JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

16 päivänä toukokuuta 2000 [1]

1. Espanjan kuningaskunta vaatii EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) perusteella nostamallaan kanteella, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen [2] tekemisestä 24 päivänä marraskuuta 1997 tehdyn neuvoston päätöksen 97/825/EY. [3] Espanjan kuningaskunta väittää, että neuvosto on tehnyt tämän yhteisen ympäristöpolitiikan alaan kuuluvan päätöksen väärän perustamissopimuksen määräyksen perusteella.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Perustamissopimus*

2. EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 174 artikla) määritellään yhteisön ympäristöpolitiikan soveltamisala ja vahvistetaan useita tavoitteita (1 kohta), periaatteita (2 kohta) ja perusteita (3 kohta), joita yhteisön lainsäätäjän on noudatettava ympäristöpolitiikkaa toteuttaessaan. [4]

3. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohdan mukaan ympäristöpolitiikalla pyritään saavuttamaan seuraavat tavoitteet:

"— ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen;

— ihmisten terveyden suojelu;

— luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö;

— sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puutu-

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Jäljempänä yleissopimus.

3 — EYVL L 342, s. 18; jäljempänä päätös 97/825/EY tai riidanalainen päätös.

4 — Ks. asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4301, 36 kohta) ja asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4355, 34 kohta).

taan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin."

4. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 4 kohdassa täsmennetään, kuinka laaja yhteisön ulkoinen toimivalta on ympäristöalalla. Siinä asetetaan periaatteeksi, että jäsenvaltioilla ja yhteisöllä on rinnakkainen toimivalta tehdä ympäristöä koskevia kansainvälisiä sopimuksia kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa.[5] Tässä kohdassa määrätään myös, mitä menettelyä tällaisista toimista päätettäessä on noudatettava.

5. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 4 kohdassa määrätään nimittäin seuraavaa:

"Yhteisö ja jäsenvaltiot tekevät kukin toimivaltaansa kuuluvaa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa. Yhteisön yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia yhteisön ja asianomaisten kolmansien osapuolten välisin sopimuksin, joista neuvotellaan ja jotka tehdään 228 artiklan mukaisesti."

6. EY:n perustamissopimuksen 228 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 300 artikla), joka on Euroopan yhteisön ja yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön välisten sopimusten tekemistä koskeva yleinen perusmääräys, vahvistetaan kaikki ne menettelysäännöt, joita on noudatettava sopimuksista neuvoteltaessa sekä niitä tehtäessä ja täytäntöönpantaessa.[6] Perustamissopimuksen 228 artiklaa sovelletaan erityisesti silloin, kun sopimukset koskevat perustamissopimuksen 130 r artiklassa määriteltyä yhteistä politiikkaa, eikä tällöin voida soveltaa mitään muuta määräystä.

7. Perustamissopimuksen 228 artiklan 2 kohdassa ja 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

"2. Jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu, sopimuksen tekee neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla sisäisten sääntöjen antamisen edellytyksenä on yksimielisyys, tai jos on kysymys 238 artiklassa tarkoitetuista sopimuksista.

3. Neuvosto tekee sopimukset Euroopan parlamenttia kuultuaan, 113 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja sopimuksia lukuun ottamatta, sopimukset aloilla, joilla sisäiset säännöt annetaan 189 b tai 189 c artiklassa määrättyä menettelyä

5 — Näitä ovat erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston alaisuuteen kuuluvat järjestöt ja eräät määrättyjen ekosysteemien hoitamista varten perustetut pysyvät komissiot, kuten Reinin kansainvälinen suojelukomissio.

6 — Tätä artiklaa ei kuitenkaan sovelleta yhteisen rahapolitiikan alaan kuuluviin sopimuksiin (ks. EY:n perustamissopimuksen 109 artikla, josta on tullut EY 111 artikla) eikä yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluviin sopimuksiin (ks. EY:n perustamissopimuksen 113 artikla, josta on muutettuna tullut EY 133 artikla).

noudattaen, mukaan luettuina. Euroopan parlamentti antaa lausuntonsa määräajassa, jonka neuvosto voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Jos lausuntoa ei anneta määräajassa, neuvosto voi tehdä ratkaisunsa."

8. EY:n perustamissopimuksen 130 s artikla (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) on erityinen oikeudellinen perusta yhteisön toimivallalle ympäristöalalla. Tässä artiklassa määrätään, millä toimielimillä on toimivalta määritellä tämän alan politiikka ja mitä päätösmenettelyä alalla on noudatettava. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tultua voimaan 130 r artiklan soveltamisalaan kuuluvista toimista päätettäessä voidaan noudattaa kahta eri menettelyä. [7]

9. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Neuvosto päättää 189 c artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toimista, joihin yhteisö ryhtyy 130 r artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

2. Poiketen 1 kohdassa määrätystä päätöksentekomenettelystä ja sanotun kuitenkaan rajoittamatta 100 a artiklan soveltamista, neuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan:

— antaa säännöksiä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia;

— toteuttaa toimenpiteet, jotka koskevat kaavoitusta ja maankäyttöä, jätehuoltoa ja yleisluonteisia toimenpiteitä lukuun ottamatta, sekä vesivarojen hoitoa;

— toteuttaa toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.

Neuvosto voi edellisessä alakohdassa määrätyin edellytyksin määritellä ne tässä kohdassa tarkoitetut asiat, joissa päätökset on tehtävä määräenemmistöllä."

7 — Euroopan yhtenäisasiakirjan voimassaoloaikana käytössä oli vain yksi menettely. Yhtenäisasiakirjan 130 s artiklassa määrättiin nimittäin seuraavaa: "Neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan — — "; Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan EY 175 artiklan 1 kohtaa on muutettu ja siinä määrätään nyt, että ympäristöpolitiikan alalla yleisesti sovellettava päätöksentekomenettely on EY 251 artiklassa määrätty menettely.

B *Riidanalainen päätös*

10. Riidanalainen päätös on tehty perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan perusteella yhdessä 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella sen mukaisesti, mitä on todettu komission ehdotuksessa neuvoston päätökseksi yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen tekemisestä yhteisön puolesta. [8] Kyseessä on toimi, jolla neuvosto on Euroopan yhteisön puolesta hyväksynyt Sofiassa (Bulgaria) 29.6.1994 allekirjoitetun yleissopimuksen. [9]

11. Yleissopimuksen tarkoituksena on "vahvistaa kehys meriympäristön suojelemiseksi toteutettaville kahden- tai monenvälisille yhteistyöhankkeille Tonavan saastumisen ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi ja joen varrella olevien maiden vesivarojen kestävän käytön varmistamiseksi". [10]

12. Neuvosto pyrkii yleissopimuksen tekemisellä mahdollistamaan sen, että yhteisö voi edistää perustamissopimuksen 130 r artiklassa esitettyjen tavoitteiden toteutumista. [11]

C *Yleissopimus*

13. Yleissopimuksen 2 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa määritellään sopimuspuolten tavoitteet. Tavoitteena on ennen kaikkea Tonavan veden laadun säilyttäminen kaikkien rantavaltioiden eduksi ja — niin tehokkaasti kuin mahdollista — tämän luonnonvaran parantaminen ja järkevä käyttö.

14. Yleissopimuksen 2 artiklan 7 kohdan mukaan kullakin sopimuspuolella on oikeus hyväksyä suojalausekkeita, joiden perusteella ne voivat päättää tämän yleissopimuksen määräyksiä ankarammista suojelutoimenpiteistä ja panna niitä täytäntöön.

15. Yleissopimuksen soveltamisala on määritelty sen 3 artiklassa. Tämän artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että yleissopimuksen tarkoituksena on erityisesti suunniteltujen toimien ja käynnissä olevien toimenpiteiden [12] noudattaminen "sikäli kuin niistä aiheutuu tai todennäköisesti aiheutuu rajat ylittäviä vaikutuksia".

8 — EYVL 1996, C 288, s. 19.

9 — Päätöksen 97/825/EY 1 artikla.

10 — Päätöksen 97/825/EY kolmas perustelukappale.

11 — Päätöksen 97/825/EY kahdeksas perustelukappale.

12 — Kuten jätevesien laskeminen vesistöön, lämmityspäästöt, vesirakennusalalla suunnitellut toiminnat ja toimenpiteet, olemassa olevien vesiteknisten rakennelmien ja erityisesti vesivarastojen ja vesivoimalaitosten toiminta, vedenkäyttöön liittyvät suunnitellut toiminnat ja toimenpiteet, kuten vesivoiman käyttö, vedensiirto ja -poisto, ja vesistöille vaarallisten aineiden käsitteleminen.

16. Yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolten on "säädettävä kansallisista edellytyksistä sekä veden laadun tehokkaan suojelun sekä kestävän vedenkäytön edellyttämän perustan turvaamiseksi ja näin myös rajat ylittävien vaikutusten estämiseksi, valvomiseksi ja vähentämiseksi".

17. Yleissopimuksen 6 artiklassa täsmennetään niitä erityisiä toimenpiteitä, joista yleissopimuksessa on määrätty Tonavan vesivarojen suojelun varmistamiseksi.

18. Yleissopimuksen 7 artiklassa määritellään laatuun liittyvät tavoitteet ja perusteet vaarallisten aineiden päästöjen vähentämiseksi sekä hajakuormitus- että pistekuormituslähteiden [13] osalta; näitä tavoitteita ja perusteita sovelletaan yksittäisiin teollisuudenaloihin, teollisuuteen ja maatalouteen. Yleissopimuksen 7 artiklassa määrätään myös, että kunnalliset jätevedet on käsiteltävä erityisellä tavalla, joka on omiaan rajoittamaan vaarallisten aineiden päästöjä.

19. Yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään, että "sopimuspuolten on kansallisen toimintansa pohjalta tehtävä yhteistyötä valvonnan ja arvioinnin osalta" erityisesti "joen laadun, päästövalvonnan, tulvaennusteen ja vesitasapainon osalta". [14]

20. Yleissopimuksen 10—17 artiklassa määrätään kertomusvelvoitteesta, neuvotteluista, tietojenvaihdosta, toimitettujen tietojen suojelemisesta, yleisölle tiedottamisesta, tutkimuksesta ja kehityksestä, tiedotus-, varoitus- ja hälytysjärjestelmistä, hätäsuunnitelmista ja keskinäisestä avunannosta.

21. Yleissopimuksen 18 artiklalla perustetaan kansainvälinen komissio, jonka tehtävänä on laatia sopimuspuolille ehdotuksia ja suosituksia tavoitteiden saavuttamiseksi ja yleissopimuksen määräysten ja siihen perustuvien velvoitteiden soveltamiseksi.

II Menettely ja asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

22. Espanjan kuningaskunta on nostanut tämän kanteen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 16.2.1998 jättämällään kannekirjelmällä.

13 — "Veden saastumiseen liittyvillä pistekuormituslähteillä ja hajakuormituslähteillä" tarkoitetaan "joko saastuttavien aineiden ja ravinteiden paikallistettuja laskemispaikkoja (pistekuormituslähde) tai koko vesialueen alueella ilmeneviä erilaisia vaikutuksia (hajakuormituslähde)" (yleissopimuksen 1 artiklan f alakohta).

14 — "Vesitasapainolla" tarkoitetaan "kokonaisen jokialtaan luontaiselle vesitaloudelle ominaisia piirteitä sen rakenneosien osalta (sateet, haihtuminen, joen pinta ja pohja). Lisäksi mukaan sisällytetään vedenkäytöstä aiheutuvat ja veden laatuun vaikuttavat ihmisen aikaasaamat nykyiset vaikutukset" (yleissopimuksen 1 artiklan g alakohta).

23. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa päätöksen 97/825/EY ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että sen on hyväksyttävä kanne, neuvosto vaatii toissijaisesti, että riidanalaisen päätöksen vaikutukset pysytetään, kunnes on tehty uusi päätös.

25. Ranskan tasavalta, komissio, Portugalin tasavalta ja Suomen tasavalta, jotka on hyväksytty väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia, vaativat, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut tässä oikeusasteessa. [15]

III Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut

A *Espanjan kuningaskunta*

26. Espanjan kuningaskunta ilmoittaa suhtautuvansa myönteisesti siihen, että yhteisö hyväksyy yleissopimuksen, [16] ja se myöntää, että riidanalainen päätös kuuluu perustamissopimuksen 130 r artiklan soveltamisalaan. [17] Espanjan kuningaskunta kuitenkin riitauttaa päätöksen 97/825/EY tekemiseen johtaneen päätöksentekomenettelyn. Sen mukaan päätöksen tekemisessä olisi pitänyt noudattaa menettelyä, josta on määrätty perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa yhdessä perustamissopimuksen 228 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa, eikä päätöstä olisi saanut tehdä perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan perusteella yhdessä 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa. Ainoa kanneperuste, johon Espanjan kuningaskunta vetoaa kanteensa tueksi, perustuu siis siihen, että neuvosto on päätöstä 97/825/EY tehdessään noudattanut väärää menettelyä.

27. Tämän kanneperusteen tueksi Espanjan kuningaskunta esittää varsinaisesti kaksi väitettä.

28. Espanjan kuningaskunta väittää *ensinnäkin*, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdassa määrätään perustamissopimuksen 130 r artiklassa määritellyn politiikan alalla sovellettavasta yleisestä menettelystä. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa puolestaan määrätään erityisestä menettelystä, jota on ehdottomasti käytettävä silloin, kun yhteisö päättää ryhtyä toimiin, jotka vaikuttavat tässä määräyksessä lueteltuihin erityisiin seikkoihin tai tekijöihin.

15 — Suomen tasavalta ei ole esittänyt vaatimusta oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

16 — Neuvosto sitä paitsi huomauttaa kenenkään sitä kiistämättä, että päätös 97/825/EY on hyväksytty neuvostossa yksimielisesti.

17 — Espanjan hallituksen asiamies on istunnossa nimenomaisesti vahvistanut tämän.

29. Espanjan hallitus täsmentää, että perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohdassa luetellaan yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteet ja että nämä tavoitteet esitetään tässä kohdassa yleisluonteisesti. Espanjan hallituksen mukaan ympäristöpolitiikka — jo määritelmällisesti — koskee aina ympäristön suojelemista ja sen laadun parantamista. Tavoitteiden joukossa on mainittu "luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö". Espanjan hallituksen mukaan perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvat toimenpiteet, jotka koskevat luonnonvarojen suojelua ja parantamista, on samalla tavoin tuotu esiin yleisluonteisesti.

30. Espanjan hallitus päättelee tämän perusteella, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta on se määräys, jota on asianmukaista soveltaa silloin, kun yhteisö päättää yleisistä toimista ympäristön hyväksi. Espanjan hallituksen mukaan neuvoston on tehtävä ratkaisunsa EY:n perustamissopimuksen 189 c artiklassa (josta on tullut EY 252 artikla) määrätyn menettelyn mukaisesti, [18] kun se päättää tällaisiin yleisiin toimiin ryhtymisestä.

31. Espanjan hallituksen mukaan perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa sitä vastoin määrätään erityisestä menettelystä, jota on noudatettava silloin, kun yhteisö päättää ryhtyä tässä määräyksessä nimenomaisesti mainittuihin toimiin. Näihin toimiin kuuluu täysin poikkeuksettomasti ja rajoituksetta "vesivarojen hoito". Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdalla on siis otettu käyttöön menettely, joka on erityinen suhteessa perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan mukaiseen yleiseen menettelyyn.

32. Espanjan hallitus väittää, että perustamissopimuksen laatijat ovat antaneet 130 s artiklan 2 kohdan korostaakseen, että vesi ansaitsee ihmiselämälle ehdottoman välttämättömänä luonnonvarana erityishuomion. Jos perustamissopimuksen 130 r artiklaan perustuva toimi vaikuttaa tämän luonnonvaran hoitoon, siitä on päätettävä tämän määräyksen mukaisessa erityisessä menettelyssä. Espanjan hallituksen mukaan tämän erityisen luonnonvaran hoitoon vaikuttavia yhteisön toimia voidaan siis toteuttaa vain, jos neuvosto on yksimielinen.

33. Koska perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohtaa ei voida tulkita niin, että siinä määrättäisiin poikkeusjärjestelmästä, Espanjan hallitus väittää, että oikeuskäytännössä kehitetyllä periaatteella, jonka mukaan poikkeussäännöstä tai -määräystä on tulkittava ja sovellettava suppeasti, ei ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa. Espanjan hallitus päinvastoin katsoo, että koska tämä määräys sisältää erityisen menettelysäännön, sitä on sovellettava ensisijaisesti ja sitä voidaan ilman muuta tulkita laajasti.

34. *Toiseksi* Espanjan hallitus myöntää, että toimen asianmukaisen oikeudellisen perustan määrittämistä koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä

18 — Menettelyä kutsutaan yleisesti yhteistoimintamenettelyksi.

on suosittu yhden oikeudellisen perustan käyttämistä silloin, kun kyseessä olevien toimenpiteiden sisältö ja tavoite liittyvät pääasiallisesti yhteen toiminnan alueeseen (jos vaikutukset muiden alojen politiikkaan ovat vain toissijaisia), ja kahden oikeudellisen perustan käyttämistä silloin, kun molemmat näkökohdat ovat yhtä tärkeitä.[19] Espanjan hallituksen mielestä tällä oikeuskäytännöllä ei kuitenkaan ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa. Espanjan hallitus nimittäin huomauttaa, että — toisin kuin tähän mennessä ratkaistuissa ympäristöalaa koskeneissa asioissa — riidanalaisella toimella ei pyritä yhteisön kahden eri politiikan täytäntöönpanoon vaan *pelkästään* perustamissopimuksen 130 r artiklalla määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Tämän vuoksi toimesta päättämiseen ei liity mitään ongelmaa oikeudellisten perustojen rinnakkaisuudesta. Ainoa ongelma on se, että on valittava, sovelletaanko yleistä vai erityistä menettelysääntöä, joista on määrätty samassa perustamissopimuksen artiklassa eli 130 s artiklassa.

35. Ongelman ydin on siis se, miten vesivarojen hoidon käsite on määriteltävä.

36. Espanjan hallituksen mukaan tätä käsitettä on väistämättä tulkittava laajasti. Vesivarojen hoitoa koskevat toimenpiteet ovat ihmisten vedenkäytön hallintoa ja järkiperäistämistä koskevia toimenpiteitä, joilla pyritään täyttämään yhteisön ympäristöpolitiikan vaatimukset. Espanjan hallituksen mukaan vesivarojen hoito kattaa sekä tavaraliikenteen joella että jätteiden kaatamisen jokeen.

37. Espanjan kuningaskunta katsoo, että vaikka toimilla pyritään veden saastumisen estämiseen, se ei tarkoita, että niitä olisi lakattava pitämästä vesivarojen hoitoa koskevina toimenpiteinä. Toimeen, jolla pyritään sääntelemään ihmisten vedenkäyttöön liittyviä näkökohtia suoraan tai välillisesti taikka pääasiallisesti tai toissijaisesti, on Espanjan hallituksen mukaan sovellettava perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdalla käyttöön otettua menettelyä, vaikka kyseisellä toimella säädettäisiin myös veden saastumisen torjuntaan tai estämiseen tähtäävistä toimenpiteistä.

38. Espanjan hallituksen käsityksen mukaan toimet, joilla pyritään ainoastaan veden saastumisen estämiseen ja sen laadun valvomiseen, sitä vastoin jäävät perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, ja ne kuuluvat yksinomaisesti 130 s artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Tällaisiin toimiin kuuluu vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY,[20] sillä se ei koske ihmisten vedenkäyttöä vaan sillä pyritään pelkästään suojelemaan vesivaroja tiettyjen maataloudessa yleisesti käytettyjen aineiden mahdollisilta haitallisilta vaikutuksilta.

19 — Ks. erityisesti asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, 22 kohta; ns. titaanidioksiditapaus).

20 — EYVL L 375, s. 1.

39. Espanjan hallitus vastustaa näin ollen sellaista vesivarojen hoidon käsitteen tulkintaa, joka vaatisi erottamaan toimet, joiden ainoana tai keskeisenä tavoitteena on veden laadun säilyttäminen ja joista on tästä syystä päätettävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti, ja toimet, joilla pyritään sääntelemään veden määrällistä käyttöä ja joista on sen vuoksi päätettävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tämän väitteen tueksi Espanjan hallitus vetoaa siihen, ettei perustamissopimuksessa ole tehty tämäntyyppistä eroa.

40. Kantajana oleva jäsenvaltio väittää lisäksi, että jos sen ehdottamaa tulkintaa ei hyväksytä, perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohta jää vaille sisältöä ja menettää kaiken tehokkaan oikeusvaikutuksensa. Espanjan hallituksen mukaan lain perusteella sovellettavasta erityissäännöstä pystyttäisiin nimittäin poikkeamaan erittäin helposti, koska hoitotoimenpiteet voitaisiin sisällyttää vesien saastumista koskevien lukuisten sääntöjen joukkoon pelkästään väittämällä, että vaikka nämä toimenpiteet vaikuttavat vesivarojen käyttöön, niillä pyritään pääasiallisesti veden saastumisen estämiseen.

41. Yleissopimuksessa määriteltyihin tavoitteisiin ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettujen toimenpiteiden sisältöön viitaten Espanjan hallitus väittää, että yleissopimus koskee yksinomaan Tonavan veden käyttöä veden laadun suojelutarkoituksessa ja veden edustaman erityisen luonnonvaran kestävän kehityksen näkökulmasta. Tästä syystä Espanjan hallitus katsoo, että päätös 97/825/EY olisi pitänyt tehdä sen menettelyn mukaisesti, josta on määrätty perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa yhdessä 228 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.

B *Neuvosto ja väliintulijat*

42. Neuvosto ja väliintulijat kiistävät tämän analyysin paikkansapitävyyden. Ne väittävät, että riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta on oikea ja että se on tehty asianmukaisen päätöksentekomenettelyn mukaisesti.

43. Neuvosto ja väliintulijat ovat esittäneet seuraavansisältöisiä väitteitä ja perusteluja.

44. Neuvosto ja väliintulijat väittävät *ensinnäkin*, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdassa on määrätty yleisestä päätöksentekomenettelystä, joka koskee perustamissopimuksen 130 r artiklassa asetettujen tavoitteiden toteuttamisen mahdollistavista toimista päättämistä.

45. Neuvoston ja väliintulijoiden mukaan perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa sitä vastoin määrätään alalla sovellettavasta poikkeusmenettelystä.

Tämä ilmenee määräyksen sanamuodosta, jossa todetaan nimenomaisesti, että "*poiketen* 1 kohdassa määrätystä päätöksentekomenettelystä — — ".[21] Neuvosto korostaa, että suurin osa tämän määräyksen eri kieliversioista vastaa tätä sanamuotoa ja että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan[22] on noudatettava kieliversioiden enemmistön mukaista tulkintaa.

46. Neuvosto muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokaista pääsäännön poikkeusta tai rajoitusta on tulkittava suppeasti.[23] Jos hyväksytään Espanjan hallituksen esittämä tulkinta perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa käytetystä ilmaisusta "vesivarojen hoito", se johtaa siihen, että kaikista veteen liittyvistä yhteisön toimenpiteistä on päätettävä tämän määräyksen mukaisessa poikkeusmenettelyssä, jolloin perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdassa ilmaistu pääsääntö menettää kaiken tehokkaan oikeusvaikutuksensa.

47. Kaikkien väliintulijoiden tukemana neuvosto toteaa, että nyt esillä olevassa asiassa keskeinen ongelma on se, miten perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa käytetty vesivarojen hoidon käsite on määriteltävä.

48. Neuvoston mukaan tätä käsitettä on tulkittava analogisesti perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa käytettyjen eri termien kanssa, toisen sanoen termien kaavoitus ja maankäyttö kanssa. Näille kolmelle käsitteelle on yhteistä ajatus ympäristön parantamiseen tähtäävistä "töistä". Riidanalainen käsite on siis ymmärrettävä niin, että yhteisö saa käyttää perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä vain, jos kyseisen toimen yksinomaisena tai pääasiallisena tavoitteena on veden hallinta eli jos sillä pyritään sääntelemään veden määrällistä käyttöä. Neuvosto mainitsee esimerkkinä vesirakennustöiden toteuttamiseen tähtäävät toimenpiteet, joilla pyritään säätelemään vesistöjä tai hallitsemaan vedenvirtauksen tasoa.

49. Samaa ajatuslinjaa noudattaen Ranskan hallitus väittää, että vesivarojen hoidon käsite on ymmärrettävä vesivarojen hallitsemiseksi niiden puhtaasti aineellisessa merkityksessä. Tätä määritelmää selventääkseen Ranskan hallitus toteaa, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvat ne toimet, joilla pääasiallisesti pyritään sääntelemään käytettävissä olevan vesimäärän käyttöä (kasteluveden ottoa), virtaamien hallitsemista ja säännöstelyä, vesivarojen hyödyntämiseen tarkoitettujen rakennelmien rakentamista (patojen rakentamista eri käyttötarkoituksia, erityisesti vesivoiman hyödyntämistä, varten, vesiliikennettä palvelevien rakennelmien rakentamista jne.).

21 — Kursivointi tässä.

22 — Asia C-310/95, Road Air, tuomio 22.4.1997 (Kok. 1997, s. I-2229, 30—33 kohta) ja asia C-83/96, Dega, tuomio 17.9.1997 (Kok. 1997, s. I-5001, 6 ja 13 kohta).

23 — Ks. erityisesti asia C-399/93, Oude Luttikhuis ym., tuomio 12.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4515, 23 kohta).

50. Portugalin hallitus täsmentää, että riidanalaisessa käsitteessä on painotettu veden käyttöä tai veden taloudellista hyödyntämistä.

51. Suomen hallitus väittää samoin, että tähän käsitteeseen sisältyy ajatus, että kysymys on veden käytön säätelemisestä. Se mainitsee esimerkkeinä toimet, joilla pyritään sääntelemään vesirakentamista, vesivoiman käyttöä ja veden johtamista kastelua varten.

52. Komissio väittää, että ilmaisun "vesivarojen hoito" sisältämän puhtaasti aineellisen merkityksen lisäksi riidanalaisessa käsitteessä painotetaan myös toimia, jotka koskevat perinteisesti kansallisen suvereniteetin alaisuuteen kuuluvia seikkoja, kuten jäsenvaltioille EY:n perustamissopimuksen 222 artiklassa (josta on tullut EY 295 artikla) myönnettyjä oikeuksia. [24] Komission mukaan perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohta on asianmukainen oikeudellinen perusta silloin, kun jäsenvaltioiden omistusoikeutta loukataan ympäristönsuojelutarkoituksessa. Komissio täsmentää, että jos yhteisön toimenpiteillä loukataan jäsenvaltioiden oikeutta päättää oman alueensa käytöstä infrastruktuurihankkeiden toteuttamiseen, yhteisön suunnittelemasta toimesta voidaan päättää vain perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan perusteella. Komission mukaan se, että vesien suojelun ja hoidon yksinkertaisemman ilmaisun sijasta on valittu tämä monitahoinen ilmaisu, osoittaa, että perustamissopimuksen laatijat ovat halunneet kattaa vettä koskevan lainsäädännön erityisen osa-alueen.

53. Neuvosto ja väliintulijat väittävät lopuksi, että se, mitä menettelyä päätetään noudattaa yhteisen ympäristöpolitiikan alaan kuuluvista toimista päätettäessä, riippuu kyseisen toimen tavoitteesta ja sisällöstä. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohtaa on pidettävä ainoana asianmukaisena perustana toimelle, jolla pyritään pääasiallisesti suojelemaan veden laatua, *vaikka* toimi koskisi myös vesien hoidon määrällisiä näkökohtia, *kunhan* viimeksi mainitut näkökohdat ovat toissijaisia veden laadun suojelemista koskevaan pääasialliseen tavoitteeseen nähden. Jos toimen pääasiallisena tavoitteena sitä vastoin on vesivarojen hallinnointi määrälliseltä kannalta tarkasteltuna, siitä on päätettävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan perusteella.

54. Neuvoston ja väliintulijoiden mukaan sekä yleissopimuksen määräysten tavoitteeseen että sisältöön kohdistuva analyysi osoittaa sopimuspuolten pyrkineen toteuttamaan sellaisia toimenpiteitä ja ottamaan käyttöön sellaisia mekanismeja, jotka mahdollistavat Tonavan veden laadun suojelemisen. Yleissopimuksessa määrätyt vesivarojen hoitoa koskevat toimenpiteet ovat vain toissijaisia. Toisin sanoen yleissopimus koskee Tonavan vettä määrälliseltä kannalta tarkasteltuna ainoastaan toissijaisesti, ja sen pääasiallinen tavoite on Tonavan saastumisen torjunta.

24 — Tässä artiklassa määrätään, että "tällä sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmään".

IV Asian arviointi

A *Alustavat huomautukset*

55. Ainoa Espanjan kuningaskunnan vaatimusten tueksi esitetty kanneperuste koskee perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua olennaisten menettelymääräysten rikkomista ja tarkemmin sanottuna sitä, että neuvosto on päätöstä 97/825/EY tehdessään valinnut väärän oikeudellisen perustan.

56. Toisin kuin Espanjan hallitus väittää,[25] eri oikeudellisten perustojen rinnakkaisuutta koskeva ongelma on olemassa silloinkin, kun riidanalainen toimi ei koske yhteisön eri politiikkojen toteuttamista. Sellaisena relevantin oikeudellisen perustan valinnassa tapahtuneena virheenä, joka merkitsee toimen pätevyyteen vaikuttavaa olennaista rikkomista, on nimittäin pidettävä kaikkia yhteisön lainsäätäjän virheitä, jotka

— koskevat perustamissopimuksen asianmukaisen määräyksen valintaa[26] ja

— ovat omiaan viemään jäsenvaltioilta tai yhteisön toimielimiltä oikeuden osallistua aktiivisesti säädöksen valmisteluun tai vastustaa sen hyväksymistä ja siis vaikuttaa itse säädöksen sisältöön.[27]

57. On kuitenkin todettava, että aivan samoin kuin hyväksyttävänä olevan toimen kohteena olevan yhteisen politiikan valinnassa tapahtunut virhe, myös sellainen virhe, joka on tapahtunut valittaessa relevanttia päätöksentekomenettelyä, joka on määritelty perustamissopimuksella käyttöön otetun politiikan yhteydessä tai peräti perustamissopimuksen artiklassa, on omiaan viemään jäsenvaltioilta tai yhteisön toimielimiltä oikeuden vaikuttaa itse toimen sisältöön. Tästä syystä tällainen virhe ei ole pelkästään muotovirhe, vaan se merkitsee myös sellaista aineellista rikkomista, joka on omiaan vaikuttamaan toimen pätevyyteen.[28]

58. Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että neuvoston jäsenten yksimielisyyttä edellyttävä päätöksentekomenettely on otettu käyttöön siinä tarkoituksessa, että jäsenvaltioilla olisi veto-oikeus, kun yhteisön lainsäätäjälle annetaan tiettyjä toimivaltuuksia kysymyksissä, jotka ovat

25 — Ks. Espanjan hallituksen kanteen 9 kohta.

26 — Ks. asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999 (Kok. 1999, s. I-869).

27 — Ks. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493) ja asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527).

28 — Analogisesti ks. edellisessä alaviitteessä mainitut asiat.

perinteisesti kuuluneet jäsenvaltiolle varattuun alaan,[29] tai kun jäsenvaltioilla ja yhteisöllä on tietyillä aloilla rinnakkaista toimivaltaa[30] ja kun jäsenvaltiot haluavat säilyttää itsellään merkittävän toimivallan yhteisön toiminnan suuntaamisessa. Jos relevantin päätöksentekomenettelyn valinnassa tapahtuu virhe perustamissopimuksen saman osaston, esimerkiksi nyt esillä olevassa asiassa ympäristöä koskevan osaston, soveltamisalaan kuuluvien toimien yhteydessä, jäsenvaltiot menettävät niille perustamissopimuksessa tunnustetun oikeuden käyttää veto-oikeuttaan.

59. Edellä esitetystä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu riita-asia koskee sen määrittämistä, mikä on riidanalaisen päätöksen relevantti oikeudellinen perusta.

B *Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö*

60. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, joita tuomioistuin voi valvoa ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tavoite ja sisältö.[31]

61. Jotta voitaisiin ratkaista, onko riidanalaisesta toimesta päätetty asianmukaisen perustamissopimuksen määräyksen nojalla, on lisäksi varmistuttava siitä, liittyvätkö tarkastellut toimenpiteet pääasiallisesti yhteen toiminnan alaan siten, että ne vaikuttavat muihin aloihin vain toissijaisesti, vai ovatko molemmat näkökohdat yhtä tärkeitä.[32] Ensin mainitussa vaihtoehdossa riittää, kun käytetään yhtä oikeudellista perustaa.[33] Jälkimmäisessä tapauksessa yksi oikeudellinen perusta ei riitä,[34] ja silloin yhteisön toimielimellä on toimesta päättäessään oltava perustana kaksi sellaista määräystä, joihin sen toimivalta perustuu.[35] Tällainen oikeudellisten perustojen päällekkäisyys ei kuitenkaan voi tulla kysymykseen silloin, kun niiden osalta määrätyt menettelyt ovat yhteensoveltumattomia.[36] Tilanne muodostuu väistämättä tällaiseksi silloin, kun näissä kahdessa oikeudellisessa perustassa määrätään päätöksentekomenettelyistä, joissa toimen hyväksymiseen osallistuville toimielimille ei anneta samoja etuoikeuksia.

62. Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että perustamissopimuksen 130 s artiklassa otetaan käyttöön perustamissopimuksen 130 r artiklassa määritellyn politiikan alaisuuteen kuuluvien toimien hyväksymistä varten kaksi yhteensoveltumatonta päätöksentekomenettelyä. Neuvoston on

29 — Esimerkiksi verotuksessa, ks. EY:n perustamissopimuksen 99 artikla (josta on tullut EY 93 artikla) ja tämän ratkaisuehdotuksen 95 kohta.

30 — Toisin sanoen aloilla, joilla sovelletaan toissijaisuusperiaatetta (EY:n perustamissopimuksen 3 b artikla, josta on tullut EY 5 artikla), kuten yhteisessä ympäristöpolitiikassa.

31 — Ks. erityisesti asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939, 7 kohta) ja em. asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomion 36 kohta.

32 — Ks. erityisesti em. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomion 23 ja 24 kohta ja em. asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomion 13, 14 ja 20 kohta.

33 — Ks. erityisesti asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4529, 17 kohta) ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1689, 32 ja 33 kohta).

34 — Ks. erityisesti asia 242/87, komissio v. neuvosto, tuomio 30.5.1989 (Kok. 1989, s. 1425, 33—37 kohta; Kok. Ep. X, s. 53) ja asia C-360/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1195, 30 kohta).

35 — Ks. asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, 6—13 kohta; Kok. Ep. IX, s. 741).

36 — Ks. em. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomion 17—21 kohta.

nimittäin hyväksyttävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohtaan perustuva toimi määräenemmistöllä perustamissopimuksen 189 c artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Sitä vastoin neuvoston on hyväksyttävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohtaan perustuva toimi yksimielisesti Euroopan parlamentin sekä talous- ja sosiaalikomitean kuulemista edellyttävässä menettelyssä.

63. Tämän vuoksi on määriteltävä 130 s artiklan määräysten soveltamisala.

C *Perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamisala*

64. Espanjan kuningaskunta väittää, että ainoastaan veden saastumisen estämiseen yksinomaisesti tähtäävät toimenpiteet, jotka eivät sisällä lainkaan säännöksiä ihmisten vedenkäytöstä, esimerkiksi direktiivi 91/676/ETY, kuuluvat perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Sitä vastoin toimiin, jotka sisältävät säännöksiä, jotka koskevat ihmisten vedenkäyttöä suoraan tai välillisesti taikka pääasiallisesti tai toissijaisesti, sovelletaan 130 s artiklan 2 kohtaa. [37]

65. Espanjan hallitus nimittäin katsoo, että kun perustamissopimuksen laatijat ovat mainineet vesivarojen hoidon niiden toimenpiteiden joukossa, joihin sovelletaan perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä, ne ovat tarkoittaneet korostaa sitä, että vesi ansaitsee ihmiselämälle ehdottoman välttämättömänä luonnonvarana erityishuomion. Espanjan hallitus päättelee tämän perusteella, että kaikkiin toimiin, jotka koskevat vettä sen *laadun tai määrän kannalta* tarkasteltuna, sovelletaan pääsääntöisesti erityistä menettelyä, joka edellyttää neuvoston yksimielisyyttä.

66. Mielestäni on vähintäänkin ristiriitaista — ellei peräti epäjohdonmukaista — väittää yhtäältä, että toimet, jotka koskevat vettä sen laadun ja määrän kannalta tarkasteltuna, kuuluvat 130 s artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, ja todeta toisaalta, että toimenpiteisiin, joilla pyritään yksinomaan veden saastumisen estämiseen, sovelletaan 130 s artiklan 1 kohtaa. Nämä toimenpiteet kuuluvat nimittäin veden laadun suojelemista koskevan politiikan soveltamisalaan. Espanjan hallituksen päättelyn mukaan näiden toimenpiteiden pitäisi kuitenkin kuulua 130 s artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn soveltamisalaan.

67. On lisäksi huomattava, että veden saastumisen estämiseen tähtäävät toimenpiteet sisältävät hyvin usein säännöksiä, jotka vaikuttavat siihen, miten ihmiset saavat käyttää vettä. Tämä pitää paikkansa eräiden direktiivin 91/676/ETY säännösten osalta, vaikka Espanjan kuningaskunnan mukaan tämä direktiivi on pätevästi annettu perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan perusteella. Direktiivillä 91/676/EY on tarkoitus kieltää maatalou-

37 — Ks. erityisesti Espanjan hallituksen vastauskirjelmän 12—14 ja 33 kohta.

denharjoittajia harjoittamasta toimintaansa tavalla, joka aiheuttaa tai lisää nitraateista aiheutuvaa makean veden ja pohjaveden saastumista. Tästä syystä siinä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti siihen, miten näiden valtioiden maataloudenharjoittajat käyttävät vettä. Kyseisen direktiivin 5 artikla sisältää siten säännöksiä, joilla maataloudenharjoittajia kielletään kaatamasta jätevettä, jonka nitraattipitoisuus on korkea, tai typpiyhdisteitä suoraan jokiin ja joilla maataloudenharjoittajat velvoitetaan varastoimaan karjanlanta. Toisin kuin Espanjan hallitus on väittänyt, tämä direktiivi, jonka yksinomaisena tavoitteena on veden saastumisen estäminen, sisältää kaikesta huolimatta säännöksiä, jotka vaikuttavat ihmisten vedenkäyttöön suoraan ja välillisesti.

68. Tästä syystä arviointiperuste, jota Espanjan hallitus on ehdottanut perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvien toimien erottamiseksi 130 s artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvista toimista, ei ole asianmukainen.

69. Mielestäni yhteistä ympäristöpolitiikkaa koskevista perustamissopimuksen artikloista ilmenee, että kaikki yhteisön toimet, joilla pyritään suojelemaan kaikkia yhteisiä luonnonvaroja, vesi mukaan lukien, niiden laadun tai määrän kannalta tarkasteltuina, kuuluvat pääsääntöisesti perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdassa määrätyn yleisen menettelyn soveltamisalaan.

70. Tämä tulkinta perustuu itse 130 s artiklan 1 kohdan sanamuotoon, jossa — muistutettakoon — määrätään selvästi seuraavaa:

"Neuvosto päättää 189 c artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toimista, joihin yhteisö ryhtyy 130 r artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi."

71. Sillä, että perustamissopimuksen laatijat ovat käyttäneet indikatiivin preesensiä [38] ja viitanneet yleisesti kaikkiin perustamissopimuksen 130 r artiklassa tarkoitettuihin tavoitteisiin ilman mitään varaumaa, ne ovat osoittaneet nimenomaisesti, että tässä määräyksessä ilmaistaan yleisesti sovellettava pakottava sääntö. [39]

72. Kun perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta luetaan yhdessä 130 r artiklan 1 kohdan kanssa, tämä tulkinta osoittautuu oikeaksi.

73. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohdassa määritellään yhteisen ympäristöpolitiikan tavoitteet. Siinä ei itsessään

38 — Kaikissa perustamissopimuksen kieliversioissa tämän lauseen rakenne sekä käytetyn verbin tapaluokka ja aikamuoto osoittavat selvästi ja yksiselitteisesti, että neuvosto on velvollinen noudattamaan tätä menettelyä (indikatiivin preesens saksassa, tanskassa, ranskassa, kreikassa, italiassa ja hollannissa, indikatiivi suomessa ja indikatiivin futuuri englannissa, espanjassa, iirissä, portugalissa ja ruotsissa).

39 — Ks. asia C-6/99, Greenpeace France ym., tuomio 21.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1651, 28—30 kohta).

millään tavalla rajoiteta tämän politiikan aineellista soveltamisalaa. Siinä määrätään yleisesti, että eräs niistä tavoitteista, joihin tällä politiikalla pyritään, on valvoa, että luonnonvaroja käytetään harkitusti ja järkevästi.

74. Luonnonvarat on perinteisesti jaettu uudistuviin luonnonvaroihin (kuten vesi, ilma, eläimistö, kasvisto) ja uusiutumattomiin luonnonvaroihin (kuten tietyt raaka-aineet, eräät mineraalit tai metallit, esimerkiksi öljy, maakaasu, uraani, kulta).

75. Luonnonvarojen harkitun ja järkevän käytön tavoite ilmentää ajatusta, jonka mukaan suojelutoimet, jotka koskevat luonnonvaroista muodostuvia ympäristön yksittäisiä osatekijöitä, on toteutettava täsmällisten sääntöjen mukaisesti. [40]

40 — Ks. erityisesti Euroopan yhteisöjen ympäristönsuojelun toimintaohjelmasta 22 päivänä marraskuuta 1973 annettu Euroopan yhteisöjen neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien julistus (EYVL C 112, s. 1, erityisesti s. 40) sekä Euroopan yhteisöjen neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselmat Euroopan yhteisöjen ympäristöalan politiikan ja toimintaohjelman jatkamisesta ja toteuttamisesta, jotka on annettu 17.5.1977 (EYVL C 139, s. 1, erityisesti s. 12; ns. ensimmäinen toimintaohjelma), 7.2.1983 (1982—1986; EYVL C 46, s. 1, erityisesti s. 29; ns. toinen toimintaohjelma) ja 19.10.1987 (1987—1992; EYVL C 328, s. 1, erityisesti s. 29; ns. kolmas toimintaohjelma).

76. Ilmaisu "*harkittu käyttö*" tarkoittaa, että yhteisellä ympäristöpolitiikalla on yritettävä torjua riskejä luonnonvarojen saastumisesta. Paino on siten asetettu tarpeelle säätää luonnonvarojen *laadun säilyttämiseen tähtäävistä toimenpiteistä*.

77. Ilmaisu "*järkevä käyttö*" osoittaa, että yhteisellä ympäristöpolitiikalla pyritään siihen, että estettäisiin kaikki tuhlaus ja luonnonvaroja käytettäisiin vain se määrä, joka täyttää ihmisten tämänhetkiset tarpeet siten, että tulevien sukupolvien tarpeiden täyttyminen ei vaarannu. Yhteiseen ympäristöpolitiikkaan olennaisena osana kuuluvaa kestävän kehityksen [41] tavoitetta lähestytään näin ollen luonnonvarojen järkevää käyttöä edellyttävän säännön välityksellä. Tässä yhteydessä painotetaan tarvetta toteuttaa luonnonvarojen *määrän säilyttämiseen tähtääviä toimenpiteitä*.

78. Toimenpiteet, joista on päätettävä luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä koskevan tavoitteen toteuttamiseksi, poikkeavat toisistaan sen mukaan, minkätyyppisistä luonnonvaroista on kysymys.

41 — Laajempi selvitys tämän käsitteen sisällöstä on asiassa C-371/98, First Corporate Shipping, 7.3.2000 esittämäni ratkaisuehdotuksen 54—57 kohdassa, tuomio 7.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9235, s. I-9237).

79. Jos kysymys on uudistuvien luonnonvarojen suojelemisesta, on mieluiten toteutettava toimenpiteitä, joilla pyritään suosimaan sellaista kohtuullista käyttöä, joka mahdollistaa luonnonvarojen säännöllisen uudistumisen. Esimerkiksi veden osalta voitaisiin säätää, ettei pohjavettä saa ottaa siten, että lähteet ehtyvät.

80. Uudistumattomista luonnonvaroista on todettava, että säädetyillä toimenpiteillä on estettävä niiden nopea ehtyminen. Voidaan esimerkiksi kieltää ehtymässä olevien luonnonvarojen hyödyntäminen, ottaminen tai käyttö tai vaatia, että uudistumattomien luonnonvarojen ottaminen tai käyttö edellyttää hyödyntämislupaa, jossa määritetään tarkasti hyödyntämisen nopeus ja tehokkuus.

81. Kun perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohta ja 130 s artiklan 1 kohta luetaan yhdessä, niistä ilmenee, että *kaikki* yhteisön *toimet*, joilla pyritään *kaikkien luonnonvarojen*, muun muassa veden, *laadulliseen tai määrälliseen säilyttämiseen*, kuuluvat *pääsääntöisesti* perustamissopimuksen 189 c artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisalaan.

82. Edellä esitetystä seuraa, että veden muodostamaa erityistä luonnonvaraa ei ole pääsääntöisesti suljettu perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

83. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen luetelmakohdan osalta on todettava, että tämän artiklan sanamuodosta ilmenee nimenomaisesti, että neuvoston yksimielisyyttä edellytetään vain, jos hyväksytyt toimenpiteet koskevat tiettyjä toimia, kuten erityisesti "*vesivarojen hoitoon*" liittyviä toimenpiteitä. Jotta voitaisiin tunnistaa, mitkä toimet kuuluvat tämän artiklan soveltamisalaan, on siis määriteltävä vesivarojen hoidon käsite.

D *Vesivarojen hoidon käsite*

84. Espanjan kuningaskunnan mukaan vesivarojen hoidon käsite sekoittuu veden muodostaman erityisen luonnonvaran käyttöä tai hoitoa koskevaan yleisempään käsitteeseen. Tästä määritelmästä seuraa, että kaikki toimenpiteet, jotka koskevat veteen liittyviä laadullisia tai määrällisiä näkökohtia suoraan tai välillisesti taikka pääasiallisesti tai toissijaisesti, kuuluvat pääsääntöisesti perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

85. Tätä määritelmää ei voida hyväksyä erityisesti siitä syystä, että kun perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta ja 130 r artiklan 1 kohta luetaan yhdessä, niistä ilmenee, että vesi ei erityisenä luonnonvarana pääsääntöisesti jää 130 s artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

Mielestäni vesivarojen hoidon käsitteellä on tarkka sisältö, joka ei sekoitu veden muodostaman erityisen luonnonvaran hoidon käsitteeseen vaan on erityinen osa viimeksi mainittua käsitettä. Riidanalainen käsite siis sisältyy veden muodostaman luonnonvaran suojelua koskevan politiikan käsitteeseen.

86. Mielestäni se, että riidanalaista käsitettä määriteltäessä turvaudutaan merkitysopilliseen tulkintaan, on perustamissopimuksen eri kieliversioissa käytettyjen ilmaisujen ja niiden merkitysten moninaisuuden vuoksi epätyydyttävä ratkaisu. [42]

87. Mielestäni perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan määräyksiä voidaan tulkita ainoastaan yhdessä 130 r artiklan kanssa; kuten tiedetään, viimeksi mainitussa artiklassa määrätään, että yhteisön lainsäätäjän on tehokkaan ympäristönsuojelun varmistamiseksi päätettävä konkreettisista toimenpiteistä, jotka tukeutuvat 2 kohdassa ilmaistuihin periaatteisiin ja ovat 3 kohdassa lueteltujen perusteiden mukaisia. Lisäksi näyttää siltä, että ne syyt, jotka ovat saaneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen laatijat ottamaan käyttöön perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa määrätyn erityisen menettelyn, voivat valaista käsitteen sisältöä.

42 — Ks. erityisesti sekä kantajana olevan jäsenvaltion että tässä oikeudenkäynnissä väliintulijoina olevien eri jäsenvaltioiden ehdottamat merkitysopilliset analyysit.

88. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa on lueteltu tyhjentävästi *kolme toimiryhmää*, joihin sovelletaan tässä kohdassa kuvailtua erityistä menettelyä.

89. Näille kolmelle ryhmälle on yhteistä se, että vaikka niiden ensisijaisena tavoitteena on ympäristönsuojelun varmistaminen, ne merkitsevät, että yhteisön toimielinten on toimintansa tavoitteet saavuttaakseen pakko — satunnaisesti tai toissijaisesti — puuttua tai vaikuttaa aloihin, jotka ovat perinteisesti kuuluneet jäsenvaltioiden suvereeniin valtaan, kuten energiaan, kaavoitukseen ja verotukseen, ja joilla jäsenvaltiot vielä aikovat säilyttää itsellään laajan toimivallan.

90. Tämän vuoksi perustamissopimuksen laatijat ovat päättäneet, että silloin kun yhteisön toimielinten hyväksymien tointen täytäntöönpano edellyttää yhteisön puuttumista näihin aloihin, neuvoston jäsenten yksimielisyyden on oltava pääsääntö, jotta jokainen jäsenvaltio voisi käyttää vetooikeutta.

91. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa täsmennetään *ensinnäkin*, että kun neuvosto antaa "säännöksiä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia", sen on tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan.

92. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on yhdessä 130 r artiklan kanssa luettuna tulkittava siten, että ainoastaan sellaisista etupäässä verotuksellisista toimenpiteistä, joilla on tarkoitus suojella ympäristöä, on päätettävä 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisellä alakohdalla käyttöön otetun menettelyn mukaisesti.

93. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettujen etupäässä verotuksellisten säännösten joukosta voidaan mainita "puhtaita energiamuotoja" käyttäviä taloudellisia toimijoita koskevat verohelpotustoimenpiteet.

94. On mainittava myös saastuttavien tuotteiden käyttäjiä koskevat yhdenmukaistetut erityisverot eli ympäristöverot,[43] joiden käyttöönottamisella vastataan saastuttaja maksaa -periaatteen asettamiin vaatimuksiin.

95. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisellä luetelmakohdalla käyttöön otettua erityistä menettelyä voidaan verrata menettelyyn, josta on määrätty perustamissopimuksen 99 artiklassa, jonka mukaan neuvoston on tehtävä liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista koskevat ratkaisunsa yksimielisesti. Jäsenvaltiolle annettu veto-oikeus on perustamissopimuksen laatijoiden poliittisen valinnan tulos. Jäsenvaltiot aikovat yhdentymisprosessin nykyisessä kehitysvaiheessa säilyttää itsellään laajan toimivallan silloin, kun yhteisön toimet koskevat sellaisia ympäristönsuojelullisia toimenpiteitä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia, koska tällaiset toimet voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden talouteen. Perustamissopimuksen laatijat ovat näin ollen asettaneet tämäntyyppisten toimenpiteiden hyväksymisen edellytykseksi, että neuvoston jäsenet ovat yksimielisiä.

96. *Toisessa toimiryhmässä*, joka kuuluu perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan alaisuuteen, on kysymys "toimenpiteistä, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen".

97. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmatta luetelmakohtaa on yhdessä 130 r artiklan kanssa luettuna tulkittava siten, että ainoastaan sellaisista ympäristönsuojeluun tähtäävistä toimista, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, on päätettävä 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisellä alakohdalla käyttöön otetun menettelyn mukaisesti.

43 — Ks. erityisesti ehdotus hiilidioksidipäästöjä ja energiaa koskevan veron käyttöönottamista koskevaksi neuvoston direktiiviksi (92/C 196/01; EYVL 1992, C 196, s. 1).

98. Näitä määräyksiä on verrattava Euroopan yhtenäisasiakirjaan liitettyyn julistukseen N:o 9, jossa todetaan, että "konferenssi vahvistaa, että yhteisön toiminnassa ympäristön alalla ei saada puuttua energiavarojen käyttöä koskevaan kansalliseen politiikkaan". Tämä julistus otettiin Euroopan yhtenäisasiakirjan liitteeksi, koska jäsenvaltiot pelkäsivät, että kun perustamissopimuksen 130 r artikla ja 130 s artikla luetaan yhdessä, yhteisön lainsäätäjän katsotaan voivan loukata tai rajoittaa jäsenvaltioiden oikeuksia hyödyntää tiettyjä, jäsenvaltioiden energiapolitiikan määrittelemisen ja täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä luonnonvaroja [44] ajankohtana, jolloin energia ei edes kuulunut EY:n perustamissopimuksen 3 artiklalla (josta on muutettuna tullut EY 3 artikla) yhteisölle annettujen tehtävien joukkoon. [45]

99. Tätä julistusta ei vahvistettu Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen laatijat päinvastoin muuttivat 130 s artiklaa ja täydensivät sitä lisäämällä siihen 2 kohdan, jossa määrätään nimenomaisesti, että yhteisö voi ympäristönsuojelutarkoituksessa päättää toimenpiteistä, joilla voidaan vaikuttaa jäsenvaltioiden määrittelemän energiapolitiikan alalla. Saman ajatuslinjan mukaisesti on korostettava, että yhteisö on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaan tullessa saanut tiettyä toimivaltaa energia-alalla. EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan t alakohdassa (josta on tullut EY 3 artiklan u alakohta) määrätään näin ollen, että yhteisön toimintaan sisältyy "toimenpiteet energian —— alalla". Viidennessä ympäristöohjelmassa [46] todetaan samoin, että "ympäristöpolitiikka on —— avainasemassa kestävän kehityksen toteuttamisessa", [47] ja valkoisesta kirjasta "Euroopan unionin energiapolitiikka" 8.7.1996 annetussa neuvoston päätöslauselmassa [48] täsmennetään, että kestävän taloudellisen kehityksen varmistamiseksi yhteisön on toteutettava energiapolitiikka laatimalla pitkän aikavälin strategia tehokkaalle ja varmalle energiahuollolle, joka edistää ympäristön terveellisyyttä.

100. Toimenpiteinä, jotka "vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen", voidaan mainita toimenpiteet, joilla jäsenvaltiot velvoitetaan rakentamaan energiantuotantoa varten patorakennelmia sel-

44 — Tietyistä luonnonvaroista, kuten öljystä, maakaasusta tai uraanista, valmistettu energia olisi voinut joutua sellaisten toimien kohteeksi, joista yhteisö päättää "luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä" koskevan tavoitteen toteuttamiseksi (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 75—80 kohta).

45 — Tästä julistuksesta seurasi, että yhteisön ympäristöpolitiikka ei koskenut luonnonvaroina maasta louhittavia metalleja. Ne kuuluivat yhteisön ympäristöpolitiikan alaisuuteen vain silloin, kun oli kysymys niiden hyödyntämisen ympäristölle aiheuttamien riskien torjunnasta (ks. erityisesti neuvoston eri päätökset, jotka koskevat hiilivetyjen mereen pääsemisestä aiheutuvan saastumisen torjuntaa, ja erityisesti yhteisön tietojärjestelmän perustamisesta hiilivetyjen ja muiden vaarallisten aineiden mereen pääsemisestä aiheutuvan saastumisen valvomiseksi ja vähentämiseksi 3 päivänä joulukuuta 1981 tehty neuvoston päätös 81/971/ETY (EYVL L 355, s. 52), joka on kumottu ja korvattu 6.3.1986 tehdyllä neuvoston päätöksellä 86/85/ETY (EYVL L 77, s. 33).

46 — Euroopan yhteisön ympäristöön ja kestävään kehitykseen liittyvä politiikka- ja toimenpideohjelma (EYVL 1993, C 138, s. 5; ns. viides toimintaohjelma). Tämä ohjelma, joka kattaa vuodet 1992—2000, on nimeltään Kohti kestävää kehitystä. Se on seurausta neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 1.2.1993 antamasta päätöslauselmasta (EYVL C 138, s. 1).

47 — Viides toimintaohjelma, s. 31.

48 — EYVL C 224, s. 1.

laisten energian tuotantoon käytettävien uusiutumattomien luonnonvarojen, kuten öljyn, säästämiseksi, joita hyödynnetään siten, että ne uhkaavat ehtyä lyhyellä aikavälillä, jollei niiden suojelemiseksi toteuteta toimenpiteitä. Voidaan myös viitata toimenpiteisiin, joilla päinvastoin kielletään energiantuotantoon tarkoitettujen patorakennelmien rakentaminen, jotta vältettäisiin tiettyjen yhteisöjen alueiden jääminen ilman vettä.

101. Myös se, että näistä toimenpiteistä päätettäessä on käytettävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä, on poliittisen valinnan tulos. Yhdentymisprosessin nykyisessä kehitysvaiheessa jäsenvaltiot aikovat säilyttää itsellään laajan toimivallan energiapolitiikan alalla, koska tällaiset toimenpiteet voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden talouteen. Koska on vaarana, että näiden toimien toteuttamisella vaikutetaan jäsenvaltioiden talouden herkkiin sektoreihin, puututaan jäsenvaltioille perinteisesti varattuihin aloihin ja — mitä tulee erityisesti energiapolitiikkaan — aiheutetaan vaikutuksia alalla, joka kuuluu jäsenvaltioiden lähes suvereeniin valtaan, jäsenvaltiot ovat asettaneet tämäntyyppisten toimenpiteiden hyväksymisen edellytykseksi neuvoston jäsenten yksimielisyyden.

102. *Kolmannessa ja viimeisessä* toimenpideryhmässä, joka kuuluu perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen luetelmakohdan soveltamisalaan, on kysymys toimenpiteistä, jotka koskevat "kaavoitusta ja maankäyttöä, — — sekä vesivarojen hoitoa".

103. Kun perustamissopimuksen 130 r artikla luetaan yhdessä 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen luetelmakohdan kanssa, siitä ilmenee, että ainoastaan sellaisista toimenpiteistä, joilla pyritään ympäristön suojelemiseen ja jotka koskevat "kaavoitusta ja maankäyttöä sekä vesivarojen hoitoa", on päätettävä 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisellä alakohdalla käyttöön otetun menettelyn mukaisesti.

104. Jotta näiden määräysten tarkoitus olisi helpompi ymmärtää, on aluksi tarkasteltava ympäristön määritelmää. Euroopan yhtenäisasiakirjan laatijat eivät ole 130 r ja 130 s artiklassa määritelleet sen enempää ympäristön käsitettä kuin ympäristöpolitiikan (tai ympäristöä koskevien toimien) käsitettä. Tätä aukkoa ei ole täytetty Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa eikä Amsterdamin sopimuksessa. Lienee selvää, että näiden käsitteiden määrittelemättä jättäminen ei ole tahatonta. Jos käsitteiden sisältö lueteltaisiin tyhjentävästi, olisi vaarana, että tieteen ja tekniikan edistyksen kanssa rinnan kehittyvät käsitteet jähmettyvät. Viidennessä toimintaohjelmassa on siten suositeltu, että jäsenvaltiot ottaisivat ympäristöpolitiikkaansa määritellessään huomioon saasteettomien tekniikoiden ja erityisesti gee-

nitekniikan kehittämisessä tapahtuneen edistyksen ja tutkisivat hyödyntämistä odottavia uusia teollisuudenaloja. Samalla yhteisöä on kehotettu tekemään bioetiikan alalla merkittäviä panostuksia ensisijaisten tutkimushankkeiden suunnitteluun ja tukemiseen.[49]

105. Komissio on vuodesta 1971 lähtien kuitenkin ehdottanut määritelmiä. Komission mukaan ympäristöllä tarkoitetaan "kokonaisuutta, joka koostuu tekijöistä, jotka monimutkaisten suhteidensa kautta muodostavat puitteet, ympäristön ja edellytykset ihmisten ja yhteiskunnan elämälle".[50] Komissio on täsmentänyt, että ympäristöpolitiikka koskee kolmea erillistä alaa eli ihmisen fyysistä, sosiaalista ja kulttuurista ympäristöä. Näiden käsitteiden analyysiä jatkaessaan[51] komissio on korostanut, että fyysisen ympäristön suojelemiselle on tunnusomaista saastumisen ja ympäristöhaittojen vähentäminen, kaupunkien ja maaseudun kaavoitus sekä liikenne- ja tietoliikenneverkkojen rakentaminen. Terveydenhoitojärjestelmää, tuloja, työpaikkojen varmuutta sekä työ-, asunto- ja koulutusoloja koskevat parannukset mahdollistavat ihmisen sosiaalisen ympäristön säilyttämisen. Kulttuuriympäristön suojelemiselle ominaisia piirteitä ovat toimet kaupunki- ja maaseutumaiseman säilyttämiseksi, opetuksen ja tiedotuksen sekä kulttuuriin ja vapaa-aikaan liittyvien rakenteiden parantamiseksi.

106. Näyttää siis siltä, että toimenpiteet, joista on päätettävä perustamissopimuksen 130 r artiklan perusteella yhdessä 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen luetelmakohdan kanssa, ovat niitä, joilla pyritään säilyttämään ihmisten fyysisen, sosiaalisen ja kulttuurisen ympäristön laatu tai parantamaan sitä. Kysymys on siten erityisesti kaupunkien ja maaseudun kaavoituksen mahdollistamisesta ja elämäntapojen kehitykseen mukautettujen liikenne- ja tietoliikenneverkkojen rakentamisen edistämisestä.

107. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää ilman muuta suurisuuntaisten töiden toteuttamista ja sellaisten rakennelmien rakentamista, joilla pyritään ympäristöön liittyvien intressien mukaiseen maaalueiden kaavoitukseen. Mieleen tulevat tietenkin moottoriteiden ja rautatieverkkojen rakentaminen mutta myös sellaisten vesirakennustöiden toteuttaminen, joilla on tarkoitus järjestää yleensä tai tilapäisesti vedenpuutteesta kärsivän alueen vesihuolto[52] tai mahdollistaa tavara- tai henkilöliikenne[53] niiden haittojen välttämiseksi, joita tieliikenne aiheuttaa toimenpiteen kohteena olevan alueen asukkaille, eläimistölle ja kasvistolle.

108. Kun vesivarojen hoidon käsitettä tulkitaan niiden kahden muun käsitteen valossa, joihin perustamissopimuksen

49 — Mainittu edellä alaviitteessä 46.

50 — Yhteisön ympäristöpolitiikasta 22 päivänä heinäkuuta 1971 annettu ensimmäinen tiedonanto (asiakirja SEC (71) 2616 lopullinen).

51 — Komission neuvostolle 24.3.1972 esittämä tiedonanto Euroopan yhteisöjen ympäristöohjelmasta (EYVL C 52, s. 1).

52 — Tällainen vedenpuute voi johtua esimerkiksi sääilmiöistä (eräillä Euroopan alueilla esiintyvä kuivuus, jonka vuoksi alueiden asukkailla ei ole käytettävissään vesivaroja tiettyinä aikoina vuodesta) tai maantieteellisistä seikoista (juomaveden puuttuminen eräiltä saarilta jne.).

53 — Kysymykseen voi tulla rakennelmien, esimerkiksi tavara- ja henkilöliikenteen mahdollistavien kanavien, rakentaminen.

130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa viitataan, se tuo mieleen ajatuksen jäsenvaltioille kuuluvilla vesialueilla [54] tehtävistä töistä, joiden syynä on huoli sen varmistamisesta, että yhteisön alue kaavoitetaan siten, että ihmisten elämänlaatu paranee. [55] Ne vaikutukset, joita tässä tarkoituksessa hyväksytyillä toimenpiteillä on perustamissopimuksen 222 artiklassa jäsenvaltioille tunnustettuihin oikeuksiin, ovat ilmeisiä, aivan kuten ne taloudelliset seuraukset, joita näistä toimenpiteistä aiheutuu jäsenvaltioille. Koska näiden toimien täytäntöönpano merkitsee usein puuttumista omistusoikeuteen, sellaisena kuin jäsenvaltiot ovat sen tunnustaneet, ja jäsenvaltioiden lähestulkoon suvereeniin toimivaltaan alueensa kaavoituksessa, perustamissopimuksen laatijat ovat yhdentymisprosessin nykyisessä kehitysvaiheessa halunneet asettaa tällaisten toimenpiteiden edellytykseksi, että neuvoston jäsenet ovat päättäneet niistä yksimielisesti.

109. Toimet, jotka kuuluvat vesivarojen hoidon käsitteen alaisuuteen ja joista on päätettävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti, näyttävät siis olevat toimia, jotka edellyttävät sellaisten töiden toteuttamista jäsenvaltioiden vesialueilla, jotka voivat muuttaa kussakin jäsenvaltiossa käytettävissä olevan tai käyttöön jäävän veden määrää ja joiden syynä on huoli sen varmistamisesta, että yhteisön alue kaavoitetaan siten, että ihmisten elämänlaatu paranee. Tämä koskee toimenpiteitä, joihin liittyy sellaisia töitä, joilla ei pyritä ainoastaan hankkimaan juomavettä sitä yleensä tai tilapäisesti vailla olevalle alueelle [56] tai säännöstelemään vedenkäytön määrää tietyllä alueella sen estämiseksi, että tämän ihmiselle elintärkeän luonnonvaran uudistuminen lakkaisi, vaan myös mahdollistamaan tavara- tai henkilöliikenne niiden haittojen estämiseksi, joita tieliikenne aiheuttaa toimenpiteiden kohteena olevan alueen asukkaille, eläimistölle ja kasvistolle. Tämän määräyksen soveltamisalaan eivät sitä vastoin kuulu toimenpiteet, joilla velvoitetaan energiantuotantoon tarkoitettujen patorakennelmien rakentamiseen luonnonvarojen säästämiseksi tai joilla kielletään tällaisten patojen rakentaminen. [57]

110. Riidanalaisen päätöksen tavoitteen ja sisällön tarkastelun jälkeen on varmistuttava siitä, edellyttävätkö kyseessä olevat toimet yksinomaisesti, keskeisesti tai pääasiallisesti, että jäsenvaltioiden vesialueilla on toteutettava töitä, joiden syynä on huoli sen varmistamisesta, että yhteisön alue kaavoitetaan siten, että ihmisten elämänlaatu paranee. Jos näin ei ole, on katsottava, että riidanalainen päätös ei kuulu 130 s artiklan 2 kohdalla käyttöön otetun erityisen menettelyn soveltamisalaan vaan 130 s artiklan 1 kohdassa säädetyn yleisen menettelyn soveltamisalaan.

54 — Toisin sanoen aluevesillä, jotka muodostuvat paitsi jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan kuuluvista merialueista myös joista, virroista, suistomaasta, lähteistä, lammista, järvistä jne.

55 — Esimerkiksi siten, että luodaan yhtenäinen infrastruktuuri.

56 — Kysymys voisi olla myös kastelu- tai salaojitusohjelmista.

57 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 100 kohta.

E *Riidanalaisen päätöksen perusta*

111. Yleissopimuksen tarkoitus, sellaisena kuin se on ilmaistu sen johdanto-osassa, on kaksitahoinen. Sopimuspuolet ilmoittavat, etteivät ne halua pelkästään suojella Tonavan veden laatua vaan myös mahdollistaa "kestävän vesien hallinnan sekä vesivarojen järkiperäisen käytön ja säilyttämisen". [58]

112. Yleissopimuksen johdanto-osassa tällä tavalla ilmaistun tarkoituksen perusteella ei voida ratkaista, muodostuuko yleissopimuksen pääasiallinen, ainoa tai keskeinen tavoite Tonavan veden laadun suojelusta vai halusta vaikuttaa siihen tapaan, jolla sopimuspuolet voivat määrätä Tonavan vedestä tai käyttää sitä sen puhtaasti aineellisessa merkityksessä, eli pyritäänkö näillä toimenpiteillä rajoittamaan sopimuspuolten mahdollisuutta hallita Tonavan veden muodostamaa taloudellista resurssia.

113. Yleissopimuksen 2 artiklan 1—3 kohdasta, joissa määritellään sopimuspuolten tavoitteet, sitä vastoin ilmenee, että yleissopimuksella *pääasiallisesti pyritään varmistamaan Tonavan veden laadun suojelu* ja että se liittyy ainoastaan välillisesti — "niin tehokkaasti kuin mahdollista" — vesialueen pinta- ja pohjavesien järkevään käyttöön. Käytetyt ilmaisut [59] osoittavat lainsäätäjän halunneen huolehtia siitä, että sopimuspuolille asetetaan ankarampia velvoitteita, kun on kysymys Tonavan veden laadun säilyttämisestä.

114. Näissä määräyksissä määrätään nimittäin seuraavaa:

"1. Sopimuspuolten on pyrittävä kestävään ja kohtuulliseen vesien hallintaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen, mukaan lukien pintavesien ja pohjavesien suojelu, parantaminen ja järkevä käyttö vesialueella [60] *niin tehokkaasti kuin mahdollista. Lisäksi* sopimuspuolten *on tehtävä parhaansa Tonavalla tapahtuvista onnettomuuksista, joihin liittyy vesistöille vaarallisia aineita,* [61] tulvista ja jäistä aiheutuvien vahinkojen *valvomiseksi.* Lisäksi niiden on *pyrittävä vähentämään* Mustanmeren *saastekuormitusta* vesialueella sijaitsevien lähteiden kohdalla.

58 — Johdanto-osan neljäs kohta. Ks. myös johdanto-osan ensimmäinen, viides ja kuudes kohta.

59 — Yleissopimuksessa on siten mainittu, että sopimuspuolten on "tehtävä parhaansa", "toteutettava kaikki — — oikeudelliset [ja] hallinnolliset toimenpiteet" ja toteutettava (kiireellisiä) "saastumista estäviä toimenpiteitä".

60 — Tonavan vesialueella tarkoitetaan "sopimuspuolille kuuluvaa joen vesiallasta" (yleissopimuksen I artiklan b alakohta).

61 — Tällä ilmaisulla tarkoitetaan erityisesti "aineita, joiden sisältämien vesivaroille haitallisten ainesten määrä on niin suuri, että niiden käsittely vaatii erityisiä ennalta ehkäiseviä tai suojelutoimenpiteitä" (yleissopimuksen I artiklan e kohta).

2. Tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti sopimuspuolten on toimittava yhteistyössä veden hallintaan liittyvissä peruskysymyksissä ja toteutettava kaikki aiheelliset oikeudelliset, hallinnolliset ja tekniset toimenpiteet *vähintään Tonavan* ja sen vesialueen *nykyisten ympäristöllisten ja veden laatuun liittyvien olosuhteiden säilyttämiseksi ja parantamiseksi* sekä mahdollisuuksien mukaan esiintyvien tai todennäköisten haitallisten vaikutusten ja muutosten estämiseksi ja vähentämiseksi.

3. Tämän vuoksi sopimuspuolten, jotka ottavat huomioon *vesien saastumista estävien* toimenpiteiden sekä järkevän ja kestävän vedenkäytön kiireellisyyden, on tarpeen mukaan laadittava tärkeysjärjestys ja vahvistettava, yhdenmukaistettava ja yhteensovitettava sellaisia kansallisella ja kansainvälisellä tasolla koko Tonavan alueella toteutettuja tai toteutettavaksi suunniteltuja toimenpiteitä, joilla pyritään Tonavan kestävään kehitykseen ja ympäristönsuojeluun. Erityisesti tällä tavoitteella pyritään vesivarojen kestävän käytön varmistamiseen kunnallisissa, teollisissa ja maataloudellisissa yhteyksissä, *ekosysteemien säilyttämiseen ja uudistamiseen sekä myös muiden yleiseen terveyteen liittyvien vaatimusten täyttämiseen.*" [62]

115. Yleissopimuksen määräykset, jotka koskevat toimenpiteitä, joiden toteuttamiseen sopimuspuolet ovat sitoutuneet yleissopimuksella tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, vahvistavat tämän analyysin paikkansapitävyyden. Yleissopimuksessa ei nimittäin ole yhtään konkreettista määräystä, jossa sopimuspuolille asetettaisiin velvollisuus määrätä Tonavan vedestä tai käyttää sitä sen puhtaasti aineellisessa merkityksessä operatiivisesti ja yleissopimuksessa etukäteen määriteltyjen pakottavien määräysten mukaisesti.

116. Yleissopimuksen soveltamisalan määritelmän sisältävän 3 artiklan 2 kohdassa määrätään näin ollen yleisesti, että "tämän yleissopimuksen *tarkoituksena on erityisesti* suunniteltujen toimien ja käynnissä olevien toimenpiteiden [63] noudattaminen, *sikäli kuin niistä aiheutuu* tai todennäköisesti aiheutuu *rajat ylittäviä vaikutuksia*". [64]

Rajat ylittävillä vaikutuksilla tarkoitetaan "merkittäviä jokiympäristöön kohdistuvia haitallisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat ihmisen toiminnan vesiolosuhteissa aikaansaamista muutoksista ja jotka ulottuvat yhden sopimuspuolen lainkäyttövaltaan kuuluvan alueen ulkopuolelle. Tällaiset muutokset saattavat kohdistua elinmahdollisuuksiin, omaisuuteen, laitosten turvallisuuteen ja kyseisiin vesiekosysteemeihin". [65]

62 — Kursivointi tässä.

63 — Kuten jätevesien laskeminen vesistöön, lämmityspäästöt, vesirakennusalalla suunnitellut toiminnat ja toimenpiteet, olemassa olevien vesiteknisten rakennelmien ja erityisesti vesivarastojen ja vesivoimalaitosten toiminta, vedenkäyttöön liittyvät suunnitellut toiminnat ja toimenpiteet, kuten vesivoiman käyttö, vedensiirto- ja poisto, ja vesistöille vaarallisten aineiden käsitteleminen (3 artiklan 2 kohdan a, b, c, d ja e alakohta).

64 — Kursivointi tässä.

65 — Yleissopimuksen 1 artiklan c alakohta.

Yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että "tätä yleissopimusta sovelletaan kalatalousalaan ja sisävesiliikenteeseen liittyvissä kysymyksissä, *sikäli kuin on kyse vesiensuojelusta näiden toimintojen aiheuttamalta saastumiselta*". [66]

117. Näissä määräyksissä esitetyt täsmennykset [67] rajoittavat yleissopimuksen soveltamisalaa siten, että se kattaa vain sopimuspuolten alueelta harjoitetun saastuttavan toiminnan. Nämä täsmennykset, jotka koskevat ihmisten toiminnan vaikutusta ympäristöön, osoittavat kiistattomasti, että yleissopimuksen laatijat ovat halunneet torjua Tonavan saastumista eivätkä rajoittaa sopimuspuolten toimivaltaa alueensa kaavoituksen osalta.

118. Muut yleissopimuksen määräykset vahvistavat tämän analyysin paikkansapitävyyden. Yleissopimuksen 4 artiklassa, joka koskee yleissopimuksella käyttöön otetun yhteistyön muotoja, rajoitutaan näin ollen määräämään tietojenvaihdosta vesien hallinnan osalta.

119. On samaten todettava, että vesivarojen suojeluun tähtääviä erityisiä toimenpiteitä koskevassa 6 artiklassa, jonka mukaan "sopimuspuolten on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on — — vesivarojen kestävä ja kohtuullinen käyttö sekä ekologisten varojen säilyttäminen", ei kaikesta huolimatta vaadita, että sopimuspuolten olisi tässä tarkoituksessa toteutettava operatiivisia toimenpiteitä.

120. Tämän määräyksen a alakohdassa nimittäin tyydytään asettamaan sopimuspuolille velvollisuus "luetteloida pohjavesivarat, joita koskee pitkän aikavälin suojelu, samoin kuin suojelualueet, joilla on merkitystä olemassa olevien ja tulevaisuudessa hyödynnettävien juomavesivarojen kannalta".

121. Tämän määräyksen b, c, d ja e alakohdassa sitä vastoin todetaan, että sopimuspuolten on toteutettava aiheelliset toimenpiteet Tonavan veden saastumisen estämiseksi ja erityisesti toteutettava toimenpiteitä nitraattien, kasvinsuojelu- ja torjunta-aineiden sekä muiden vaarallisten aineiden [68] käytön rajoittamiseksi, saatettava saasteonnettomuuksien vaara mahdollisimman pieneksi ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä ja valvontatoimenpiteillä, arvioitava biotooppeihin liittyvien erilaisten tekijöiden merkitystä jokiekologialle ja ehdotettava toimenpiteitä vesien ja rannikon ekologisten olosuhteiden parantamiseksi.

66 — Kursivointi tässä.

67 — Tarkemmin sanottuna sellaiset ilmaisut kuten "sikäli kuin".

68 — Yleissopimuksen 1 artiklan d alakohdan mukaan vaarallisilla aineilla tarkoitetaan "myrkyllisiä, syöpää aiheuttavia, mutageenisiä, epämuodostumia aiheuttavia tai bioakkumulatiivisia vaikutuksia omaavia aineita, erityisesti pysyviä aineita, joilla on hyvin haitallisia vaikutuksia eläviin organismeihin".

122. On samaten todettava, että yleissopimuksen II osassa, joka koskee niitä monenvälisiä yhteistyötoimenpiteitä, joista sopimuspuolten on päätettävä, jotta ne noudattaisivat sitoumuksiaan, määrätään operatiivisista toimenpiteistä, joilla on tarkoitus estää, valvoa ja vähentää Tonavan veden saastumista.

123. Yleissopimuksen 5 artikla on kokonaan omistettu rajat ylittävien vaikutusten estämistä, valvontaa ja vähentämistä koskeville toimenpiteille. Tämän artiklan 2 kohdassa määrätään nimenomaan, että "sopimuspuolten on erikseen tai yhdessä toteutettava" seuraavat toimenpiteet:

— a alakohdassa sopimuspuolet velvoitetaan rekisteröimään "luontaiset vesivaroihin liittyvät olosuhteet Tonavan vesialueella soveltamalla hyväksyttyjä määrällisiä ja laadullisia perusteita — — ";

— b alakohdassa määrätään, että sopimuspuolten on "hyväksyttävä oikeudelliset säännökset vaatimuksista, mukaan lukien aikarajoitukset, jotka jätevesien laskemisessa on täytettävä";

— d alakohdassa sopimuspuolet velvoitetaan hyväksymään "oikeudelliset säännökset, jotka koskevat ravinteiden tai vaarallisten aineiden päästöjä hajakuormituslähteistä, erityisesti ravinteiden sekä maatalouden kasvinsuojeluja torjunta-aineiden käytön osalta";

— f alakohdassa määrätään, että sopimuspuolten on "toteutettava aiheelliset toimenpiteet jätteiden ja vaarallisten aineiden rajat ylittävien haitallisten vaikutusten, erityisesti kuljetuksesta aiheutuvien, estämiseksi".

124. On samaten todettava, että 7 artiklassa asetetaan operatiivisia velvoitteita niiden sääntöjen osalta, joita on noudatettava päästöjen vähentämiseksi ja veden laadun parantamiseksi.

125. Yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa täsmennetään näin ollen, että "kansainvälisen komission ehdotukset huomioonottavien sopimuspuolten on asetettava päästörajat, joita sovelletaan yksittäisillä teollisuudenaloilla sekä teollisuudessa saastekuormitusten sekä keskittymien osalta ja jotka perustuvat parhaalla mahdollisella tavalla vähän saastuttavan tai saasteettoman teknologian käyttöön lähteellä — — ".

126. Tämän artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa: " — — edellä 1 — — kohdan mukaisesti tämän yleis-

sopimuksen liitteessä II esitetään luettelo teollisuudenaloista ja teollisuudesta sekä lisäluettelo sellaisista vaarallisista aineista ja aineryhmistä, joiden laskeminen piste- tai hajakuormituslähteistä on estettävä tai joiden laskemista on merkittävästi vähennettävä. Kansainvälinen komissio huolehtii liitteen II päivittämisestä."

127. Edellä esitetystä ilmenee, että sekä yleissopimuksen tavoite että sen sisältö koskevat keskeisesti Tonavan veden laadun suojelun varmistamista ja että toimenpiteet eivät edellytä sellaisten töiden toteuttamista jäsenvaltioiden vesialueella, jotka voisivat muuttaa käytettävissä olevan tai käytettäväksi jäävän veden määrää kussakin niistä jäsenvaltioista, joita asia koskee, ja joiden syynä olisi huoli sen varmistamisesta, että yhteisön alue kaavoitetaan siten, että ihmisten elämänlaatu paranee. On siis katsottava, että riidanalainen päätös ei kuulu perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdalla käyttöön otetun erityisen menettelyn soveltamisalaan vaan 130 s artiklan 1 kohdalla käyttöön otetun yleisen menettelyn soveltamisalaan. Espanjan kuningaskunnan esittämät väitteet on näin ollen hylättävä perusteettomina.

Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.