DOMSTOLENS DOM

30. januar 2001 *

I sag C-36/98,

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved G. Houttuin og D. Canga Fano, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved K. Rispal-Bellanger og R. Nadal, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: spansk.

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes, M. Telles Romão og P. Canelas de Castro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Finland ved H. Rotkirch og T. Pynnä, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Gosalbo Bono og F. de Sousa Fialho, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 97/825/EF af 24. november 1997 om indgåelse af konventionen om samarbejde om beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af Donau (EFT L 342, s. 18),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet og V. Skouris samt dommerne D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (refererende dommer), R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: afdelingschef D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. januar 2000, hvorunder Kongeriget Spanien var repræsenteret ved S. Ortiz Vaamonde, Rådet ved I. Díez Parra, som befuldmægtiget, Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes og P. Canelas de Castro, Republikken Finland ved H. Rotkirch og T. Pynnä og Kommissionen ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. maj 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. februar 1998 har Kongeriget Spanien i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), anlagt sag med påstand om annullation af Rådets afgørelse 97/825/EF af 24. november 1997 om indgåelse af konventionen om samarbejde om beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af Donau (EFT L 342, s. 18, herefter »den anfægtede afgørelse«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. juni, den 15. juli og den 24. august 1998 har Den Franske Republik, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Den Portugisiske Republik og Republikken Finland fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådet for Den Europæiske Unions påstande.

De relevante retsregler

3 EF-traktatens artikel 130 R, stk. 1, og stk. 2, første afsnit (efter ændring nu artikel 174, stk. 1, og stk. 2, første afsnit, EF), bestemmer:

»1. Fællesskabets politik på miljøområdet skal bidrage til forfølgelse af nedennævnte mål:

— bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten

— beskyttelse af menneskers sundhed

— en forsigtig og rationel udnyttelse af naturresourcerne

— fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

2. Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. Kravene med

hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker på andre områder.

[...]«

4 Traktatens artikel 130 R, stk. 4, første afsnit, bestemmer: »Inden for rammerne af deres respektive beføjelser samarbejder Fællesskabet og medlemsstaterne med tredjelande og med de kompetente internationale organisationer. De nærmere bestemmelser vedrørende samarbejdet, for så vidt angår Fællesskabet, kan nedfældes i aftaler mellem dette og de pågældende tredjeparter, idet disse aftaler forhandles og indgås i overensstemmelse med artikel 228.«

5 EF-traktatens artikel 130 S, stk. 1 og 2 (efter ændring nu artikel 175, stk. 1 og 2, EF), bestemmer:

»1. Rådet træffer efter fremgangsmåden i artikel 189 C og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 130 R.

2. Uanset den i stk. 1 nævnte fremgangsmåde for beslutningstagning og med forbehold af bestemmelserne i artikel 100 A vedtager Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg,

— bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter

— foranstaltninger vedrørende fysisk planlægning, arealanvendelse, bortset fra affaldshåndtering og foranstaltninger af generel karakter, samt forvaltning af vandressourcerne

— foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning.

Rådet kan på betingelserne i det foregående afsnit fastlægge de i dette stykke nævnte spørgsmål, om hvilke der skal træffes afgørelse med kvalificeret flertal.«

6 Bestemmelserne om indgåelse af aftaler mellem Fællesskabet og en eller flere stater eller internationale organisationer findes i EF-traktatens artikel 228 (efter ændring nu artikel 300 EF), som i stk. 2 og i stk. 3, første afsnit, bestemmer:

»2. Med forbehold af de beføjelser, som på dette område er tillagt Kommissionen, indgås aftalerne af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelsen af interne regler, samt for aftaler, som er omhandlet i artikel 238.

3. Med undtagelse af de aftaler, der er omhandlet i artikel 113, stk. 3, indgår Rådet aftalerne efter høring af Europa-Parlamentet, herunder i tilfælde, hvor aftalen angår et område, hvor fremgangsmåden i artikel 189 B eller artikel 189 C skal følges for vedtagelsen af interne regler. Europa-Parlamentet afgiver sin udtalelse inden for en frist, som Rådet kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget sagen haster. Hvis der ikke er afgivet udtalelse ved fristens udløb, kan Rådet træffe afgørelse.«

7 Ved den anfægtede afgørelse har Rådet på Fællesskabets vegne godkendt konventionen om samarbejde om beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af Donau, undertegnet i Sofia (Bulgarien) den 29. juni 1994 (EFT 1997 L 342, s. 19, herefter »konventionen«). Den anfægtede afgørelse angiver, at den er baseret på EF-traktaten, særlig artikel 130 S, stk. 1, sammenholdt med artikel 228, stk. 2, første punktum, og stk. 3, første afsnit.

Realiteten

Parternes argumenter

8 Til støtte for sit søgsmål har Kongeriget Spanien påberåbt sig et enkelt anbringende om, at der ikke er anvendt den rette hjemmel. Ifølge Kongeriget Spanien skulle afgørelsen alene have været baseret på traktatens artikel 130 S, stk. 2, sammenholdt med traktatens artikel 228, stk. 2, andet punktum, og stk. 3, første afsnit.

9 Det har i denne forbindelse henvist til, at traktatens artikel 130 S, stk. 2, opregner en række handlinger på miljøområdet, herunder »forvaltning af vandressourcerne«, for hvilke alle beslutninger skal tages efter en særlig fremgangsmåde. Denne bestemmelse er en lex specialis-regel — og ikke en undtagelse — i forhold til den generelle regel i traktatens artikel 130 S, stk. 1. Den går derfor forud for den generelle regel og kan fortolkes udvidende, når dens ånd gør en sådan fortolkning ønskelig.

10 Foranstaltninger til forvaltning af vandressourcerne er foranstaltninger, der har til formål at forvalte og rationalisere menneskets brug af vand til bestemte formål ved at underlægge brugen fælles miljøpolitiske krav. Brug af vand omfatter såvel flodtransport af varer som udtømning af affaldsstoffer i en flod for at skaffe sig af

med dem. Med hensyn til foranstaltninger som deling af vandområder eller udførelse af vandbygningsarbejder er Fællesskabet kun kompetent, såfremt disse foranstaltninger er dikteret af en uafviselig miljøpolitisk nødvendighed.

11 Da vand er en naturressource, som er livsnødvendig for mennesket, gør særlige hensyn sig herved gældende. Derfor skal den fremgangsmåde, der er indført ved traktatens artikel 130 S, stk. 2, anvendes, så snart en fællesskabsforanstaltning har til formål direkte eller indirekte at regulere forskellige aspekter ved menneskets brug af vand, selv når den fælles miljøpolitiks almindelige formål figurerer blandt dens formål. Der kan nemlig næppe tænkes foranstaltninger til forvaltning af vand, som ikke tager hensyn til spørgsmål vedrørende beskyttelse af vandressourcerne og disses kvalitet. Desuden indgår foranstaltninger til forvaltning af vandressourcerne i traktatens afsnit om miljø.

12 I traktatens artikel 130 S, stk. 1 og 2, sondres der ikke efter, om fællesskabsforanstaltningen vedrører naturressourcernes »kvalitet« eller »kvantitet«, men efter det område, som foranstaltningen vedrører. Hvis den vedrører de områder, der specielt er nævnt i traktatens artikel 130 S, stk. 2, skal den være i overensstemmelse med bestemmelserne heri.

13 På grundlag af en gennemgang af konventionen har den spanske regering påpeget, at der i præamblen under opregningen af de kontraherende parters formål i første afsnit nævnes »samarbejde om vandforvaltning med henblik på beskyttelse af vandressourcerne og udnyttelsen heraf« og i sjette afsnit »varig ... beskyttelse af Donau og af vandområderne i flodens afvandingsområde«, »bæredygtig forvaltning af vandressourcerne« og »udnyttelse af vandressourcerne«. Konventionens artikel 2, som angiver målene for samarbejdet, nævner endvidere i stk. 1 forsvarlig vandforvaltning, i stk. 2 samarbejde om grundlæggende vandforvaltningsspørgsmål og i stk. 3 rationel, bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne til kommunale, industrielle og landbrugsmæssige formål.

14 Konventionens indhold falder også i fuldt omfang ind under begrebet forvaltning af vandressourcerne. Den spanske regering har i denne forbindelse henvist til konventionens artikel 3, som vedrører regulering af vandløb og kontrol med deres afstrømning, udnyttelse af vandet og vandbygningsanlæg, til artikel 5, stk. 1, og stk. 2, litra a), om samarbejde om bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne og ensartede metoder til registrering af tilstanden i vandressourcerne, til artikel 6, som omhandler passende foranstaltninger til bæredygtig udnyttelse og bevaring af disse ressourcer, til artikel 7, stk. 1, og stk. 5, litra b), som vedrører grænser for industriel udnyttelse af vand og udledning af spildevand, til artikel 9, stk. 1 og 3, som vedrører overvågning af forholdene på floden i Donau's afvandingsområde og harmoniserede metoder til udarbejdelse af vandbalancer, til artikel 10, litra b) og c), som vedrører gensidig rapporteringspligt om internationale aftaler eller nationale bestemmelser om beskyttelse og forvaltning af vandressourcer, og til artikel 18, stk. 5, som angår samarbejde med henblik på udarbejdelse af yderligere bestemmelser om beskyttelse og vandforvaltning af Donau.

15 Den spanske regering har konkluderet, at konventionen, der er godkendt ved afgørelsen, udelukkende vedrører forvaltning af vandressourcer i Donau-bækkenet og indfører foranstaltninger til rationel og ikke-forurenende udnyttelse deraf. Hvis en af dens bestemmelser falder uden for området for vandforvaltning, vil den være sekundær i forhold til hovedformålet.

16 Desuden er den anfægtede afgørelse truffet til gennemførelse af den fælles miljøpolitik, der omhandles i såvel stk. 1 som i stk. 2 i traktatens artikel 130 S, og ikke inden for rammerne af to eller flere forskellige fællesskabspolitikker. Der opstår følgelig intet problem om konkurrerende hjemmel. Den eneste vanskelighed, der skal løses, er valget mellem generelle regler og specielle regler inden for samme afsnit i traktaten.

17 Ifølge Rådet må der sondres skarpt mellem på den ene side, hvad der almindeligvis kaldes »forvaltning af vand«, og på den anden side »forvaltning af vandressourcerne« som omhandlet i traktatens artikel 130 S, stk. 2. Indførelse

af foranstaltninger til forbedring af vandkvaliteten henhører under det førstnævnte begreb. Indførelse af foranstaltninger til kvantitativ forvaltning af vandressourcerne henhører under det andet. Rådet har erkendt, at traktatens forskellige sproglige versioner ikke er til hjælp ved fortolkningen af begrebet »forvaltning af vandressourcerne«, men er dog af den opfattelse, at henvisningen til »ressourcer« taler for Rådets fortolkning.

18 Desuden synes forvaltning af vandressourcerne at have et element til fælles med fysisk planlægning og arealanvendelse, som er de to andre områder, der nævnes i traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, nemlig begrebet »arbejder« til forbedring af miljøet.

19 Rådet har anført, at konventionen har til formål på internationalt plan at fremme foranstaltninger med henblik på at imødegå et meget præcist regionalt miljøproblem, nemlig forureningen af en af de længste floder i Europa, som gennemløber to medlemsstater og flere tredjelande. Konventionen skal ligeledes tjene til at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten samt fremme en forsigtig og rationel udnyttelse af Donau's ressourcer, idet de kontraherende stater har erkendt, at Donau, navnlig dens nedre løb, er stærkt forurenet, og at den bidrager føleligt til forureningen af Sortehavet. Med konventionen tilstræbes det også at beskytte menneskers sundhed.

20 En fuldstændig gennemlæsning af konventionen viser ifølge Rådet, at dens formål og dens indhold går langt ud over en blot forvaltning af flodens disponible vandressourcer. Når der med et sådant instrument forfølges bredt definerede formål, indebærer det ifølge Rådet uundgåeligt, at en del deraf må dreje sig om forvaltning af ressourcer. Imidlertid er virkningen på forvaltningen af Donau's vandressourcer sekundært i forhold til konventionens formål og indhold.

21 Med henvisning til konventionens del I med overskriften »Almindelige bestemmelser« har Rådet bl.a. anført, at en bæredygtig og forsvarlig vandforvaltning nævnes flere gange i artikel 2 blandt målene og principperne for samarbejdet, men ved siden af andre mål og principper.

22 På grundlag af en gennemgang af konventionens del II med overskriften »Multilateralt samarbejde« har Rådet gjort gældende, at denne har til formål at sikre en effektiv beskyttelse af vandkvaliteten og en bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne, hvorved parterne i konventionen kan forebygge, overvåge og nedbringe de grænseoverskridende virkninger. Rådet har i denne forbindelse henvist til artikel 5, stk. 2, som bestemmer, at parterne træffer foranstaltninger vedrørende bl.a. udledning af spildevand, håndtering af vandmiljøfarlige stoffer og reducering af tilledningen af næringsstoffer og pesticider og foranstaltninger for at undgå grænseoverskridende virkninger af affald, og til konventionens artikel 6 om særlige foranstaltninger til beskyttelse af vandressourcerne. Det har også nævnt artikel 7, som omtaler vandkvalitetsmålsætninger og kriterier til emissionsbegrænsning, bilag II, som indeholder en liste over industrisektorer og virksomheder samt en liste over farlige stoffer og stofgrupper, og konventionens bilag III, som opregner generelle retningslinjer vedrørende vandkvalitetsmålsætninger og -kriterier.

23 Med hensyn til konventionens del III med overskriften »Den Internationale Kommission« har Rådet anført, at det fremgår af dens bestemmelser, at Den Internationale Kommission for Beskyttelse af Donau (herefter »Den Internationale Kommission«), der oprettes ved konventionens artikel 18, stk. 1, ikke har kompetence til at forvalte Donau's vandressourcer. Den har kompetence som et organ, der hører til en konvention, som har til formål at forbedre vandkvaliteten i et flodbækken.

24 Rådet har konkluderet, at konventionens formål, således som det er beskrevet i tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, er bredere end blot forvaltning af Donau's vandressourcer, og at dens indhold forfølger dette formål. De foranstaltninger, der nævnes i konventionen, har i det væsentlige til formål at forbedre Donau's vandkvalitet, og Den Internationale Kommission, der er oprettet ved denne konvention, har alene de beføjelser, der giver den mulighed for

at bidrage til denne forbedring. Følgelig er konventionens virkning på den kvantitative forvaltning af vandressourcerne helt sekundær.

25 Under henvisning til en analyse af betydningen af udtrykket »forvaltning af vandressourcerne« på fransk, i fællesskabsretten og i folkeretten, har den franske regering gjort gældende, at udtrykket henviser til beherskelse af vandets bevægelse, energi eller afstrømning og følgelig dækker forvaltning af floder og vandløb, beherskelse og regulering af afstrømning, brug af vand samt udnyttelse af vand som ressource til kunstvanding eller energi. Fællesskabsbestemmelser, som gør direkte indgreb i medlemsstaternes beslutningskompetence med hensyn til planlægning og udnyttelse af vandressourcer, henhører derfor under traktatens artikel 130 S, stk. 2, mens alle foranstaltninger, der på den ene side vedrører havområder og på den anden side ferskvandskvalitet, bekæmpelse af forurening og beskyttelse af akvatiske økosystemer, er direkte knyttet til beskyttelse af natur- og miljøressourcer, som er omfattet af proceduren efter traktatens artikel 130 S, stk. 1.

26 Hvad konventionen angår har den til formål at indføre et samarbejde mellem regeringerne, først og fremmest med henblik på at beskytte Donau's vand og akvatiske økosystem mod forurening. I denne forbindelse viser allerede konventionens titel, at dens formål er at forebygge og begrænse forureningen af Donau med henblik på at sikre bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne i denne flod, hvilket bekræftes af tredje betragtning til den anfægtede afgørelse.

27 Økologisk forvaltning af en flods vand nødvendiggør ganske vist en kombination af kvalitative og kvantitative foranstaltninger, som har indbyrdes sammenhæng. De bestemmelser i konventionen, som vedrører vandressourcer og afstrømning af vand, er imidlertid af sekundær karakter og udgør ikke dens hovedformål.

28 Den portugisiske regering har indledningsvis anført, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af traktatens artikel 130 S, stk. 2, med hensyn til udtrykket »forvaltning af vandressourcerne«.

29 Den har dernæst gjort gældende, at der i folkeretten er tendens til at give dette udtryk en mere og mere begrænset betydning, navnlig i sammenhæng med den voksende miljøbevidsthed. Denne tendens forstærkes af den doktrin, hvorefter man foretrækker at forbeholde udtrykket »vand« for situationer, som involverer aktiviteter til beskyttelse eller aktiviteter hovedsagelig til beskyttelse, og kun tale om »vandressourcer«, når der hentydes til vandforbrug eller aktiviteter vedrørende økonomisk udnyttelse af vand.

30 Med hensyn til fællesskabsretten har den portugisiske regering anført, at traktaten om Den Europæiske Union bestemmer, at aktioner og foranstaltninger til gennemførelse af den fælles miljøpolitik for fremtiden i almindelighed skal vedtages efter den forenklede fremgangsmåde i traktatens artikel 130 S, stk. 1. Traktatens artikel 130 S, stk. 2, er i det højeste udtryk for en vilje til at fastholde en normativ ligevægt i det potentielt dynamiske forhold mellem fællesskabskompetencerne og de kompetencer, som i princippet tilkommer medlemsstaterne. »Forvaltning af vand«, dvs. alle parametre, aktioner eller foranstaltninger til beskyttelse af miljøet eller til opbremsning af forringelsen deraf eller til beskyttelse og forbedring af vandkvaliteten, har længe henhørt under Fællesskabets kompetence, mens »forvaltning af vandressourcerne« ikke hører til dette område og ikke er et fællesskabsanliggende, men er forblevet under medlemsstaternes ansvarsområde. Der er dog ingen tendens til, at enhver aktion på området for vand tages ud af det fælles projekt til forsvar og beskyttelse af miljøet, som er fastslået i traktatens artikel 130 S, stk. 1, men derimod tale om en fordeling af kompetencerne. Denne løsning med hensyn til forvaltning af vandressourcerne, ligesom for fysisk planlægning og arealanvendelse, der ligeledes nævnes i traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, giver udtryk for og hviler på et princip om suverænitet, der omfatter disse kompetencer, som er fastslået og berettiget ved deres tilknytning til et område.

31 Den portugisiske regering er af den opfattelse, at hvis en fællesskabsretsakt i overvejende grad indgår i bestræbelserne på at drage omsorg for miljøet og er rettet mod spørgsmål af kvalitativ art, skal denne retsakt, selv når den har visse kvantitative virkninger eller indeholder bestemmelser af kvantitativ art, have hjemmel i traktatens artikel 130 S, stk. 1, og ikke i artikel 130 S, stk. 2, da sidstnævnte finder anvendelse i tilfælde, hvor der overvejende behandles spørgsmål af kvantitativ art.

32 Hvad angår konventionens formål og indhold har den portugisiske regering understreget, at de kontraherende parter taler om beskyttelse, og at selv når de behandler spørgsmålet om brug af vand, hvori kunne indgå forvaltning af vandressourcer, gør de det ud fra et synspunkt, der er meget forskelligt fra det fysiske synspunkt, som hviler på en grundlæggende antagelse om, at der er ubegrænset adgang til at regulere vandressourcerne, hvilket er synspunktet i traktatens artikel 130 S, stk. 2. I konventionen ses reglerne om brug af vand nemlig ud fra et samlet miljøperspektiv, hvilket giver sig udslag i, at brug af vand er underlagt princippet om bæredygtighed, som det i øvrigt udtrykkes i konventionens titel.

33 Den finske regering har anført, at traktatens artikel 130 S, stk. 1, skal vælges som hjemmel for en fællesskabsretsakt, når denne retsakts indhold og formål er knyttet til beskyttelse af Fællesskabets overfladevand eller grundvand, og når bestemmelserne om kvantitet og brug af vand skal fremme formål vedrørende vandets kvalitet.

34 Konventionerne om internationale vandområder opdeles traditionelt strengt mellem konventioner om forvaltning af vandressourcer og konventioner om beskyttelse af vandområder. Som en nyere fase i lovgivningen tages der hensyn til en bæredygtig udvikling, som er karakteriseret ved et forsøg på at forene interessen i beskyttelse af vandområder med brugernes interesser, således at udnyttelsen af vandområder sker ud fra et ønske om bæredygtig udvikling.

35 I det foreliggende tilfælde tilsigter konventionen en bæredygtig udnyttelse, således som selve dens titel viser. Ifølge konventionens præambel og artikel 2 har den til formål en samlet vandforvaltning på grundlag af princippet om bæredygtig udvikling. Reglerne om forvaltning af vandressourcer har imidlertid en sekundær betydning i konventionen, der i det væsentlige drejer sig om beskyttelse af vandområder.

36 Ifølge den finske regering er konventionens formål således både beskyttelse af vandområder og den bæredygtige udnyttelse heraf, men set på baggrund af traktatens artikel 130 S, stk. 1 og 2, er konventionens væsentlige indhold og formål beskyttelse af Donau's vand og ikke forvaltning af dens vandressourcer.

37 Kommissionen har anført, at udtrykket »forvaltning af vandressourcer« udelukkende henviser til vandforvaltningens kvantitative aspekter i analogi med de øvrige udtryk i traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, nemlig »fysisk planlægning« og »arealanvendelse«, som ifølge Kommissionen direkte angår den måde, hvorpå staterne anvender deres område til infrastrukturprojekter. Udtrykket »forvaltning af vandressourcerne« må altså forstås således, at det omfatter de kvantitative spørgsmål vedrørende distribution og udnyttelse af vand.

38 Med hensyn til den anfægtede afgørelses formål og indhold er Kommissionen af den opfattelse, at konventionens bestemmelser klart afspejler forhandlernes hovedinteresser, nemlig at forhindre forurening af Donau's vandområder forårsaget af de berørte staters industrielle udvikling og at afhjælpe den ved at fremme samarbejde, udveksling af oplysninger og gensidig bistand mellem disse stater.

39 Ifølge Kommissionen viser en gennemgang af konventionen, at beskyttelsen af kvaliteten af Donau's vandområder er et gennemgående tema i præamblen og i størstedelen af dens bestemmelser. Selv om konventionen også indeholder nogle

henvisninger til kvantitative kriterier for Donau-bækkenet, er disse kriterier i de fleste tilfælde uadskillelige fra de kvalitetsmæssige kriterier og foranstaltninger.

40 Kommissionen har konkluderet, at konventionens tyngdepunkt er beskyttelsen af Donau's miljø, navnlig kvaliteten af dens vandområder, og at konventionen som noget rent sekundært indeholder kvantitative kriterier for vandforvaltning, hvilket i de fleste tilfælde skyldes, at disse kriterier ikke kan adskilles fra beskyttelsen af miljøet og flodens kvalitet.

Domstolens bemærkninger

41 Indledningsvis bemærkes, at Rådet, som det bestemmes i traktatens artikel 130 R, stk. 4, ved den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med artikel 228 har godkendt en aftale indgået mellem Fællesskabet og tredjelande.

42 Med hensyn til fremgangsmåden for indgåelse af en sådan aftale fremgår det af traktatens artikel 228, stk. 2, at når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelsen af interne regler, eller hvis der er tale om en aftale, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 238 (nu artikel 310 EF), træffer Rådet afgørelse med enstemmighed. I andre tilfælde træffer det afgørelse med kvalificeret flertal.

43 Det må derfor undersøges, om interne fællesskabsregler svarende til konventionens bestemmelser vedtages i henhold til traktatens artikel 130 S, stk. 1, hvorefter Rådet træffer afgørelse efter fremgangsmåden i traktatens artikel 189 C (nu artikel 252 EF), dvs. med kvalificeret flertal, eller i henhold til traktatens artikel 130 S, stk. 2, hvorefter Rådet træffer afgørelse med enstemmighed.

44 I denne forbindelse må det først fastslås, hvad der er anvendelsesområdet for henholdsvis stk. 1 og stk. 2 i traktatens artikel 130 S, og for det andet må det undersøges, med hvilken hjemmel konventionen er blevet godkendt.

Anvendelsesområdet for henholdsvis stk. 1 og stk. 2 i traktatens artikel 130 S

45 I henhold til traktatens artikel 130 S, stk. 1, træffer Rådet afgørelse efter den deri fastsatte fremgangsmåde, når det beslutter, hvilke aktioner der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre målene for den fælles miljøpolitik, således som de er anført i traktatens artikel 130 R. Ifølge traktatens artikel 130 S, stk. 2, anvendes den deri fastsatte fremgangsmåde for beslutningstagning uanset den i stk. 1 nævnte fremgangsmåde, når Rådet vedtager de deri opregnede bestemmelser og foranstaltninger.

46 Det fremgår altså af selve ordlyden af de to bestemmelser, at traktatens artikel 130 S, stk. 1, i princippet er hjemmel for retsakter, der vedtages af Rådet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført traktatens artikel 130 R. Derimod er traktatens artikel 130 S, stk. 2, affattet således, at den finder anvendelse, når de foranstaltninger, der skal vedtages, vedrører de deri angivne områder, herunder forvaltning af vandressourcerne.

47 Med hensyn til begrebet »forvaltning af vandressourcerne« fremgår det af Domstolens faste praksis, at fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse indebærer en sammenligning af de sproglige versioner (jf. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 28).

48 Vedrørende den foreliggende sag bemærkes, at anvendelsen i den franske version af udtrykket »hydrauliques«, som betyder »vedrørende cirkulation og distribution af vand«, indebærer, at det, der sigtes til i traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, er forvaltning af vandressourcer i fysisk henseende, hvilket taler til fordel for den af Rådet og intervenienterne hævdede fortolkning. Den nederlandske version (»kwantitatief waterbeheer«) peger i samme retning, idet den anvender udtryk, som indebærer forvaltning af vand i dettes kvantitative aspekter i modsætning til de kvalitative aspekter. De tyske udtryk (»der Bewirtschaftung der Wasserressourcen«), de spanske (»la gestión de los recursos hídricos«), de italienske (»la gestione delle risorse idriche«), de portugisiske (»gestão dos recursos hídricos«), de finske (»vesivarojen hoitoa«), de svenske (»förvaltning av vattenresurser«), de danske (»forvaltning af vandressourcerne«), de engelske (»management of water resources«), de irske (»bainisteoireacht acmhainní uísce«) og de græske (»τη διαχείριοη των υδάτινων πόρων») kan ikke blot omfatte de kvantitative aspekter ved forvaltning af vand, men også de kvalitative aspekter.

49 Når der er uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en fællesskabsretsakt, skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med det regelsæt, som den indgår i (jf. hertil bl.a. dom af 13.4.2000, sag C-420/98, W.N., Sml. I, s. 2847, præmis 21).

50 I denne forbindelse må det straks bemærkes, at det fremgår af formålene med den fælles miljøpolitik og af traktatens artikel 130 R sammenholdt med dens artikel 130 S, stk. 1 og 2, at anvendelsen af udtrykket »forvaltning af vandressourcerne« i artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, ikke har til formål at udelukke enhver foranstaltning, som vedrører menneskets brug af vand, fra traktatens artikel 130 S, stk. 1.

51 Dernæst bemærkes, at ud over foranstaltninger vedrørende forvaltning af vandressourcerne omhandler traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, foranstaltninger vedrørende fysisk planlægning og arealanvendelse, bortset fra affaldshåndtering og foranstaltninger af generel karakter. Det drejer sig om foranstaltninger, der ligesom de foranstaltninger, der har hjemmel i traktatens

artikel 130 S, stk. 1, har til formål at gennemføre de mål, der er anført i traktatens artikel 130 R, men som regulerer medlemsstaternes arealanvendelse, herunder foranstaltninger vedrørende regionalplanlægning, byplanlægning eller landzoneplanlægning eller planlægning af forskellige projekter vedrørende en medlemsstats infrastruktur.

52 Medlemsstaternes område og arealer samt deres vandressourcer er begrænsede ressourcer, og traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led, angår følgelig de foranstaltninger, der vedrører dem som sådanne, dvs. foranstaltninger, som regulerer de kvantitative spørgsmål vedrørende udnyttelsen af disse ressourcer, eller med andre ord foranstaltninger, som angår de kvantitative spørgsmål ved forvaltningen af begrænsede ressourcer, men ikke de spørgsmål, der vedrører forbedring og beskyttelse af disse ressourcers kvalitet.

53 Denne fortolkning støttes af, at affaldshåndtering og foranstaltninger af generel karakter falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, andet led. Foranstaltninger af generel karakter er f.eks. foranstaltninger, som, skønt de generelt vedrører medlemsstaternes fysiske planlægning og arealanvendelse, ikke indeholder bestemmelser om gennemførelse af specielle infrastrukturprojekter, eller, skønt de sætter visse grænser for den måde, hvorpå medlemsstaternes arealer kan anvendes, ikke indeholder bestemmelser om, hvad de skal anvendes til.

54 Desuden bemærkes, at de foranstaltninger, der nævnes i de tre led i traktatens artikel 130 S, stk. 2, første afsnit, alle indebærer, at fællesskabsinstitutionerne griber ind på områder som skattepolitik, energipolitik eller fysisk planlægning, hvor Fællesskabet, bortset fra den fælles miljøpolitik, enten ikke har lovgivningskompetence, eller hvor der kræves enstemmighed i Rådet.

55 Det fremgår af gennemgangen af disse forskellige omstændigheder tilsammen, at begrebet »forvaltning af vandressourcerne« ikke dækker enhver foranstaltning vedrørende vand, men kun sigter til foranstaltninger, som angår regulering af udnyttelsen af vandområder og disses forvaltning i kvantitativ henseende.

56 Med hensyn til argumentet om, at vand er en naturressource, der er så livsnødvendig, at der herved gør sig særlige hensyn gældende, bemærkes blot, at denne grund i sig selv ikke kan berettige, at vand udelukkes fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 130 S, stk. 1. Under alle omstændigheder bestemmer traktatens artikel 130 R, stk. 2 og 3, at Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder af Fællesskabet, den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og den afbalancerede udvikling i dets områder. Desuden bestemmes i traktatens artikel 130 S, stk. 5, at såfremt en foranstaltning, der bygger på traktatens artikel 130 S, stk. 1, indebærer udgifter, der skønnes uforholdsmæssigt store for en medlemsstats offentlige myndigheder, fastsætter Rådet i den retsakt, hvorved den pågældende foranstaltning vedtages, passende bestemmelser i form af undtagelser af midlertidig karakter og/eller finansiel støtte fra Samhørighedsfonden.

57 Det følger heraf, at blandt de foranstaltninger vedrørende vand, der har til formål at nå de i traktatens artikel 130 R nævnte mål, er det kun foranstaltninger, der vedrører regulering af udnyttelsen af vandområder og disses forvaltning i kvantitativ henseende, der kan træffes med hjemmel i traktatens artikel 130 S, stk. 2.

Hjemmelen for godkendelsen af konventionen

58 Det følger af fast retspraksis, at valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Fællesskabet skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter

navnlig retsaktens formål og indhold (jf. bl.a. dom af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I., s. 2257, præmis 43).

59 Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som principielt eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det principielle eller fremherskende formål eller led (jf. i denne retning dom af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869, præmis 39 og 40).

60 Med hensyn til den anfægtede afgørelses formål bemærkes, at skønt den konvention, som den godkender, også drejer sig om reguleringen af udnyttelsen af Donau-bækkenets vandområder og disses forvaltning i kvantitativ henseende, fremgår det af betragtningerne til den anfægtede afgørelse og af konventionens præambel, at sidstnævnte principalt har til formål at beskytte og forbedre disse vandområders kvalitet.

61 Det fremgår således af tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, at formålet med konventionen er at »beskytte vandmiljøet«, at »forebygge og begrænse forureningen af Donau« og at »sikre bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne i de berørte lande«. Mens det fremgår af første afsnit i konventionens præambel, at de kontraherende parter er »fast besluttet på at øge deres samarbejde om vandforvaltning med henblik på beskyttelse af vandressourcerne og udnyttelsen heraf«, fremgår det af andet og tredje afsnit, at de er betænkelige ved »ændringer i tilstanden i vandløbene i Donau-bækkenet« og understreger det presserende behov for at »forebygge, overvåge og mindske alvorlige negative grænseoverskridende virkninger fra udledningen af farlige stoffer og næringsstoffer i vandmiljøet i Donau-bækkenet, idet der også tages skyldigt hensyn til Sortehavet«. I fjerde afsnit henvises der til de foranstaltninger, der allerede er taget for at fremme samarbejdet med henblik på »at forebygge og overvåge grænseoverskridende forurening, bæredygtig vandforvaltning og rationel udnyttelse og bevaring af vandressourcerne«. Ifølge det sjette afsnit stræber de kontraherende parter mod »varig forbedring og beskyttelse af Donau og af vandområderne i flodens afvandingsområde ... og mod bæredygtig forvaltning af vandressourcerne, idet de samtidig tager skyldigt hensyn til Donau-staternes interesser, hvad

angår udnyttelse af vandressourcerne, og samtidig at bidrage til beskyttelse af havmiljøet i Sortehavet«.

62 Det resultat, at konventionen principalt drejer sig om beskyttelse og forbedring af vandkvaliteten i Donau-bækkenet, støttes af dens artikel 2, stk. 1, 2 og 3, som definerer de kontraherende parters mål.

63 Hvad angår konventionens indhold har dens bestemmelser, som regulerer udnyttelsen af vandområderne i Donau-bækkenet og deres forvaltning i kvantitativ henseende, sekundær karakter.

64 I denne forbindelse angiver konventionens artikel 3, som definerer konventionens anvendelsesområde, de projekter og igangværende foranstaltninger, der navnlig dækkes af konventionen, nemlig »udledning af spildevand, tilledning af næringsstoffer og farlige stoffer ... såvel som varmetilledning«, »projekter og foranstaltninger inden for vandbygningsarbejder«, »andre projekter og foranstaltninger til udnyttelse af vandet, såsom vandkraft og bortledning og indvinding af vand«, »drift af bestående vandbygningsanlæg, f.eks. reservoirer og vandkraftanlæg, foranstaltninger til forebyggelse af miljøvirkninger, herunder forringelse af de hydrologiske forhold, erosion, abrasion, oversvømmelser og sedimenttransport; foranstaltninger til beskyttelse af økosystemerne« og »håndtering af vandmiljøfarlige stoffer og forebyggelse af uheld«.

65 Disse projekter og foranstaltninger er dog kun omfattet af konventionens bestemmelser, »såfremt de har eller kan få grænseoverskridende virkninger«. Ifølge konventionens artikel 1, litra c), »betegner udtrykket 'grænseoverskridende virkning' enhver betydelig negativ virkning på flodmiljøet, der skyldes en ændring i tilstanden i et vandområde som følge af menneskelig aktivitet, og som strækker sig ud over et område, der henhører under en kontraherende parts jurisdiktion«. Ligeledes præciseres det i konventionens artikel 3, stk. 3, at

konventionen finder anvendelse på spørgsmål i forbindelse med fiskeri og flod- og kanalskibsfart, »for så vidt angår problemer med beskyttelse af vandet mod forurening som følge af disse aktiviteter«.

66 De foranstaltninger, som er fastsat i konventionens artikel 5, stk. 2, for at forebygge, overvåge og nedbringe de grænseoverskridende virkninger, omfatter ganske vist »registrering af tilstanden i de naturlige vandressourcer i Donau's afvandingsområde på grundlag af vedtagne kvantitative og kvalitative parametre«, men de øvrige foranstaltninger, der er fastsat i dette stykke, angår alene beskyttelse og forbedring af Donau's vandressourcers kvalitet, herunder vedtagelse af retsforskrifter, »som indeholder de krav, udledning af spildevand skal opfylde«, »om håndtering af vandmiljøfarlige stoffer«, såvel som retsforskrifter, »der tager sigte på at reducere tilledningen af næringsstoffer og farlige stoffer fra diffuse kilder«, samt »passende foranstaltninger for at undgå grænseoverskridende virkninger af affald og farlige stoffer«.

67 Tilsvarende angår konventionens artikel 6, 7 og 8 principalt beskyttelse og forbedring af kvaliteten af Donau's vandområder.

68 I artikel 6, som indeholder særlige foranstaltninger til beskyttelse af vandressourcerne, præciseres det, at »de kontraherende parter træffer passende foranstaltninger til forebyggelse eller nedbringelse af grænseoverskridende virkninger og til bæredygtig og forsvarlig udnyttelse af vandressourcerne, såvel som bevaring af de økologiske ressourcer«. I bestemmelsen hedder det, at de navnlig sørger for at »udarbejde opgørelser over de grundvandsressourcer, der er genstand for langsigtet beskyttelse, såvel som over beskyttede områder, der er vigtige for nuværende eller fremtidige drikkevandsforsyninger«, at »forebygge forurening af grundvandsressourcerne«, at »minimere risikoen for uforsigtig forurening«, at »tage hensyn til de mulige virkninger på vandkvaliteten fra projekter og igangværende foranstaltninger, som omhandlet i artikel 3, stk. 2«, og at »vurdere

forskellige biotopelementers vandløbsøkologiske betydning og fremsætte forslag om foranstaltninger til forbedring af de akvatiske og litorale økologiske vilkår«.

69 Konventionens artikel 7 bestemmer, at »de kontraherende parter fastsætter [...] emissionsgrænser for forureningsbelastning og koncentrationer for individuelle industrisektorer eller virksomheder«, og at de »udarbejder [...] supplerende bestemmelser til forebyggelse eller begrænsning af tilførslen af farlige stoffer og næringsstoffer fra diffuse kilder«. »Herudover fastsætter de [...] i givet fald vandkvalitetsmålsætninger og anvender vandkvalitetskriterier med henblik på at forebygge, overvåge og mindske de grænseoverskridende virkninger«.

70 Ifølge konventionens artikel 8 udarbejder de kontraherende parter »regelmæssigt opgørelser over vigtige punktkilder og diffuse kilder til forurening« og »opstiller [...] trinvis en liste over yderligere forebyggelses- og bekæmpelsesforanstaltninger«, idet denne opgørelse og denne liste danner grundlag for udvikling af fælles handlingsprogrammer. Disse programmer tager navnlig sigte på »nedbringelse af forureningsbelastninger og -koncentrationer«.

71 Med hensyn til konventionens artikel 9 bemærkes, at selv om de overvågningsprogrammer og metoder, som omhandles i stk. 1, ganske vist angår oversvømmelsesprognoser, vandbalance og vandmængde, står det dog fast, at de også angår vandløbskvalitet, emissionsbekæmpelse, sedimenter og flodøkosystemer. Der henvises desuden i bestemmelsen til udvikling af metoder til »overvågning og vurdering af spildevandsudledninger«, udarbejdelse af »opgørelser over vigtige punktkilder, herunder over de udledte forureningsstoffer (emissionsopgørelser)« og vurdering af »vandforureningen fra de diffuse kilder«.

72 Det er også rigtigt, at artikel 9, stk. 3, foreskriver, at der opstilles nationale vandbalancer såvel som den globale vandbalance for Donau-bækkenet, og at det

fremgår af konventionens artikel 1, litra g), at der ved »vandbalance« forstås »forholdet mellem den naturlige vandtilførsel og vandafgivelse i et samlet flodbækken gennem de forskellige komponenter (nedbør, fordampning, overfladeafstrømning og underjordisk afstrømning)«. Det står dog fast, at konventionens artikel 9, stk. 2, fremhæver de kontraherende parters forpligtelse til regelmæssigt at enes om, »hvilke målpunkter, karakteristika ved flodvandets kvalitet og forureningsparametre for Donau der skal vurderes regelmæssigt og tilstrækkelig hyppigt, under hensyntagen til det pågældende vandløbs økologiske og hydrologiske egenart såvel som til typiske emissioner af forureningsstoffer, der udledes i det pågældende afvandingsområde«.

73 Med hensyn til de kontraherende parters forpligtelse til at underrette Den Internationale Kommission om internationale aftaler og nationale bestemmelser om beskyttelsen og vandforvaltningen af Donau og vandområderne i dens afvandingsområde i henhold til artikel 10, litra b) og c), og Den Internationale Kommissions forberedelse af grundlaget for udarbejdelse af yderligere bestemmelser i henhold til konventionens artikel 18, stk. 5, som den spanske regering har henvist til, må det nødvendigvis konstateres, som denne regering selv har påpeget, at de love og administrative bestemmelser, der henvises til i disse bestemmelser, angår såvel beskyttelsen som forvaltningen af Donau's vandområder.

74 Det fremgår af denne gennemgang, at konventionen efter sit formål og sit indhold har til hovedformål at beskytte og forbedre kvaliteten af vandområderne i Donau-bækkenet, selv om den også, men sekundært, angår udnyttelsen af disse vandområder og deres forvaltning i kvantitativ henseende.

75 Det følger af det ovenfor anførte, at interne fællesskabsregler, som svarer til konventionens bestemmelser, vedtages med hjemmel i traktatens artikel 130 S, stk. 1. Det er derfor med rette, at Rådet har godkendt konventionen under henvisning til traktatens artikel 228, stk. 2, første punktum, og artikel 228, stk. 3, første afsnit.

76 Rådet vil derfor være at frifinde.

Sagens omkostninger

77 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Rådet har påstået Kongeriget Spanien dømt til at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Den Franske Republik, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Kommissionen, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Franske Republik, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. januar 2001.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident