των σκοπών που ορίζονται στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης. Ως εκ τούτου, κανένα πρόβλημα συντρεχόντων νομικών ερεισμάτων δεν τίθεται για τη έκδοσή της. Το μόνο προς λύση πρόβλημα συνίσταται στην επιλογή μεταξύ της εφαρμογής του γενικού διαδικαστικού κανόνα και της εφαρμογής του ειδικού διαδικαστικού κανόνα που προβλέπονται από ένα και το αυτό άρθρο της Συνθήκης, ήτοι το άρθρο 130 Σ.

35. Επομένως, το βασικό σημείο του προβλήματος συνίσταται στον ορισμό της έννοιας της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων».

36. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, η έννοια αυτή πρέπει κατ' ανάγκη να τύχει διασταλτικής ερμηνείας. Τα μέτρα διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων είναι διοικητικής και ορθολογικής φύσεως μέτρα της χρησιμοποιήσεως του ύδατος από τον άνθρωπο προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της κοινοτικής πολιτικής του περιβάλλοντος. Η διαχείριση των υδάτινων πόρων περιλαμβάνει, κατ' αυτήν, τόσο τη μεταφορά εμπορευμάτων επί ενός ποταμού όσο και την έκχυση ουσιών καταλοίπων σε ποταμό.

37. Το Βασίλειο της Ισπανίας θεωρεί ότι δεν πρέπει παρά ταύτα όλες οι δράσεις που τείνουν στην αποτροπή της ρυπάνσεως των υδάτων να παύουν να θεωρούνται μέτρα διαχειρίσεως υδάτινων πόρων. Συγκεκριμένα, άπαξ μια πράξη σκοπεί άμεσα ή έμμεσα, κυρίως ή παρεπομένως, στη ρύθμιση των ζητημάτων που αφορούν τη χρησιμοποίηση του ύδατος από τον άνθρωπο, η διαδικασία που θεσπίστηκε με το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης έχει εφαρμογή, ακόμη και αν η εν λόγω πράξη επιβάλλει επίσης μέτρα αποσκοπούντα στον αγώνα κατά της ρυπάνσεως ή στην πρόληψη της ρυπάνσεως του ύδατος.

38. Αντιθέτως, αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης και εμπίπτουν αποκλειστικώς στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, οι δράσεις που έχουν ως σκοπό αποκλειστικώς την αποτροπή της ρυπάνσεως του ύδατος και τη μέριμνα για την ποιότητά του. Αυτό συμβαίνει με την οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης [20], η οποία δεν αφορά τη χρησιμοποίηση του ύδατος από τον άνθρωπο, αλλά σκοπεί απλώς στην προστασία των υδάτινων πόρων από τα βλαπτικά αποτελέσματα που μπορούν να έχουν επ' αυτών ορισμένες ουσίες ευρυτάτης χρήσεως για γεωργικούς σκοπούς.

19 — Βλ., μεταξύ άλλων, την αποκαλούμενη απόφαση «διοξειδίου του τιτανίου» της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 22).

20 — ΕΕ L 375, σ. 1.

39. Η Ισπανική Κυβέρνηση αρνείται ως εκ τούτου ότι η «διαχείριση των υδάτινων πόρων» μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι επιβάλλει να γίνεται διάκριση μεταξύ των δράσεων που έχουν ως αποκλειστικό ή κύριο σκοπό τη διατήρηση της ποιότητας του ύδατος — και, για τον λόγο αυτό, πρέπει να υιοθετούνται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης — και των δράσεων που σκοπούν στη ρύθμιση της ποσοτικής χρησιμοποιήσεως του ύδατος — και, για τον λόγο αυτό, πρέπει να υιοθετούνται σύμφωνα με το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Προς στήριξη αυτού του επιχειρήματος ισχυρίζεται ότι η Συνθήκη δεν προβαίνει σε μια τέτοια διάκριση.

40. Επιπλέον, το προσφεύγον κράτος ισχυρίζεται ότι, αν η ερμηνεία που προτείνει δεν γινόταν δεκτή, το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης θα καθίστατο κενό περιεχομένου και θα στερούνταν από οποιαδήποτε πρακτική αποτελεσματικότητα. Συγκεκριμένα, θα αρκούσε να περιληφθούν μέτρα διαχειρίσεως μεταξύ των πολυάριθμων κανόνων που αφορούν τη ρύπανση των υδάτων με τον ισχυρισμό ότι τα μέτρα αυτά, παρόλο που επηρεάζουν τη χρησιμοποίηση των υδάτινων πόρων, σκοπούν κυρίως στην αποτροπή της ρυπάνσεως του ύδατος, ώστε να υπάρξει άνετα παρέκκλιση από τον ειδικό κανόνα που επιβάλλεται κατά νόμο.

41. Το προσφεύγον κράτος, επαναλαμβάνοντας τους στόχους που ορίζονται από τη Σύμβαση καθώς και το περιεχόμενο των μέτρων που ελήφθησαν για την πραγματοποίηση αυτών των στόχων, ισχυρίζεται ότι η Σύμβαση αφορά αποκλειστικά τη χρησιμοποίηση των υδάτων του Δούναβη με σκοπό την προστασία της ποιότητας του ύδατος και με την προοπτική της βιώσιμης αναπτύξεως αυτού του ιδιαίτερου φυσικού πόρου που αποτελεί το ύδωρ. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η απόφαση 97/825 έπρεπε να έχει ληφθεί σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 228, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, και 3, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης.

Β — *Το Συμβούλιο και οι παρεμβαίνοντες διάδικοι*

42. Το Συμβούλιο και οι παρεμβαίνοντες διάδικοι αμφισβητούν την ορθότητα αυτής της αναλύσεως. Υποστηρίζουν ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε βάσει ορθού νομικού ερείσματος και με τήρηση της κατάλληλης διαδικασίας λήψεως αποφάσεως.

43. Τα επιχειρήματα που αναπτύσσουν εκτίθενται ως ακολούθως.

44. Πρώτον, ισχυρίζονται ότι το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης καθορίζει την κατά το κοινό δίκαιο διαδικασία λήψεως αποφάσεως για την έκδοση πράξεων που επιτρέπουν την πραγματοποίηση των στόχων του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης.

45. Αντιθέτως, το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης αφορά την εν προκειμένω εξαιρετική διαδικασία. Παρόμοιο συμπέρασμα συνάγεται από το κείμενο αυτής της

διατάξεως η οποία ορίζει ρητώς ότι «*Κατά παρέκκλιση* από τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως της παραγράφου 1 [...]» [21]. Το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι οι περισσότερες από τις γλωσσικές αποδόσεις αυτής της διατάξεως έχουν την ίδια διατύπωση και ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου [22], η ερμηνεία που προκύπτει από την πλειονότητα των γλωσσικών αποδόσεων είναι η επιβαλλόμενη.

46. Το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία, κάθε παρέκκλιση ή εξαίρεση από ένα γενικό κανόνα πρέπει να ερμηνεύεται στενά [23]. Όμως, το να γίνει δεκτή η προτεινόμενη από την Ισπανική Κυβέρνηση ερμηνεία της εκφράσεως «διαχείριση των υδάτινων πόρων» που περιέχει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης θα είχε ως κατάληξη κάθε κοινοτικό μέτρο που αφορά το νερό να πρέπει να υπόκειται στην εξαιρετική διαδικασία που προβλέπει η διάταξη αυτή, πράγμα που θα στερούσε από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα την αρχή που εξαγγέλλεται με το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

47. Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από όλους τους παρεμβαίνοντες διαδίκους, παραδέχεται ότι η ουσιώδης δυσκολία που τίθεται στην παρούσα υπόθεση συνίσταται στον ορισμό της εννοίας της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων» που περιέχεται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της Συνθήκης.

48. Κατά το Συμβούλιο, η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνευθεί κατ' αναλογία προς τους διαφορετικούς όρους που περιέχει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, ήτοι «τη χωροταξία» και «τις χρήσεις της γης». Το κοινό σημείο μεταξύ των τριών αυτών εννοιών συνίσταται στην αντίληψη των «έργων» για τη βελτίωση του περιβάλλοντος. Επομένως, ο επίμαχος όρος πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι επιβάλλει στην Κοινότητα να συμμορφώνεται προς τη διαδικασία του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης αποκλειστικώς και μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η οικεία πράξη έχει ως αποκλειστικό και ουσιώδη στόχο τον έλεγχο του ύδατος, δηλαδή αν με αυτήν επιχειρείται να ρυθμιστεί η χρησιμοποίηση του ύδατος από ποσοτικής απόψεως. Το Συμβούλιο παραθέτει ως παράδειγμα τα μέτρα που αφορούν την πραγματοποίηση υδραυλικών έργων προς τον σκοπό ρυθμίσεως των υδατορρευμάτων ή του ελέγχου της στάθμης εκροής των υδάτων.

49. Με την ίδια συλλογιστική, η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η έννοια της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων» πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρεται στον έλεγχο των υδάτινων πόρων στην αμιγώς φυσική τους διάσταση. Για να καταστήσει εναργή αυτόν τον ορισμό εκθέτει ότι στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης εμπίπτουν οι πράξεις που έχουν ως ουσιώδη σκοπό τη ρύθμιση της χρησιμοποιήσεως των διαθεσίμων ποσοτήτων ύδατος (άντληση για την άρδευση), τον έλεγχο και τη ρύθμιση των παροχών, την κατασκευή έργων για την εκμετάλλευση των υδάτινων πόρων (π.χ., τις κατασκευές φραγμάτων για διάφορες χρήσεις, ιδίως αυτών που προορίζονται για την εκμετάλλευση της υδραυλικής ενέργειας, τις κατασκευές έργων για τη ναυσιπλοΐα [...]).

21 — Η υπογράμμιση δική μου.

22 — Αποφάσεις της 22ας Απριλίου 1997, C-310/95, Road Air (Συλλογή 1997, σ. I-2229, σκέψεις 30 έως 33), και της 17ης Σεπτεμβρίου 1997, C-83/96, Dega (Συλλογή 1997, σ. I-5001, σκέψεις 6 και 13).

23 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1995, C-399/93, Oude Luttikhuis κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-4515, σκέψη 23).

50. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι η επίμαχη έννοια αναφέρεται κυρίως στη χρησιμοποίηση του ύδατος ή στην οικονομική εκμετάλλευση του ύδατος.

51. Ομοίως, η Φινλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η έννοια αυτή εμπεριέχει την αντίληψη ότι πρέπει να ρυθμιστεί η χρησιμοποίηση του ύδατος. Παραθέτει έτσι τις πράξεις που σκοπούν στη ρύθμιση, την κατασκευή υδραυλικών έργων, τη χρησιμοποίηση της υδραυλικής ενέργειας, την αποστράγγιση των υδάτων για την άρδευση.

52. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, εκτός από την αμιγώς φυσική διάσταση που συνεπάγεται η έκφραση «διαχείριση των υδάτινων πόρων», η επίμαχη έννοια αναφέρεται επίσης κυρίως στις δράσεις που πραγματοποιούνται σε τομείς που εμπίπτουν παραδοσιακώς στην εθνική κυριαρχία όπως είναι τα δικαιώματα που αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το άρθρο 222 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 295 ΕΚ) [24]. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης είναι το κατάλληλο νομικό έρεισμα οσάκις, χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος, θίγεται το διέπον την ιδιοκτησία δίκαιο των κρατών μελών. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, όταν κοινοτικά μέτρα αφαιρούν μέρος του δικαιώματος που έχουν τα κράτη μέλη να διαθέτουν το εθνικό τους έδαφος για την πραγματοποίηση έργων υποδομής, η σχεδιαζόμενη από την Κοινότητα δράση δεν μπορεί να υιοθετηθεί παρά μόνο βάσει του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Με την επιλογή αυτής της περίπλοκης εκφράσεως, αντί αυτής της — γενικότερης — προστασίας της διαχειρίσεως των υδάτων, καθίσταται σαφές ότι οι συντάκτες της Συνθήκης θέλησαν να καλύψουν έναν ειδικό τομέα της σχετικής με το ύδωρ νομοθεσίας.

53. Τελικώς, το Συμβούλιο και οι διάφοροι παρεμβαίνοντες διάδικοι υποστηρίζουν ότι η επιλογή της ακολουθητέας διαδικασίας για τη θέσπιση μιας πράξεως που εμπίπτει στην κοινή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος εξαρτάται από τον σκοπό και το περιεχόμενο της οικείας πράξεως. Μόνον το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης πρέπει να θεωρείται ως το κατάλληλο έρεισμα πράξεως που σκοπεί κυρίως στην προστασία της ποιότητας των υδάτων, *ακόμη και αν* πρόκειται επίσης για τις ποσοτικές πτυχές της διαχειρίσεως των υδάτων *υπό την προϋπόθεση ότι* οι πτυχές αυτές είναι παρεπομένης φύσεως σε σχέση με τον κύριο σκοπό της προστασίας της ποιότητας του ύδατος. Αντιθέτως, αν η πράξη σκοπεί κυρίως στην από ποσοτική άποψη διαχείριση των υδάτινων πόρων, θα πρέπει να θεσπίζεται βάσει του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2.

54. Κατ' αυτούς, από την ανάλυση τόσο του σκοπού όσο και του περιεχομένου των διατάξεων της Συμβάσεως αποδεικνύεται ότι το ζήτημα για το οποίο μεριμνούν τα συμβαλλόμενα μέρη είναι να τεθούν σε εφαρμογή μέτρα και μηχανισμοί που καθιστούν δυνατή την επίτευξη προστασίας της ποιότητας των υδάτων του Δούναβη. Τα μέτρα διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων που προβλέπει η Σύμβαση είναι απλώς επικουρικής φύσεως. Με άλλα λόγια, η Σύμβαση αφορά δευτερευόντως μόνον τις ποσοτικές πτυχές των υδάτων του Δούναβη και ο κύριος σκοπός της συνίσταται στην καταπολέμηση της ρυπάνσεώς του.

24 – Το οποίο ορίζει ότι «Η παρούσα Συνθήκη δεν προδικάζει με κανέναν τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη».

IV — Εκτίμηση

Α — *Οι προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

55. Ο μοναδικός λόγος προς στήριξη των ισχυρισμών του Βασιλείου της Ισπανίας αντλείται από την παράβαση ουσιώδους τύπου της Συνθήκης κατά την έννοια του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, και, πιο συγκεκριμένα, από τη φερόμενη ως εσφαλμένη επιλογή του νομικού ερείσματος που επέλεξε το Συμβούλιο για την έκδοση της αποφάσεως 97/825.

56. Σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς της Ισπανικής Κυβερνήσεως [25], το πρόβλημα της συντρέχουσας εφαρμογής διαφόρων νομικών ερεισμάτων τίθεται ακόμη και αν η προσβαλλόμενη πράξη δεν αφορά την πραγματοποίηση διαφορετικών κοινοτικών πολιτικών. Πράγματι, κάθε πλάνη στην οποία υποπίπτει ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να χαρακτηρίζεται ως πλάνη περί την επιλογή του ορθού νομικού ερείσματος, που συνιστά ουσιώδη παράβαση ικανή να επηρεάσει το κύρος της πράξεως, όταν η πλάνη αυτή:

— αφορά την επιλογή της κατάλληλης διατάξεως της Συνθήκης [26] και

— μπορεί να στερήσει τα κράτη μέλη ή τα κοινοτικά όργανα από το δικαίωμά τους να συμμετέχουν ενεργώς στην κατάρτιση ενός νομοθετήματος ή να αντιτάσσονται στην υιοθέτησή του, επομένως, να επηρεάζουν αυτό τούτο το περιεχόμενο του νομοθετήματος [27].

57. Όμως, όπως ακριβώς η πλάνη που σημειώνεται κατά την επιλογή της κοινής πολιτικής που αφορά η προς έκδοση πράξη, η πλάνη που σημειώνεται κατά την επιλογή της ορθής διαδικασίας λήψεως αποφάσεως — όπως καθορίζεται στο πλαίσιο μιας πολιτικής που θεσπίζεται με τη Συνθήκη, μάλιστα δε σ' ένα άρθρο της Συνθήκης — μπορεί να στερήσει τα κράτη μέλη ή τα κοινοτικά όργανα από το δικαίωμά τους να ασκούν την επιρροή τους επί αυτού τούτου του περιεχομένου της πράξεως. Ως εκ τούτου, η πλάνη αυτή δεν συνιστά απλώς τυπική πλημμέλεια, αλλά και ουσιαστική παράβαση που μπορεί να θίξει το κύρος της πράξεως [28].

58. Εν προκειμένω, η διαδικασία λήψεως αποφάσεως που προβλέπει την ομόφωνη ψήφο των μελών του Συμβουλίου θεσπίστηκε για να παράσχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διαθέτουν δικαίωμα αρνησικυρίας, οσάκις ορισμένες δραστηριότητες ανατίθενται στον κοινοτικό νομοθέτη σε τομείς που

25 — Βλ. το σημείο 9 της προσφυγής της Ισπανικής Κυβερνήσεως.

26 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1999, C-42/97, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1999, σ. I-869).

27 — Βλ. αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1987, σ. 1493), και της 29ης Μαρτίου 1990, C-62/88, Ελλάδα κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1990, σ. I-1527).

28 — Ibidem, κατ' αναλογία.

εμπίπτουν παραδοσιακώς στην αποκλειστική δικαιοδοσία των κρατών μελών [29] ή ακόμη οσάκις τα κράτη μέλη και η Κοινότητα διαθέτουν συντρέχουσες αρμοδιότητες σε ορισμένους τομείς [30] και τα κράτη μέλη επιθυμούν να διατηρήσουν σημαντική εξουσία ως προς την κατεύθυνση που πρέπει να λάβει η δράση της Κοινότητας. Η πλάνη στην επιλογή της ορθής διαδικασίας λήψεως αποφάσεως στο πλαίσιο των δράσεων που εμπίπτουν στον ίδιο τίτλο της Συνθήκης, όπως εν προκειμένω στο περιβάλλον, στερεί τα κράτη μέλη από το δικαίωμα που τους αναγνωρίζει η Συνθήκη να κάνουν χρήση του δικαιώματός τους αρνησικυρίας.

59. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί το Δικαστήριο αφορά τον καθορισμό του ορθού νομικού ερείσματος της προσβαλλομένης αποφάσεως.

Β — *Η νομολογία του Δικαστηρίου*

60. Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή του νομικού ερείσματος μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά δικαστικού ελέγχου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως [31].

61. Επιπλέον, προκειμένου να καθοριστεί αν η βαλλόμενη πράξη εκδόθηκε βάσει της κατάλληλης διατάξεως της Συνθήκης, επιβάλλεται να ελέγχεται αν τα μελετώμενα μέτρα συνδέονται κυρίως με έναν τομέα δράσεως, ενώ τα αποτελέσματα επί άλλων τομέων έχουν παρεπόμενο μόνο χαρακτήρα, ή αν οι δύο πτυχές είναι εξίσου ουσιώδεις [32]. Στην πρώτη περίπτωση, αρκεί η χρησιμοποίηση ενός μόνο νομικού ερείσματος [33]. Στη δεύτερη περίπτωση, αυτό δεν αρκεί [34] και το κοινοτικό όργανο οφείλει τότε να εκδώσει την πράξη βάσει των δύο διατάξεων στις οποίες στηρίζεται η αρμοδιότητά του [35]. Πάντως, μια τέτοια σώρευση αποκλείεται οσάκις οι διαδικασίες που προβλέπονται ως προς το ένα ή το άλλο νομικό έρεισμα είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους [36]. Αυτό συμβαίνει κατ' ανάγκην οσάκις τα δύο νομικά ερείσματα προβλέπουν διαδικασίες λήψεως αποφάσεως που δεν παρέχουν τις ίδιες προνομίες στα όργανα που συμμετέχουν στην έκδοση της πράξεως.

62. Εν προκειμένω, το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης προβλέπει για την έκδοση μιας πράξεως που εμπίπτει στην πολιτική που ορίζεται στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης δύο ασυμβίβαστους μεταξύ τους τύπους διαδικασίας λήψεως αποφάσεως. Πράγματι, η πράξη που στηρίζεται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης πρέπει να εκδοθεί από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία στο πλαίσιο

29 — Π.χ., στον φορολογικό τομέα, βλ. το άρθρο 99 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 93 ΕΚ) και τα όσα εκθέτω στο σημείο 95 αυτών των προτάσεων.

30 — Δηλαδή σε τομείς για τους οποίους εφαρμόζεται η αρχής της επικουρικότητας [(άρθρο 3 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 5 ΕΚ)], όπως συμβαίνει στον τομέα της κοινής περιβαλλοντικής πολιτικής.

31 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939, σκέψη 7), και της 23ης Φεβρουαρίου 1999, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 36.

32 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις προπαρατεθείσες αποφάσεις του διοξειδίου του τιτανίου (σκέψεις 23 και 24), και της 17ης Μαρτίου 1993, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (σκέψεις 13, 14 και 20).

33 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-4529, σκέψη 17), και της 26ης Μαρτίου 1996, C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψεις 32 και 33).

34 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1989, 242/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1989, σ. 1425, σκέψεις 33 έως 37), και της 7ης Μαρτίου 1996, C-360/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1195, σκέψη 30).

35 — Βλ. την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 165/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5545, σκέψεις 6 έως 13).

36 — Βλ. απόφαση του διοξειδίου του τιτανίου, προπαρατεθείσα, σκέψεις 17 έως 21.

μιας διαδικασίας που ορίζει το άρθρο 189 Γ της Συνθήκης. Αντιθέτως, η πράξη που στηρίζεται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης πρέπει να εκδοθεί από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομοφώνως στο πλαίσιο μιας διαδικασίας διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

63. Κατά συνέπεια, πρέπει να καθοριστεί το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 130 Σ.

Γ — *Το πεδίο εφαρμογής, αντιστοίχως, των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 130 Σ της Συνθήκης*

64. Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι μόνον τα μέτρα που προορίζονται αποκλειστικώς για την αποτροπή της ρυπάνσεως του ύδατος και τα οποία δεν περιέχουν καμία διάταξη για τη χρησιμοποίηση του ύδατος από τον άνθρωπο, στα οποία περιλαμβάνεται η οδηγία 91/676, υπάγονται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Αντιθέτως, από το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, εξαρτώνται οι πράξεις που περιέχουν διατάξεις που αφορούν άμεσα ή έμμεσα, κυρίως ή δευτερευόντως, τη χρησιμοποίηση του ύδατος από τον άνθρωπο [37].

65. Πράγματι, η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι οι συντάκτες της Συνθήκης, αναφέροντας «τη διαχείριση των υδάτινων πόρων» μεταξύ των μέτρων που υπάγονται στη διαδικασία του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης, θέλησαν να υπογραμμίσουν ότι στο ύδωρ, λόγω του χαρακτήρα του ως απολύτως ουσιώδους για την ανθρώπινη ζωή φυσικού πόρου, έπρεπε να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή. Η Ισπανική Κυβέρνηση καταλήγει ότι όλες οι δράσεις που αφορούν το ύδωρ, θεωρούμενο *από ποιοτικής ή ποσοτικής απόψεως*, υπάγονται κατ' αρχήν στην ειδική διαδικασία που επιβάλλει την ομοφωνία του Συμβουλίου.

66. Νομίζω ότι συνιστά τουλάχιστον αντίφαση — για να μην πω ανακολουθία — ο ισχυρισμός, αφενός, ότι οι δράσεις που αφορούν το ύδωρ, θεωρούμενο από ποιοτικής και ποσοτικής απόψεως, υπάγονται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, και ότι, αφετέρου, τα μέτρα που προορίζονται αποκλειστικά για την αποτροπή της ρυπάνσεως του ύδατος εξαρτώνται από το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1. Τα μέτρα αυτά εμπίπτουν πράγματι στο πεδίο εφαρμογής της πολιτικής για την προστασία της ποιότητας του ύδατος. Όμως, αν γινόταν δεκτή η συλλογιστική του Βασιλείου της Ισπανίας, τα μέτρα αυτά θα έπρεπε να υπάγονται στη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2.

67. Επιπλέον, πρέπει να παρατηρηθεί ότι τα μέτρα που προορίζονται για την αποτροπή της ρυπάνσεως του ύδατος περιέχουν συχνότατα διατάξεις που έχουν επιπτώσεις στον τρόπο με τον οποίο ο άνθρωπος επιτρέπεται να χρησιμοποιεί το ύδωρ. Αυτό, εξάλλου, συμβαίνει με ορισμένες διατάξεις της οδηγίας 91/676 η οποία όμως, κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, εγκύρως στηρίζεται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Η οδηγία αυτή έχει ως σκοπό να

37 — Βλ. ιδίως τα σημεία 12 έως 14 και 33 του υπομνήματος απαντήσεως της Ισπανικής Κυβερνήσεως.

απαγορευθεί στους γεωργούς να ασκούν τη δραστηριότητά τους κατά τρόπο που προκαλεί ή επαυξάνει τη ρύπανση από τα νιτρικά ιόντα των γλυκών υδάτων και των υπογείων υδάτων. Κατά συνέπεια, επιβάλλει στα κράτη μέλη τη λήψη μέτρων που έχουν άμεση ή έμμεση επίπτωση στον τρόπο με τον οποίο οι γεωργοί χρησιμοποιούν το ύδωρ. Το άρθρο 5 της εν λόγω οδηγίας περιέχει επομένως διατάξεις που απαγορεύουν στους γεωργούς να χύνουν απευθείας τα χρησιμοποιημένα ύδατα με υψηλή περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα ή τις αζωτούχες ενώσεις στους ποταμούς και οι οποίες τους υποχρεώνουν να αποθηκεύουν τα απόβλητα κτηνοτροφίας. Σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς του Βασιλείου της Ισπανίας, η οδηγία αυτή, η οποία έχει ως αποκλειστικό σκοπό την αποτροπή της ρυπάνσεως του ύδατος, περιέχει εντούτοις διατάξεις που έχουν άμεση ή έμμεση επίπτωση στη χρησιμοποίηση του ύδατος από τον άνθρωπο.

68. Κατά συνέπεια, το κριτήριο που προτείνει το Βασίλειο της Ισπανίας, προκειμένου να διακρίνει τις πράξεις που υπάγονται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, από αυτές που υπάγονται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης, δεν είναι το κατάλληλο.

69. Κατ' εμέ, από τα άρθρα της Συνθήκης που αφορούν την κοινή περιβαλλοντική πολιτική προκύπτει ότι όλες οι δράσεις της Κοινότητας που σκοπούν στην προστασία του συνόλου των κοινών φυσικών πόρων, συμπεριλαμβανομένου του ύδατος, θεωρουμένων από ποιοτικής ή ποσοτικής απόψεως, υπάγονται κατ' αρχήν στη γενική διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

70. Τούτο απορρέει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, που προβλέπει σαφώς, ας το υπενθυμίσω, ότι:

«Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, αποφασίζει τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 130 Ρ.»

71. Με τη χρήση της οριστικής του ενεστώτα [38] και με τη γενική παραπομπή στο σύνολο των στόχων που αφορά το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης, χωρίς να διατυπώνεται καμία επιφύλαξη, οι συντάκτες της Συνθήκης καθιστούν σαφές ότι η διάταξη αυτή θέτει έναν επιτακτικό κανόνα γενικού περιεχομένου [39].

72. Το κείμενο του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 1, της Συνθήκης επιβεβαιώνει την ερμηνεία αυτή.

73. Το άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 1, ορίζει τους στόχους της κοινής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος. Το ίδιο το άρθρο

38 – Σε όλες τις γλωσσικές αποδόσεις της Συνθήκης, η σύνταξη αυτής της φράσεως, η έγκλιση καθώς και ο χρόνος του ρήματος που χρησιμοποιείται καθιστούν σαφές και αναμφισβήτητο ότι το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να τηρεί τη διαδικασία αυτή (οριστική του ενεστώτα στις γλωσσικές αποδόσεις στα γερμανικά, δανικά, γαλλικά, ελληνικά, ιταλικά, ολλανδικά, οριστική στη φινλανδική γλωσσική απόδοση και οριστική μέλλοντα στις γλωσσικές αποδόσεις στα αγγλικά, ισπανικά, ιρλανδικά, πορτογαλικά, σουηδικά).

39 – Βλ. την απόφαση της 21ης Μαρτίου 2000, C-6/99, Greenpeace France κ.λπ. (Συλλογή σ. I-1651, σκέψεις 28 έως 30).

δεν θέτει κανένα περιορισμό ως προς το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής αυτής της πολιτικής. Προβλέπει γενικώς ότι ένας από τους στόχους της πολιτικής αυτής συνίσταται στην επίβλεψη της συνετούς και ορθολογικής χρησιμοποιήσεως των φυσικών πόρων.

74. Με την έκφραση «φυσικοί πόροι» γίνεται παραδοσιακώς διάκριση μεταξύ των ανανεώσιμων φυσικών πόρων [όπως του ύδατος, του αέρα, της πανίδας και της χλωρίδας) και των μη ανανεώσιμων φυσικών πόρων (όπως ορισμένων πρώτων υλών, ορισμένων ορυκτών ή μετάλλων όπως είναι το πετρέλαιο, το φυσικό αέριο, το ουράνιο. ο χρυσός [...]).

75. Ο στόχος που αφορά «τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων» εκφράζει την αντίληψη ότι οι αναφερόμενες στην προστασία δράσεις, οι οποίες αφορούν τα ιδιαίτερα στοιχεία του περιβάλλοντος που αποτελούνται από τους φυσικούς πόρους, πρέπει να πραγματοποιούνται με την τήρηση επακριβών κανόνων [40].

76. Η έκφραση «*συνετή χρησιμοποίηση*» σημαίνει ότι η κοινή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος πρέπει να τείνει στην πρόληψη των κινδύνων ρυπάνσεως που θα μπορούσαν να υποστούν οι φυσικοί πόροι. Επομένως, τονίζεται η ανάγκη προβλέψεως *μέτρων για τη διατήρηση της ποιότητας* των φυσικών πόρων.

77. Η έκφραση «*ορθολογική χρησιμοποίηση*» υποδηλώνει ότι η κοινή περιβαλλοντική πολιτική σκοπεί στην αποφυγή κάθε σπατάλης, στη χρησιμοποίηση μόνον της ποσότητας φυσικών πόρων που μπορεί να υλοποιήσει τις υφιστάμενες ανάγκες του ανθρώπου κατά τρόπον ώστε να μη διακυβεύονται οι ανάγκες των μελλουσών γενεών. Ο στόχος της «αειφόρου αναπτύξεως» [41], που είναι εγγενής στην κοινή πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος, αντιμετωπίζεται έτσι μέσω του κανόνα ότι οι φυσικοί πόροι πρέπει να χρησιμοποιούνται ορθολογικώς. Τονίζεται εδώ η ανάγκη εφαρμογής *μέτρων για τη διατήρηση της ποσότητας* των φυσικών πόρων.

78. Τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την πραγματοποίηση του στόχου που αφορά «τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων» διαφέρουν ανάλογα με το είδος των οικείων φυσικών πόρων.

40 — Βλ., μεταξύ άλλων, τη δήλωση του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 22ας Νοεμβρίου 1973, σχετικά με ένα πρόγραμμα δράσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος (ΙΟ C 112, σ. 1, ειδικότερα σ. 40), καθώς και τα ψηφίσματα του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου, σχετικά με τη συνέχιση και την υλοποίηση πολιτικής και προγράμματος δράσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος της 17ης Μαΐου 1977 (ΙΟ C 139, σ. 1, ειδικότερα σ. 12, άλλως αποκαλούμενο «πρώτο πρόγραμμα δράσεως»)· της 7ης Φεβρουαρίου 1983 (1982-1986) (ΙΟ C 46, σ. 1, ειδικότερα σ. 29, άλλως αποκαλούμενο «δεύτερο πρόγραμμα δράσεως»), και της 19ης Οκτωβρίου 1987 (1987-1992) (ΙΟ C 328, σ. 1, ειδικότερα 29, άλλως αποκαλούμενο «τρίτο πρόγραμμα δράσεως»).

41 — Για μια ευρύτερη ανάπτυξη ως προς το περιεχόμενο αυτής της εννοίας, βλ. τα σημεία 54 έως 57 των προτάσεών μου της 7ης Μαρτίου 2000 στην υπόθεση C-371/98, First Corporate Shipping (απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2000, Συλλογή 2000, σ. I-9235, σ. I-9237).

79. Αν πρόκειται για την προστασία των ανανεώσιμων φυσικών πόρων, τα προτεινόμενα μέτρα πρέπει να τείνουν στην ενθάρρυνση μιας λελογισμένης χρησιμοποιήσεως που καθιστά δυνατή την κανονική τους ανανέωση. Παραδείγματος χάριν, όσον αφορά το ύδωρ, θα μπορούσε να οριστεί ότι δεν πρέπει να πραγματοποιούνται αντλήσεις στα υδάτινα κοιτάσματα κατά τρόπον ώστε οι πηγές αυτές να μη στερέψουν.

80. Όσον αφορά τους μη ανανεώσιμους φυσικούς πόρους, τα επιβαλλόμενα μέτρα πρέπει να εμποδίζουν την ταχεία τους εξάντληση. Θα ήταν, π.χ., δυνατό να επιβληθούν απαγορεύσεις εκμεταλλεύσεως, αντλήσεως ή χρησιμοποιήσεως των υπό εξάντληση φυσικών πόρων ή ακόμη να εξαρτηθεί η άντληση ή η χρησιμοποίηση μη ανανεώσιμων φυσικών πόρων από άδειες εκμεταλλεύσεως με αυστηρώς καθορισμένο βαθμό συχνότητας και εντάσεως.

81. Επομένως, από την εξέταση του άρθρου 130 Ρ, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης, προκύπτει ότι *όλες οι δράσεις* της Κοινότητας που σκοπούν στην *από ποιοτική ή ποσοτική άποψη διατήρηση του συνόλου των φυσικών πόρων,* μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται επίσης το ύδωρ, υπάγονται *κατ' αρχήν* στη διαδικασία του άρθρου 189 Γ της Συνθήκης.

82. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο ιδιαίτερος φυσικός πόρος τον οποίο αποτελεί το ύδωρ δεν αποκλείεται, κατ' αρχήν, από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

83. Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της Συνθήκης, από το κείμενο του άρθρου αυτού προκύπτει σαφώς ότι η ομόφωνη ψήφος του Συμβουλίου απαιτείται μόνον όταν τα θεσπιζόμενα μέτρα αφορούν ορισμένες πράξεις όπως, μεταξύ άλλων, τα μέτρα «*διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων*». Επομένως, για να εξακριβωθούν οι δράσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής αυτού του άρθρου, πρέπει να καθορίσουμε την έννοια της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων».

Δ — *Η έννοια της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων»*

84. Κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, η έννοια της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων» συγχέεται με τη γενικότερη έννοια της «διαχειρίσεως» ή «χρησιμοποιήσεως του ιδιαίτερου φυσικού πόρου που αποτελεί το ύδωρ». Ο ορισμός αυτός έχει ως συνέπεια ότι όλα τα μέτρα που αφορούν άμεσα ή έμμεσα, κυρίως ή δευτερευόντως, το από ποιοτικής ή ποσοτικής απόψεως ύδωρ εμπίπτουν κατ' αρχήν στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

85. Ο ορισμός αυτός δεν μπορεί να γίνει δεκτός, διότι, ιδίως, από το κείμενο του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 130 Ρ, παράγραφος 1, της Συνθήκης, προκύπτει ότι το ύδωρ, ως ιδιαίτερος φυσικός πόρος, δεν αποκλείεται κατ' αρχήν από το πεδίο εφαρμογής του

άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1. Η έννοια της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων» έχει, κατ' εμέ, συγκεκριμένο περιεχόμενο που δεν συγχέεται με την έννοια της «διαχειρίσεως του ιδιαίτερου φυσικού πόρου που αποτελεί το ύδωρ», αλλά συνιστά ένα ιδιαίτερο στοιχείο της δεύτερης αυτής έννοιας. Η επίμαχη έννοια περιλαμβάνεται επομένως στην έννοια της «πολιτικής της προασπίσεως του φυσικού πόρου που αποτελείται από το ύδωρ».

86. Διαπιστώνω ότι η αναφορά στη σημασιολογική ερμηνεία για τον ορισμό της επίμαχης έννοιας δεν ικανοποιεί λόγω της ποικιλίας των εκφράσεων και της σημασίας τους στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις της Συνθήκης [42].

87. Κατ' εμέ, οι διατάξεις του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, μπορούν να ερμηνευθούν μόνο σε σχέση με το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης, το οποίο ορίζει, όπως είναι γνωστό, ότι, για να εξασφαλιστεί αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να θεσπίσει συγκεκριμένα μέτρα εμπνεόμενος από τις αρχές που εξαγγέλλονται στην παράγραφο 2 και τηρώντας τα κριτήρια που απαριθμούνται στην παράγραφο 3. Επιπλέον, νομίζω ότι οι λόγοι που ώθησαν τους συντάκτες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση να θεσπίσουν την ειδική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης μπορούν να ρίψουν φως στο περιεχόμενο αυτής της έννοιας.

42 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις διάφορες σημασιολογικές αναλύσεις που προτείνει τόσο το προσφεύγον κράτος όσο και τα διάφορα κράτη μέλη που παρενέβησαν στην παρούσα δίκη.

88. Το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης καταγράφει περιοριστικώς *τρεις κατηγορίες πράξεων* που υπάγονται στην ειδική διαδικασία που περιγράφει.

89. Το κοινό σημείο μεταξύ αυτών των τριών κατηγοριών μέτρων είναι ότι, μολονότι έχουν ως πρωταρχικό στόχο την εξασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος, τα κοινοτικά όργανα είναι αναγκασμένα, για να στεφθούν με επιτυχία οι δράσεις τους, να παρεμβαίνουν ή να επεμβαίνουν, παρεμπιπτόντως ή επικουρικώς, σε τομείς που εμπίπτουν παραδοσιακώς στην κυριαρχική εξουσία των κρατών μελών, όπως είναι η ενέργεια, η χωροταξία, η φορολογία, και επί των οποίων τομέων τα κράτη εννοούν να εξακολουθούν να έχουν ευρείες αρμοδιότητες.

90. Γι' αυτόν τον λόγο, όταν η εφαρμογή των δράσεων που αποφασίζονται από τα κοινοτικά όργανα συνεπάγεται την παρέμβαση της Κοινότητας στους τομείς αυτούς, οι συντάκτες της Συνθήκης αποφάσισαν ότι η ομόφωνη ψήφος των μελών του Συμβουλίου πρέπει να αποτελεί τον κανόνα ώστε κάθε κράτος μέλος να έχει τη δυνατότητα να κάνει χρήση του δικαιώματος αρνησικυρίας.

91. Το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίπτωση, της Συνθήκης διευκρινίζει *ευθύς εξαρχής* ότι «διατάξεις κυρίως φορολογικού χαρακτήρα» πρέπει να θεσπίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

92. Το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίπτωση, της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης, έχει την έννοια ότι μόνον τα μέτρα φορολογικού κυρίως χαρακτήρα που σκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο.

93. Μεταξύ των «διατάξεων κυρίως φορολογικού χαρακτήρα», κατά την έννοια του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίπτωση, μπορούν να αναφερθούν ιδιαιτέρως μέτρα φορολογικής ελαφρύνσεως υπέρ των επιχειρηματιών που χρησιμοποιούν «ίδιους ενεργειακούς πόρους».

94. Πρέπει ομοίως να αναφερθούν οι «οικολογικοί φόροι» — ειδικοί εναρμονισμένοι φόροι που αφορούν τους χρήστες προϊόντων που προκαλούν ρύπανση [43] — η θέσπιση των οποίων ανταποκρίνεται στις επιταγές της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

95. Η ειδική διαδικασία που θεσπίζει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίπτωση, της Συνθήκης μπορεί να αντιπαρατεθεί προς τη διαδικασία του άρθρου 99 της Συνθήκης, που υποχρεώνει το Συμβούλιο να αποφασίζει ομοφώνως στον τομέα της φορολογικής εναρμονίσεως, ο οποίος αφορά φόρους κύκλου εργασιών, ειδικούς φόρους καταναλώσεως και άλλους έμμεσους φόρους. Το δικαίωμα αυτό αρνησικυρίας που παρέχεται στα κράτη μέλη είναι το αποτέλεσμα πολιτικής επιλογής των συντακτών της Συνθήκης. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως της κοινοτικής διαδικασίας ολοκληρώσεως, τα κράτη μέλη θέλουν να διατηρούν ευρεία εξουσία, οσάκις οι πράξεις της Κοινότητας αφορούν μέτρα φορολογικού κυρίως χαρακτήρα που μπορούν να προστατεύσουν το περιβάλλον, λόγω των συνεπειών που μπορούν να έχουν οι πράξεις αυτές για την εθνική τους οικονομία. Επομένως, εξάρτησαν τη λήψη αυτού του είδους μέτρων από την ομοφωνία των μελών του Συμβουλίου.

96. Η δεύτερη κατηγορία πράξεων που υπάγονται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης αφορά «τα μέτρα που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού».

97. Το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης, θεωρούμενο σε συνδυασμό με το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης, έχει την έννοια ότι μόνον οι πράξεις που σκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος και επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού πρέπει να εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο.

43 — Βλ., μεταξύ άλλων, την πρόταση οδηγίας (92/C 196/01) του Συμβουλίου με την οποία επιβάλλεται φόρος επί των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και επί της ενέργειας (ΕΕ 1992, C 196, σ. 1).

98. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να αντιπαρατεθούν προς τη δήλωση 9, που αποτελεί παράρτημα της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως και η οποία προέβλεπε ότι «Η Συνδιάσκεψη επιβεβαιώνει ότι η δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος δεν πρέπει να παρεμβάλλεται στην εθνική πολιτική εκμετάλλευσης των ενεργειακών πόρων». Η δήλωση αυτή προσαρτήθηκε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, διότι τα κράτη μέλη είχαν τον φόβο ότι τα άρθρα 130 Ρ και 130 Σ της Συνθήκης, θεωρούμενα από κοινού, μπορούσαν ενδεχομένως να επιτρέψουν στον κοινοτικό νομοθέτη να οικειοποιηθεί εν μέρει ή να περιορίσει τα δικαιώματά τους εκμεταλλεύσεως ορισμένων φυσικών πόρων απαραίτητων για τον καθορισμό και την εφαρμογή της ενεργειακής τους πολιτικής [44], σε μια εποχή κατά την οποία η ενέργεια δεν περιελαμβάνετο μεταξύ των αποστολών που ανατίθενται στην Κοινότητα βάσει του άρθρου 3 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 3 ΕΚ) [45].

99. Η δήλωση αυτή δεν επιβεβαιώθηκε με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αντιθέτως, οι συντάκτες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση τροποποίησαν το άρθρο 130 Σ και συμπλήρωσαν τη διάταξη αυτή προσθέτοντας την παράγραφο 2, η οποία προβλέπει ρητώς ότι η Κοινότητα μπορεί, χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος, να θεσπίζει μέτρα που μπορούν να παρεμβάλλονται στον τομέα της ενεργειακής πολιτικής που καθορίζεται από τα κράτη μέλη. Στην ίδια συλλογιστική, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι αναγνωρίζεται στην Κοινότητα, από την ενάρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, κάποια εξουσία στον τομέα της ενέργειας. Το άρθρο 3, στοιχείο τ', της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 3, στοιχείο υ', ΕΚ) περιέχει «μέτρα στους τομείς της ενέργειας [...]». Ομοίως, το πέμπτο πρόγραμμα δράσεως για το περιβάλλον [46] εξαγγέλλει ότι «ο ρόλος της ενεργειακής πολιτικής [...] είναι νευραλγικός για να επιτευχθεί η αειφόρος ανάπτυξη» [47], το δε ψήφισμα του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 1996, σχετικά με τη λευκή βίβλο «Ενεργειακή πολιτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση» [48], διευκρινίζει ότι, για να εξασφαλιστεί συνεχής οικονομική ανάπτυξη, η Κοινότητα πρέπει να εφαρμόσει μια ενεργειακή πολιτική μέσω της επεξεργασίας μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής ενεργειακού εφοδιασμού αποτελεσματικού και ασφαλούς για ένα υγιές περιβάλλον.

100. Μεταξύ των μέτρων «που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού» μπορούν να αναφερθούν μέτρα που υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να

44 — Η ενέργεια που παράγεται από ορισμένους φυσικούς πόρους, όπως το πετρέλαιο, το φυσικό αέριο, το ουράνιο, θα μπορούσε να αποτελέσει το αποτέλεσμα δράσεων που αποφασίζει η Κοινότητα για «τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων» (βλ. τα σημεία 75 έως 80 αυτών των προτάσεων).

45 — Από τη δήλωση αυτή προέκυπτε ότι η κοινοτική πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος δεν μπορούσε να αφορά τα μέταλλα, ως φυσικούς πόρους που μπορούν να εξορύσσονται από το έδαφος. Η πολιτική αυτή τα αφορούσε μόνον όταν έπρεπε να προληφθούν οι κίνδυνοι για το περιβάλλον που δημιουργούνται από την εκμετάλλευσή τους [βλ., ιδίως, τις διάφορες αποφάσεις του Συμβουλίου που αφορούν την καταπολέμηση της ρυπάνσεως που προξενεί η απόρριψη υδρογονανθράκων στη θάλασσα και, ειδικότερα, την απόφαση 81/971/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1981, περί καθιερώσεως ενός κοινοτικού συστήματος πληροφορήσεως για τον έλεγχο και τη μείωση της ρυπάνσεως που προξενεί η απόρριψη υδρογονανθράκων στη θάλασσα (ΕΕ L 355, σ. 52), που καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από την απόφαση 85/85/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 6ης Μαρτίου 1986 (ΕΕ L 77, σ. 33)].

46 — Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη (ΕΕ 1993, C 138, σ. 5, άλλως αποκαλούμενο «πέμπτο πρόγραμμα δράσεως»). Το πρόγραμμα αυτό, το οποίο καλύπτει το χρονικό διάστημα 1992-2000 επιγράφεται: «Στόχος η αειφορία». Αποτελεί προέκταση του ψηφίσματος του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993 (ΕΕ C 138, σ. 1).

47 — Πέμπτο πρόγραμμα δράσεως, σ. 31.

48 — ΕΕ C 224, σ. 1.

κατασκευάζουν υδροφράκτες για την παραγωγή ενέργειας με σκοπό τη διαφύλαξη των μη ανανεώσιμων φυσικών πόρων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή της ενέργειας, όπως του πετρελαίου, των οποίων όμως η εκμετάλλευση πραγματοποιείται κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι εν λόγω φυσικοί πόροι να είναι βραχυπροθέσμως υπό εξάντληση αν δεν θεσπιστούν μέτρα προστασίας αυτών των φυσικών πόρων. Αντιστρόφως, μπορούν επίσης να υπογραμμισθούν μέτρα που απαγορεύουν την κατασκευή υδροφρακτών για την παραγωγή ενέργειας προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο ορισμένες περιοχές της Κοινότητας να στερηθούν ύδατος.

101. Η χρησιμοποίηση της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τη θέσπιση αυτών των μέτρων αποτελεί επίσης το αποτέλεσμα πολιτικής επιλογής. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως της κοινοτικής διαδικασίας ολοκληρώσεως, τα κράτη μέλη θέλουν να διατηρούν ευρεία εξουσία στον τομέα της ενεργειακής πολιτικής λόγω των συνεπειών που μπορούν να έχουν τέτοια μέτρα για την εθνική τους οικονομία. Καθόσον η υλοποίηση αυτών των δράσεων εγκυμονεί τον κίνδυνο να επιφέρει τα αποτελέσματά τους σε ευαίσθητους τομείς της οικονομίας των κρατών μελών, να αποτελέσει επέμβαση σε τομείς που παραδοσιακώς ανήκουν αποκλειστικώς σ' αυτά και, όσον αφορά ειδικά την ενεργειακή πολιτική, να έχει συνέπειες σ' έναν τομέα που εμπίπτει στην οιονεί κυριαρχική εξουσία των κρατών μελών, τα εν λόγω κράτη εξάρτησαν τη θέσπιση αυτού του είδους μέτρων από την ομοφωνία των μελών του Συμβουλίου.

102. Η τρίτη και τελευταία κατηγορία μέτρων που υπάγονται στο άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της Συνθήκης αφορά «τη χωροταξία, τις χρήσεις της γης [...], τη διαχείριση των υδάτινων πόρων».

103. Από το άρθρο 130 Ρ, θεωρούμενο σε συνδυασμό με άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, προκύπτει ότι μόνον τα μέτρα που αναφέρονται στην προστασία του περιβάλλοντος και αφορούν «τη χωροταξία, τις χρήσεις της γης και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων» μπορούν να λαμβάνονται σύμφωνα με διαδικασία που θεσπίζει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο.

104. Για να γίνει καλύτερα αντιληπτή η έννοια αυτών των διατάξεων, πρέπει να ληφθεί ως αφετηρία ο ορισμός του «περιβάλλοντος». Η έννοια του «περιβάλλοντος», όπως και της εννοίας «πολιτικής (ή δράσεων) στον τομέα του περιβάλλοντος», δεν ορίστηκαν στα άρθρα 130 Ρ και 130 Σ από τους συντάκτες της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως. Το κενό αυτό δεν πληρώθηκε ούτε από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η παράλειψη να δοθεί ορισμός στις έννοιες αυτές δεν ήταν αθέλητη. Η κατάρτιση ενός καταλόγου με πλήρη απαρίθμηση των στοιχείων που συνθέτουν το περιεχόμενο αυτών των εννοιών συνεπάγεται τον κίνδυνο να παγιωθούν αντιλήψεις που εξελίσσονται παράλληλα με τις προόδους της επιστήμης και της τεχνολογίας. Κατά συνέπεια, με το πέμπτο πρόγραμμα δράσεως συνιστάται στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις προόδους που πραγματοποιούνται κατά την εφαρμογή μη ρυπαίνουσας τεχνολογίας, ιδίως στη γενετική μηχανική, και να ερευνήσουν νέες βιομηχανίες εν αναμονή εκμεταλλεύσεως προκειμένου να καθοριστεί η περιβαλλοντική πολιτι-

κή. Παράλληλα, η Κοινότητα καλείται, μεταξύ άλλων, να συμβάλει μεγάλως στον τομέα της ιατρικής ηθικής, στη διατύπωση και τη στήριξη ερευνητικών προγραμμάτων που έχουν προτεραιότητα [49].

105. Εντούτοις, ήδη από το 1971 η Επιτροπή προέτεινε διάφορους ορισμούς. Κατ' αυτήν, το περιβάλλον νοείται ως «το σύνολο των στοιχείων που συνθέτουν στην αλληλεξάρτηση των σχέσεών τους τα πλαίσια, τους χώρους και τις συνθήκες ζωής του ανθρώπου και της κοινωνίας» [50]. Η Επιτροπή διευκρίνιζε ότι η περιβαλλοντική πολιτική αφορά τρεις διαφορετικούς τομείς: το φυσικό, το κοινωνικό και το πολιτιστικό περιβάλλον του ανθρώπου. Συνεχίζοντας την ανάλυση των εννοιών αυτών [51], υπογράμμιζε την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος που χαρακτηρίζεται από τη μείωση των ρυπάνσεων και των εκπομπών, τη χωροταξία των πόλεων και της υπαίθρου, τη δημιουργία δικτύων μεταφορών και επικοινωνιών. Η βελτίωση των συστημάτων μέριμνας, των εισοδημάτων, της εξασφαλίσεως της απασχολήσεως, των συνθηκών εργασίας, στεγάσεως, της καταρτίσεως καθιστά δυνατή τη διατήρηση του κοινωνικού περιβάλλοντος του ανθρώπου. Τέλος, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος ξεχωρίζει μέσω δράσεων υπέρ της διατηρήσεως των αστικών και αγροτικών περιοχών, της βελτιώσεως της εκπαιδεύσεως και της πληροφορήσεως, των πολιτιστικών και ψυχαγωγικών δομών.

106. Επομένως, τα μέτρα που πρέπει να θεσπίζονται βάσει του άρθρου 130 Ρ, σε συνδυασμό με το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της Συνθήκης, νομίζω ότι είναι αυτά που προσφέρονται για τη διατήρηση ή βελτίωση της ποιότητας του φυσικού, κοινωνικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος του ανθρώπου. Επομένως, πρόκειται ιδίως για τη δυνατότητα χωροταξίας των πόλεων και της υπαίθρου, για τη συμβολή στη δημιουργία δικτύων μεταφοράς και επικοινωνίας προσαρμοσμένων στην εξέλιξη του τρόπου ζωής.

107. Η υλοποίηση αυτού του σκοπού απαιτεί ασφαλώς την πραγματοποίηση μεγάλων έργων, την κατασκευή έργων χωροταξίας σύμφωνα με τις ανάγκες του περιβάλλοντος. Προφανέστατα, νοείται η κατασκευή αυτοκινητοδρόμων, σιδηροδρομικών δικτύων, αλλά και η πραγματοποίηση υδραυλικών έργων, τόσο για την παροχή πόσιμου ύδατος σε μια περιοχή η οποία συνήθως ή προσωρινώς στερείται ύδατος [52] όσο και για την παροχή δυνατότητας μεταφοράς των εμπορευμάτων ή των προσώπων [53] προκειμένου να αποτραπούν εκπομπές συνεπεία των οδικών μεταφορών σε βάρος των κατοίκων, της πανίδας και της χλωρίδας της οικείας περιφέρειας από τα μέτρα.

108. Η έννοια της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων», ερμηνευόμενη υπό το φως των δύο άλλων εννοιών στις οποίες αναφέρεται

49 — Προπαρατεθέν (υποσημείωση 46).

50 — Πρώτη ανακοίνωση για την πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος της 22ας Ιουλίου 1971 [doc. SEC (71) 2616 τελικό].

51 — Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για ένα κοινοτικό πρόγραμμα στον τομέα του περιβάλλοντος που υποβλήθηκε στις 24 Μαρτίου 1972 (ΙΟ C 52, σ. 1).

52 — Για παράδειγμα, λόγω κλιματολογικών φαινομένων (ξηρασία σε ορισμένες περιφέρειες της Ευρώπης που στερούν τους κατοίκους από πόρους ύδατος επί ορισμένες περιόδους του έτους) ή γεωγραφικών δεδομένων (ορισμένων νήσων που στερούνται πηγών πόσιμου ύδατος) [...].

53 — Για παράδειγμα, η κατασκευή έργων, όπως διωρύγων που καθιστούν δυνατή τη μεταφορά εμπορευμάτων και ανθρώπων.

το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της Συνθήκης, υπενθυμίζει, επομένως, την αντίληψη έργων στον υδάτινο τομέα που ανήκει στα κράτη μέλη [54], που υπαγορεύονται από τη μέριμνα χωροταξίας του κοινοτικού εδάφους προς τον σκοπό βελτιώσεως της ποιότητας ζωής του ανθρώπου [55]. Οι επιπτώσεις των μέτρων που θεσπίζονται προς τον σκοπό αυτό επί των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στα κράτη μέλη από το άρθρο 222 της Συνθήκης είναι προφανείς, όπως προφανή είναι και τα οικονομικά αποτελέσματα που συνεπάγονται τα μέτρα για τα κράτη μέλη. Καθόσον η υλοποίηση των δράσεων αυτών συνιστά συχνά επέμβαση στο δικαίωμα ιδιοκτησίας, όπως αυτό αναγνωρίζεται από τα κράτη μέλη, και στην οιονεί κυριαρχική εξουσία των κρατών αυτών στον τομέα της χωροταξίας του εδάφους τους, κατά το στάδιο της εξελίξεως της κοινοτικής διαδικασίας ολοκληρώσεως, οι συντάκτες της Συνθήκης θέλησαν να εξαρτήσουν τη θέσπιση τέτοιου είδους μέτρων από την ομοφωνία των μελών του Συμβουλίου.

109. Επομένως, νομίζω ότι οι πράξεις που υπάγονται στην έννοια της «διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων» και πρέπει να εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 2, της Συνθήκης είναι οι πράξεις που προϋποθέτουν την πραγματοποίηση έργων στον «υδάτινο» τομέα των κρατών μελών, έργων που μπορούν να μεταβάλουν την ποσότητα ύδατος που είναι διαθέσιμη ή απομένει διαθέσιμη για κάθε ένα από τα οικεία κράτη μέλη και τα οποία υπαγορεύονται από τη μέριμνα χωροταξίας του κοινοτικού εδάφους για τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής του ανθρώπου. Αυτή είναι η περίπτωση των μέτρων που συνεπάγονται την πραγματοποίηση έργων όχι μόνο για την παροχή πόσιμου ύδατος σε μια περιοχή, η οποία συνήθως ή προσωρινώς το στερείται [56] ή για τη συμμέτρως περιορισμένη παροχή του ύδατος που χρησιμοποιείται σε δεδομένη περιοχή προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο μη ανανεώσεως αυτού του ζωτικού για τον άνθρωπο φυσικού πόρου, αλλά και για να καταστεί δυνατή η μεταφορά των εμπορευμάτων ή των προσώπων προκειμένου να εμποδιστούν οι εκπομπές που προκαλούνται από τις οδικές μεταφορές για τους κατοίκους, την πανίδα και τη χλωρίδα της οικείας περιοχής από τα μέτρα. Αντιθέτως, δεν υπάγονται στη διάταξη αυτή τα μέτρα που επιβάλλουν ή απαγορεύουν την κατασκευή υδροφρακτών για την παραγωγή της ενέργειας προς τον σκοπό διατηρήσεως των φυσικών πόρων [57].

110. Αφού ανέλυσα τον σκοπό και το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως, θα εξετάσω αν τα υπό κρίση μέτρα προϋποθέτουν αποκλειστικώς, μάλιστα δε ουσιωδώς ή κυρίως, την πραγματοποίηση έργων στον υδάτινο τομέα των κρατών μελών που υπαγορεύονται από τη μέριμνα χωροταξίας του κοινοτικού εδάφους προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της ζωής του ανθρώπου. Αν αυτό δεν συμβαίνει, θα πρέπει να καταλήξω στο συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν υπάγεται στην ειδική διαδικασία που θεσπίζει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, αλλά στη γενική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1.

54 — Ήτοι, τα «χωρικά ύδατα», τμήματα της θάλασσας που υπάγονται στην εθνική δικαιοδοσία των κρατών μελών, αλλά επίσης και οι παραπόταμοι, οι ποταμοί, οι ποταμόκολποι, οι πηγές, τα έλη, οι λίμνες [...].

55 — Όπως η δημιουργία μιας συνεκτικής υποδομής.

56 — Θα μπορούσε να πρόκειται επίσης για προγράμματα αρδεύσεως και αποστραγγίσεως.

57 — Βλ. το σημείο 100 αυτών των προτάσεων.

Ε — *Η βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως*

111. Ο σκοπός της Συμβάσεως, όπως αναφέρεται στο προοίμιό της, είναι διττός. Τα συμβαλλόμενα μέρη δηλώνουν όχι μόνον ότι θέλουν να προστατεύσουν την ποιότητα των υδάτων του Δούναβη, αλλά επίσης να καταστήσουν δυνατή τη «βιώσιμη διαχείριση και τη ορθολογική χρήση και διατήρηση των υδατικών πόρων» [58].

112. Ο σκοπός της Συμβάσεως, όπως κατ' αυτόν τον τρόπο διατυπώνεται στο προοίμιό της, δεν μας επιτρέπει να εξακριβώσουμε αν ο κύριος, αποκλειστικός ή ουσιώδης σκοπός της συνίσταται στην προστασία της ποιότητας των υδάτων του Δούναβη ή στη θέληση αντλήσεως δράσεως περί του τρόπου με τον οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη θα μπορούν να διαθέτουν ή να χρησιμοποιούν τα ύδατα του Δούναβη στην αμιγώς φυσική τους διάσταση, ιδίως αν τα μέτρα αυτά προσφέρονται προκειμένου να περιοριστεί η δυνατότητα που έχουν τα συμβαλλόμενα μέρη να διαχειρίζονται τους οικονομικούς πόρους τους οποίους αποτελούν τα ύδατα του Δούναβη.

113. Αντιθέτως, από το κείμενο του άρθρου 2, παράγραφοι 1 έως 3, που καθορίζει τους στόχους που επιδιώκουν τα συμβαλλόμενα μέρη, προκύπτει ότι η Σύμβαση *σκοπεί κυρίως να διασφαλίσει την προστασία της ποιότητας των υδάτων* του Δούναβη και μόνον εμμέσως συνεπάγεται, «στον βαθμό που αυτό είναι εφικτό», την ορθολογική χρήση των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων της λεκάνης απορροής. Οι χρησιμοποιούμενοι όροι [59] δείχνουν ότι μέριμνα του νομοθέτη είναι να ορίσει για τα συμβαλλόμενα μέρη αυστηρότερες υποχρεώσεις όταν πρόκειται για τη διατήρηση της ποιότητας των υδάτων του Δούναβη.

114. Πράγματι, οι διατάξεις αυτές προβλέπουν τα ακόλουθα:

«1. Τα συμβαλλόμενα μέρη προσπαθούν να επιτύχουν τους στόχους για τη βιώσιμη και δίκαιη διαχείριση των υδατικών πόρων, περιλαμβανομένης της διατήρησης της βελτίωσης και της ορθολογικής χρήσης των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων της λεκάνης απορροής *στον βαθμό που αυτό είναι εφικτό* [60]. *Επίσης καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την αντιμετώπιση των κινδύνων από ατυχήματα στα οποία εμπλέκονται ουσίες επικίνδυνες για το νερό* [61], από πλημμύρες και από πάγους στον Δούναβη. Επιπλέον, πρέπει να *συμβάλλουν ώστε να μειωθεί η ρύπανση* του Ευξείνου Πόντου από πηγές που ευρίσκονται στη λεκάνη απορροής.

58 — Τέταρτη παράγραφος του προοιμίου. Βλ. επίσης την πρώτη, πέμπτη και έκτη παράγραφο του προοιμίου.

59 — Αναφέρεται συγκεκριμένα ότι τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να «καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια». «Λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα νομοθετικά, διοικητικά [...] μέτρα», προβαίνουν στη λήψη «(επειγόντων) μέτρων για τη μείωση της ρύπανσης [...]».

60 — Ως «λεκάνη απορροής» του Δούναβη νοείται «το σύνολο της υδρολογικής λεκάνης στην επικράτεια των συμβαλλομένων μερών» (άρθρο 1, στοιχείο β', της Συμβάσεως).

61 — Η έκφραση αυτή χαρακτηρίζει ιδίως «ουσίες οι οποίες είναι ιδιαίτερα επικίνδυνες για το νερό, ώστε ο χειρισμός τους να απαιτεί ιδιαίτερα προφυλακτικά και προστατευτικά μέτρα» (άρθρο 1, στοιχείο ε', της Συμβάσεως).

2. Τα συμβαλλόμενα μέρη συνεργάζονται, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συμφωνίας, γύρω από βασικά θέματα που αφορούν τη διαχείριση των υδατικών πόρων και λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα νομοθετικά, διοικητικά και τεχνικά μέτρα *ώστε τουλάχιστον να διατηρηθεί και να βελτιωθεί η σημερινή κατάσταση του Δούναβη* και των υδάτων στη λεκάνη απορροής του *από πλευράς περιβάλλοντος και ποιότητας των υδάτων* και να προληφθούν και να μειωθούν όσο το δυνατό περισσότερο οι δυσμενείς επιπτώσεις και οι μεταβολές που συμβαίνουν ή είναι πιθανό να προκληθούν.

3. Για τον σκοπό αυτό, τα συμβαλλόμενα μέρη, λαμβάνοντας υπόψη *τον επείγοντα χαρακτήρα των μέτρων για τη μείωση της ρύπανσης των υδάτων* και για την ορθολογική και διαρκή χρήση αυτών, καθορίζουν προτεραιότητες και ενισχύουν, εναρμονίζουν και συντονίζουν τα ληφθέντα και τα σχεδιαζόμενα μέτρα σε εθνικό και διεθνές επίπεδο στο σύνολο της λεκάνης του Δούναβη, αποβλέποντας στη βιώσιμη ανάπτυξη και την περιβαλλοντική προστασία του. Ο στόχος αυτός αποβλέπει στη βιώσιμη χρήση του νερού για αστικούς, βιομηχανικούς και γεωργικούς σκοπούς, *καθώς και στη διατήρηση και την αποκατάσταση των οικοσυστημάτων καθώς και για την εκπλήρωση άλλων απαιτήσεων σχετικών με τη δημόσια υγεία*» [62].

115. Οι διατάξεις της Συμβάσεως που αφιερώνονται στα μέτρα που τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύονται να λάβουν για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου με τη Σύμβαση σκοπού επιβεβαιώνουν αυτή την ανάλυση. Πράγματι, η Σύμβαση δεν περιέχει καμία συγκεκριμένη διάταξη που να επιβάλλει στα συμβαλλόμενα μέρη να διαθέτουν ή χρησιμοποιούν τα ύδατα του Δούναβη στην αμιγώς φυσική τους διάσταση με μέτρα υλοποιήσεως και σύμφωνα με υποχρεωτικές προδιαγραφές που έχουν προηγουμένως καθοριστεί στη Σύμβαση.

116. Συγεκριμένα, το άρθρο 3 της Συμβάσεως, που καθορίζει γενικώς το πεδίο της εφαρμογής, προβλέπει στην παράγραφο 2 ότι «η συμφωνία αφορά *τις ακόλουθες σχεδιαζόμενες δραστηριότητες και μόνιμα μέτρα* [63] [...] *στον βαθμό που* αναμένεται ότι *θα έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις*» [64].

Ως «διασυνοριακή επίπτωση» νοείται «κάθε σημαντική δυσμενής επίπτωση στο υδάτινο περιβάλλον, η οποία είναι αποτέλεσμα μεταβολής των συνθηκών ενός υδάτινου συστήματος οφειλόμενη σε ανθρώπινη δραστηριότητα και η οποία επηρεάζει περιοχή εκτεινόμενη πέραν της επικράτειας ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη. Τέτοιου είδους μεταβολές ενδέχεται να επηρεάζουν τη ζωή και την περιουσία των ανθρώπων, την ασφάλεια των εγκαταστάσεων και τα συγκεκριμένα υδάτινα οικοσυστήματα» [65].

62 – Με δικές μου υπογραμμίσεις.

63 – Όπως την απόρριψη λυμάτων, τη θερμική ρύπανση, τις σχεδιαζόμενες δραστηριότητες και τα μέτρα στον τομέα των υδραυλικών έργων, τη λειτουργία υδραυλικών εγκαταστάσεων που ήδη υπάρχουν, ιδίως ταμιευτήρων, υδροηλεκτρικών σταθμών, δραστηριότητες και μέτρα για τη χρήση των υδάτινων πόρων, όπως η υδροηλεκτρική ενέργεια ή η μεταφορά και η άντληση νερού, ο χειρισμός ουσιών επικανδύνων για το νερό [...] (βλ. το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχεία α', β', γ', δ' και ε').

64 – Με δικές μου υπογραμμίσεις.

65 – Άρθρο 1, στοιχείο γ', της Συμβάσεως.

Ομοίως, το άρθρο 3, παράγραφος 3, διευκρινίζει ότι «η παρούσα Σύμβαση ισχύει και για θέματα που αφορούν την αλιεία και την ποτάμια ναυσιπλοΐα, *καθώς και για θέματα που αφορούν τη ρύπανση εξαιτίας των δραστηριοτήτων αυτών*» [66].

117. Οι διευκρινίσεις που παρέχουν οι διατάξεις αυτές [67] περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής της Συμβάσεως στις προκαλούσες ρύπανση δραστηριότητες οι οποίες πραγματοποιούνται στο εθνικό έδαφος των συμβαλλομένων μερών. Οι διευκρινίσεις αυτές που αφορούν την επίπτωση στο περιβάλλον από την ανθρώπινη δράση καθιστούν αναμφισβητήτως σαφές ότι η θέληση των συντακτών της Συμβάσεως είναι να καταπολεμηθεί η ρύπανση του Δούναβη και όχι να περιοριστεί η εξουσία των συμβαλλομένων μερών όσον αφορά τη χωροταξία του εδάφους τους.

118. Άλλες διατάξεις της Συμβάσεως επιβεβαιώνουν την ανάλυσή μου. Το άρθρο 4, που αφορά τις μορφές συνεργασίας την οποία προβλέπει η Σύμβαση, περιορίζεται επομένως στο να προβλέπει, στον τομέα της διαχείρισης του ύδατος, ανταλλαγές πληροφοριών.

119. Ομοίως, το άρθρο 6, που αφορά τα ειδικά μέτρα για την προστασία των υδάτινων πόρων και προβλέπει ότι «τα συμβαλλόμενα μέρη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα με σκοπό [...] τη βιώσιμη και τη δίκαιη χρήση των υδάτινων πόρων καθώς και τη διατήρηση των οικολογικών πόρων», δεν επιβάλλει εντούτοις κανένα μέτρο υλοποιήσεως για την επίτευξη αυτού του σκοπού.

120. Πράγματι, το στοιχείο α' αυτής της διατάξεως περιορίζεται να προβλέψει για τα συμβαλλόμενα μέρη την «απογραφή των υπόγειων υδάτινων πόρων, οι οποίοι πρέπει να προστατευθούν μακροπρόθεσμα καθώς και των ζωνών προστασίας οι οποίες παίζουν σημαντικό ρόλο για την κάλυψη των σημερινών και των μελλοντικών αναγκών σε πόσιμο νερό».

121. Αντιθέτως, τα στοιχεία β', γ', δ' και ε' αυτής της διατάξεως ορίζουν ότι τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να θεσπίσουν κατάλληλα μέτρα για να αποφευχθεί η ρύπανση των υδάτων του Δούναβη, ιδίως μέτρα για τον περιορισμό της χρησιμοποιήσεως των νιτρικών αλάτων, των φυτοφαρμάκων, των ζιζανιοκτόνων και λοιπών επικινδύνων ουσιών [68]· να περιορίσουν στο ελάχιστο τους κινδύνους ρυπάνσεως λόγω ατυχήματος με προληπτικά μέτρα και μέτρα ελέγχου· να εκτιμήσουν τη σπουδαιότητα των διαφόρων βιοτοπικών στοιχείων για την ποτάμια οικολογία και να προτείνουν μέτρα για τη βελτίωση των υδατικών και των παρόχθιων οικολογικών συνθηκών.

66 — Με δική μου υπογράμμιση.

67 — Και ειδικότερα οι εκφράσεις όπως «στον βαθμό που [...]», «καθώς και [...]».

68 — Κατά το άρθρο 1, στοιχείο δ', της Συμβάσεως «"επικίνδυνες ουσίες" είναι οι ουσίες με τοξική, καρκινογόνο, μεταλλαξιογόνο, τερατογόνο ή βιωσυσσωρετική δράση, ιδίως όταν οι ουσίες αυτές είναι χημικά σταθερές και οι επιπτώσεις τους στους έμβιους οργανισμούς είναι ιδιαίτερα δυσμενείς».

122. Ομοίως, το μέρος ΙΙ της Συμβάσεως, που αφορά τα μέτρα πολυμερούς συνεργασίας που τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να θεσπίσουν προκειμένου να τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους, επιβάλλει τη λήψη δραστικών μέτρων για την αποφυγή, τον έλεγχο και τη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων του Δούναβη.

123. Συγκεκριμένα, το άρθρο 5 αφορά εξ ολοκλήρου τα μέτρα αποφυγής, ελέγχου και μειώσεως των διασυνοριακών επιπτώσεων. Στην παράγραφο 2 αυτού του άρθρου προβλέπεται ακριβώς ότι «τα συμβαλλόμενα μέρη λαμβάνουν το καθένα χωριστά ή από κοινού τα ακόλουθα μέτρα»:

— το στοιχείο α΄ επιβάλλει στα συμβαλλόμενα μέρη να προβούν σε «καταγραφή της καταστάσεως των φυσικών και υδάτινων πόρων στην κοιλάδα απορροής του Δούναβη με τη βοήθεια συμφωνημένων ποσοτικών και ποιοτικών παραμέτρων [...]»·

— το στοιχείο β΄ της ίδιας αυτής διατάξεως προβλέπει τη «θέσπιση των νομοθετικών διατάξεων για την πρόβλεψη των απαιτήσεων, καθώς και των χρονικών ορίων που πρέπει να τηρούνται κατά τις εκκενώσεις λυμάτων»·

— το στοιχείο δ΄ της ίδιας αυτής διατάξεως υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να προβούν στη θέσπιση των «νομοθετικών διατάξεων για τη μείωση της εισροής θρεπτικών και επικινδύνων ουσιών από διάχυτες πηγές, ιδιαίτερα όσον αφορά τη χρήση θρεπτικών ουσιών καθώς και φυτοφαρμάκων και ζιζανιοκτόνων που χρησιμοποιούνται στη γεωργία»·

— το στοιχείο στ΄ της ίδιας αυτής διατάξεως υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν «τα κατάλληλα μέτρα ώστε να μειωθούν οι διασυνοριακές επιπτώσεις από τα απόβλητα και τις επικίνδυνες ουσίες, ιδιαίτερα από αυτές που προέρχονται από τις μεταφορές».

124. Ομοίως, το άρθρο 7 επιβάλλει λειτουργικές υποχρεώσεις στον τομέα των κανόνων που πρέπει να τηρούνται προκειμένου να περιοριστούν οι εκπομπές και να επιτευχθεί η βελτίωση της ποιότητας του νερού.

125. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο 1 αυτού του άρθρου διευκρινίζεται ότι «Τα συμβαλλόμενα μέρη, λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις της διεθνούς επιτροπής, θέτουν όρια εκπομπών για επιμέρους βιομηχανικούς κλάδους ή επιχειρήσεις, εκφραζόμενα σε ρυπαντικά φορτία και συγκεντρώσεις και βασιζόμενα στη χρήση τεχνολογιών που παράγουν όσο το δυνατόν λίγα ή και καθόλου απόβλητα στα σημεία εκπομπής [...]».

126. Στην παράγραφο 3 αυτού του άρθρου προβλέπεται ότι «για τους σκοπούς των παραγράφων 1 [...] το παράρτημα ΙΙ της

παρούσας Σύμβασης περιλαμβάνει κατάλογο των βιομηχανικών τομέων και των βιομηχανιών καθώς και πρόσθετο κατάλογο των επικίνδυνων ουσιών και ομάδων ουσιών, η έκχυση των οποίων από σημειακές ή διάχυτες πηγές πρέπει να αποφεύγεται ή να μειώνεται αισθητά. Η προσαρμογή του παραρτήματος ΙΙ στα νεότερα δεδομένα αποτελεί μέλημα της διεθνούς επιτροπής».

127. Από τις σκέψεις αυτές προκύπτει ότι τόσο ο σκοπός της Συμβάσεως όσο και το περιεχόμενό της σκοπούν κυρίως στην εξασφάλιση της προστασίας της ποιότητας των υδάτων του Δούναβη και ότι τα μέτρα δεν προϋποθέτουν την πραγματοποίηση έργων στον υδάτινο χώρο των κρατών μελών, έργων που μπορούν να μεταβάλουν την ποιότητα του ύδατος που είναι διαθέσιμο ή απομένει διαθέσιμο για καθένα από τα οικεία κράτη μέλη, τα οποία θα υπαγορεύονταν από τη μέριμνα χωροταξίας του κοινοτικού εδάφους, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της ζωής του ανθρώπου. Επομένως, πρέπει να καταλήξω στο συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν εμπίπτει στην ειδική διαδικασία που θεσπίζει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 2, αλλά στη γενική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, οι αιτιάσεις που προβάλλει το Βασίλειο της Ισπανίας πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμες.

Πρόταση

128. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να:

— απορρίψει την προσφυγή,

— καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.