YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

30 päivänä tammikuuta 2001 *

Asiassa C-36/98,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään G. Houttuin ja D. Canga Fano, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukevat

Ranskan tasavalta, asiamiehinään K. Rispal-Bellanger ja R. Nadal, prosessiosoite Luxemburgissa,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Fernandes, M. Telles Romão ja P. Canelas de Castro, prosessiosoite Luxemburgissa,

Suomen tasavalta, asiamiehinään H. Rotkirch ja T. Pynnä, prosessiosoite Luxemburgissa,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. Gosalbo Bono ja F. de Sousa Fialho, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen tekemisestä 24 päivänä marraskuuta 1997 tehdyn neuvoston päätöksen 97/825/EY (EYVL L 342, s. 18),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet ja V. Skouris sekä tuomarit D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (esittelevä tuomari), R. Schintgen ja F. Macken,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Espanjan kuningaskunnan, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde, neuvoston, asiamiehenään I. Díez Parra, Portugalin tasavallan, asiamiehinään L. Fernandes ja P. Canelas de Castro, Suomen tasavallan, asiamiehinään H. Rotkirch ja T. Pynnä, sekä komission, asiamiehenään G. Valero Jordana, 18.1.2000 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.5.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 16.2.1998 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen tekemisestä 24 päivänä marraskuuta 1997 tehdyn neuvoston päätöksen 97/825/EY (EYVL L 342, s. 18; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös).

2 Ranskan tasavalta, Euroopan yhteisöjen komissio, Portugalin tasavalta ja Suomen tasavalta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 9.6.1998, 15.7.1998 ja 24.8.1998 antamilla määräyksillä väliintulijoiksi tukemaan Euroopan unionin neuvoston vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa (joista on muutettuina tullut EY 174 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan ensimmäinen alakohta) määrätään seuraavaa:

"1. Yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

— ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen;

— ihmisten terveyden suojelu;

— luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö;

— sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

2. Yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava. Ympäristönsuojelua

koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen.

— — "

4 Perustamissopimuksen 130 r artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään 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."

5 EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 ja 2 kohdassa (joista on muutettuina tullut EY 175 artiklan 1 ja 2 kohta) 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."

6 Yhteisön ja yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön välillä tehtävistä sopimuksista määrätään EY:n perustamissopimuksen 228 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 300 artikla); sen 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 noudattaen, mukaan luettuina. Euroopan parlamentti antaa lausuntonsa määräajassa, jonka neuvosto voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Jos lausuntoa ei anneta määräajassa, neuvosto voi tehdä ratkaisunsa."

7 Neuvosto on hyväksynyt kanteen kohteena olevalla päätöksellä yhteisön nimissä Tonavan suojelua ja kestävää käyttöä koskevasta yhteistyöstä 29.6.1994 Sofiassa (Bulgaria) allekirjoitetun yleissopimuksen (EYVL 1997, L 342, s. 19; jäljempänä yleissopimus). Kanteen kohteena olevassa päätöksessä todetaan, että se perustuu EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 130 s artiklan 1 kohtaan yhdessä 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.

Asiakysymys

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut

8 Kanteensa tueksi Espanjan kuningaskunta esittää yhden perusteen, jonka mukaan valittu oikeudellinen perusta on väärä. Espanjan kuningaskunta katsoo, että päätös olisi pitänyt tehdä yksinomaan perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan sekä perustamissopimuksen 228 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla.

9 Se toteaa, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa luetellaan sellaisia ympäristöä koskevia toimenpiteitä, joiden osalta kaikki päätökset on tehtävä erityistä päätöksentekomenettelyä noudattaen ja joiden joukkoon kuuluu "vesivarojen hoito". Tämä määräys on perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdassa olevaan yleiseen määräykseen nähden erityis-, eikä poikkeussääntö. Sitä on näin ollen sovellettava ensisijaisesti, ja sitä voidaan tarvittaessa tulkita laajasti sen hengen mukaisesti.

10 Espanjan hallituksen mukaan kysymyksessä olevien vesivarojen hoitotoimenpiteiden tarkoituksena on hallinnoida ja järkiperäistää tiettyjä tarkoituksia varten tapahtuvaa ihmisten vedenkäyttöä saattamalla se yhteisön ympäristöpolitiikassa asetettujen vaatimusten alaiseksi. Vedenkäyttö käsittää sekä jokiteitse tapahtuvan

tavaraliikenteen että jätteiden laskemisen jokeen niistä eroon pääsemiseksi. Komissio on toimivaltainen vesien jakamistoimenpiteiden tai vesirakennusalan toimenpiteiden osalta ainoastaan, jos toimenpiteet on toteutettava ympäristöpolitiikasta johtuvan jonkin pakottavan vaatimuksen takia.

11 Vesi ansaitsee ihmiselämälle ehdottoman välttämättömänä luonnonvarana erityishuomion. Tästä syystä yhteisön toimeen, jolla pyritään sääntelemään ihmisten vedenkäyttöä eri kannalta suoraan tai välillisesti, on sovellettava perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä silloinkin, kun yhteisön ympäristöpolitiikan yleiset tavoitteet sisältyvät toimen tavoitteisiin. On nimittäin tuskin mahdollista suunnitella vesien hallintaa koskevia toimenpiteitä, joissa ei otettaisi huomioon vesivarojen suojeluun ja laatuun liittyviä näkökohtia. Sitä paitsi vesien hallintaa koskevat toimet kuuluvat perustamissopimuksessa ympäristöä koskevaan osastoon.

12 Perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 ja 2 kohdassa ei tehdä yhteisön toimen osalta eroa sen mukaan, koskeeko se luonnonvarojen "laatua" vai "määrää", vaan sen mukaan, mitä alaa toimi koskee. Jos toimi koskee perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa nimenomaan tarkoitettuja aloja, siinä on noudatettava tämän kohdan määräyksiä.

13 Espanjan hallituksen mukaan yleissopimuksen johdanto-osassa luetellaan sopimuspuolten tavoitteet ja näistä ensimmäisessä kohdassa "vesivarojen hallintaan liittyvä yhteistyö vesiensuojelun ja vedenkäytön aloilla" ja kuudennessa kohdassa "Tonavan ja sen vesialueeseen kuuluvien vesien kestävä — — suojelu", "kestävä vesien hallinta" ja "vedenkäyttö". Lisäksi yleissopimuksen 2 artiklassa, jossa esitellään yhteistyön tavoitteet, mainitaan 1 kohdassa vesien järkevä käyttö, 2 kohdassa yhteistyö veden hallintaan liittyvissä peruskysymyksissä, 3 kohdassa järkevä ja kestävä vedenkäyttö sekä vesivarojen kestävä käyttö kunnallisissa, teollisissa ja maataloudellisissa yhteyksissä.

14 Espanjan kuningaskunnan mukaan myös yleissopimuksen sisältö kuuluu kokonaan vesivarojen hoidon käsitteen soveltamisalaan. Se mainitsee tässä yhteydessä yleissopimuksen 3 artiklan, joka koskee vesivirtojen säätelyä, vesien purkautumismäärien hallintaa, vedenkäyttöä, vesiteknisiä laitoksia, 5 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan, jotka koskevat kestävän vedenkäytön ja vesivarojen olosuhteiden rekisteröinnissä käytettävien yhtenäisten menetelmien aikaansaamiseksi tehtävää yhteistyötä, 6 artiklan, joka koskee vesivarojen kestävän käytön ja niiden säilyttämisen varmistamiseksi toteutettavia aineellisia toimenpiteitä, 7 artiklan 1 kohdan ja 5 kohdan b alakohdan, jotka koskevat vesien teollisen käytön rajoittamista ja jätevesien laskemista, 9 artiklan 1 ja 3 kohdan, jotka koskevat Tonavan altaan vesiolosuhteiden valvontaa ja vesitaseen laatimiseksi tarvittavia yhdenmukaistettuja menetelmiä, 10 artiklan b ja c kohdan, jotka koskevat vastavuoroista velvollisuutta antaa tietoja vesien suojelua ja vesien hallintaa koskevista kansainvälisistä sopimuksista ja kansallisista säädöksistä ja 18 artiklan 5 kohdan, joka koskee Tonavan suojelemiseksi ja sen vesien hallintaa koskevien muiden säännösten laatimiseksi tehtävää yhteistyötä.

15 Espanjan hallitus toteaa päätelmänään, että kanteen kohteena olevalla päätöksellä hyväksytty yleissopimus koskee yksinomaan Tonavan altaan vesivarojen hallintaa ja että siinä sovitaan otettavaksi käyttöön toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on joen järkevä ja saastuttamaton käyttö. Vaikka jokin sen määräyksistä ulottuisikin vesien hallinnan ulkopuolelle, se olisi luonteeltaan ainoastaan toissijainen suhteessa päätavoitteeseen.

16 Kanteen kohteena oleva päätös on sitä paitsi tehty yhteisön ympäristöpolitiikan, jota koskevat sekä perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 että 2 kohta, täytäntöönpanemiseksi, eikä kahteen tai useampaan yhteisön eri politiikkaan kuuluvana. Näin ollen ongelmaa toistensa kanssa kilpailevista oikeudellisista perustoista ei synny. Ainoana ongelmana on ratkaistava, sovelletaanko perustamissopimuksen saman osaston sisäisiä yleisiä vai erityisiä sääntöjä.

17 Neuvoston mukaan on tehtävä selvä ero sen, mitä tavallisesti kutsutaan "vesien hallinnaksi", ja perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa tarkoitetun "vesivarojen hoidon" välillä. Ensimmäiseen kuuluvat veden laadun parantami-

seen tähtäävät toimenpiteet. Toiseen kuuluvat vesivarojen määrällistä hoitoa koskevat toimenpiteet. Vaikka neuvosto myöntääkin, että perustamissopimuksen eri kielitoisinnot eivät auta käsitteen "vesivarojen hoito" tulkinnassa, se toteaa kuitenkin, että viittaus "varoihin" puhuu sen esittämän tulkinnan puolesta.

18 Sitä paitsi vesivarojen hoidolla näyttää olevan yhteinen tekijä kahden muun perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa luetellun alan eli kaavoituksen ja maankäytön kanssa, nimittäin ajatus ympäristön parantamiseen tähtäävistä "töistä".

19 Neuvosto toteaa, että yleissopimuksen tarkoituksena on edistää kansainvälisellä tasolla toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on puuttua aivan tiettyyn alueelliseen ympäristöongelmaan eli saastumiseen, joka koskee yhtä Euroopan pisimmistä joista, joka kulkee kahden jäsenvaltion ja usean kolmannen valtion kautta. Yleissopimuksella pyritään myös säilyttämään, suojelemaan ja parantamaan ympäristön laatua sekä kannustamaan Tonavan vesivarojen harkittua ja järkevää käyttöä, sillä sopimuspuolet katsoivat, että Tonava on etenkin alajuoksultaan hyvin saastunut ja että se lisää osaltaan tuntuvasti Mustanmeren saastumista. Yleissopimuksella on myös tarkoitus suojella ihmisten terveyttä.

20 Kun yleissopimus luetaan kokonaisuudessaan, käy ilmi, että sen tarkoitus ja sisältö ylittävät huomattavasti pelkän jokeen liittyvien vesivarojen hoidon. Neuvoston mukaan on tosin selvää, että laajojen tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävä oikeudellinen väline sisältää vääjäämättä myös vesivarojen hoitoa koskevan osan. Kuitenkin vaikutus Tonavan vesivarojen hoitoon on yleissopimuksen tarkoituksen ja sisällön kannalta toissijainen.

21 Neuvosto viittaa yleissopimuksen "Yleiset määräykset" -nimiseen I osaan ja toteaa muun muassa, että 2 artiklassa kestävä ja kohtuullinen vesien hallinta on mainittu useaan kertaan yhteistyön tavoitteiden ja periaatteiden joukossa, mutta muiden tavoitteiden ja periaatteiden rinnalla.

22 Neuvosto esittää yleissopimuksen "Monenvälinen yhteistyö" -nimisen II osan erittelyn perusteella, että koska tällä osalla pyritään varmistamaan, että veden laatua suojataan tehokkaasti ja että vettä käytetään kestävällä tavalla, sopimuspuolet myötävaikuttavat tällä tavoin valtioiden rajat ylittävien vaikutusten estämiseen, valvontaan ja vähentämiseen. Neuvosto mainitsee tässä yhteydessä yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdan, jossa määrätään, että sopimuspuolet toteuttavat toimenpiteitä, jotka koskevat muun muassa jätevesien laskemista, vesistölle vaarallisten aineiden käsittelyä ja ravinteiden sekä kasvinsuojeluaineiden päästöjen vähentämistä tai joilla tähdätään valtioiden rajat ylittävien jätteistä johtuvien haitallisten vaikutusten estämiseen, sekä 6 artiklan, joka käsittelee vesivarojen suojelua koskevia erityisiä toimenpiteitä. Se mainitsee myös yleissopimuksen 7 artiklan, jossa luetellaan veden laatuun liittyvät tavoitteet ja perusteet päästöjen rajoittamiseksi, liitteen II, joka sisältää luettelon teollisuudenaloista ja teollisuudesta sekä vaarallisten aineiden ja aineryhmien luettelon, sekä liitteen III, joka koskee veden laatuun liittyvien tavoitteiden ja perusteiden yleistä ohjaamista.

23 Neuvosto mukaan yleissopimuksen "Kansainvälinen komissio" -nimisen III osan määräyksistä käy ilmi, että yleissopimuksen 18 artiklan 1 kohdalla perustetulla Tonavan kansainvälisellä suojelukomissiolla (jäljempänä kansainvälinen komissio) ei ole toimivaltaa hoitaa Tonavan vesivaroja. Sen toimivallassa on kysymys jokialtaan veden laadun parantamiseen tähtäävän yleissopimuksen alaisen yksikön toimivallasta.

24 Neuvosto päätyy siihen, että yleissopimuksen tarkoitus, sellaisena kuin se on kuvattuna kanteen kohteena olevan päätöksen kolmannessa perustelukappaleessa, on laajempi kuin pelkkä Tonavan vesivarojen hoito ja että myös yleissopimuksen sisällöllä pyritään tähän tavoitteeseen. Yleissopimuksessa määrättyjen toimenpiteiden olennaisena tavoitteena on Tonavan veden laadun parantaminen, ja yleissopimuksella perustettu kansainvälinen komissio voi toi-

mivaltansa perusteella ainoastaan myötävaikuttaa veden laadun parantamiseen. Näin ollen yleissopimuksen vaikutus vesivarojen määrälliseen hoitoon on täysin toissijainen.

25 Ranskan hallitus esittää ilmaisulla "gestion des ressources hydrauliques" (vesivarojen hoito) ranskan kielessä, yhteisön oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa olevan merkityksen perusteella, että ilmaisu viittaa veden liikkeen, energian tai purkautumisen hallitsemiseen ja että se kattaa näin ollen jokia koskevan suunnittelun, purkautumismäärien valvonnan ja säätelyn, veden määrällisen käytön ja vesivarojen hyödyntämisen kastelua tai energiantuotantoa varten. Yhteisön säädös, jolla puututtaisiin suoraan jäsenvaltioiden vesivarojen suunnittelua ja hyödyntämistä koskevaan päätösvaltaan, kuuluisi täten perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan alaisuuteen, kun taas kaikki toisaalta merivesiin liittyvät toimenpiteet ja toisaalta makeiden vesien laatuun, saastumisen estämiseen ja vesiekosysteemin suojeluun liittyvät toimenpiteet ovat suoraan luonnonvarojen ja ympäristön suojelua, jota koskee perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan mukainen menettely.

26 Yleissopimuksen tavoitteena on hallitusten välisen yhteistyön aloittaminen pääasiassa Tonavan veden ja sen vesiekosysteemin suojelemiseksi saastumiselta. Jo yleissopimuksen nimestä käy ilmi, että sen tavoitteena on Tonavan saastumisen ehkäiseminen ja hillitseminen joen veden kestävää käyttöä silmällä pitäen, mikä käy ilmi myös kanteen kohteena olevan päätöksen kolmannesta perustelukappaleesta.

27 Joen vesien ekologiseen hallintaan tarvitaan varmasti sekä laadullisia että määrällisiä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat toisiinsa. Vesivaroja ja veden purkautumismääriä koskevat muutamat harvat yleissopimuksen määräykset ovat kuitenkin toissijaisia, eivätkä ne muodosta yleissopimuksen kohdetta.

28 Portugalin hallitus esittää aluksi, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan eri kielitoisinnot eivät vastaa täydellisesti toisiaan ilmaisun "vesivarojen hoito" osalta.

29 Kyseisen hallituksen mukaan kansainvälisessä oikeudessa vallitsevan suuntauksen mukaan tälle ilmaisulle annetaan entistä suppeampi merkitys erityisesti silloin, kun asiaan liittyy lisääntyvää ympäristötietoisuutta. Tätä suuntausta vahvistaa vielä se, että oikeustieteen mukaan käsitettä "vesi" suositellaan käytettäväksi ainoastaan tilanteissa, joissa on kysymys suojelutoimista tai pääasiallisesti suojelutoimista, ja "vesivaroista" puhutaan ainoastaan silloin, kun viitataan veden käyttöön tai veden taloudellista hyödyntämistä koskeviin toimintoihin.

30 Portugalin hallitus esittää yhteisön oikeuden osalta, että yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpanemiseksi toteutettavat toimet ja toimenpiteet on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan tehtävä tästä lähtien pääsääntöisesti perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdassa määrätyn yksinkertaistetun menettelyn mukaisessa järjestyksessä. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa ilmaistaan enintään, että sillä halutaan säilyttää yhteisölle ja periaatteessa jäsenvaltioille kuuluvien toimivaltuuksien välisessä — kenties dynaamisessa — suhteessa oleva lainsäädännöllinen tasapaino. "Vesien hallinta" eli kaikki ympäristön suojeluun tai sen huonontumisen jarruttamiseen tai veden laadun suojeluun ja parantamiseen tähtäävät perusteet, toimet ja toimenpiteet ovat kuuluneet jo pitkään yhteisön toimivaltaan, kun taas "vesivarojen hoito" ei kuulu tähän alaan, eikä se ole yhteisöoikeudellinen asia, vaan se on jätetty jäsenvaltioiden vastuulle. Ei ole kuitenkaan lainkaan haluttu sulkea pois kaikkia vettä koskevia toimia perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdalla luodun, ympäristön suojelemiseksi ja parantamiseksi yhteisöllä olevan tehtävän ulkopuolelle, vaan kyse on toimivallan jakamisesta. Tämä vesivarojen hoidon samoin kuin perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettujen muiden alojen eli kaavoituksen ja maankäytön osalta toteutettu ratkaisu ilmaisee ja tarkoittaa suvereniteettiä, joka käsittää nämä toimivaltuudet, jotka liittyvät valtioalueeseen ja jotka ovat tästä syystä perusteltuja.

31 Portugalin hallitus katsoo, että jos yhteisön toimi liittyy suurimmalta osalta ympäristönsuojeluun ja laatuasioihin, se on hyväksyttävä silloinkin, kun sillä on joitakin määrällisiä vaikutuksia tai kun se sisältää määrällisiä säännöksiä tai määräyksiä, perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan eikä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan perusteella, jota sovelletaan silloin, kun hoidetaan suurimmalta osin määrällisiä kysymyksiä.

32 Portugalin hallitus korostaa yleissopimuksen kohteen ja sisällön osalta, että sopimuspuolet puhuvat suojelusta ja että ne puhuvat siitä jopa käsitellessään veden käyttöä koskevaa kysymystä, joka voitaisiin lukea vesivarojen hoitoon, aivan muusta kuin perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan takana olevasta vesivarojen rajatonta hyödyntämistä koskevasta aineellisesta näkökulmasta. Veden käyttöä koskevat säännöt kuuluvat nimittäin tässä yleissopimuksessa kokonaisvaltaiseen ympäristöperusteiseen näkökulmaan, eli veden käyttöön on sovellettava kestävyysperiaatetta, kuten sitä paitsi yleissopimuksen nimestäkin jo ilmenee.

33 Suomen hallitus katsoo, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta on otettava oikeudelliseksi perustaksi silloin, kun yhteisön toimen sisältö ja tavoitteet liittyvät yhteisön pinta- ja pohjavesien suojelemiseen, ja silloin, kun veden määrään ja käyttöön liittyvä sääntely koskee veden laatutavoitteiden edistämistä.

34 Kansainvälisiä vesistöjä koskevat sopimukset on perinteisesti jaettu puhtaasti vesivarojen hallintaa koskeviin sopimuksiin ja puhtaasti vesiensuojelua koskeviin sopimuksiin. Nykyään sääntelyssä on siirrytty kestävän kehityksen vaiheeseen, jolloin vesien suojelua ja vesienkäyttöintressiä koskevat näkökohdat on pyritty sopimuksissa yhteensovittamaan siten, että vesien käyttö tapahtuu kestävän kehityksen edellyttämällä tavalla.

35 Tässä tapauksessa yleissopimus tähtää, kuten jo sen nimessäkin todetaan, kestävään käyttöön. Yleissopimuksen johdannossa ja 2 artiklassa ilmaistaan sopimuksen tavoitteena olevan kokonaisvaltainen vesien hallinta kestävän kehityksen mukaisesti. Vesivarojen hallintaa koskevat määräykset ovat kuitenkin sopimuksessa toissijaisia, koska yleissopimus koskee pääasiallisesti vesiensuojelua.

36 Suomen hallituksen mukaan yleissopimuksen tavoitteena on sekä vesiensuojelu että vesistön kestävä käyttö. Tarkasteltaessa yleissopimusta perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 ja 2 kohdan valossa, yleissopimuksen ensisijaisena sisältönä ja tavoitteena on kuitenkin Tonavan vesistön suojelu eikä Tonavan vesivarojen hallinta.

37 Komissio katsoo, että ilmaisulla "vesivarojen hoito" viitataan yksinomaan veden hallintaan määrälliseltä kannalta samalla tavoin kuin perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa olevilla muilla käsitteillä eli "kaavoitus" ja "maankäyttö", jotka koskevat komission mukaan välittömästi tapaa, jolla jäsenvaltiot käyttävät aluettaan infrastruktuurihankkeisiin. Ilmaisu "vesivarojen hoito" on täten ymmärrettävä siten, että se kattaa veden jakelun ja käytön määrälliseltä kannalta.

38 Komissio katsoo kanteen kohteena olevan päätöksen kohteen ja sisällön osalta, että yleissopimuksen määräykset heijastavat selvästi neuvotteluosapuolten prioriteetteja, joita ovat rantavaltioiden teollistumiskehityksestä johtuvan Tonavan vesistön pilaantumisen ehkäiseminen ja pilaantumisen poistaminen näiden valtioiden välisen yhteistyön, tietojenvaihdon ja keskinäisen avunannon tukemisen avulla.

39 Komission mukaan yleissopimuksen tarkastelu osoittaa, että Tonavan veden laadun suojelu esiintyy vakiona sekä johdanto-osassa että suurimmassa osassa sen määräyksistä. Vaikka yleissopimuksessa on viittauksia Tonavan allasta kos-

keviin määrällisiin perusteisiin, näitä perusteita ei useimmissa tapauksissa voida erottaa laadullisista perusteista ja toimenpiteistä.

40 Komissio päätyy siihen, että yleissopimuksen pääpaino on Tonavan ympäristön ja erityisesti sen veden laadun suojeleminen ja että yleissopimus sisältää ainoastaan toissijaisesti vesien hallintaan liittyviä määrällisiä perusteita, mikä johtuu suurimmassa osassa tapauksista siitä, että näitä perusteita ei voida erottaa ympäristön suojelusta ja joen laadusta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Ensinnäkin on syytä todeta, että neuvosto on hyväksynyt kanteen kohteena olevalla päätöksellä perustamissopimuksen 228 artiklan mukaisesti yhteisön ja kolmansien valtioiden välillä tehdyn sopimuksen, kuten perustamissopimuksen 130 r artiklan 4 kohdassa määrätään.

42 Tällaisen sopimuksen tekemisessä noudatettavasta menettelystä on todettava, että perustamissopimuksen 228 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla sisäisten sääntöjen antamisen edellytyksenä on yksimielisyys, tai jos on kysymys EY:n perustamissopimuksen 238 artiklassa (josta on tullut EY 310 artikla) tarkoitetusta sopimuksesta. Muissa tapauksissa se tekee päätöksen määräenemmistöllä.

43 Asiassa on näin ollen tutkittava, oliko yleissopimuksen määräyksiä vastaavat sisäiset säännöt annettava perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan perusteella, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa EY:n perustamissopimuksen 189 c artiklassa (josta on tullut EY 252 artikla) määrättyä menettelyä noudattaen eli määräenemmistöllä, vai perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan perusteella, jonka mukaan neuvosto päättää yksimielisesti.

44 Tämän vuoksi on ensinnäkin määritettävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamisalat ja sitten analysoitava yleissopimuksen hyväksymisen perusteena ollutta oikeudellista perustaa.

Perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamisalat

45 Perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto päättää siinä määrättyä menettelyä noudattaen toimista, joihin yhteisö ryhtyy toteuttaakseen yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteita, jotka on määritelty perustamissopimuksen 130 r artiklassa. Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan mukaan siinä määrättyä päätöksentekomenettelyä sovelletaan poikkeuksena 1 kohdassa määrätystä menettelystä, jos neuvosto antaa siinä lueteltuja säännöksiä ja toteuttaa niitä koskevia toimenpiteitä.

46 Näiden kahden määräyksen sanamuodosta käy siis ilmi, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta on pääasiallinen oikeudellinen perusta neuvoston päättäessä perustamissopimuksen 130 r artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi suoritettavista toimista. Sen sijaan perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohta on laadittu siten, että sitä sovelletaan silloin, kun hyväksyttävänä olevat toimenpiteet koskevat siinä mainittuja asioita, kuten vesivarojen hoitoa.

47 "Vesivarojen hoidon" käsitteen osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöstä tai määräystä on tulkittava vertailemalla eri kieliversioita (ks. asia C-72/95, Kraaijeveld ym. tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5403, 28 kohta).

48 Tässä tapauksessa on todettava, että ranskankielisessä toisinnossa termin "hydrauliques", joka tarkoittaa veden kiertoon ja jakeluun liittyvää ("relatifs à la circulation et à la distribution de l'eau"), käyttö viittaa siihen, että perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetaan aineellisessa mielessä ymmärrettyjen vesivarojen hoitoa, mikä tukee neuvoston ja väliintulijoiden esittämää tulkintaa. Hollanninkielinen toisinto ("kwantitatief waterbeheer") on samansuuntainen, koska siinä käytetään sanoja, jotka kuvaavat vesien hoitoa määrällisten eikä laadullisten näkökohtien kannalta. Saksankielinen sanamuoto ("der Bewirtschaftung der Wasserressourcen"), espanjankielinen ("la gestión de los recursos hídricos"), italiankielinen ("la gestione delle risorse idriche"), portugalinkielinen ("gestão dos recursos hídricos"), suomenkielinen ("vesivarojen hoito"), ruotsinkielinen ("förvaltning av vattenresurser"), tanskankielinen ("forvaltning af vandressourcerne"), englanninkielinen ("management of water resources"), iirinkielinen ("bainisteoireacht acmhainní uísce") ja kreikankielinen ("τη διαχείριση των υδάτινων πόρων") sanamuoto voi kattaa veden hallinnan määrällisten näkökohtien lisäksi myös laadulliset näkökohdat.

49 Silloin kun yhteisön määräysten tai säännösten erikieliset versiot eroavat toisistaan, kyseistä määräystä tai säännöstä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti mm. asia C-420/98, W.N., tuomio 13.4.2000, Kok. 2000, s. 2847, 21 kohta).

50 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteista ja perustamissopimuksen 130 r artiklasta ja 130 s artiklan 1 ja 2 kohdasta, kun ne luetaan yhdessä, seuraa, että kun "vesivarojen hoito" on sisällytetty perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohtaan, tämän tarkoituksena ei ole sulkea kaikkia ihmisten vedenkäyttöön liittyviä toimenpiteitä perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

51 Perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen luetelmakohta koskee vesivarojen hoitoa koskevien toimenpiteiden lisäksi kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyviä toimenpiteitä jätehuoltoa ja yleisluonteisia toimenpiteitä lukuun ottamatta. Kuten perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohtaan perustuvissa toimenpiteissä, näissäkin toimenpiteissä on kyse perus-

tamissopimuksen 130 r artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamisesta, mutta kuitenkin niin, että kyse on toimenpiteistä, joilla säännellään jäsenvaltioiden alueen käyttöä, kuten toimenpiteet, jotka liittyvät aluesuunnitteluun, kaupunkisuunnitteluun, maaseudun kuntasuunnitteluun tai jäsenvaltion infrastruktuuria koskeviin erilaisiin suunnitteluhankkeisiin.

52 Jäsenvaltioiden alue ja maaperä sekä niiden vesivarat ovat rajallisia varoja ja perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen luetelmakohta koskee siis näitä varoja sellaisenaan koskevia toimenpiteitä eli toimenpiteitä, joilla säännellään kyseisten varojen käyttöä määrälliseltä kannalta tai, toisin ilmaistuna, toimenpiteitä, jotka koskevat rajallisten varojen hoitoa määrälliseltä kannalta, eikä toimenpiteitä, joiden kohteena on näiden varojen laadun parantaminen tai laadun suojelu.

53 Se, että jätehuolto ja yleisluonteiset toimenpiteet on suljettu perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen luetelmakohdan soveltamisalan ulkopuolelle, tukee tätä tulkintaa. Yleisluonteiset toimenpiteet ovat esimerkiksi toimenpiteitä, jotka liittyvät yleisellä tavalla kaavoitukseen ja jäsenvaltioiden maaperään mutta joilla ei säännellä infrastruktuuria koskevien erityishankkeiden toteuttamista, tai toimenpiteitä, joilla tosin asetetaan rajoja sille, miten jäsenvaltiot voivat käyttää maaperänsä mutta joissa ei säännetä siitä, mihin niissä tarkoitettua aluetta saadaan käyttää.

54 Lisäksi perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan ensimmäisen kohdan kolmessa luetelmakohdassa tarkoitetuissa toimenpiteissä on kaikissa kysymyksessä yhteisön toimielinten ryhtyminen toimenpiteisiin sellaisilla aloilla, kuten veropolitiikka, energiapolitiikka tai kaavoituspolitiikka, joilla yhteisöllä ei ympäristöpolitiikan ulkopuolella joko ole lainsäädäntövaltaa tai joiden lainsäädäntötoimiin edellytetään neuvostossa yksimielisyyttä.

55 Kaikkien näiden eri seikkojen muodostaman kokonaisuuden perusteella on todettava, että käsite "vesivarojen hoito" ei kata kaikkia veteen liittyviä toimenpiteitä, vaan ainoastaan sellaiset toimenpiteet, jotka koskevat vesien käytön sääntelyä ja vesien hoitoa määrälliseltä kannalta.

56 Väitteestä, jonka mukaan vesi ansaitsee ihmiselämälle ehdottoman välttämättömänä luonnonvarana erityishuomion, on riittävää todeta, että pelkästään tämä syy ei riitä sulkemaan vettä perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään joka tapauksessa, että yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus, yhteisön taloudellinen ja sosiaalinen kehitys kokonaisuutena ja yhteisön eri alueiden tasapainoinen kehitys huomioon ottaen. Lisäksi perustamissopimuksen 130 s artiklan 5 kohdan nojalla neuvosto ottaa, jos perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan määräyksiin perustuva toimenpide aiheuttaisi jäsenvaltioiden viranomaisille suhteettomina pidettäviä kustannuksia, tuon toimenpiteen toteuttamista koskevaan säädökseen aiheellisia säännöksiä väliaikaisista poikkeuksista sekä/taikka koheesiorahastosta annettavasta taloudellisesta tuesta.

57 Näin ollen perustamissopimuksen 130 r artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi suoritettavista vesiä koskevista toimenpiteistä ainoastaan toimenpiteet, jotka koskevat vesien käytön ja hoidon sääntelyä määrälliseltä kannalta, on hyväksyttävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan perusteella.

Yleissopimuksen hyväksymisen perusteena ollut oikeudellinen perusta

58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat eri-

tyisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. mm. asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta).

59 Jos yhteisön säädöksen tutkinnasta käy ilmi, että säädöksellä on kaksi tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia komponentteja, ja jos yksi niistä on yksilöitävissä pääasialliseksi tai määräävämmäksi komponentiksi ja toinen on ainoastaan liitännäinen komponentti, säädös on annettava ainoastaan yhden oikeudellisen perustan perusteella eli sen, jota säädöksen tarkoitus tai sen pääasiallinen tai määräävä komponentti edellyttää (ks. vastaavasti asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999, Kok. 1999, s. I-869, 39 ja 40 kohta).

60 Kanteen kohteena olevan päätöksen tarkoituksesta on todettava, että vaikka sillä hyväksytty yleissopimus koskee myös Tonavan altaan vesien käytön sääntelyä sekä niiden hallintaa määrälliseltä kannalta, kanteen kohteena olevan päätöksen perustelukappaleista ja yleissopimuksen johdanto-osasta käy ilmi, että yleissopimuksen pääasiallisena kohteena on näiden vesien laadun suojelu ja parantaminen.

61 Kanteen kohteena olevan päätöksen kolmannesta perustelukappaleesta käy nimittäin ilmi, että yleissopimuksen tarkoituksena on "meriympäristön suojeleminen", "Tonavan saastumisen ehkäiseminen ja hillitseminen" ja "joen varrella olevien maiden vesivarojen kestävän käytön varmistaminen". Joskin sopimuspuolet ovat yleissopimuksen johdanto-osan ensimmäisen kohdan mukaan "vakaasti päättäneet tehostaa vesivarojen hallintaan liittyvää yhteistyötään vesiensuojelun ja vedenkäytön aloilla", ne ovat toisen ja kolmannen kohdan mukaan huolissaan "Tonavan altaan virtausolosuhteiden" muutoksista ja korostavat tarvittavan toimenpiteitä "sellaisten merkittävien haitallisten rajat ylittävien vaikutusten estämiseksi, valvomiseksi ja vähentämiseksi, joita vaarallisten aineiden ja ravinteiden päästäminen Tonavan altaan vesiympäristöön aiheuttaa, ottaen asianmukaisella tavalla huomioon myös Mustanmeren tilanteen". Neljännessä kohdassa viitataan jo toteutettuihin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on pyrkiä "rajat ylittävien vaikutusten estämiseen ja valvontaan, kestävään vesien hallintaan sekä vesivarojen järkiperäiseen käyttöön ja säilyttämiseen". Kuudennen kohdan mukaan sopimuspuolet vaativat "Tonavan ja sen vesialueeseen kuuluvien vesien kestävää parantamista ja suojelua — — ja kes-

tävää vesien hallintaa, jossa otetaan asianmukaisella tavalla huomioon Tonavan valtioiden edut vedenkäytön alalla, sekä samanaikaisesti Mustanmeren meriympäristön suojelun tehostamista".

62 Yleissopimuksen 2 artiklan 1—3 kohta, joissa määritellään sopimuspuolten tavoitteet, tukevat sitä, että yleissopimuksen pääasiallisena tarkoituksena on Tonavan altaan vesien laadun suojelu ja parantaminen.

63 Yleissopimuksen sisällöstä on todettava, että sen määräyksillä säännellään ainoastaan toissijaisesti Tonavan altaan vesien käyttöä ja vesien hallintaa määrälliseltä kannalta.

64 Yleissopimuksen 3 artiklassa, jossa määritetään yleissopimuksen soveltamisala, esitetään suunnitellut toimet ja käynnissä olevat toimenpiteet, jotka erityisesti kuuluvat yleissopimuksen määräysten soveltamisalaan ja joita ovat "jätevesien laskeminen vesistöön, ravinteiden ja vaarallisten aineiden päästöt — — sekä lämmityspäästöt", "vesirakennusalalla suunnitellut toiminnat ja toimenpiteet", "muut vedenkäyttöön liittyvät suunnitellut toiminnat ja toimenpiteet, kuten vesivoiman käyttö, vedensiirto ja -poisto", "olemassa olevien vesiteknisten rakennelmien toiminta, esimerkiksi vesivarastot, vesivoimalaitokset; ympäristöllisiin vaikutuksiin, mukaan lukien vesistöllisten olosuhteiden heikentyminen, eroosio, kuluminen, tulvat ja maakerrosten valuminen, liittyvät ennalta ehkäisevät toimenpiteet; toimenpiteet ekosysteemien suojelemiseksi" ja "vesistöille vaarallisten aineiden käsitteleminen ja onnettomuuksien ennaltaehkäisy".

65 Nämä toimet ja toimenpiteet kuuluvat yleissopimuksen määräysten soveltamisalaan ainoastaan, "sikäli kuin niistä aiheutuu tai todennäköisesti aiheutuu rajat ylittäviä vaikutuksia". Yleissopimuksen 1 artiklan c alakohdan mukaan "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". Yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa

täsmennetään, että yleissopimusta sovelletaan kalatalousalaan ja sisävesiliikenteeseen, "sikäli kuin on kyse vesien suojelusta näiden toimintojen aiheuttamalta saastumiselta".

66 Yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin rajat ylittävien vaikutusten estämiseksi, valvomiseksi ja vähentämiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin kuuluu tosin se, että on "rekisteröitävä luontaiset vesivaroihin liittyvät olosuhteet Tonavan vesialueella soveltamalla — — määrällisiä ja laadullisia perusteita", mutta myös muut tässä kohdassa määrätyt toimenpiteet, jotka koskevat yksinomaan Tonavan veden laadun suojelua ja parantamista, kuten säädösten antaminen "vaatimuksista — —, jotka jätevesien laskemisessa on täytettävä", "vesistöille vaarallisten aineiden käsittelystä" ja "ravinteiden tai vaarallisten aineiden päästö[istä, jotka tulevat] hajakuormituslähteistä", sekä "aiheellis[ten] toimenpite[iden toteuttaminen] jätteiden ja vaarallisten aineiden rajat ylittävien haitallisten vaikutusten — — estämiseksi".

67 Lisäksi yleissopimuksen 6, 7 ja 8 artikla koskevat pääasiallisesti Tonavan veden laadun suojelua ja parantamista.

68 Yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään nimittäin vesivarojen suojelua koskevien erityisten toimenpiteiden osalta, että "sopimuspuolten on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on rajat ylittävien vaikutusten estäminen tai vähentäminen, vesivarojen kestävä ja kohtuullinen käyttö sekä ekologisten varojen säilyttäminen". Määräyksen mukaan sopimuspuolten on erityisesti "luetteloi[tava] pohjavesivarat, joita koskee pitkän aikavälin suojelu, samoin kuin suojelualueet, joilla on merkitystä olemassa olevien ja tulevaisuudessa hyödynnettävien juomavesivarojen kannalta", "estettä[vä] pohjavesivarojen saastuminen", "saat[ettava] — — saasteonnettomuuksien vaara mahdollisimman pieneksi", "ot[ettava] huomioon veden laatuun 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista suunnitelluista toimista ja käynnissä olevista toimenpiteistä heijastuvat mahdolliset vaikutukset" ja "arvioi[tava] biotooppeihin liittyvien erilaisten

tekijöiden merkitystä jokiekologialle ja ehdot[ettava] toimenpiteitä vesien ja rannikon ekologisten olosuhteiden parantamiseksi".

69 Yleissopimuksen 7 artiklan mukaan "sopimuspuolten on asetettava päästörajat, joita sovelletaan yksittäisillä teollisuudenaloilla sekä teollisuudessa" ja niiden on "hajakuormituslähteiden osalta kehitettävä lisämääräyksiä vaarallisten aineiden ja ravinteiden päästöjen estämiseksi tai vähentämiseksi". Lisäksi niiden "on tarpeen mukaan määriteltävä veden laatua koskevat tavoitteet ja sovellettava veden laatua koskevia perusteita rajat ylittävien vaikutusten estämiseksi, valvomiseksi ja vähentämiseksi".

70 Yleissopimuksen 8 artiklan nojalla sopimuspuolten "on kausittain laadittava selvitys — — saasteiden piste- ja hajakuormituslähteisiin liittyvistä tarkoituksenmukaisista seikoista" sekä "laadittava luettelo ennaltaehkäisevistä ja vähentämistä koskevista asteittain toteutettavista lisätoimenpiteistä", jolloin tämä selvitys ja luettelo muodostavat yhdessä perustan yhteistoimintaohjelmille. Näiden toimintaohjelmien tarkoituksena on erityisesti "vähentää saastekuormitusta ja -keskittymiä".

71 Yleissopimuksen 9 artiklan osalta on todettava, että vaikka sen 1 kohdassa mainitut valvontamenetelmät ja -ohjelmat koskevat tulvaennusteita, vesitasetta ja veden määrää, ne koskevat myös veden virtauksen laatua, päästövalvontaa, pohjakerroksia ja jokiekosysteemejä. Lisäksi siinä viitataan menetelmien kehittämiseen "jätevesien laskemisen valvomiseksi ja arvioimiseksi", laadittaviin selvityksiin "asiaan liittyvistä pistekuormituslähteistä, mukaan lukien veteen lasketut saastuttavat aineet (päästöselvitykset)" ja siihen, että on "arvioitava veden saastumista hajakuormituslähteistä".

72 Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa määrätään kansallisten vesitaseiden sekä Tonavan yleisen vesitaseen selvittämisestä, ja yleissopimuksen 1 artiklan g ala-

kohdasta seuraa, että "vesitaseella" tarkoitetaan "kokonaisen jokialtaan luontaiselle vesitaloudelle ominaisia piirteitä sen rakenneosien osalta (sateet, haihtuminen, joen pinta ja pohja)". Yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa korostetaan kuitenkin jäsenvaltioiden velvollisuutta "so[pia] niistä valvontapaikoista, joen laadun ominaispiirteistä ja saastumista koskevista mittareista, joita Tonavan osalta arvioidaan säännöllisesti riittävän usein, ottaen huomioon kyseisen vesivirran ekologiset ja vesistölliset ominaispiirteet sekä vastaavalla vesialueella laskettujen saastuttavien aineiden tyypilliset päästöt".

73 Sopimuspuolten yleissopimuksen 10 artiklan b ja c alakohdan mukaisesta velvollisuudesta antaa kansainväliselle komissiolle tietoja Tonavan ja sen vesialueen suojelua ja vesien hallintaa säätelevistä kansainvälisistä sopimuksista ja kansallisista sääntelyistä sekä yleissopimuksen 18 artiklan 5 kohdan mukaisesta uusien säännösten laatimiseksi kansainvälisen komission tehtävänä olevasta pohjatyöstä, joihin Espanjan hallitus on vedonnut, on todettava, että näissä määräyksissä tarkoitettujen sopimusten ja sääntelyiden kohteena on sekä Tonavan vesien suojelu että hallinta, kuten Espanjan hallitus itsekin toteaa.

74 Tästä tutkinnasta seuraa, että yleissopimuksen pääkohteena on tarkoituksensa ja sisältönsä mukaisesti Tonavan altaan vesien laadun suojelu ja parantaminen, vaikka se koskee, tosin toissijaisesti, näiden vesien käyttöä ja hallintaa määrälliseltä kannalta.

75 Edellä olevasta seuraa, että yleissopimuksen määräyksiä vastaavat yhteisön sisäiset säännöt oli annettava perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan perusteella. Neuvosto on näin ollen perustellusti hyväksynyt yleissopimuksen perustamissopimuksen 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella.

76 Kanne on tämän vuoksi hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

77 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian ja neuvosto on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asiassa väliintulijoina olevat Ranskan tasavalta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) **Ranskan tasavalta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta ja Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä tammikuuta 2001.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti