

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
30 de Janeiro de 2001 *

No processo C-36/98,

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente,
com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por G. Houttuin e D. Canga Fano, na
qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrido,

apoiado por

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger e R. Nadal, na
qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

por

* Língua do processo: espanhol.

República Portuguesa, representada por L. Fernandes, M. Telles Romão e P. Canelas de Castro, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

por

República da Finlândia, representada por H. Rotkirch e T. Pynnä, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. Gosálbo Bono e F. de Sousa Fialho, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

que tem por objecto a anulação da Decisão 97/825/CE do Conselho, de 24 de Novembro de 1997, relativa à conclusão da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e Utilização Sustentável do Danúbio (JO L 342, p. 18),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet e V. Skouris, presidentes de secção, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (relator), R. Schintgen e F. Macken, juízes,

advogado-geral: P. Léger,

secretário: D. Louterman-Hubeau, chefe de divisão,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 18 de Janeiro de 2000, durante a qual o Reino de Espanha foi representado por S. Ortiz Vaamonde, o Conselho, por I. Díez Parra, na qualidade de agente, a República Portuguesa, por L. Fernandes e P. Canelas de Castro, a República da Finlândia, por H. Rotkirch e T. Pynnä, e a Comissão, por G. Valero Jordana, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Maio de 2000,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Fevereiro de 1998, o Reino da Espanha pediu, ao abrigo do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE), a anulação da Decisão 97/825/CE do Conselho, de 24 de Novembro de 1997, relativa à conclusão da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e Utilização Sustentável do Danúbio (JO L 342, p. 18, a seguir «decisão impugnada»).
- 2 Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 9 de Junho, 15 de Julho e 24 de Agosto de 1998, a República Francesa, a Comissão das Comunidades Europeias, a República Portuguesa e a República da Finlândia foram admitidas a intervirem em apoio das conclusões do Conselho da União Europeia.

Quadro jurídico

3 O artigo 130.º-R, n.ºs 1 e 2, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 174.º, n.ºs 1 e 2, primeiro parágrafo, CE) dispõe:

«1. A política da Comunidade no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos:

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

— a protecção da saúde das pessoas;

— a utilização prudente e racional dos recursos naturais;

— a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

2. A política da Comunidade no domínio do ambiente visará a um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. As exigências em matéria de protecção do

ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias.

[...]»

- 4 Segundo o artigo 130.º-R, n.º 4, primeiro parágrafo, do Tratado, «A Comunidade e os Estados-Membros cooperarão, no âmbito das respectivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As formas de cooperação da Comunidade podem ser objecto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas, os quais serão negociados e celebrados nos termos do artigo 228.º»
- 5 Nos termos do artigo 130.º-S, n.ºs 1 e 2, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 175.º, n.ºs 1 e 2, CE):

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

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

— disposições de natureza fundamentalmente fiscal,

- as medidas relativas ao ordenamento do território, à afectação dos solos, com excepção da gestão dos lixos e das medidas de carácter geral, e à gestão dos recursos hídricos,
- as medidas que afectem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético.

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

6 A celebração de acordos entre a Comunidade e um ou mais Estados ou organizações internacionais é regulada pelo artigo 228.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 300.º CE), que dispõe, no seus n.ºs 2 e 3, primeiro parágrafo:

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

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

- 7 Com a decisão impugnada, o Conselho aprovou em nome da Comunidade a Convenção para a Protecção e Utilização Sustentável do Danúbio, assinada em Sofia (Bulgária) em 29 de Junho de 1994 (JO 1997, L 342, p. 19, a seguir «convenção»). A decisão impugnada indica que ela se baseou no Tratado CE, nomeadamente no seu artigo 130.º-S, n.º 1, conjugado com o artigo 228.º, n.ºs 2, primeiro período, e 3, primeiro parágrafo.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 8 Em apoio do seu recurso, o Reino da Espanha invoca um fundamento único baseado no carácter inadequado da base jurídica adoptada. Segundo ele, a decisão devia ter sido baseada exclusivamente no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, conjugado com o artigo 228.º, n.ºs 2, segundo período, e 3, primeiro parágrafo, do Tratado.
- 9 A este respeito, o Reino de Espanha salienta que o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado enumera uma série de acções em matéria de ambiente, entre os quais a «gestão dos recursos hídricos», para as quais toda e qualquer decisão deve ser adoptada em conformidade com um processo específico. Esta disposição constitui uma regra de direito especial, e não derogatória, em relação à regra geral enunciada no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado. É, portanto, de aplicação preferencial e é susceptível de interpretação extensiva quando o seu espírito torne tal interpretação desejável.
- 10 As medidas de gestão dos recursos hídricos são medidas destinadas a administrar e a racionalizar a utilização da água pelo homem, para fins determinados, submetendo-a a exigências da política comunitária do ambiente. A utilização da água compreende tanto o transporte fluvial de mercadorias como as descargas de

substâncias residuais num rio para as abandonar. Quanto às medidas como a partilha das águas ou a realização de trabalhos hidráulicos, a Comissão só é competente se essas medidas forem exigidas por um imperativo de política ambiental.

11 Dado o seu carácter de recurso natural absolutamente essencial à vida humana, a água merece uma atenção especial. Por esta razão, desde que uma acção comunitária se destina a regulamentar, de modo directo ou indirecto, aspectos da utilização da água pelo homem, o processo instituído pelo artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado é aplicável, mesmo que os objectivos gerais da política comunitária do ambiente constem no número dos seus objectivos. Com efeito, não é de todo possível conceber medidas de gestão da água que não tenham em conta aspectos relativos à protecção e à qualidade dos recursos hídricos. Além disso, no Tratado, as acções em matéria de gestão da água estão compreendidas no título relativo ao ambiente.

12 O artigo 130.º-S, n.ºs 1 e 2, do Tratado não faz distinção consoante a acção comunitária tenha por objecto a «qualidade» ou a «quantidade» dos recursos naturais, mas consoante a matéria afectada pela acção. Se esta última disser respeito a matérias especialmente visadas no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, deve conformar-se com as disposições deste.

13 Analisando a convenção, o Governo espanhol indica que o seu preâmbulo, ao enunciar os objectivos das partes contratantes, menciona, no seu primeiro parágrafo, a «cooperação na gestão da sua água para protecção e utilização da mesma» e, no seu sexto parágrafo, uma «protecção duradoura do Danúbio e das águas da sua bacia hidrológica», uma «gestão sustentada da água» e a «utilização da água». Além disso, o artigo 2.º da convenção, que expõe os objectivos e princípios de cooperação, menciona, no seu n.º 1, a utilização racional das águas, no seu n.º 2, a cooperação em questões fundamentais de gestão da água, e no seu n.º 3, a utilização racional e sustentada da água, bem como a utilização sustentável dos recursos hídricos para fins municipais, industriais e agrícolas.

- 14 O conteúdo da convenção insere-se plenamente, também ele, na noção de gestão dos recursos hídricos. A este respeito, o Governo espanhol cita o artigo 3.º, que se refere à regularização dos cursos de água, ao controlo do nível do seu fluxo, à utilização da água e às construções hidrotécnicas, o artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), relativo à colaboração com vista à utilização sustentada da água e aos métodos uniformes de um registo do estado dos recursos de água naturais, o artigo 6.º, que diz respeito às medidas adequadas para garantir a utilização durável e a conservação destes recursos, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 5, alínea b), que diz respeito às restrições de utilizações industriais das águas e às descargas de águas residuais, o artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, que incide na vigilância das condições fluviais da bacia do Danúbio e nos métodos harmonizados para elaboração de balanços hidrológicos, o artigo 10.º, alíneas b) e c), relativo ao dever de informação recíproca sobre os acordos internacionais ou as regulamentações internas relativas à protecção e à gestão das águas, e o artigo 18.º, n.º 5 da convenção, que diz respeito à colaboração com vista à elaboração e novas regulamentações relativas à protecção e à gestão das águas do Danúbio.
- 15 O Governo espanhol conclui que a convenção aprovada pela decisão impugnada incide exclusivamente na gestão dos recursos hídricos da bacia do Danúbio e institui medidas destinadas à sua utilização racional e não poluente. Se qualquer uma das disposições sair do domínio da gestão da água, terá um carácter acessório em relação ao objectivo principal.
- 16 Além disso, a decisão impugnada foi adoptada em execução da política comunitária no domínio do ambiente, à qual são consagrados tanto o n.º 1 como o n.º 2 do artigo 130.º-S do Tratado, e não no âmbito de duas ou mais políticas comunitárias diferentes. Por conseguinte, não se suscita qualquer problema de concorrência de bases jurídicas. A única dificuldade a resolver é a da escolha entre as regras gerais e as regras especiais dentro do mesmo título do Tratado.
- 17 Segundo o Conselho, há que fazer uma distinção nítida entre o que é comumente designado «gestão da água», por um lado, e a «gestão dos recursos hídricos», referida no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, por outro. Na primeira insere-se a adopção de medidas destinadas a melhorar a qualidade da água. Na

segunda insere-se a adopção de medidas de gestão quantitativa dos recursos hídricos. Admitindo que as diferentes versões linguísticas do Tratado não ajudam a interpretação da noção de «gestão dos recursos hídricos», o Conselho considera, todavia, que a referência aos «recursos» milita em favor da interpretação que ele preconiza.

18 Além disso, a gestão dos recursos hídricos parece ter um elemento em comum com o ordenamento do território e a afectação dos solos, que são as duas outras matérias visadas no artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado, a saber, a ideia de «obras» para melhorar o ambiente.

19 O Conselho sustenta que a convenção se destina a promover, no plano internacional, medidas destinadas a fazer face a um problema regional de ambiente muito preciso, ou seja, a poluição de um dos mais longos rios da Europa, que atravessa dois Estados-Membros e diversos países terceiros. A convenção pretende igualmente preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, bem como encorajar a utilização prudente e racional dos recursos do Danúbio, tendo as partes contratantes tido em mente que, nomeadamente na sua parte inferior, o Danúbio está fortemente poluído e que contribui, de modo sensível, para a poluição do mar Negro. A convenção procura também proteger a saúde das pessoas.

20 Uma leitura completa da convenção mostra que a sua finalidade e o seu conteúdo ultrapassam largamente a simples gestão dos recursos hídricos disponíveis do rio. É certo, segundo o Conselho, que quando um tal instrumento prossegue objectivos amplos, compreende inevitavelmente uma parte consagrada à gestão dos recursos. Todavia, o efeito na gestão dos recursos hídricos do Danúbio é acessório em relação à finalidade e ao conteúdo da convenção.

- 21 Referindo-se à parte I da convenção, intitulada «Disposições gerais», o Conselho salienta nomeadamente que, no artigo 2.º, a gestão sustentável e equilibrada da água é citada diversas vezes entre os objectivos e princípios da cooperação, mas ao lado de outros objectivos e princípios.
- 22 Analisando a parte II da convenção, intitulada «Cooperação multilateral», o Conselho alega que ela se destina a garantir uma protecção eficaz da qualidade da água e uma utilização sustentável da água, contribuindo assim as partes contratantes para a prevenção, o controlo e a redução do impacto transfronteiras. A este respeito, cita o artigo 5.º, n.º 2, que dispõe que as partes devem tomar medidas relativas nomeadamente às descargas de águas residuais, ao manuseamento de substâncias perigosas para a água e à redução da descarga de nutrientes e de pesticidas ou destinadas a evitar o impacto transfronteiras dos resíduos, e o artigo 6.º da convenção, relativo às medidas específicas de protecção dos recursos hídricos. Menciona ainda o artigo 7.º, que enuncia os objectivos e critérios da qualidade da água para redução das emissões, o anexo II, que contém uma lista dos sectores industriais e ramos da indústria bem como uma lista adicional das substâncias perigosas e grupos de substâncias perigosas, e o anexo III da convenção, que enuncia as linhas directrizes para a fixação de objectivos e de critérios da qualidade da água.
- 23 Quanto à parte III da convenção, intitulada «Comissão Internacional», o Conselho alega que resulta das suas disposições que a Comissão Internacional para a Protecção do Danúbio (a seguir «Comissão Internacional»), instituída pelo artigo 18.º, n.º 1, da convenção, não tem competência para gerir os recursos hídricos do Danúbio. As suas competências são as de um organismo que faz parte de uma convenção destinada a melhorar a qualidade das águas de uma bacia fluvial.
- 24 O Conselho conclui que a finalidade da convenção, tal como é descrito no terceiro considerando da decisão impugnada, é mais amplo que a simples gestão dos recursos hídricos do Danúbio e que o seu conteúdo prossegue esta finalidade. As medidas previstas na convenção são essencialmente destinadas a melhorar a qualidade da água do Danúbio e as competências da Comissão Internacional criada por esta convenção apenas lhe permitem contribuir para essa melhoria.

Por conseguinte, o impacto da convenção na gestão quantitativa dos recursos hídricos é absolutamente acessória.

25 O Governo francês, baseando-se na análise do significado da expressão «gestão dos recursos hídricos» na língua francesa, em direito comunitário e em direito internacional, alega que esta se refere ao controlo do movimento, da energia ou do débito das águas e abrange, por conseguinte, o ordenamento dos rios e ribeiras, o controlo e a regulação dos débitos, a utilização das quantidades de água, a exploração dos recursos hidráulicos para irrigação ou energia. Uma regulamentação comunitária que atentasse directamente contra os poderes de decisão dos Estados-Membros no controlo e exploração dos recursos hídricos seria, por conseguinte, abrangida pelo artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, ao passo que todas as medidas referentes às águas marítimas, por um lado, à qualidade das águas doces, à luta contra a poluição e à protecção dos ecossistemas e à protecção dos ecossistemas aquáticos, por outro lado, se ligaria directamente à protecção dos recursos naturais e ao ambiente, regida pelo processo previsto no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado.

26 Quanto à convenção, esta tem por fim instituir uma cooperação intergovernamental, principalmente para protecção das águas do Danúbio e do seu ecossistema aquático contra a poluição. A este respeito, o título da convenção revela já que ela tem por fim prevenir e controlar a poluição do Danúbio numa perspectiva de utilização sustentável das águas deste rio, o que é confirmado pelo terceiro considerando da decisão impugnada.

27 É certo que a gestão ecológica das águas de um rio necessita de conjugar medidas referentes à qualidade e às quantidades, que têm interferências recíprocas. Todavia, as poucas disposições da convenção que se referem aos recursos hídricos e ao débito das águas têm um carácter acessório e não constituem o seu objecto principal.

- 28 O Governo português observa, a título preliminar, que não há correspondência perfeita entre as diferentes versões linguísticas do artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado no que concerne à expressão «gestão dos recursos hídricos».
- 29 Seguidamente, alega que, em direito internacional, a tendência é para atribuir um significado cada vez mais restrito a esta expressão, em especial no contexto de abertura crescente às preocupações ambientais. Esta tendência é reforçada pela doutrina, que prefere reservar o termo «água» a situações que ponham em causa actividades de protecção ou actividades principalmente de protecção, e de só falar de «recursos hídricos» quando se faz alusão às utilizações da água ou a actividades de exploração económica da água.
- 30 Quanto ao direito comunitário, o Governo português afirma que o Tratado da União Europeia prevê que as acções e medidas de execução da política comunitária no domínio do ambiente passam a dever ser, na generalidade dos casos, adoptadas de acordo com o processo simplificado previsto no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado. O artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado exprime, quando muito, uma vontade de obter um equilíbrio normativo na relação, potencialmente dinâmica, entre as competências comunitárias e as que pertencem, em princípio, aos Estados-Membros. A «gestão da água», quer dizer, todos os parâmetros, acções ou medidas destinadas a proteger o ambiente ou a travar a sua degradação ou a proteger e a melhorar a qualidade a água, constitui desde há muito uma competência da Comunidade, ao passo que a «gestão dos recursos hídricos» não faz parte deste domínio e não constitui uma matéria comunitária, mas foi deixada a cargo dos Estados-Membros. Não há, no entanto, qualquer veleidade de subtrair toda e qualquer acção no domínio da água ou projecto comunitário de defesa e promoção do ambiente, afirmado no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado, mas uma partilha das competências. Esta solução em matéria de gestão dos recursos hídricos, como em matéria de ordenamento do território ou de afectação dos solos, igualmente visadas no artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado, exprime e subentende a ideia de uma soberania que engloba estas competências afirmadas e justificadas pela sua ligação com o território.

31 O Governo português considera que, se um acto comunitário se inscrever de modo predominante numa perspectiva de preocupação pelo ambiente e de atenção aos problemas da qualidade, mesmo quando tenha certas incidências ou contenha disposições de natureza quantitativa, este acto deve ser baseado no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado e não no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, sendo este último aplicável em caso de tratamento predominante de questões de natureza quantitativa.

32 No que concerne ao objecto e conteúdo da convenção, o Governo português sublinha que as partes contratantes falam de protecção e que, mesmo quando tratam do problema da utilização da água, no qual se pode inscrever a actividade de gestão dos recursos hídricos, fazem-no numa perspectiva muito diferente da perspectiva, física, que se inspira numa filosofia de manipulação ilimitada dos recursos hídricos corresponde ao artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado. Com efeito, na convenção, as regras relativas à utilização da água são calculadas em função de uma perspectiva ambiental global, o que se traduz na submissão das utilizações da água ao princípio da durabilidade, tal como exprime, de resto, o título desta convenção.

33 O Governo finlandês sustenta que o artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado deve ser tomado como base jurídica de um acto comunitário quando o conteúdo e os objectivos deste acto se liguem à protecção das águas de superfície ou de fundo da Comunidade e que a regulamentação da quantidade e das utilizações da água vise promover objectivos de qualidade da água.

34 As convenções relativas às águas internacionais repartem-se tradicionalmente de modo estrito entre as convenções relativas à gestão dos recursos hídricos e as convenções relativas à protecção das águas. Recentemente, o legislador passou à fase do desenvolvimento durável, caracterizado pela tentativa de conciliar os interesses da protecção das águas e os interesses dos utentes, de modo que a utilização das águas se faça com preocupações de desenvolvimento sustentável.

- 35 No caso presente, a convenção visa uma utilização sustentável, tal como mostra o seu próprio título. O preâmbulo e o artigo 2.º da convenção atribuem-lhe como objectivo a gestão global da água em função do princípio do desenvolvimento sustentável. As regras de gestão dos recursos hídricos são, todavia, secundárias na convenção, dizendo esta essencialmente respeito à protecção das águas.
- 36 Segundo o Governo finlandês, a convenção tem, portanto, por objectivo tanto a protecção das águas como a sua utilização sustentável, mas, examinada à luz do artigo 130.º-S, n.ºs 1 e 2, do Tratado, concerne essencialmente e tem por fim a protecção das águas do Danúbio e não a gestão dos seus recursos hídricos.
- 37 A Comissão sustenta que a expressão «gestão dos recursos hídricos» se refere exclusivamente aos aspectos quantitativos da gestão da água, por analogia com os outros termos que constam do artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado, ou seja, «ordenamento do território» e «afecção dos solos», que, segundo a Comissão, dizem directamente respeito à maneira como os Estados utilizam o seu território para projectos de infra-estrutura. A expressão «gestão dos recursos hídricos» deve, por conseguinte, ser entendida como abrangendo a distribuição e a utilização da água no seus aspectos quantitativos.
- 38 Quanto ao objecto e ao conteúdo da decisão impugnada, a Comissão considera que as disposições da convenção reflectem claramente as prioridades dos negociadores, ou seja, prevenir a poluição das águas do Danúbio causada pelo desenvolvimento industrial dos Estados ribeirinhos e dar-lhe solução encorajando a cooperação, a troca de informações e a assistência mútua entre esses Estados.
- 39 Segundo a Comissão, um exame da convenção mostra que a protecção da qualidade das águas do Danúbio é uma constante no seu preâmbulo e na melhoria das suas disposições. Embora a convenção contenha também certas

referências aos critérios quantitativos relativos à bacia do Danúbio, estes critérios são, na maioria dos casos, indissociáveis dos critérios e medidas de qualidade.

40 A Comissão conclui que o centro de gravidade da convenção é a protecção do ambiente do Danúbio, e em especial da qualidade das suas águas, e que só acessoriamente é que a convenção contém critérios quantitativos de gestão das águas, o que, na maioria dos casos, se explica pelo facto de esses critérios serem indissociáveis da protecção do ambiente e da qualidade do rio.

Apreciação do Tribunal

41 A título preliminar, convém recordar que, tal como prevê o artigo 130.º-R, n.º 4, do Tratado, o Conselho, com a decisão impugnada, aprovou em conformidade com o artigo 228.º do Tratado um acordo celebrado entre a Comunidade e países terceiros.

42 Quanto ao processo aplicável à celebração de um tal acordo, resulta do artigo 228.º, n.º 2, do Tratado que, se o acordo for relativo a um domínio para o qual seja exigida a unanimidade para adopção de normas internas, ou se se tratar de um acordo referido no artigo 238.º do Tratado CE (actual artigo 310.º CE), o Conselho delibera por unanimidade. Nos restantes casos, delibera por maioria qualificada.

43 Há, por conseguinte, que examinar se as regras comunitárias internas correspondentes às disposições da convenção são adoptadas com base no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado, segundo o qual o Conselho delibera nos termos do processo referido no artigo 189.º do Tratado CE (actual artigo 252.º CE), quer dizer, por maioria qualificada, ou com base no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, segundo o qual o Conselho delibera por unanimidade.

- 44 A este respeito, é conveniente, em primeiro lugar, determinar o âmbito de aplicação respectivo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 130.º-S do Tratado e, em segundo lugar, examinar o fundamento jurídico com base no qual a convenção foi aprovada.

Quanto ao âmbito de aplicação respectivo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 130.º-S do Tratado

- 45 Nos termos do artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado, o Conselho delibera de acordo com o procedimento previsto quando decide das acções a empreender pela Comunidade para realizar os objectivos da política comunitária no domínio do ambiente tais como previstos no artigo 130.º-R do Tratado. Em conformidade com o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado, o processo de decisão nele previsto aplica-se, por derrogação do previsto no n.º 1, quando o Conselho adopta as disposições e medidas nele enumeradas.
- 46 Resulta, portanto, da própria redacção destas duas disposições que o artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado constitui, em princípio, a base jurídica dos actos adoptados pelo Conselho para realizar os objectivos visados no artigo 130.º-R do Tratado. Em contrapartida, o artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado foi redigido de maneira a ser aplicável quando as medidas a adoptar digam respeito às matérias nele indicadas, tais como a gestão dos recursos hídricos.
- 47 Quanto à noção de «gestão dos recursos hídricos», resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma interpretação de uma disposição de direito comunitário implica uma comparação das suas versões linguísticas (v. acórdão de 24 de Outubro de 1996 Kraaijeveld e o., C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 28).

48 No caso presente, há que salientar que a utilização, na versão francesa, do termo «hydrauliques», que significa «relativos à circulação e à distribuição da água», implica que o que é visado no artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado é a gestão dos recursos da água na sua dimensão física e milita a favor da interpretação sustentada pelo Conselho e pelas intervenientes. A versão neerlandesa («kwantitatief waterbeheer») vai no mesmo sentido, pois emprega termos que implicam a gestão da água nos seus aspectos quantitativos, por oposição aos aspectos qualitativos. As expressões alemã («der Bewirtschaftung der Wasserressourcen»), espanhola («la gestión de los recursos hídricos»), italiana («la gestione delle risorse idriche»), portuguesa («gestão dos recursos hídricos»), finlandesa («vesivarojen hoitoa»), sueca («förvaltning av vattenresurser»), dinamarquesa («forvaltning af vandressourcerne»), inglesa («management of water resources»), irlandesa («bainisteoireacht acmhainní uisce») e grega («τη διαχείριση των υδάτινων πόρων») podem abranger não apenas os aspectos quantitativos da gestão da água mas também aspectos qualitativos.

49 Ora, quando as versões linguísticas dum texto comunitário dão indicações divergentes, a disposição em causa deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 13 de Abril de 2000, W.N., C-420/98, Colect., p. I-2847, n.º 21).

50 A este respeito, é conveniente, antes de mais, salientar que resulta dos objectivos da política comunitária do ambiente e de uma leitura conjugada do artigo 130.º-R e do artigo 130.º-S, n.ºs 1 e 2, do Tratado que a inclusão da «gestão dos recursos hídricos» no artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, do Tratado não tem por fim excluir toda e qualquer medida que diga respeito à utilização da água pelo homem da aplicação do artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado.

51 Seguidamente, para além das medidas relativas à gestão dos recursos hídricos, o artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado visa as relativas ao ordenamento do território e à afectação dos solos, com excepção da gestão dos resíduos e das medidas de carácter geral. Trata-se de medidas que, tal como as baseadas no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado, têm por finalidade realizar os objectivos visados no artigo 130.º-R do Tratado, mas que regula-

mentam as utilizações do território dos Estados-Membros, tais como as medidas referentes a planos de ordenamento regional, urbano ou rural ou à planificação de diferentes projectos relativos às infra-estruturas de um Estado-Membro.

- 52 O território e os solos dos Estados-Membros bem como os seus recursos hídricos são recursos limitados e o artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado visa, portanto, as medidas que os afectam como tais, quer dizer, as medidas que regulamentam os aspectos quantitativos da utilização desses recursos ou, por outras palavras, as medidas que dizem respeito à gestão dos recursos limitados nos seus aspectos quantitativos e não as medidas que dizem respeito à melhoria e à protecção da qualidade desses recursos.
- 53 Esta interpretação é corroborada pelo facto de serem excluídas da aplicação do artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Tratado, a gestão dos resíduos e as medidas de carácter geral. As medidas de carácter geral são, por exemplo, medidas que, relacionando-se, de modo geral, com o ordenamento do território e com a afectação dos solos dos Estados-Membros, não regulamentam a realização de projectos específicos em matéria de infra-estruturas ou, embora impondo certos limites à maneira como podem ser utilizados os solos dos Estados-Membros, não regulamentam o uso a que eles se destinam.
- 54 Além disso, deve salientar-se que as medidas visadas nos três travessões do artigo 130.º-S, n.º 2, primeiro parágrafo, do Tratado implicam todas elas uma intervenção das instituições comunitárias em domínios como a política fiscal, a política energética ou a política do ordenamento do território, nas quais, para além da política comunitária do ambiente, ou a Comunidade não dispõe de competência legislativa ou é exigida a unanimidade no seio do Conselho.

55 Resulta do exame destes diferentes elementos, tomados no seu conjunto, que a noção de «gestão dos recursos hídricos» não abrange toda e qualquer medida que se refira à água, mas visa apenas as medidas que concernem à regulamentação das utilizações das águas e da sua gestão nos seus aspectos quantitativos.

56 Quanto ao argumento de que a água é um recurso natural tão essencial à vida que merece uma atenção especial, basta dizer que esta simples razão não pode justificar a exclusão da água do âmbito de aplicação do artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado. Em todo o caso, o artigo 130.º-R, n.ºs 2 e 3, do Tratado prevê que a política da Comunidade no domínio do ambiente visará a um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade, o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões. Além disso, em virtude do artigo 130.º-S, n.º 5, do Tratado, quando uma medida baseada no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado implicar custos considerados desproporcionados pelos poderes públicos de um Estado-Membro, o Conselho preverá, no acto que adopta essa medida, disposições adequadas sob forma de derrogações temporárias e/ou de apoio financeiro do fundo de coesão.

57 Segue-se que, entre as medidas relativas à água que têm por fim realizar os objectivos visados no artigo 130.º-R do Tratado, apenas as que concernem à regulamentação das utilizações das águas e à sua gestão nos seus aspectos quantitativos devem ser adoptadas com base no artigo 130.º-S, n.º 2, do Tratado.

Quanto à base jurídica para aprovação da convenção

58 Resulta de uma jurisprudência constante que, no quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Entre esses elementos figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v.,

nomeadamente, acórdão de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho, C-269/97, Colect., p. I-2257, n.º 43).

- 59 Se o exame de um acto comunitário demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem dois componentes e se um destes for identificável como principal ou preponderante, enquanto o outro é apenas acessório, o acto deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante (v., neste sentido, acórdão de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-42/97, Colect., p. I-869, n.ºs 39 e 40).
- 60 No que concerne à finalidade da decisão impugnada, embora a convenção que ela aprova vise também a regulamentação das utilizações das águas da bacia do Danúbio e a sua gestão nos seus aspectos quantitativos, resulta dos considerandos da decisão impugnada e do preâmbulo da convenção que esta última tem principalmente por objecto a protecção e a melhoria da qualidade dessas águas.
- 61 Com efeito, resulta do terceiro considerando da decisão impugnada que a convenção tem por fim «proteger o ambiente aquático», «prevenir e controlar a poluição do Danúbio» e «garantir uma utilização sustentável dos recursos hídricos dos países ribeirinhos». Embora, nos termos do primeiro parágrafo do preâmbulo da convenção, as partes contratantes estejam decididas a «intensificar a cooperação na gestão da sua água para protecção e utilização da mesma», de acordo com o segundo e terceiro parágrafos, estão preocupadas com as «alterações na situação dos cursos de água da bacia do rio Danúbio» e salientam a necessidade de reforçar a «prevenção, controlo e redução do significativo impacto negativo transfronteiras, da descarga de substâncias perigosas e de nutrientes nas águas da bacia do Danúbio... [e no] mar Negro». O quarto parágrafo faz referência às medidas já adoptadas para encorajar «a prevenção e controlo da poluição, gestão sustentável da água, utilização e conservação racional dos recursos hídricos ao nível transnacional». Nos termos do sexto parágrafo, as partes contratantes estão desejosas «de uma melhoria e protecção duradoura do Danúbio e das águas da sua bacia hidrológica... e de uma gestão sustentada da água que tenha em devida conta os interesses dos Estados do

Danúbio no que respeita à utilização da água e contribuindo, ao mesmo tempo, para a protecção do ambiente marinho do mar Negro».

62 A verificação de que a convenção visa principalmente a protecção e melhoria da qualidade das águas da bacia do Danúbio é corroborada pelo seu artigo 2.º, n.ºs 1 a 3, que define os objectivos das partes contratantes.

63 Quanto ao conteúdo da convenção, é apenas de modo acessório que as suas disposições regulamentam a utilização das águas da bacia do Danúbio e a sua gestão nos seus aspectos quantitativos.

64 A este respeito, o artigo 3.º da convenção, que define o seu âmbito de aplicação, indica as actividades previstas e as medidas permanentes que, em especial, estarão sujeitas às disposições da convenção, a saber, «a descarga de águas residuais, a absorção de nutrientes e substâncias perigosas... bem como descargas de calor», «as actividades e medidas no domínio dos trabalhos de construção hidráulicos», «outras actividades e medidas planeadas para utilização da água, como a utilização da força hidráulica, a transferência e a captação de água», «o funcionamento de construções hidrotécnicas existentes, por exemplo, reservatórios, centrais hidráulicas; medidas de prevenção do impacto ambiental, incluindo: deterioração das condições hidrológicas, erosão, abrasão, inundação e deslocação de sedimentos; medidas para protecção dos ecossistemas» e «o manuseamento de substâncias perigosas para a água e a prevenção de acidentes».

65 Todavia, estas actividades e medidas estão sujeitas às disposições da convenção unicamente «desde que causem ou venham a causar impacto transfronteiras». Segundo o artigo 1.º, alínea c), da convenção, entende-se por «‘impacto transfronteiras’ qualquer efeito significativo de carácter adverso para o ambiente fluvial, resultante de alteração da água causada por actividade humana e que se estenda para além da área sob jurisdição duma das partes contratantes». De igual modo, o artigo 3.º, n.º 3, da convenção precisa que a convenção é aplicável à

pesca e navegação interna «desde que estejam em causa problemas de protecção da água contra a poluição provocada por estas actividades».

66 É certo que as medidas previstas pelo artigo 5.º, n.º 2, da convenção, para efeitos da prevenção, do controlo e da redução do impacto transfronteiras, compreendem a elaboração de «um registo do estado dos recursos de água naturais dentro da bacia hidrológica do rio Danúbio aplicando os parâmetros de quantidade e qualidade», mas as outras medidas previstas por este número dizem apenas respeito à protecção e melhoria da qualidade das águas do Danúbio, tais como a adopção de disposições jurídicas «relativas aos requisitos exigidos... para descargas de águas residuais», «para o manuseamento de substâncias perigosas para a água», bem como «para a redução da descarga de nutrientes e substâncias perigosas provenientes de fontes difusas» e a adopção das «medidas adequadas a fim de evitar os impactos transfronteiras de resíduos e substâncias perigosas».

67 De igual modo, os artigos 6.º, 7.º e 8.º da convenção dizem principalmente respeito à protecção e à melhoria da qualidade das águas do Danúbio.

68 Com efeito, o artigo 6.º, que enuncia medidas específicas de protecção dos recursos hídricos, precisa que «as partes contratantes adoptarão as medidas apropriadas para a prevenção ou redução dos impactos transfronteiras e para a utilização sustentável e equilibrada dos recursos hídricos, bem como para a conservação dos recursos ecológicos». A disposição indica que as partes cuidarão em especial de «enumerar os recursos freáticos sujeitos a protecção de longo prazo, bem como as zonas de protecção valiosas para o fornecimento presente ou futuro de água potável», «prevenir a poluição dos recursos freáticos», «minimizar, através de medidas preventivas e de controlo, os riscos de poluição accidental», «ter em conta as possíveis influências na qualidade da água, resultantes de actividades previstas e de medidas em curso nos termos do n.º 2

do artigo 3.º» e «avaliar a importância de diferentes elementos do biótopo para a ecologia fluvial e propor medidas para a melhoria das condições ecológicas do meio aquático e costeiro».

69 Segundo o artigo 7.º da convenção, «as partes contratantes... estabelecerão os limites de emissões aplicáveis individualmente a sectores industriais ou a indústrias, em termos de cargas de poluição e concentrações» e «implementarão medidas suplementares para prevenir ou reduzir a descarga de substâncias perigosas e nutrientes provenientes de fontes difusas». As partes «devem, além disso, sempre que adequado, definir os objectivos de qualidade da água e aplicar os critérios de qualidade da mesma para fins de prevenção, controlo e redução do impacto transnacional».

70 Em virtude do artigo 8.º da convenção, as partes contratantes «efectuarão inventários periódicos das fontes de poluição importantes, pontuais e difusas» e «estabelecerão, por fases, uma lista doutras medidas posteriores para a prevenção e redução», constituindo este inventário e esta lista, em conjunto, o fundamento dos programas de acção comum. Estes programas têm como objectivo, em especial, a «redução das sobrecargas e concentrações de poluição».

71 Quanto ao artigo 9.º da convenção, embora seja certo que os métodos e programas de vigilância a que se refere o seu n.º 1 dizem respeito às previsões de cheias, ao balanço hidrológico e à quantidade de água, não deixa de ser verdade que eles dizem igualmente respeito à qualidade dos cursos de água, ao controlo das emissões, aos sedimentos e aos ecossistemas fluviais. Além disso, é feita referência ao desenvolvimento de métodos para «vigilância e avaliação das descargas de águas residuais», à elaboração do «inventário de fontes pontuais relevantes, incluindo a descarga de poluentes (inventários de emissões)» e à avaliação da «poluição da água proveniente de fontes difusas».

72 É, também, verdade que o artigo 9.º, n.º 3, impõe a elaboração de balanços hidrológicos nacionais e de um balanço global em relação ao conjunto da bacia do Danúbio e que resulta do artigo 1.º, alínea g), da convenção que se entende

por «balanço hidrológico» «a relação que caracteriza a manutenção da água natural de toda uma bacia fluvial no que respeita aos seus componentes (precipitação, evaporação, fluxos subterrâneos e de superfície)». Não deixa de ser verdade que o artigo 9.º, n.º 2, da convenção põe em destaque a obrigação das partes contratantes de estabelecer em «pontos de controlo, as características da qualidade de água e os parâmetros de poluição a serem regularmente avaliados no rio Danúbio, com frequência considerada suficiente tendo em conta o carácter ecológico e hidrológico do curso de água em questão, bem como as emissões típicas de poluentes descarregados na respectiva bacia hidrológica».

- 73 No que concerne à obrigação de as partes contratantes informarem a Comissão Internacional dos acordos internacionais e das regulamentações nacionais sobre a protecção e a gestão da água do Danúbio e das águas que se situam na sua bacia hidrográfica, nos termos do artigo 10.º, alíneas b) e c), bem como a elaboração pela referida Comissão Internacional das bases de novas regulamentações, nos termos do artigo 18.º, n.º 5, da convenção, invocadas pelo Governo espanhol, é necessário dizer-se que, tal como indica o próprio Governo espanhol, os acordos e regulamentações a que se referem essas disposições dizem respeito tanto à protecção como à gestão das águas do Danúbio.
- 74 Resulta deste exame que, de acordo com a sua finalidade e o seu conteúdo, a convenção tem por objecto principal a protecção e a melhoria da qualidade das águas da bacia do Danúbio, embora vise também, mas de modo acessório, as utilizações destas águas e a sua gestão nos seus aspectos quantitativos.
- 75 Resulta do que precede que as regras comunitárias internas correspondentes às disposições da convenção devem ser adoptadas com base no artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado. Por conseguinte, foi correctamente que o Conselho se baseou no artigo 228.º, n.ºs 2, primeiro período, e 3, primeiro parágrafo, do Tratado, para aprovar a convenção.

76 Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

77 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Reino de Espanha nas despesas e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, primeiro parágrafo, a República Francesa, a República Portuguesa, a República da Finlândia e a Comissão, que intervieram no processo, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino da Espanha é condenado nas despesas.

- 3) A República Francesa, a República Portuguesa, a República da Finlândia e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

La Pergola

Wathelet

Skouris

Edward

Puissochet

Jann

Sevón

Schintgen

Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Janeiro de 2001.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias