



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

24. června 2021 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Chráněná přírodní oblast Doñana (Španělsko) – Směrnice 2000/60/ES – Rámec pro činnost Unie v oblasti vodní politiky – Článek 4 odst. 1 písm. b) bod i), článek 5 a čl. 11 odst. 1, odst. 3 písm. a), c) a e), jakož i odst. 4 – Zhoršení stavu útvarů podzemních vod – Neprovedení další charakterizace útvarů podzemních vod zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas, u nichž hrozí zhoršení – Základní a doplňující opatření – Směrnice 92/43/EHS – Článek 6 odst. 2 – Poškození přírodních stanovišť a stanovišť druhů“

Ve věci C-559/19,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU podaná dne 22. července 2019,

Evropská komise, původně zastoupená C. Hermesem a E. Manhaevem, jakož i E. Sanfrutos Cano, poté C. Hermesem a E. Manhaevem, jakož i M. Jáuregui Gómez, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Španělskému království, původně zastoupenému L. Aguilera Ruizem, poté J. Rodríguez de la Rúa Puigem, jakož i M.-J. Ruiz Sánchez, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně Soudního dvora vykonávající funkci soudkyně prvního senátu, M. Safjan, P. G. Xuereb, vykonávající funkci soudce prvního senátu, a N. Jääskinen (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. září 2020,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 3. prosince 2020,

vydává tento

* Jednací jazyk: španělština.

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají jednak z čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1, a oprava Úř. věst. 2006, L 113, s. 26), ve znění směrnice Rady 2013/64/EU ze dne 17. prosince 2013 (Úř. věst. 2013, L 353, s. 8) (dále jen „směrnice 2000/60“), ve spojení s čl. 1 písm. a) a bodem 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60, z článku 5 této směrnice, ve spojení s bodem 2.2 její přílohy II, a z čl. 11 odst. 1, odst. 3 písm. a), c) a e), jakož i odst. 4 uvedené směrnice, a jednak z čl. 6 odst. 2 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102), ve spojení s jejím článkem 7, pokud jde o útvary podzemních vod a stanoviště v chráněné přírodní oblasti Doñana (Španělsko).

I. Právní rámec

A. Směrnice 2000/60

- 2 Článek 1 směrnice 2000/60 stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod, který:

- a) zabrání dalšímu zhoršování a ochrání a zlepší stav vodních ekosystémů, a s ohledem na jejich potřebu vody, suchozemských ekosystémů a mokřadů, které přímo závisejí na vodních ekosystémech;

[...]

a přispěje tím také k:

- zajištění dostatečných zásob povrchových vod a podzemních vod dobré jakosti potřebných pro udržitelné, vyvážené a vyrovnané užívání vod,
- [...]

- 3 Článek 4 odst. 1 písm. b) a c) a odst. 4 této směrnice stanoví:

„1. Při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí:

[...]

b) pro podzemní vody

- i) členské státy provedou nezbytná opatření k zamezení nebo omezení vstupů znečišťujících látek do podzemních vod a k zamezení zhoršení stavu všech útvarů podzemních vod s výhradou uplatnění odstavců 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8 tohoto článku a s výhradou uplatnění čl. 11 odst. 3 písm. j);
- ii) členské státy zajistí ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů podzemních vod a zajišťují vyvážený stav mezi odběrem podzemních vod a jejich doplňováním s cílem dosáhnout dobrého stavu podzemních vod nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, v souladu s přílohou V, s výhradou prodloužení lhůty podle odstavce 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7, aniž je dotčen odstavec 8 tohoto článku a s výhradou čl. 11 odst. 3 písm. j);

- iii) členské státy provedou za účelem účinného snížení znečišťování podzemních vod nezbytná opatření k tomu, aby zvrátily jakýkoli významný a trvalý vzestupný trend koncentrace jakékoli znečišťující látky jako důsledku dopadů lidské činnosti;

[...]

c) pro chráněné oblasti

členské státy dosáhnou souladu se všemi normami a cíli nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, pokud právní předpisy Společenství, podle kterých byly jednotlivé chráněné oblasti zřízeny, nestanoví jinak.

[...]

4. Lhůty stanovené v odstavci 1 mohou být prodlouženy za účelem postupného dosahování cílů pro vodní útvary za předpokladu, že se neprojeví další zhoršení stavu dotčeného vodního útvaru, a to při splnění všech následujících podmínek:

[...]“

4 Článek 5 uvedené směrnice stanoví:

„1. Každý členský stát zajistí, aby byla pro každou oblast povodí a pro část mezinárodní oblasti povodí ležící na jeho území zpracována:

- analýza jejích charakteristik,
- přezkoumání dopadů lidské činnosti na stav povrchových vod a podzemních vod a
- ekonomická analýza využívání vod,

a to podle technických specifikací uvedených v přílohách II a III a ve lhůtě nejpozději do čtyř let ode dne vstupu této směrnice v platnost.

2. Analýzy a přezkoumání uvedené v odstavci 1 se přehodnotí a podle potřeby aktualizují nejpozději do 13 let ode dne vstupu této směrnice v platnost a dále každých šest let.“

5 Článek 11 téže směrnice stanoví:

„1. Každý členský stát vzhledem k výsledkům analýz požadovaných podle článku 5 a k dosažení cílů stanovených podle článku 4 zajistí, aby byl pro každou oblast povodí nebo část mezinárodní oblasti povodí ležící na jeho území vypracován program opatření. [...] Tyto programy mohou odkazovat na opatření, která vyplývají z právních předpisů přijatých na vnitrostátní úrovni a pokrývají celé území členského státu. Členský stát může případně přijmout opatření uplatňovaná pro všechny oblasti povodí nebo pro všechny části mezinárodních oblastí povodí ležící na jeho území.

2. Každý program opatření musí zahrnovat „základní“ opatření uvedená dále v odstavci 3, a je-li to nutné, i „doplňující“ opatření.

3. „Základní opatření“ představují minimální požadavky, které mají respektovat a zahrnovat:

- a) opatření vyžadovaná k provádění právních předpisů Společenství pro ochranu vod, včetně opatření požadovaných podle právních předpisů v článku 10 a v části A přílohy VI;

[...]

- c) opatření na podporu účinného a udržitelného využívání vody za účelem zabránění ústupkům při dosahování cílů podle článku 4;

[...]

- e) omezení odběrů sladkých povrchových a podzemních vod a vzdouvání sladkých povrchových vod, včetně registru nebo registrů odběrů vod a požadavku na předchozí povolení k odběrům a vzdouvání vod. Tato opatření budou pravidelně přezkoumána a podle potřeby aktualizována. Členské státy mohou z těchto omezení vyjmout ty odběry nebo vzdouvání vod, které nemají významný dopad na stav vodních útvarů;

[...]

4. „Doplňující opatření“ jsou opatření navržená a provedená k doplnění základních opatření za účelem dosažení cílů stanovených podle článku 4. Část B přílohy VI obsahuje seznam takových vzorových opatření.

Členské státy mohou rovněž přijmout další doplňující opatření s cílem zabezpečit dodatečnou ochranu nebo zlepšení vod, na něž se vztahuje tato směrnice, a to včetně provedení odpovídajících mezinárodních dohod zmíněných v článku 1.

[...]“

- 6 Bod 2.1 přílohy II směrnice 2000/60, nadepsaný „Výchozí charakterizace“, stanoví:

„Členské státy zpracují výchozí charakterizaci všech útvarů podzemních vod za účelem posouzení jejich využívání a stupně rizika nedosažení cílů pro každý útvar podzemní vody podle článku 4. Pro tuto výchozí charakterizaci mohou členské státy slučovat útvary podzemních vod do skupin. Tato analýza může využívat stávající hydrologické, geologické a pedologické údaje, údaje o užívání území, odtoku, odběrech a jiných veličinách, avšak musí stanovit:

- umístění a hranice útvaru nebo útvarů podzemních vod,
- vlivy, kterým jsou tyto útvary podzemních vod vystaveny včetně:
 - difúzních zdrojů znečištění,
 - bodových zdrojů znečištění,
 - odběrů vody,

[...]“

- 7 Bod 2.2 přílohy II této směrnice, nadepsaný „Další charakterizace“, uvádí:

„Po výchozí charakterizaci zpracují členské státy další charakterizaci útvarů podzemních vod nebo jejich skupin, které byly určeny jako rizikové, a to za účelem získat přesnější hodnocení významu tohoto rizika a stanovit opatření požadovaná podle článku 11. Tato charakterizace by měla tedy zahrnovat odpovídající informace o dopadu lidské činnosti a popřípadě i informace týkající se:

- geologických charakteristik útvaru podzemní vody, včetně rozsahu a typu geologických jednotek,

- hydrogeologických charakteristik útvaru podzemní vody, včetně propustnosti, pórovitosti a napjatosti,
 - charakteristik povrchových sedimentů a půd v povodí, ze kterého se útvar podzemní vody doplňuje, včetně mocnosti, pórovitosti, propustnosti a absorpčních vlastností sedimentů a půd,
 - stratifikačních charakteristik podzemních vod v daném útvaru,
 - soupisu souvisejících povrchových systémů, včetně suchozemských ekosystémů a útvarů povrchových vod, se kterými je útvar podzemní vody hydraulicky spojen,
 - odhadů směrů a podílu výměny vody mezi útvarem podzemních vod a souvisejícími povrchovými systémy,
 - dostačujících údajů potřebných pro výpočet dlouhodobého ročního průměrného množství celkového doplňování podzemních vod,
 - popisu chemického složení podzemních vod, včetně specifikace míry ovlivnění lidskou činností. Při stanovování koncentrací přirozeného pozadí pro tyto útvary podzemních vod mohou členské státy použít typologie pro charakterizaci podzemních vod.“
- 8 Bod 2.1.2 přílohy V uvedené směrnice nadepsaný „Definice kvantitativního stavu“ definuje „[ú]roveň hladiny podzemní vody“ takto:

„Úroveň hladiny podzemní vody v útvaru podzemní vody je taková, že dlouhodobé průměrné roční odebírané množství nepřevyšuje dosažitelnou kapacitu zdroje podzemní vody.

Zároveň úroveň hladiny podzemní vody není vystavena antropogenním změnám, které by způsobily:

- nedosažení environmentálních cílů specifikovaných podle článku 4 pro související povrchové vody,
- jakékoli významné zhoršení stavu těchto vod,
- jakékoli významné poškození suchozemských ekosystémů, přímo závislých na útvaru podzemní vody a změny ve směrech proudění vyplývající ze změn úrovně hladiny se mohou vyskytovat dočasně nebo setrvale v prostorově omezené oblasti, ale takovéto zvraty nezpůsobí vnikání slané vody nebo jiné vniky ani neznačí setrvalý a jasně identifikovatelný antropogenně vyvolaný trend ve směru proudění, který by mohl způsobit takové vnikání.“

B. Směrnice 92/43

- 9 Článek 1 písm. e) směrnice 92/43 zní následovně:

„Pro účely této směrnice se:

[...]

- e) „stavem přírodního stanoviště z hlediska ochrany“ rozumí souhrn vlivů, které působí na přírodní stanoviště a na jeho typické druhy, jež mohou ovlivnit jeho dlouhodobé přirozené rozšíření, strukturu a funkce, jakož i dlouhodobé přežívání jeho typických druhů na území uvedeném v článku 2.

„Stav přírodního stanoviště“ z hlediska ochrany se považuje za „příznivý“, pokud:

- jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují
- a
- specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat
- a
- stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je podle definice uvedené v písmenu i) příznivý.“

10 Článek 6 odst. 2 a 3 této směrnice stanoví:

„2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k [a] vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.»

11 Článek 7 uvedené směrnice stanoví:

„Povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 této směrnice nahrazují povinnosti vyplývající z první věty čl. 4 odst. 4 směrnice 79/409/EHS [směrnice Rady ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s. 1)], pokud jde o území označená podle čl. 4 odst. 1 nebo obdobně uznaná podle čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, a to ode dne provádění této směrnice nebo ode dne označení nebo uznání členským státem podle směrnice [79/409], podle toho, které datum je pozdější.“

II. Skutečnosti předcházející sporu a postup před zahájením soudního řízení

12 Doñana je chráněnou přírodní oblastí, která se nachází na jihozápadě Španělska (dále jen „chráněná přírodní oblast Doñana“). Tato oblast zahrnuje národní park Doñana, založený v roce 1969, a přírodní park Doñana, který byl založen v roce 1989 a poté v roce 1997 rozšířen. Rozhodnutím Komise 2006/613/ES ze dne 19. července 2006, kterým se přijímá seznam lokalit významných pro Společenství ve středomořské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2006, L 259, s. 1), zařadila Komise na tento seznam tři chráněné zóny nacházející se v tomto přírodním parku, a sice Doñana, která je považována za oblast zvláštní ochrany a označena kódem ZEPA/LIC ES0000024, Doñana Norte y Oeste, která je rovněž považována za oblast zvláštní ochrany a označena kódem ZEPA/LIC ES6150009, a Dehesa del Estero y Montes de Moguer, která je považována za zvláště chráněnou oblast a označena kódem ZEC ES6150012. Tyto zóny jsou chráněny unijním právem v oblasti ochrany přírody. Především středomořské periodické tůně v chráněné přírodní oblasti Doñana, které jsou označeny kódem 3170* jako prioritní typ přírodního stanoviště, představují ekosystém, který je charakterizuje nejlépe a jehož význam byl uznán na mezinárodní úrovni jednak

úmluvou uzavřenou dne 2. února 1971 v Ramsaru o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva, a jednak Organizací OSN pro výchovu, vědu a kulturu (Unesco), která je v roce 1994 zapsala na seznam světového dědictví.

- 13 Pro účely směrnice 2000/60 byla chráněná přírodní oblast Doñana začleněna do jediného útvaru podzemní vody, kterým je Almonte–Marismas (dále jen „zvodnělá vrstva Almonte–Marismas“), v Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009–2015 (hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2009–2015), schváleném na základě článku 13 této směrnice Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (královské nařízení 355/2013 o schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009 až 2015) ze dne 17. května 2013 (BOE č. 121 ze dne 21. května 2013, s. 38229, dále jen „hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2009–2015“). Tento plán byl nahrazen Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 (hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021), schváleným Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tago, Guadiana y Ebro (královské nařízení 1/2016, kterým se schvaluje změna hydrologických plánů pro oblasti povodí západní Kantábie, Guadalquiviru, Ceuty, Melilly, Segury a Júcaru, jakož i španělské části oblasti povodí východní Kantábie, Miño-Sil, Duera, Taja, Guadiany a Ebra) ze dne 8. ledna 2016 (BOE č. 16 ze dne 19. ledna 2016, s. 2972, dále jen „hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021“). V tomto druhém plánu byla zvodnělá vrstva Almonte–Marismas rozdělena do pěti útvarů podzemních vod, a sice Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte a La Rocina (dále jen „zvodnělá vrstva Doñana“).
- 14 V průběhu roku 2009 obdržela Komise několik stížností poukazujících na poškozování stanovišť v chráněné přírodní oblasti Doñana. Tyto stížnosti poukazovaly zejména na nadměrné využívání podzemních vod v této oblasti propojených s mokřady uvedené přírodní oblasti. Obavy vyjádřené v uvedených stížnostech byly rovněž oznámeny Evropskému parlamentu ve formě písemných otázek nebo petic.
- 15 Dne 17. října 2014 v návaznosti na řízení zahájené v rámci mechanismu EU-Pilot, které se týká uplatňování evropských právních předpisů v oblasti životního prostředí Španělským královstvím, zaslala Komise tomuto členskému státu výzvu dopisem, ve kterém jej informovala, že má za to, že nesplnil zaprvé povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60, ve spojení s čl. 1 písm. a) a bodem 2.1.2 její přílohy V, z článku 5 této směrnice, ve spojení s bodem 2.2 její přílohy II, a čl. 11 odst. 1, odst. 3 písm. a), c) a e), jakož i odst. 4 uvedené směrnice, a zadruhé povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43, ve spojení s jejím článkem 7, pokud jde o útvary podzemních vod a stanoviště v chráněné přírodní oblasti Doñana.
- 16 Španělské království odpovědělo na tuto výzvu dne 11. února 2015.
- 17 Po posouzení odpovědi Španělského království mu Komise dne 29. dubna 2016 zaslala odůvodněné stanovisko (dále jen „odůvodněné stanovisko“), ve kterém trvala na svém postoji vyjádřeném ve výzvě dopisem, podle níž tento členský stát:
- zaprvé nepřijal nezbytná opatření k zamezení zhoršování stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana;
 - zadruhé neprovedl další charakterizaci všech útvarů podzemních vod zvodnělé vrstvy Almonte–Marismas, u nichž hrozilo zhoršení;
 - zatřetí nestanovil vhodná základní a dodatečná opatření za účelem zahrnutí těchto opatření do hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 a hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, jakož i

- začtvrté nepřijal vhodná opatření k zabránění poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů nacházejících se v chráněných zónách regionu Doñana, zejména v zónách Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) a Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), které jsou zmíněny v bodě 12 tohoto rozsudku.
- 18 V tomto odůvodněném stanovisku vyzvala Komise Španělské království, aby zjištěné nedostatky napravilo do 29. června 2016.
- 19 Španělské království odpovědělo na odůvodněné stanovisko dne 9. srpna 2016 a informovalo Komisi o opatřeních přijatých k nápravě uvedených nedostatků, která byla údajně zahrnuta do hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021. Španělské království rovněž poukázalo na opatření přijatá ve zvláštním plánu péče o zavlažované oblasti nacházející se na severu lesního prstence Doñana, schváleném v roce 2014 (dále jen „zvláštní plán zavlažování oblasti Doñana z roku 2014“).
- 20 Vzhledem k tomu, že opatření oznámená Španělským královstvím nepostačovala k ukončení popsaného nesplnění povinností v chráněné přírodní oblasti Doñana, rozhodla se Komise dne 24. ledna 2019 podat projednávanou žalobu.

III. K návrhu na předložení nových důkazů po ukončení písemné části řízení

- 21 Dopisem ze dne 14. dubna 2021 podalo Španělské království žádost, aby mu bylo povoleno podle čl. 128 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora předložit nové důkazy po ukončení písemné části řízení, a předložilo Soudnímu dvoru dokument nazvaný „Závěrečná zpráva o společné reaktivní monitorovací misi Střediska pro světové dědictví/IUCN/Ramsar týkající se národního parku Doñana“, který tomuto členskému státu zaslalo dne 8. dubna 2021 Unesco.
- 22 Podle čl. 128 odst. 2 jednacího řádu odůvodní účastník řízení, který si přeje předložit nebo navrhnout další důkazy po ukončení písemné části řízení, prodlení s jejich předložením a předseda může na návrh soudce zpravodaje po vyslechnutí generálního advokáta určit druhému účastníku řízení lhůtu k tomu, aby se k takovým důkazům vyjádřil.
- 23 V projednávané věci má již Soudní dvůr k dispozici většinu informací obsažených v této zprávě a pokládá věc za dostatečně objasněnou k tomu, aby rozhodl, aniž by věc musela být rozhodnuta na základě nových důkazů, které nebyly mezi účastníky řízení projednány. Žádosti Španělského království není proto důvodné vyhovět.

IV. K žalobě

- 24 Na podporu své žaloby Komise tvrdí, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 2000/60, pokud jde o útvary podzemních vod v chráněných zónách chráněné přírodní oblasti Doñana, jakož i povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 92/43, pokud jde o přírodní stanoviště a stanoviště druhů nacházejících se v uvedených zónách.

A. K nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice 2000/60

- 25 Komise Španělskému království vytýká, že nepřijalo veškerá opatření požadovaná směrnicí 2000/60 za účelem nápravy zhoršení stavu útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana. Toto zhoršení je podle jejího názoru způsobeno zejména antropogenními činnostmi, které mají za následek změnu rovnováhy mezi odběry a doplňováním podzemních vod.

- 26 Komise předkládá tři žalobní důvody vycházející zprv z porušení čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60, ve spojení s jejím čl. 1 písm. a) a bodem 2.1.2 její přílohy V, zadruhé z porušení článku 5 této směrnice, ve spojení s bodem 2.2 přílohy II uvedené směrnice, a zatřetí z porušení čl. 11 odst. 1, odst. 3 písm. a), c) a e), jakož i odstavce 4 též směrnice.

1. K prvnímu žalobnímu důvodu

a) Argumentace účastníků řízení

- 27 Komise tvrdí, že Španělské království nepřijalo v rozporu s čl. 4 odst. 1 písm. b) bodem i) směrnice 2000/60 nezbytná opatření k zamezení zhoršení stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana. Uvádí, že toto ustanovení ve spojení s bodem 2.1.2 přílohy V této směrnice ukládá členským státům, aby zabránily tomu, aby antropogenní zásahy pozměnily úroveň hladiny podzemních vod a způsobily tak poškození suchozemských ekosystémů, přímo závislých na těchto útvarech podzemních vod.
- 28 Komise zejména zdůrazňuje, že hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2009–2015, jakož i hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021 prokazují, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60.
- 29 Španělské království totiž tím, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 nesprávně uvedlo, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas vykazuje „dobrý kvantitativní stav“ ve smyslu bodu 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60, podhodnotilo toto trvalé zhoršování způsobené stále rostoucím nadměrným využíváním zvodnělých vrstev regionu Doñana nadměrnými odběry vody určenými pro zavlažovatelnou půdu a nepřijalo nezbytná opatření k zamezení tomuto zhoršování. Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, že snížení úrovně hladiny podzemní vody v uvedené zvodnělé vrstvě způsobilo acidifikaci dočasných lagun, čímž způsobilo významné poškození suchozemských ekosystémů, které přímo závisejí na této zvodnělé vrstvě.
- 30 Komise dále tvrdí, že vytýkané zhoršení bylo potvrzeno schválením hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, ve kterém byla zvodnělá vrstva Almonte-Marismas rozdělena na pět útvarů podzemních vod. Komise uvádí, že v tomto hydrologickém plánu bylo oficiálně uznáno, že tři z těchto vodních útvarů, a sice Marismas, Almonte a La Rocina (dále jen „tři vodní útvary“), vykazují nevyhovující kvantitativní stav a dvě z nich, Marismas a Almonte, vykazují rovněž nevyhovující chemický stav.
- 31 Nakonec Komise zdůrazňuje, že zhoršení stavu tří vodních útvarů, které napájejí zvodnělou vrstvu Almonte-Marismas, v současnosti pokračuje, jak podle jejího názoru potvrzuje zpráva Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (hydrografická konfederace pro řeku Guadalquivir, Španělsko), a způsobuje nadále poškozování suchozemských ekosystémů přímo závislých na uvedených vodních útvarech, a to i po přijetí opatření zahrnutých do hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021.
- 32 Španělské království argumenty Komise zpochybňuje a tvrdí, že povinnosti vyplývající z čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60 byly v plném rozsahu splněny nejprve hydrologickým plánem pro Guadalquivir na období 2009–2015 a poté hydrologickým plánem pro Guadalquivir na období 2015–2021.
- 33 Španělské království uvádí, že čl. 4 odst. 4 směrnice 2000/60 stanoví možnost odložit dodržování povinností vyplývajících z čl. 4 odst. 1 písm. b) této směrnice za účelem postupného dosahování „cílů pro vodní útvary“. Španělské království tvrdí, že tuto možnost využilo, když po vstupu hydrologického

plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 v platnost konstatovalo, že není možné dosáhnout cíle dobrého kvantitativního stavu zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas, zejména pokud jde o ony tři vodní útvary.

- 34 Španělské království dále tvrdí, že přijalo vhodná opatření, aby bylo dosaženo souladu s ustanoveními směrnice 2000/60 a zamezilo se tak dalšímu zhoršování dotyčných vodních útvarů. Tato opatření údajně zahrnovala snížení celkového odběru vody ve vodních útvarech přibližně o 10 %, kvalifikaci tří vodních útvarů, u nichž se nedaří dosáhnout cíle „dobrého kvantitativního stavu“, jakožto vodních útvarů „rizikových z hlediska nedosažení dobrého kvantitativního stavu“, nahrazení odběrů podzemních vod odběry povrchových vod, zintenzivnění od roku 2015 inspekci v regionu Doñana za účelem zabránění neoprávněným odběrům vody, jakož i zahajování řízení o uložení sankcí a uzavírání ilegálních vrtů pro odběr vody. Španělské království uvádí, že přijatá opatření se ukázala jako účinná, jelikož bylo ukončeno trvalé zhoršování stavu vodního útvaru Almonte a stav vodních útvarů La Rocina a Marismas se zlepšil.

b) Závěry Soudního dvora

- 35 Úvodem je třeba připomenout, že směrnice 2000/60 je rámcovou směrnicí přijatou na základě čl. 175 odst. 1 ES (nyní čl. 192 odst. 1 SFEU). Stanoví společné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření k ochraně vodních zdrojů a zajišťuje koordinaci, integraci a v delší perspektivě další rozvoj obecných zásad a struktur pro ochranu a udržitelné užívání vod v rámci Evropské unie. Společné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření upravené směrnicí musí být následně rozvíjeny členskými státy prostřednictvím přijetí zvláštních opatření v souladu se lhůtami stanovenými touto směrnicí. Tato směrnice však nemá za cíl úplnou harmonizaci právní úpravy členských států v oblasti vodní politiky (rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 34, jakož i citovaná judikatura).
- 36 Podle čl. 1 písm. a) směrnice 2000/60 je jejím účelem stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod, který zabráni dalšímu zhoršování a ochrání a zlepší stav vodních ekosystémů a suchozemských ekosystémů, které přímo závisejí na vodních ekosystémech (rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 36).
- 37 Konečný cíl směrnice 2000/60 tedy spočívá v tom, aby bylo koordinovaným postupem dosaženo „dobrého stavu“ všech vod v Unii, včetně vod podzemních.
- 38 Environmentální cíle, kterých musí členské státy dosáhnout u podzemních vod, jsou upřesněny v čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60.
- 39 Toto ustanovení ukládá dvě odlišné, byť úzce propojené povinnosti. Zaprvé podle bodu i) tohoto ustanovení provedou členské státy nezbytná opatření k zamezení nebo omezení vstupů znečišťujících látek do podzemních vod a k zamezení zhoršení stavu všech útvarů podzemních vod. Zadruhé na základě bodů ii) a iii) zajistí členské státy ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů podzemních vod s cílem dosáhnout dobrého stavu nejpozději na konci roku 2015. Z toho vyplývá, že první povinnost vyplývající z čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice 2000/60 představuje povinnost zamezit zhoršení stavu všech útvarů podzemních vod, zatímco druhá povinnost uvedená v čl. 4 odst. 1 písm. b) bodech ii) a iii) této směrnice představuje povinnost zlepšení tohoto stavu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. května 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, bod 69).

- 40 Kromě toho čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60 váže ochranná opatření, která jsou nezbytná k zamezení zhoršení stavu všech útvarů podzemních vod, která musí členské státy na základě uvedeného ustanovení přijmout, na předchozí existenci plánu pro dotyčnou oblast povodí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další*, C-43/10, EU:C:2012:560, bod 52).
- 41 Kromě toho je třeba připomenout, že směrnice 2000/60 stanoví za účelem zajištění toho, aby členské státy dosáhly kvalitativních cílů sledovaných unijním normotvůrcem, tedy zachování nebo obnovení dobrého kvantitativního a chemického stavu podzemních vod, řadu ustanovení, zejména ustanovení článků 5 a 11, jakož i přílohy V, která zavádí komplexní proces, jenž zahrnuje několik podrobně upravených etap, s cílem umožnit členským státům provést nezbytná opatření v závislosti na specifických a charakteristických rysech vodních útvarů zjištěných na jejich území (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, body 41 a 42)
- 42 Konečně ze znění, systematiky a účelu článku 4 směrnice 2000/60 vyplývá, že povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) této směrnice pro povrchové vody a podzemní vody mají závazný charakter (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. května 2020, *Land Nordrhein-Westfalen*, C-535/18, EU:C:2020:391, bod 72).
- 43 Z toho vyplývá, jak tvrdí Komise, že čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60 se neomezuje na programovou formulaci pouhých cílů plánování hospodaření, ale jakmile je určen ekologický stav dotyčného vodního útvaru, vyvolává závazné účinky v každé etapě postupu stanoveného v této směrnici (rozsudek ze dne 28. května 2020, *Land Nordrhein-Westfalen*, C-535/18, EU:C:2020:391, bod 73).
- 44 V rámci tohoto žalobního důvodu Komise Španělskému království vytýká, že porušilo pouze povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů podzemních vod podle čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice 2000/60.
- 45 Z toho vyplývá, že je třeba již nyní odmítnout argument Španělského království, podle kterého mu čl. 4 odst. 4 směrnice 2000/60 umožňuje odložit dodržování povinností vyplývajících z čl. 4 odst. 1 písm. b) této směrnice, pokud jde zejména o tři vodní útvary nacházející se v chráněné přírodní oblasti Doñana. Jak totiž uvedla generální advokátka v bodě 153 svého stanoviska, výjimka spočívající v odkladu uskutečnění cílů stanovených v čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60 se vztahuje pouze na povinnost zajistit zlepšení stanovenou v bodě ii) tohoto ustanovení, ale nikoli na povinnost zamezit zhoršení podle bodu i), jejíž nedodržení je v projednávané věci Komisí vytýkáno.
- 46 Pokud jde o otázku, zda Španělské království nesplnilo v rozporu s čl. 4 odst. 1 písm. b) bodem i) směrnice 2000/60 povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana, je třeba nejprve připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou musí Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti a předložit Soudnímu dvoru důkazy nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr ověřil existenci tohoto nesplnění povinnosti, aniž se Komise může opírat o jakoukoli domněnku [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 2020, *Kypr (Stokové soustavy a čištění městských odpadních vod)*, C-248/19, nezveřejněný, EU:C:2020:171, bod 20, jakož i citovaná judikatura].
- 47 Teprve když Komise předložila dostatečné poznatky k prokázání existence tvrzeného nesplnění povinnosti, je na tomto členském státu, aby věcně a podrobně zpochybnil předložené poznatky a důsledky, které z nich vyplývají [obdobně viz rozsudek ze dne 28. března 2019, *Komise v. Irsko (Systém odvádění a čištění odpadních vod)*, C-427/17, nezveřejněný, EU:C:2019:269, bod 39, jakož i citovaná judikatura].

- 48 Konečně podle ustálené judikatury vyplývá ze systematiky článku 4 směrnice 2000/60, že zhoršení stavu vodního útvaru – byť přechodná – jsou povolena pouze za přísných podmínek a že prahová hodnota, při jejímž překročení je konstatováno porušení povinnosti zamezit zhoršení stavu vodního útvaru, musí být nízká (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 67).
- 49 Jak uvedla generální advokátka v bodech 123 až 134 svého stanoviska, pojem „zhoršení“ ve smyslu tohoto ustanovení v kontextu podzemních vod, které jsou již v nevyhovujícím stavu, předpokládá další zvýšení již existujícího nedostatku, a tedy zvýšené nadměrné využívání v porovnání s předchozím stavem. V tomto ohledu znamená neexistence rovnováhy mezi odběry a obnovou podzemních vod, že útvar podzemní vody není v dobrém kvantitativním stavu, který je definován v bodě 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60, avšak sama o sobě nepředstavuje zhoršení ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) této směrnice. Přijetí opatření nezbytných k dosažení této rovnováhy, jako je ukončení nadměrného odběru, a tedy dobrého stavu dotčeného útvaru podzemních vod, spadá pod povinnost zlepšení podle čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu ii) uvedené směrnice. Pokud se tedy rozsah nadměrného využívání útvaru podzemní vody v nevyhovujícím kvantitativním stavu nezvyšuje, nedochází k jeho zhoršení, které by bylo v rozporu s povinností stanovenou v čl. 4 odst. písm. b) bodě i) této směrnice.
- 50 Komise má za to, že dochází ke zhoršení stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice 2000/60 z důvodu, že zaprvé hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2009–2015 obsahuje nesprávnou kvalifikaci kvantitativního stavu zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas, zadruhé, že hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021 uvádí, že tři vodní útvary jsou v „nevyhovujícím kvantitativním stavu“, a zatřetí, že v důsledku nedostatečných opatření zavedených v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 se stav tří vodních útvarů zhoršil.
- 1) K nesprávné kvalifikaci kvantitativního stavu zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015*
- 51 Komise Španělskému království zaprvé vytýká, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 nesprávně uvedlo, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas vykazuje „dobrý kvantitativní stav“ ve smyslu bodu 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60, a konstatovalo, že na úroveň hladiny podzemní vody uvedené zvodnělé vrstvy neměly vliv antropogenní změny, které by mohly mít za následek nedosažení environmentálních cílů stanovených v této směrnici, nebo že nemohla způsobit environmentální poškození ekosystémů, které na ní přímo závisí. Podle tvrzení Komise svědčí tato nesprávná kvalifikace o tom, že Španělské království nestanovilo opatření, která jsou nezbytná k zamezení zhoršení stavu útvarů podzemních vod v regionu Doñana, zejména za účelem snížení nadměrných odběrů vody.
- 52 Jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, ke dni schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015, tedy 17. května 2013, existovaly dostatečné indicie pro závěr, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas nesplňovala podmínky vyžadované k tomu, aby mohla být kvalifikována jako vodní útvar vykazující „dobrý kvantitativní stav“ ve smyslu bodu 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60.
- 53 Komise totiž poskytla několik dokumentů pocházejících z různých vědeckých a oficiálních zdrojů, které přiložila k žalobě a které prokazují, že v době schválení uvedeného plánu existovalo riziko, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas nedosáhne cílů stanovených směrnicí 2000/60 z důvodu antropogenních změn, a zejména nadměrných odběrů vody ze zavlažovatelné půdy v regionu Doñana.

- 54 Kromě toho, jak tvrdí Komise, územní plán regionu Doñana, schválený Decreto 341/2003 del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento (královské nařízení 341/2003 vlády autonomního společenství Andalusie, kterým se schvaluje územní plán regionu Doñana a zřizuje monitorovací komise) ze dne 9. prosince 2003 (BOJA č. 22 ze dne 3. ledna 2004, s. 2866), již doporučil španělskému vodohospodářskému orgánu, aby prohlásil, že celá zvodnělá vrstva Almonte-Marismas je nadměrně využívána nebo že hrozí její nadměrné využívání, za účelem snížení rizika nadměrného využívání a zhoršení kvality vod této zvodnělé vrstvy.
- 55 Ačkoli skutečnosti uvedené v bodech 53 a 54 tohoto rozsudku, které pocházejí z let 2003, 2008, 2009 a 2012, mohou prokázat, že ke dni schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 zvodnělá vrstva v Almonte-Marismas nevykazovala „dobrý kvantitativní stav“ ve smyslu bodu 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60, takové skutečnosti naopak neumožňují konstatovat, že chybná kvalifikace kvantitativního stavu této zvodnělé vrstvy provedená v uvedeném plánu měla za následek, že se stav útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana zhoršil ve smyslu definice v bodě 48 tohoto rozsudku.
- 56 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise neprokázala, že Španělské království nesplnilo své povinnosti podle čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice 2000/60 tím, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 nesprávně kvalifikovalo kvantitativní stav útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana.
- 2) Ke kvalifikaci „špatného kvantitativního stavu“ u tří vodních útvarů v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021*
- 57 Komise tvrdí, že důkaz o zhoršení kvantitativního stavu zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas vyplývá ze skutečnosti, že při schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 v lednu roku 2016 byla tato zvodnělá vrstva rozdělena do pěti vodních útvarů, z nichž tři byly považovány za útvary, které vykazují „špatný kvantitativní stav“ ve smyslu bodu 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60. Podle názoru Komise představuje změna uvedeného plánu implicitní vyjádření existence zhoršení stavu útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana ve srovnání s jejich stavem, který byl popsán v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015.
- 58 Takové argumenty však nelze přijmout.
- 59 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru totiž vyplývá, že nová kvalifikace kvantitativního stavu útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana je pouze důsledkem rozdělení zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas jako celku do pěti různých vodních útvarů za účelem jejího vyhodnocení. V důsledku tohoto rozdělení se totiž projevil špatný kvantitativní stav u tří vodních útvarů, zatímco v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 bylo konstatováno, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas, která byla hodnocena jako celek, vykazuje dobrý kvantitativní stav.
- 60 Jak tedy uvedlo Španělské království, v návaznosti na schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015, prokázaly informace, které byly postupně shromážděny, že tento plán není technicky přesný, pokud jde o první opatření přijatá k provedení směrnice 2000/60. Z tohoto důvodu byla zvodnělá vrstva Almonte-Marismas rozdělena v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 do pěti různých vodních útvarů, aby bylo možné snadněji lokalizovat problémy na místní úrovni, identifikovat přesněji zóny, u nichž hrozí, že nebude dosaženo cílů stanovených uvedenou směrnicí, a vypracovat tak efektivnější a přiměřenou reakci spočívající především ve snížení odběru podzemní vody.

- 61 Kromě toho důkazy předložené Komisí nejsou s to prokázat, že všechny tři vodní útvary, u nichž se má za to, že vykazují „špatný kvantitativní stav“, byly před rozdělením zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas v lepším stavu. Naopak, jak vyplývá z bodu 52 tohoto rozsudku, dokumenty poskytnuté Komisí prokazují, že před schválením hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 existovaly dostatečné indicie pro konstatování, že tato zvodnělá vrstva nevykazovala dobrý kvantitativní stav. Z údaje o špatném kvantitativním stavu tří vodních útvarů v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nelze tedy vyvodit, že se tento stav více zhoršil ve srovnání se stavem uvedeným v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015.
- 62 Z toho vyplývá, že Komise neprokázala, že změna takové kvalifikace, podle níž zvodnělá vrstva Almonte-Marismas vykazuje „dobrý kvantitativní stav“, jako je kvalifikace uvedená v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015, k níž došlo s uvedením skutečnosti, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 bylo uvedeno, že tři vodní útvary jsou ve „špatném kvantitativním stavu“, byla důsledkem zhoršení stavu uvedené zvodnělé vrstvy ve smyslu definice v bodě 48 tohoto rozsudku.
- 3) Ke zhoršení stavu vodních útvarů chráněné přírodní oblasti Doñana v důsledku nedostatečných opatření, která byla stanovena v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021*
- 63 Komise tvrdí, že v důsledku nedostatečných opatření přijatých v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 pokračuje „zhoršení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice 2000/60 a že dosud nedošlo k obratu, s tím rizikem, že u tří vodních útvarů nebude ve lhůtách stanovených uvedenou směrnicí dosaženo dobrého kvantitativního stavu.
- 64 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a následné změny nemůže Soudní dvůr vzít v úvahu [viz rozsudek ze dne 28. března 2019, Komise v. Irsko (Systém odvádění a čištění odpadních vod), C-427/17, nezveřejněný, EU:C:2019:269, bod 140, jakož i citovaná judikatura].
- 65 Vzhledem k tomu, že lhůta v odůvodněném stanovisku byla v projednávané věci stanovena na 29. červen 2016, nelze přihlídnout k části důkazů předložených Komisí k prokázání trvalého zhoršování kvantitativního stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana, a především k většině článků ze španělského tisku a zprávám nevládní organizace „World Wildlife Fund“ (WWF), které obsahují informace týkající se let 2017, 2018 a 2019.
- 66 Pokud jde o otázku, zda Španělské království porušovalo svou povinnost zamezit zhoršení stavu těchto vodních útvarů až do 29. června 2016, má Komise za to, že současné a trvalé zhoršování kvantitativního stavu uvedených vodních útvarů je prokázáno jednak nadměrným a nepřetržitým odběrem podzemních vod v regionu Doñana a jednak zhoršeními stavu povrchových vod a ekosystémů.
- 67 Co se týče nadměrného a nepřetržitého odběru podzemních vod v regionu Doñana, Komise tvrdí, že jednotlivé důkazy pocházející z vědeckých studií, zpráv španělských orgánů a z článků v tisku, jejichž kopie jsou připojeny k žalobě, potvrzují, že od roku 2000 dochází k pomalému a trvalému nárůstu zavlažované plochy v regionu Doñana.
- 68 Je sice pravda, že takové skutečnosti mohou představovat indicie o pokračujícím nadměrném využívání zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas, to však nic nemění na tom, že tyto dokumenty neprokazují, že se takové nadměrné využívání dále zvýšilo a způsobilo tak od schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, k němuž došlo dne 8. ledna 2016, zhoršení uvedené zvodnělé vrstvy.

- 69 Dokumenty předložené Komisí, zejména zpráva hydrografické konfederace pro Guadalquivir z dubna 2017 o stavu zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas za hydrologický rok 2015 až 2016, jakož i zpráva Defensor del Pueblo (španělský veřejný ochránce práv) ze dne 10. srpna 2018, které jsou přiloženy k žalobě, se totiž omezují na varování, že nepřetržité využívání zdrojů podzemních vod ohrožuje dobrý stav této zvodnělé vrstvy a suchozemských ekosystémů, které na ní závisí, a upozornění na riziko, že u tří vodních útvarů, které vykazují špatný kvantitativní stav, nebude dosaženo dobrého kvantitativního stavu. Skutečnost, že útvary podzemních vod zůstávají ve špatném kvantitativním stavu, přitom sama o sobě neznamená, jak bylo uvedeno v bodě 49 tohoto rozsudku, že se tento stav po schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 ještě zhoršil.
- 70 Kromě toho, jak uvedla generální advokátka v bodě 130 svého stanoviska, v případě špatného kvantitativního stavu podzemních vod nemůže povinnost zamezit zhoršení tohoto stavu, stanovená v čl. 4 odst. 1 písm. b) bodě i) směrnice 2000/60, vyžadovat, aby byl nadměrný odběr podzemních vod snížen tak, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi tímto odběrem a obnovou podzemních vod. Tato rovnováha odpovídá definici dobrého kvantitativního stavu ve smyslu bodu 2.1.2 první věty přílohy V této směrnice, jehož musí být dosaženo v rámci povinnosti zlepšení stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. b) bodech ii) a iii) uvedené směrnice, jejíž dodržení nebylo v rámci tohoto žalobního důvodu zpochybněno.
- 71 Z výše uvedených úvah tedy vyplývá, že v případě špatného kvantitativního stavu útvarů podzemních vod, jak bylo konstatováno v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, vyžaduje povinnost zamezit zhoršení kvantitativního stavu těchto vodních útvarů uvedená v čl. 4 odst. 1 písm. b) bodě i) směrnice 2000/60 pouze to, aby se odběr podzemních vod více nezvyšoval, aby se nezhoršily důvody zjištěného špatného kvantitativního stavu. Komise přitom nepředložila důkaz o tom, že se odběr podzemních vod po schválení hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 zvýšil ani že se zhoršily důvody špatného kvantitativního stavu zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas.
- 72 Španělské království naproti tomu poskytlo údaje z monitorování shromážděné hydrografickou konfederací pro řeku Guadalquivir, které naznačují, že přinejmenším od roku 2015 ukazatel stavu útvarů podzemních vod ve zvodnělé vrstvě Almonte-Marismas znovu dosahuje svých předchozích úrovní, což je pozorovatelný trend jak u všech útvarů podzemních vod Almonte-Marismas, tak u tří vodních útvarů a zejména útvaru La Rocina. Je tedy nutno konstatovat, že podle oficiálních záznamů dostupných přibližně od roku 2015 dochází u útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana k velmi mírné pozitivní změně v návaznosti na provedení konkrétních opatření s cílem snížit odběry podzemní vody v regionu Doñana.
- 73 S ohledem na předcházející úvahy je třeba mít za to, že Komise neprokázala, že se špatný kvantitativní stav útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana zhoršil zvýšeným odběrem z důvodu porušení povinnosti zamezit zhoršení podzemních vod stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice 2000/60.
- 74 Pokud jde o zhoršení povrchových vod a ekosystémů, je třeba uvést, podobně jako generální advokátka v bodě 149 svého stanoviska, že tato zhoršení mohou představovat indicie o špatném kvantitativním stavu dotčeného útvaru podzemní vody, ale nikoli indicie dokládající další zhoršení tohoto stavu. Kromě toho Komise neprokázala ani to, že takové indicie prokazují zhoršení špatného kvantitativního stavu všech útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana.
- 75 Z toho plyne, že Komise neprokázala zhoršení stavu u tří vodních útvarů v důsledku opatření, která byla stanovena v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021.
- 76 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise neprokázala, že Španělské království nesplnilo svou povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice 2000/60.

2. Ke druhému žalobnímu důvodu

a) Argumentace účastníků řízení

- 77 Komise tvrdí, že Španělské království nesprávně použilo čl. 5 odst. 1 směrnice 2000/60, ve spojení s bodem 2.2 přílohy II této směrnice, tím, že neprovedlo další charakterizaci útvarů podzemních vod v regionu Doñana, u nichž existovalo riziko nedosažení cílů stanovených uvedenou směrnicí, a v důsledku toho nestanovilo opatření nezbytná k dosažení těchto cílů uvedené směrnice.
- 78 Komise Španělskému království vytýká, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 podcenilo dopady odběrů vody na útvary podzemních vod regionu Doñana a neoznačilo útvary podzemních vod, u nichž existovalo riziko nedosažení uvedených cílů. Podle názoru Komise měla tato nedostatečná výchozí charakterizace za následek, že Španělské království neprovedlo další charakterizaci, jak je vyžadováno v bodě 2.2 přílohy II směrnice 2000/60, což vedlo k následnému nepřijetí opatření nezbytných k dosažení těchto cílů.
- 79 Komise dále tvrdí, že charakterizace provedená v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nenapravila porušení ustanovení směrnice 2000/60, jelikož tato nová charakterizace zůstává neúplná a nesplňuje všechny požadavky této směrnice, zejména požadavky týkající se správného určení kvantitativního stavu dotčených útvarů podzemních vod. V této souvislosti Komise zaprvé uvádí, že rozdělení zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas do pěti různých útvarů podzemních vod neobsahuje dostatečně přesný popis jejich chemického a kvantitativního stavu a brání tak dosažení cílů stanovených směrnicí 2000/60. Zadruhé Komise poukazuje na skutečnost, že při provedení charakterizace uvedených vodních útvarů nebyl k dispozici dostatek vědeckých informací. Zatřetí poznamenává, že analýza vlivů a dopadů odběrů na útvary podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana vykazuje významné mezery.
- 80 Komise dospěla k závěru, že španělské orgány správně nevyhodnotily kvantitativní stav uvedených vodních útvarů, jelikož náležité vyhodnocení by prokázalo, že všechny dotčené vodní útvary jsou vystaveny riziku nedosažení environmentálních cílů stanovených směrnicí 2000/60.
- 81 Španělské království s těmito argumenty nesouhlasí a tvrdí, že řádně splnilo povinnost uloženou čl. 5 odst. 1 směrnice 2000/60 provést výchozí charakterizaci dotčených útvarů podzemních vod v souladu s technickými specifikacemi uvedenými v přílohách II a III této směrnice. Podle tvrzení tohoto státu byla tato studie původně provedena v roce 2013 v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 a poté v roce 2016 v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021.
- 82 Španělské království upřesňuje, že provedlo odpovídající výchozí charakterizaci útvarů podzemních vod v oblasti povodí Doñana. Tvrdí, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 bylo uvedeno, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas je jako celek v „dobrém kvantitativním stavu“, což jej zprostil povinnosti provést další charakterizaci podle článku 5 směrnice 2000/60. Uvedeným hydrologickým plánem byla navíc tato zvodnělá vrstva zahrnuta do útvarů podzemních vod se strategickým charakterem, které jsou v čl. 4 odst. 3 uvedeného plánu vyhrazeny zásadně pro lidskou spotřebu.
- 83 Španělské království dále tvrdí, že při revizi provedené v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 byla charakterizace zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas pozměněna a tato zvodnělá vrstva byla z hydrogeologických důvodů a důvodů souvisejících s ochranou životního prostředí, jakož i s využíváním a správou území rozdělena. Tento stát tvrdí, že toto rozdělení uvedené zvodnělé vrstvy do pěti různých útvarů podzemních vod umožnilo s větší přesností a reprezentativností vyhodnotit stav každého z těchto vodních útvarů, jakož i efektivněji provést program opatření

stanovený tímto hydrologickým plánem. Podle Španělského království je tato charakterizace zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas nejen zcela v souladu s ustanoveními směrnice 2000/60, ale je rovněž přiměřená a dostatečná k ověření rozsahu uskutečnění cílů stanovených touto směrnicí.

- 84 Nakonec Španělské království, které poukazuje na to, že charakterizace uvedená v článku 5 směrnice byla provedena prostřednictvím četných hydrologických studií obsahujících údaje a informace o objemu a kvalitě, které jsou obtížně srovnatelné s jinými hydrologickými plány ve Španělsku, tvrdí, že tyto studie mají být považovány za validní zdroj informací pro účely tohoto řízení.

b) Závěry Soudního dvora

- 85 K tomu, aby členské státy splnily environmentální cíle uvedené v článku 4 směrnice 2000/60 musí mít celkový přehled o charakteristikách dotčených vodních útvarů.
- 86 Za tímto účelem členské státy v souladu s článkem 3 směrnice 2000/60 nejprve vymezí jednotlivá povodí, přiřadí je k jednotlivým oblastem a určí příslušné orgány.
- 87 Poté provedou charakterizaci vodních útvarů stanovenou v čl. 5 odst. 1 směrnice 2000/60 a v přílohách II a III této směrnice. Podle tohoto ustanovení každý členský stát zajistí, aby byla pro každou oblast povodí ležící na jeho území zpracována analýza jejích charakteristik, přezkoumání dopadů lidské činnosti na stav podzemních vod a ekonomická analýza využívání vod a to zejména podle technických specifikací uvedených v přílohách II a III.
- 88 Druhý odstavce článku 5 této směrnice stanoví, že analýzy a přezkoumání uvedené v odstavci 1 tohoto článku se přehodnotí a podle potřeby aktualizují nejpozději do 13 let ode dne vstupu této směrnice v platnost a dále každých šest let.
- 89 Pokud jde o technická specifika, je třeba uvést, že bod 2 přílohy II směrnice 2000/60 podrobně rozvádí požadavky, které musí členské státy dodržet při výchozí charakterizaci útvarů podzemních vod, a je-li to nezbytné při jejich další charakterizaci.
- 90 Bod 2.1 přílohy II této směrnice mimo jiné stanoví podrobnosti této výchozí charakterizace všech útvarů podzemních vod za účelem posouzení jejich využívání a stupně rizika nedosažení cílů pro každý útvar podzemní vody podle článku 4 uvedené směrnice.
- 91 Kromě toho bod 2.2 přílohy II směrnice 2000/60 stanoví, že členské státy musí po výchozí charakterizaci všech útvarů podzemních vod zpracovat další charakterizaci těch útvarů, které byly určeny jako rizikové z hlediska splnění uvedených cílů, a to za účelem získat přesnější hodnocení významu tohoto rizika a stanovit veškerá opatření požadovaná podle článku 11 této směrnice. Tato další charakterizace musí zahrnovat odpovídající informace o dopadu lidské činnosti na stav uvedených vodních útvarů a popřípadě i informace týkající se dalších charakteristik dotčených útvarů podzemních vod.
- 92 V rámci tohoto žalobního důvodu Komise Španělskému království zaprvé vytýká, že tuto další charakterizaci v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 nezpracovalo, a zadruhé, že ji v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 zpracovalo neúplně.
- 93 Úvodem je třeba připomenout, jak uvedla generální advokátka v bodě 80 svého stanoviska, že z čl. 5 odst. 1 a čl. 13 odst. 6, jakož i z přílohy VII směrnice 2000/60 vyplývá, že charakterizace útvarů podzemních vod musí být vytvořena před vypracováním plánu povodí a předtím, než se tato charakterizace stane základem pro obsah tohoto plánu.

- 94 Kromě toho, jak je uvedeno v bodě 52 tohoto rozsudku, ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že v době vypracování hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 existoval dostatek indicií pro závěr, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas, která je vymezena v tomto plánu, byla nadměrně využívána, a že existovalo riziko, že u ní nebude dosaženo cílů stanovených směrnicí 2000/60. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že územní plán regionu Doñana, uvedený v bodě 54 tohoto rozsudku, navrhoval prohlásit tuto zvodnělou vrstvu za nadměrně využívanou nebo vykazující riziko nadměrného využívání. Komise kromě toho v replice cituje dvě zprávy pocházející od Instituto Geológico y Minero de España (španělský geologický a důlní institut) a Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Nejvyšší rada vědeckých výzkumů, Španělsko) z roku 2009 a z roku 2017, které přiložila k žalobě a které u uvedené zvodnělé vrstvy rovněž konstatovaly nadměrný odběr podzemní vody.
- 95 V této souvislosti Španělské království připouští, že riziko nedosažení cílů stanovených směrnicí 2000/60 již bylo uvedeno v první zprávě zveřejněné v letech 2004 a 2005, vypracované v rámci charakterizace útvarů podzemních vod podle čl. 5 odst. 1 této směrnice. Uvádí však, že po provedení celkového posouzení zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas uvedlo v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015, že tato zvodnělá vrstva jako celek vykazuje „dobrý kvantitativní stav“, což jej údajně zbavilo povinnosti provést studii další charakterizace v souladu s článkem 5 uvedené směrnice. Kromě toho tento stát tvrdí, že toto posouzení bylo opraveno a vylepšeno, jakmile získal přesnější informace a že k tomu, aby poukázal na zjištěná zlepšení, musel v souladu s harmonogramem stanoveným směrnicí 2000/60 vyčkat na zveřejnění hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021.
- 96 Jak přitom vyplývá z bodů 84 až 87 stanoviska generální advokátky, „celkové posouzení“ uvedené v předchozím bodě neumožňovalo Španělskému království vyloučit riziko, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas nebo její části nebudou s to splnit cíle stanovené v článku 4 této směrnice. Toto riziko mělo být tedy konstatováno v rámci výchozí charakterizace všech útvarů podzemních vod vyžadované směrnicí 2000/60 v souladu s bodem 2.1 její přílohy II.
- 97 Kromě toho, jak rovněž uvedla generální advokátka v bodě 87 svého stanoviska, podle bodu 2.2 přílohy II směrnice 2000/60 je nezbytná další charakterizace, existuje-li riziko špatného kvantitativního stavu dotčených útvarů podzemních vod, tedy pokud existuje riziko, že vodní útvar nebude splňovat cíle stanovené v článku 4 této směrnice. Španělské království nemůže proto tvrdit, že tato další charakterizace dotčených útvarů podzemních vod nebyla v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 nezbytná ani vhodná a ani ji nebylo možné požadovat, jelikož bylo nesporné, že takové riziko existovalo a nemohlo být vyloučeno.
- 98 Z těchto úvah vyplývá, že Španělské království nesplnilo své povinnosti podle článku 5 směrnice 2000/60 tím, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 neuvedlo riziko, že zvodnělá vrstva Almonte-Marismas nedosáhne cílů stanovených touto směrnicí v souladu s bodem 2.1 její přílohy II, a tedy tím, že nepředložilo další charakterizaci podle bodu 2.2 přílohy II uvedené směrnice.
- 99 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak vyplývá z bodů 64 a 65 tohoto rozsudku, že existence nesplnění povinnosti v projednávané věci musí být posouzena podle stavu zvodnělé vrstvy Doñana v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, tedy dne 29. června 2016. K tomuto datu již přitom platil hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021, schválený dne 8. ledna 2016.
- 100 V tomto plánu Španělské království provedlo další charakterizaci podle bodu 2.2 přílohy II směrnice 2000/60. Komise však tvrdí, že vědecké údaje použité k tomuto účelu byly nedostatečné. Uvádí, že při určení kvantitativního stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana vycházelo

Španělské království pouze z vývoje úrovně hladiny vod zvodnělé vrstvy oblasti Doñana, a zejména z údajů piezometrické sítě oblasti Doñana, a že tedy závěr, který z toho vyvodilo, je neúplný z hlediska požadavků vyplývajících z článku 5 ve spojení s bodem 2.2 přílohy II směrnice 2000/60.

- 101 Zprvė Komise tvrdí, že dostupné vědecké údaje pro charakterizaci dotčených útvarů podzemních vod v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 jsou nedostatečné. Kritizuje zejména skutečnost, že tento plán vycházel ze zprávy o stavu zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas za hydrologický rok 2012–2013 vypracovaný hydrografickou konfederací pro Guadalquivir, která neuvádí žádný bod měření úrovně hladiny podzemních vod pro útvary podzemních vod La Rocina a Marismas de Doñana. Je však třeba uvést, že Komise nevysvětluje ani nedokládá, že by tyto údaje byly pro účely prokázání takové charakterizace zásadní. Komise navíc pouze odkazuje na internetový portál španělské vlády, který obsahuje zeměpisné údaje, aniž vysvětluje způsob, jakým nalezla údaje, na něž poukazuje.
- 102 Zadruhé Komise španělským orgánům vytýká, že provedly odhady založené na piezometrické hladině útvarů podzemních vod zvodnělé vrstvy oblasti Doñana. Tvrdí, že tyto odhady zohledňují pouze vývoj úrovně hladiny této zvodnělé vrstvy, a že tedy nepostačují k určení kvantitativního stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana. Navíc uvádí, že celkový trend všech piezometrů je záporný.
- 103 V tomto ohledu je nutno nejprve konstatovat, že bod 2.1.2 přílohy V směrnice 2000/60 upravuje „režim hladiny podzemní vody“ jako ukazatele pro klasifikaci kvantitativního stavu podzemních vod, aniž uvádí způsob, jakým je třeba tuto úroveň hladiny určit.
- 104 Dále, jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, Komise nepředkládá žádný důkaz, který by mohl ve smyslu judikatury citované v bodě 46 tohoto rozsudku prokázat, že metoda použitá Španělským královstvím nepostačuje k provedení charakterizace podle článku 5 směrnice 2000/60. Skutečnost, že zvodnělá vrstva oblasti Doñana je nadměrně využívána a že dobrého kvantitativního stavu útvarů podzemních vod této zvodnělé vrstvy nebude dosaženo do roku 2027, neprokazuje, že úroveň hladiny uvedených vodních útvarů není relevantní pro určení kvantitativního stavu uvedené zvodnělé vrstvy v souladu s požadavky přílohy V této směrnice.
- 105 Španělské království nakonec uvádí, že v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 zohlednilo pro účely posouzení kvantitativního stavu zvodnělé vrstvy Doñana i jiné ukazatele, jako je rovnováha mezi odběry vody a dostupnými vodními zdroji.
- 106 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že Komise neprokázala, že Španělské království nesplnilo své povinnosti podle článku 5 a bodu 2.2 přílohy II směrnice 2000/60 tím, že k určení kvantitativního stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana použilo piezometrické údaje.
- 107 Zatřetí Komise tvrdí, že analýza vlivů a dopadů odběrů vody na útvary podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana vykazuje značné mezery. Kritizuje zejména, že příloha 3 hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, založená na přehledu z roku 2008, se omezuje na výpočet objemů vody, které jsou nezbytné pro její různé způsoby využívání v regionu, aniž u zavlažovaných plodin dostatečně zohledňuje silné vlivy, jejichž zdrojem jsou nelegální odběry vody. Komise také poukazuje na neprovedení analýzy dopadu odběrů vody určených k zásobování měst a zejména turistické pobřežní oblasti Matalascañas (Španělsko).
- 108 V projednávané věci je nutno konstatovat, že hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021 nezohledňuje v rámci charakterizace provedené na základě článku 5 směrnice 2000/60 vlivy nelegálních odběrů, jakož i odběrů k zásobování měst a zejména pro uvedenou turistickou oblast. Zprvė bod 5.2 přílohy 2 uvedeného plánu, který se týká „charakterizace útvarů podzemních vod“, totiž pouze obecně popisuje zdroje a metodiku použité pro určení celkového odběru u útvarů podzemních vod. Zadruhé

bod 5.2 přílohy 3 téhož plánu, který se týká „vlivů útvarů podzemních vod“, neuvádí, že při určení vlivů ze zavlažovatelných ploch byl zohledněn nelegální odběr vody. Kromě toho, i když je dopad městských vlivů v této příloze uveden, lze jej obtížně vyhodnotit.

- 109 Jak přitom vyplývá z bodu 2.2 přílohy II směrnice 2000/60, pro určení každého opatření vyžadovaného podle článku 11 této směrnice je nezbytné přesnější hodnocení významu dotčeného rizika, zejména nelegálního odběru a odběru pro výrobu pitné vody. Jak totiž uvedla generální advokátka v bodě 108 svého stanoviska, při neexistenci takového hodnocení nelze správně posoudit stav útvaru podzemní vody, a je tedy obtížné určit, zda jsou opatření stanovená k dosažení dobrého kvantitativního stavu dotčených podzemních vod, a zejména opatření k boji proti nelegálnímu odběru vody, dostatečná.
- 110 Je tedy nutno konstatovat, že hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021 neobsahuje všechny informace nezbytné k určení dopadu lidské činnosti na útvary podzemních vod regionu Doñana ve smyslu článku 5 směrnice ve spojení s bodem 2.2 její přílohy II.
- 111 Z těchto úvah vyplývá, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 5 odst. 1 směrnice 2000/60, ve spojení s bodem 2.2 přílohy II této směrnice, tím, že při odhadu odběru podzemních vod regionu Doñana v rámci další charakterizace hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nezohlednilo nelegální odběr vody a odběr vody určené k městskému zásobování.

3. Ke třetímu žalobnímu důvodu

a) Argumentace účastníků řízení

- 112 Komise tvrdí, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 11 odst. 1, odst. 3 písm. a), c) a e), jakož i odst. 4 směrnice 2000/60, tím, že do hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015 a do hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nezahrnulo příslušná základní a doplňující opatření. Komise také tvrdí, že velký počet opatření oznámených tímto členským státem nebyl dosud proveden, aniž členský stát uvedl důvody tohoto zpoždění.
- 113 Konkrétně Komise zaprvé tvrdí, že cílem opatření stanovených v těchto plánech je především vyřešit problém nelegálních odběrů vody, ale že tato opatření neřeší snížení vlivu na zvodnělé vody chráněné přírodní oblasti Doñana nebo snížení stávající poptávky po vodě. Komise také kritizuje skutečnost, že zvláštní plán zavlažování oblasti Doñana z roku 2014 považuje za „zavlažovatelnou zemědělskou půdu“ tu půdu, která je zavlažována přinejmenším od roku 2004, jenž odpovídá datu vstupu v platnost územního plánu regionu Doñana uvedeného v bodě 54 tohoto rozsudku, ačkoli nebylo pro toto zavlažování vydáno žádné povolení.
- 114 Zadruhé Komise tvrdí, že zvláštní plán zavlažování oblasti Doñana z roku 2014 přiznává velký význam transferům vody, aniž řeší problémy týkající se kvalitativního stavu vod a především jejich dobrého chemického stavu. Uvedený plán nezajišťuje podle jejího názoru ani zachování ekosystémů závislých na podzemních vodách. Kromě toho se domnívá, že snížení rozsahu odběru podzemních vod, k němuž došlo díky transferům vody, je někdy zmařeno zvýšením zavlažovacích práv udělených španělskými orgány.
- 115 Zatřetí, i když Komise uznává, že některá opatření oznámená Španělským královstvím mohou napravit zhoršení stavu podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana a zajistit tak dodržení povinností vyplývajících ze směrnice 2000/60, má za to, že zdroje přidělené na tato opatření jsou nedostatečné, což snižuje jejich účinnost. Odkazuje zejména na opatření zaměřená na kontrolu využívání vody, jako jsou inspekce a odhalování nelegálních vrtů, jakož i na opatření, která mají sankcionovat a ukončit nelegální odběry vody.

- 116 Začtvrté Komise tvrdí, že výroční zpráva Defensor del Pueblo (španělský veřejný ochránce práv) za rok 2018 dokládá, že uvedené nedostatky vyplývají ze skutečnosti, že hydrografická konfederace pro Guadalquivir nevykonává dostatečně rázně pravomoci, které jí svěřují právní předpisy v oblasti vodní politiky. To je důvod, proč podle Komise tento veřejný ochránce práv navrhl této konfederaci, aby prohlásila všechny tři vodní útvary za nadměrně využívané zvodnělé vrstvy. Uvedený veřejný ochránce práv dále doporučil schválit akční program zaměřený na regulaci odběrů vody a koordinaci opatření stanovených v jednotlivých nástrojích plánování vodních zdrojů, zemědělské činnosti a ochrany přírodních oblastí za účelem zajištění udržitelného využívání vody. Komise tvrdí, že závěry tohoto veřejného ochránce práv potvrzují nevládní zdroje.
- 117 Zapáté Komise poukazuje na skutečnost, že opatření oznámená Španělským královstvím nepřinášejí žádné řešení problému nadměrného využívání vody v důsledku cestovního ruchu, zejména v pobřežní oblasti Matalascañas, kterou několik studií označuje za hlavní příčinu nadměrného využívání některých útvarů podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana.
- 118 Komise dospívá k závěru, že Španělské království nepoužilo a neprovedlo kontrolní, inspekční a sankční opatření, která byla nezbytná k tomu, aby účinně odradila osoby, jež uskutečňují nepovolené odběry vody a budují nelegální zařízení. Španělské království podle názoru Komise nepřijalo ani vhodná opatření k přizpůsobení objemu odběru vody na udržitelnou úroveň zajišťující dosažení dobrého kvantitativního a chemického stavu podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana, jakož i příznivého stavu přírodních stanovišť s nimi spojených. Komise Španělskému království také vytýká, že nepřijalo opatření, která by byla s to upravit objem vody, který využívá zemědělský sektor regionu, snížit spotřebu nebo podpořit racionálnější využívání vody.
- 119 Španělské království tato tvrzení zpochybňuje a tvrdí, že jsou nepřesná a neopodstatněná.
- 120 Na úvod Španělské království tvrdí, že splnilo povinnosti uložené čl. 11 odst. 2, odst. 3 písm. a) a c), jakož i odst. 4 směrnice 2000/60, jelikož přijalo opatření v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 za účelem obnovení dobrého stavu útvarů podzemních vod v chráněné přírodní oblasti Doñana a zajištění udržitelného využívání vodních zdrojů řízením odběrů vody a koordinací jednotlivých nástrojů pro plánování vodních zdrojů, zemědělské činnosti a ochrany přírodních oblastí. Španělské království v tomto ohledu uvádí, že účinnost těchto opatření byla konstatována v posledních výročních zprávách o stavu zvodnělých vrstev chráněné přírodní oblasti Doñana.
- 121 Dále Španělské království poukazuje na skutečnost, že po vypracování hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 přijalo nová opatření za účelem dosažení environmentálních cílů stanovených směrnicí 2000/60. Tato opatření zahrnují zdokonalení procesu regulace odběrů vody, vypracování zprávy o stavu zvodnělé vrstvy Doñana za roky 2017 a 2018, vypracování dokumentu, jehož předmětem je zahájení postupu veřejné konzultace, sledování obdělávaných ploch prostřednictvím technik dálkového průzkumu, koordinace výzkumných prací v podzemních vodách, provádění inspekcí, zahajování sankčních a exekučních řízení v souvislosti s neoprávněnými odběry vody, uzavírání nelegálních vrtů pro odběry vody, přezkum spisů, které se týkají udělených práv k odběru vody ve vodním útvaru La Rocina, a kontrola případů, v nichž došlo k ukončení odběru z důvodu nevyužívání nebo nedodržení podmínek pro odběr.
- 122 Španělské království také vyzdvihuje význam postupu, jímž byly tři vodní útvary prohlášeny za vodní útvary, které jsou „rizikové z hlediska nedosažení dobrého kvantitativního stavu“. V této souvislosti uvádí, že tento postup představuje nejúčinnější administrativní nástroj dostupný ve španělském právním řádu v oblasti podzemních vod, jelikož umožňuje stanovit limity pro odběry vody, vynutit založení společenství uživatelů vod a přijmout zvláštní akční programy k vyřešení zjištěných problémů.
- 123 Španělské království kromě toho upozorňuje na skutečnost, že zemědělská činnost provozovaná v některých oblastech sousedících s chráněnou přírodní oblastí Doñana, zejména pěstování bobulovin, představuje hlavní hospodářský motor regionu. Jedná se o konsolidovaný sektor, který vykonává

činnost v souladu s platnými právními předpisy v oblasti vody a nemůže být zrušen vzhledem k jeho zásadnímu významu pro hospodářskou udržitelnost regionu. Španělské království uvádí, že cílem je přizpůsobit tento sektor možnostem poskytovaným vodními zdroji regionu a zároveň respektovat uživatele, kteří mají zákonná práva k užívání vody.

- 124 Španělské království nakonec zpochybňuje tvrzení Komise o neúčinnosti opatření spočívajících v transferu vody prováděných tímto členským státem, jelikož má za to, že Komise zakládá své výtky na nereálných nebo neověřených informacích.

b) Závěry Soudního dvora

- 125 Je třeba připomenout, že po klasifikaci kvantitativního stavu podzemních vod v souladu s přílohou V směrnice 2000/60 musí členské státy určit, jakým způsobem dosáhnout u dotyčných vodních útvarů dobrého kvantitativního stavu nebo přinejmenším dobrého ekologického potenciálu, a zamezit zhoršení stavu uvedených vodních útvarů v souladu s článkem 4 této směrnice.
- 126 Za tímto účelem vypracují členské státy v souladu s čl. 11 odst. 1 směrnice 2000/60 programy opatření pro každou oblast povodí nebo část mezinárodní oblasti povodí ležící na jejich území. Tyto programy představují základní nástroje pro plánování, které umožňují reagovat na zjištěné vlivy na dotčené vodní útvary a dosáhnout dobrého stavu vod v povodích nebo vodních útvarech. Za tímto účelem musí zohlednit výsledky analýz stanovených v článku 5 této směrnice za účelem dosažení cílů stanovených v jejím článku 4. Kromě toho mohou uvedené programy opatření odkazovat na opatření vyplývající z právních předpisů přijatých na vnitrostátní úrovni, která se vztahují na celé území členského státu.
- 127 Tyto programy opatření zahrnují „základní opatření“ jakožto minimální požadavky, které musí být dodrženy, stanovené v čl. 11 odst. 3 směrnice 2000/60, a je-li to nutné, „doplňující opatření“ stanovená v odstavci 4 tohoto článku a definovaná v příloze VI části B této směrnice.
- 128 V projednávané věci Komise zaprvé zpochybňuje řadu individuálních opatření zavedených Španělským královstvím, která jsou uvedena v bodech 110 až 112 tohoto rozsudku. Tento orgán však nepředkládá jakýkoli důkaz, kterým by mohl prokázat, že napadená opatření nejsou vhodná k dosažení „dobrého kvantitativního stavu“ dotčených útvarů podzemních vod ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/60.
- 129 Komise rovněž nevysvětluje důvody, proč Španělské království porušilo čl. 11 odst. 3 písm. a), c) a e), jakož i odst. 4 směrnice 2000/60 tím, že přijalo napadená opatření, ani důvody, proč jsou taková opatření údajně nedostatečná z hlediska těchto ustanovení. Komise totiž pouze zpochybňuje skutečnost, že cílem zavedených opatření je hlavně vyřešení problému nelegálních odběrů vody, že zvláštní plán zavlažování oblasti Doñana z roku 2014 přikládá nadměrný význam transferům vody, že přidělené zdroje nejsou dostatečné, jakož i netransparentnost španělských orgánů týkající se inspekce a uzavírání nelegálních vrtů nebo problém nadměrného využívání vody v důsledku cestovního ruchu. Komise přitom nevysvětluje ani nedokládá, proč jsou tyto zpochybněné kroky nebo opatření v rozporu s čl. 11 odst. 3 písm. a), c) a e), jakož i odst. 4 směrnice 2000/60 nebo proč jsou nedostatečné.
- 130 Nakonec Komise tvrdí, že Španělské království nepoužilo a neprovedlo řadu opatření. Jak však tento členský stát doložil písemně i na jednání, opatření, a zejména opatření kontrolní a inspekční, byla zavedena a prováděna. V tomto ohledu ze spisu předloženého Soudnímu dvoru a konkrétně z příloh žalobní odpovědi a dupliky vyplývá, že tento členský stát zavedl řadu kontrolních a inspekčních opatření s cílem ukončit nelegální odběry vody, včetně sankcí.

- 131 Zadruhé Komise uvádí, že opatření oznámená Španělským královstvím v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nepřinášejí žádné řešení problému nadměrného využívání vody v důsledku cestovního ruchu, a zejména v pobřežní oblasti Matalascañas. Komise také poukazuje na to, že v různých vědeckých studiích byl prokázán dopad odběrů vody určených k městskému zásobování na ochranu stanovišť z důvodu jejich geografické blízkosti. Podle jejího názoru nejsou opatření přijatá Španělským královstvím, zejména opatření obsažená ve zvláštním plánu zavlažování oblasti Doñana z roku 2014 a v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, vhodná k zabránění poškozování přírodních stanovišť a stanovišť chráněných druhů.
- 132 V tomto ohledu je třeba uvést, podobně jako uvedla generální advokátka v bodech 162, 180 a 181 svého stanoviska, že zejména podle čl. 4 odst. 1 písm. c), článku 6 a přílohy IV směrnice 2000/60 musí členské státy přijetím programů opatření na základě článku 11 této směrnice nejen dosáhnout environmentálních cílů týkajících se vod stanovených toutéž směrnicí, ale rovněž zajistit dodržování evropských právních předpisů týkajících se dotčených chráněných zón před rokem 2015. Španělské království bylo tedy před uvedeným rokem rovněž povinno zavést mechanismy stanovené směrnicí 2000/60 za účelem dodržení cílů stanovených směrnicí 92/43 týkajících se stanovišť v chráněné přírodní oblasti Doñana.
- 133 Jak vyplývá rovněž z bodů 152 a 153 tohoto rozsudku, čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 ukládá členským státům obecnou povinnost přijmout vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování stanovišť a významné vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena (rozsudek ze dne 16. července 2020, WWF Italia Onlus a další, C-411/19, EU:C:2020:580, bod 32, jakož i citovaná judikatura).
- 134 Program opatření stanovený v článku 11 směrnice 2000/60 musí proto rovněž zahrnovat zavedení nezbytných opatření k zamezení veškerému zhoršení chráněných zón ve smyslu směrnice 92/43.
- 135 Jak navíc vyplývá z bodu 155 tohoto rozsudku, k prokázání porušení čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 stačí, aby Komise prokázala, že existuje pravděpodobnost nebo riziko, že činnost nebo nečinnost způsobí významné zhoršení nebo významné rušení dotčených stanovišť nebo druhů. Jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 185 svého stanoviska, vyplývá z toho, že při zkoumání nezbytnosti přijmout opatření podle článku 11 směrnice 2000/60 za účelem splnění povinnosti, která vyplývá z čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43, nelze požadovat vyšší míru důkazu.
- 136 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá zaprvé, že existují dostatečné indicie pro konstatování, že nadměrné odběry vody určené k zásobování turistické oblasti v obci Matalascañas vodou narušily ochranu prioritních stanovišť označených kódem 3170*, jako jsou středomořské periodické tůně chráněné zóny Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), která se nachází v blízkosti této obce, a zadruhé, že Španělské království nestanovilo na základě článku 11 směrnice 2000/60 nezbytná opatření pro zamezení případnému zhoršení chráněných zón, které se nacházejí v blízkosti turistické oblasti Matalascañas, jak vyžaduje čl. 4 odst. 1 písm. c) této směrnice.
- 137 Několik studií, které Komise uvedla a předložila na podporu těchto tvrzení, přiložených k žalobě a žalobní odpovědi, svědčí o dopadu odběrů vody určených k zásobování turistické oblasti obce Matalascañas vodou na ekosystémy chráněné zóny Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), zejména na prioritní stanoviště označená pod kódem 3170*, tedy na středomořské periodické tůně. Tyto studie vyzdvihují znepokojivý trend zmenšování dočasných lagun v rezervaci Doñana a vysychání Charco del Toro a tůně El Brezo, která souvisejí se škodlivými dopady odběrů vody určených pro zásobování turistického jádra Matalascañas pitnou vodou, vodou k rekreačním účelům nebo k zavlažování golfových hřišť. Podle těchto studií mají lokální a intenzivní odběry podzemní vody za účelem zásobování turistického komplexu Matalascañas rovněž zjevný negativní dopad na hladinu podzemních vod, a tudíž na hydrické požadavky životního prostředí, jako je vegetace či zavlažování mokřadů.

- 138 Z toho vyplývá, že Komise dostatečně prokázala pravděpodobnost, že nadměrný odběr vody pro zásobování oblasti Matalascañas vodou způsobil významné narušování chráněných stanovišť v chráněné zóně Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) nacházející se v blízkosti turistického střediska Matalascañas. Takovéto narušování chráněných stanovišť mělo být tedy zohledněno, jak vyplývá z bodů 132 až 134 tohoto rozsudku, v programu opatření vypracovaném Španělským královstvím v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 podle článku 11 směrnice 2000/60 za účelem ukončení již zjištěného zhoršení stavu chráněných typů stanovišť, jako jsou středomořské periodické tůně, na základě čl. 4 odst. 1 písm. c) této směrnice.
- 139 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru přitom vyplývá, že program opatření, na který poukazuje Španělské království, jak je definován v příloze 12 hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, neobsahuje opatření směřující k ukončení již konstatovaného zhoršení stavu chráněných typů stanovišť v chráněné zóně nacházející se v blízkosti Matalascañas.
- 140 Mimoto je třeba připomenout, že porušení článku 5 směrnice 2000/60, které již bylo konstatováno v bodech 108 až 110 tohoto rozsudku, umožňuje dospět k závěru, že informace týkající se odběru vody určené pro městskou oblast Matalascañas v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nejsou dostatečné pro účely prokázání vhodných opatření k ukončení již konstatovaného zhoršení stavu chráněných typů stanovišť ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) této směrnice. Vzhledem k tomu, že nebylo provedeno přesnější a vhodnější posouzení významu rizik vyplývajících z odběrů pitné vody pro turistickou oblast Matalascañas, nemohlo totiž Španělské království každopádně zavést nezbytná a účinná opatření stanovená v článku 11 uvedené směrnice, aby zabránilo jakémukoli narušení chráněných zón nacházejících se v blízkosti Matalascañas, které souvisí s odběrem podzemní vody.
- 141 S ohledem na tyto úvahy Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 11 směrnice 2000/60, ve spojení s čl. 4 odst. 1 písm. c) této směrnice, tím, že v programu opatření vypracovaném v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nestanovilo žádné opatření, které by zabránilo narušování chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněné zóně Doñana (ZEPA/LIC ES-0000024), způsobenému odběrem podzemních vod pro potřeby turistické oblasti Matalascañas.

B. K nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice 92/43

1. Argumentace účastníků řízení

- 142 Komise tvrdí, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43, ve spojení s článkem 7 této směrnice. Má za to, že španělské orgány nepřijaly vhodná opatření k zabránění poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů nacházejících se v chráněných zónách regionu Doñana, zejména v zónách Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) a Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Upřesňuje, že nadměrné využívání zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas vedlo k vysychání lagun v dunách národního parku Doñana, a v důsledku toho ke zhoršení chráněných přírodních oblastí, které závisí na této zvodnělé vrstvě, a zejména na několika přírodních stanovištích a stanovištích druhů chráněných směrnicí 92/43.
- 143 V tomto ohledu Komise zaprvé tvrdí, že poškozování chráněných stanovišť chráněné přírodní oblasti Doñana v důsledku nadměrného využívání její zvodnělé vrstvy, bylo prokázáno četnými vědeckými důkazy, jakož i několika oficiálními zprávami. Podle názoru Komise byly chráněnými typy stanovišť nejvíce citlivými na vysychání v důsledku snížení hladiny podzemních vod středomořské periodické tůně, které jsou chráněnými stanovišti označenými kódem 3170*, jakož i toky povrchových vod

(potoky, kanály a spodní toky) a pobřežní stanoviště (malé lesy a galeriové lesy). V těchto stanovištích se vyskytuje řada rostlinných a živočišných druhů, které existují v malých počtech a jsou ohroženy tímto vysycháním.

- 144 Zadruhé Komise nezpochybňuje, že na postupné zhoršování těchto typů stanovišť mohla mít vliv změna klimatu, jak tvrdí Španělské království. Má však za to, že v rámci „vhodných opatření“ ve smyslu čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 musí tento členský stát přijmout opatření k boji proti hlavní příčině poškozování chráněných stanovišť chráněné přírodní oblasti Doñana, a sice odběrem podzemní vody, i když tato opatření zohledňují rovněž zhoršující se poškozování stanovišť, které je paralelně a sekundárně přičitatelné účinkům změny klimatu.
- 145 Zatřetí Komise tvrdí, že opatření přijatá Španělským královstvím, zejména ta, která byla zahrnuta do zvláštního plánu zavlažování oblasti Doñana z roku 2014 a do hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021, nejsou vhodná k tomu, aby zabránila poškozování přírodních stanovišť a stanovišť chráněných druhů na základě čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43. Kromě toho Komise sice uznává, že některá z opatření přijatých Španělským královstvím za účelem obnovy dotčených stanovišť, jako je zejména postupné odstraňování eukalyptových plantáží v chráněné přírodní oblasti Doñana, nabývání pozemků a s nimi souvisejících práv přístupu k vodě nebo transfery vody z jiných rezervoárů, mají potenciálně pozitivní dopady, avšak má za to, že tato opatření nepostačují stále k tomu, aby byly splněny povinnosti plynoucí z čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43.
- 146 Španělské království argumenty Komise popírá a je toho názoru, že neporušilo povinnosti vyplývající z této směrnice.
- 147 Španělské království zaprvé zpochybňuje tvrzení Komise, že všechny přírodní oblasti regionu Doñana jsou napojeny na zvodnělou vrstvu Almonte-Marismas. Upřesňuje, že pouze chráněné zóny Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) a Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES-6150009) jsou napojeny na uvedenou zvodnělou vrstvu, jak je vymezena v hydrologickém plánu pro Guadalquivir na období 2009–2015.
- 148 Kromě toho uvádí, že odůvodněné stanovisko se týkalo pouze zvodnělé vrstvy Almonte-Marismas a že podle judikatury Soudního dvora nelze rozsah žaloby pro nesplnění povinnosti rozšířit nad rámec předmětu tohoto odůvodněného stanoviska. Úvahy o propojení a účincích týkajících se těchto tří chráněných zón z důvodu snížení hladiny podzemní vody uvedené zvodnělé vrstvy nejsou tedy podle jeho názoru přípustné, pokud jde o chráněnou zónu Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).
- 149 Zadruhé Španělské království tvrdí, že změny a zhoršení chráněné zóny Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) jsou přičitatelné škodám, k nimž došlo během posledního století u bažinatých zón, z nichž sestává, a že je tedy nelze považovat za základ nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice 92/43. Tento členský stát tvrdí, že v současnosti došlo u velkých bažinatých oblastí a systémů mokřadů v důsledku různých akčních projektů k ekologické obnově.
- 150 Zatřetí Španělské království poukazuje na to, že přijalo vhodná a účinná opatření k zamezení poškozování přírodních stanovišť a stanovišť chráněných druhů na základě čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43. V první řadě tato opatření údajně přispěla k vyřešení problémů, které se dotýkají regionu Doñana a vznikly před tím, než Komise označila tento region za lokalitu významnou pro Společenství. Dále Španělské království uvádí, že čl. 2 odst. 3 směrnice 92/43 stanoví, že opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.
- 151 Začtvrté Španělské království tvrdí, že Komise dostatečně průkazným způsobem neprokázala existenci tvrzeného poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů.

2. Závěry Soudního dvora

- 152 Podle čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 přijmou členské státy vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů, jakož i vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.
- 153 Toto ustanovení ukládá členským státům obecnou povinnost přijmout vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování stanovišť a významné vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena (rozsudek ze dne 16. července 2020, WWF Italia Onlus a další, C-411/19, EU:C:2020:580, bod 32, jakož i citovaná judikatura).
- 154 Tato obecná povinnost odpovídá cíli sledovanému v rámci politiky Unie v oblasti životního prostředí v souladu s čl. 191 odst. 1 první odrážkou SFEU, jenž spočívá v zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, jakož i zásadě nápravy škod na životním prostředí přednostně u zdroje, zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU.
- 155 Podle ustálené judikatury však platí, že k prokázání porušení čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 Komise nemusí konstatovat existenci příčinné souvislosti mezi činností nebo nečinností dotčeného členského státu a poškozením nebo významným rušením stanovišť či dotčených druhů. Postačí totiž, aby tento orgán prokázal existenci pravděpodobnosti nebo nebezpečí, že tato činnost nebo tato nečinnost způsobí pro tato stanoviště nebo pro tyto druhy poškození nebo významné rušení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Komise v. Bulharsko, C-141/14, EU:C:2016:8, bod 58 a citovaná judikatura).
- 156 Kromě toho, jelikož druhý a třetí odstavec článku 6 směrnice 92/43 zajišťují stejnou úroveň ochrany, musí platit kritérium posouzení důsledků pro lokalitu na základě čl. 6 odst. 3 této směrnice. Podle tohoto ustanovení může ke schválení plánu nebo projektu dojít pouze za podmínky, že příslušné orgány získaly jistotu, že uvedený plán či projekt nebude mít trvalé škodlivé účinky na dotýčnou lokalitu nebo pokud z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost o neexistenci takových účinků [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales), C-441/17, EU:C:2018:255, bod 117 a citovaná judikatura].
- 157 Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda Komise prokázala pravděpodobnost, že odběr podzemní vody v regionu Doñana významně narušuje přírodní stanoviště nebo stanoviště druhů nacházející se ve třech chráněných zónách, které jsou uvedeny v bodě 12 tohoto rozsudku, a případně zda Španělské království takovou pravděpodobnost z vědeckého hlediska zpochybnilo.
- 158 Úvodem je třeba konstatovat, že tento členský stát vznáší námitku nepřijatelnosti výtek, které Komise předložila v rámci tohoto nesplnění povinnosti v rozsahu, v němž se týkají chráněné zóny Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), a to z důvodů uvedených v bodech 147 a 148 tohoto rozsudku. V této souvislosti tvrdí, že odůvodněné stanovisko se týkalo pouze porušení povinností vyplývajících ze směrnice 92/43, pokud jde o zvodnělou vrstvu Almonte-Marismas, a že s touto zvodnělou vrstvou jsou propojeny pouze chráněné zóny Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) a Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009).
- 159 Komise s těmito argumenty nesouhlasí a zdůrazňuje, že chráněná zóna Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) byla mezi zóny, jichž se týká toto nesplnění povinnosti, zahrnuta od počátku postupu před zahájením soudního řízení.

- 160 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je předmět žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU vymezen odůvodněným stanoviskem Komise, takže žaloba musí být založena na stejném odůvodnění a žalobních důvodech jako toto stanovisko (rozsudky ze dne 8. července 2010, Komise v. Portugalsko, C-171/08, EU:C:2010:412, bod 25, a ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 37).
- 161 V projednávané věci postačí konstatovat, že jak výzva Španělskému království ze strany Komise k předložení vyjádření, tak odůvodněné stanovisko výslovně uvádějí, že předmětem tohoto řízení o nesplnění povinnosti je nadměrné využívání podzemních vod regionu Doñana a následné poškozování stanovišť a ekosystémů nacházejících se v několika zónách chráněných unijním právem, zejména chráněných zónách Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) a Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). I když tedy chráněná zóna Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) není propojena se zvodnělou vrstvou Almonte-Marismas, ale s útvarem podzemní vody Condado, který spadá pod jiný plán povodí, než jsou plány uvedené v bodě 13 tohoto rozsudku, je třeba konstatovat, jak uvedla generální advokátka v bodě 38 svého stanoviska, že tato skutečnost nemá v rámci této žaloby žádný dopad, jelikož uvedená chráněná zóna byla od počátku postupu před zahájením soudního řízení předmětem tohoto řízení o nesplnění povinnosti.
- 162 S ohledem na výše uvedené je třeba zamítnout námitku nepřipustnosti vznesenou Španělským královstvím, a považovat tedy výtky vztahující se k nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice 92/43 za přípustné i v rozsahu, v němž se týkají chráněné zóny Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES 6150012).
- 163 Stran merita věci Španělské království tvrdí, že změny a zhoršení chráněných zón chráněné přírodní oblasti Doñana jsou přičitatelné škodám, k nimž došlo během posledního století u bažinatých zón, které ji tvoří, a že tedy nemohou být považovány za příčinu nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice 92/43.
- 164 Je pravda, že tyto předchozí změny a zhoršení, jak uvedla generální advokátka v bodě 60 svého stanoviska, nemohou představovat porušení čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43.
- 165 Je však třeba připomenout, že u lokalit, který by mohly být označeny jako lokality významné pro Společenství (LVS), jež jsou uvedeny na seznamech vypracovaných Komisí na základě čl. 4 odst. 2 směrnice 92/43, a zejména lokalit, jež jsou místem výskytu prioritních typů přírodních stanovišť, jsou členské státy povinny podle této směrnice a s ohledem na cíl ochrany sledovaný uvedenou směrnicí přijmout vhodná opatření k ochraně příslušného ekologického zájmu, který mají tyto lokality na vnitrostátní úrovni (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. ledna 2005, Dragaggi a další, C-117/03, EU:C:2005:16, bod 30).
- 166 V této souvislosti Soudní dvůr rovněž rozhodl, že neexistence nepříznivého účinku na celistvost lokality jakožto přírodního stanoviště ve smyslu čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice 92/43 předpokládá její zachování v příznivém stavu z hlediska ochrany, což znamená trvalé zachování základních charakteristik příslušné lokality souvisejících s výskytem typu přírodního stanoviště, jehož ochrana byla důvodem pro zařazení této lokality do seznamu LVS ve smyslu této směrnice (rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Holohan a další, C-461/17, EU:C:2018:883, bod 35).
- 167 V projednávané věci je třeba zaprvé připomenout, že chráněné zóny Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) a Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) zařadila Komise dne 19. července 2006 do seznamu LVS a že se tedy čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 použije od tohoto data na základě čl. 4 odst. 5 této směrnice. Důkazy předložené Komisí týkající se dřívější etapy nemohou být tedy zohledněny pro účely konstatování porušení této směrnice.

- 168 Zadruhé je třeba připomenout, že čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43 stanoví obecnou povinnost přijmout vhodná opatření, která spočívají v tom, aby v oblastech zvláštní ochrany, tak jako je tomu v projednávané věci, vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů, jakož i vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.
- 169 Z několika vědeckých informací uvedených ve spise přitom vyplývá, že nadměrné využívání zvodnělé vrstvy Doñana vedlo k poklesu úrovně hladiny podzemních vod, který způsobuje trvalé narušování chráněných zón v chráněné přírodní oblasti Doñana. Jak bylo konkrétně uvedeno v bodě 137 tohoto rozsudku, několik vědeckých studií svědčí o dopadu odběrů vody určených k městskému zásobování turistické oblasti Matalascañas na ekosystémy v chráněné zóně Doñana (ZEPA/LIC ES 0000024), zejména na prioritní typy stanovišť uvedené pod kódem 3170*, a sice na středomořské periodické tůň. Tyto údaje potvrzují jednak, že poškozování těchto stanovišť přetrvává a že se stav těchto stanovišť bude i nadále zhoršovat z důvodu poklesu hladiny podzemních vod uvedené zvodnělé vrstvy, a jednak, že Španělské království nepřijalo opatření nezbytná k ukončení takového zhoršování.
- 170 Jak uvedla generální advokátka v bodech 70 a 73 svého stanoviska, Španělské království mělo za účelem vyvrácení těchto konstatování předložit důkazy umožňující vyloučit jakoukoliv rozumnou pochybnost, že zachování stávající praxe odběru podzemních vod nemá z vědeckého hlediska nepříznivý dopad na uvedená chráněná stanoviště. Za tímto účelem, jak bylo uvedeno v bodě 156 tohoto rozsudku, vyžaduje směrnice 92/43 takové posouzení důsledků pro lokalitu z hlediska ochrany životního prostředí, jaké musí být provedeno na základě čl. 6 odst. 3 této směrnice.
- 171 Jak přitom vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, Španělské království neprovedlo studii, která by mohla splnit požadavky vyplývající z tohoto ustanovení, a neprokázalo tedy ani, že zachování současné praxe odběru vody v chráněné přírodní oblasti Doñana nemá vliv na stanoviště dotčených chráněných zón.
- 172 S ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že Komise dostatečně prokázala ve smyslu judikatury citované v bodě 155 tohoto rozsudku existenci pravděpodobnosti, že odběr podzemních vod, k němuž dochází v chráněné přírodní oblasti Doñana, způsoboval od 19. července 2006 poškozování chráněných stanovišť v chráněných zónách Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Ogueste (ZEPA/LIC ES6150009) a Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) a že Španělské království nepřijalo vhodná opatření k zabránění tomuto poškozování.
- 173 Je tedy třeba konstatovat, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43, tím, že nepřijalo vhodná opatření k zabránění významným narušováním chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněných zónách Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) a Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), která byla od 19. července 2006 způsobována odběrem podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana.
- 174 Vzhledem ke všem předchozím úvahám je třeba konstatovat, že Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají:
- z čl. 5 odst. 1 směrnice 2000/60, ve spojení s bodem 2.2 přílohy II této směrnice, tím, že při odhadu odběru podzemních vod regionu Doñana v rámci další charakterizace hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nezhlednilo nelegální odběr vody a odběr vody určené k městskému zásobování;

- z článku 11 směrnice 2000/60, ve spojení s čl. 4 odst. 1 písm. c) této směrnice, tím, že v programu opatření vypracovaném v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nestanovilo žádné opatření, které by zabránilo narušování chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněné zóně Doñana (ZEPA/LIC ES-0000024), způsobenému odběrem podzemních vod pro potřeby turistické oblasti Matalascañas, a
- z čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43, tím, že nepřijalo vhodná opatření k zabránění významným narušováním chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněných zónách Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) a Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), která byla od 19. července 2006 způsobována odběrem podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana.

K nákladům řízení

- 175 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 176 Podle čl. 138 odst. 3 jednacího řádu platí, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.
- 177 Vzhledem k tomu, že Komise a Španělské království měly v projednávané věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají:

- z čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, ve znění směrnice Rady 2013/64/EU ze dne 17. prosince 2013, ve spojení s bodem 2.2 přílohy II této směrnice, tím, že při odhadu odběru podzemních vod regionu Doñana (Španělsko) v rámci další charakterizace Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 (hydrologický plán pro Guadalquivir na období 2015–2021), schváleného Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tago, Guadiana y Ebro (královské nařízení 1/2016, kterým se schvaluje změna hydrologických plánů pro oblasti povodí západní Kantábrie, Guadalquiviru, Ceuty, Melilly, Segury a Júcaru, jakož i španělské části oblasti povodí východní Kantábrie, Miño-Sil, Duera, Taja, Guadiany a Ebra) ze dne 8. ledna 2016, nezohlednilo nelegální odběr vody a odběr vody určené k městskému zásobování;
- z článku 11 směrnice 2000/60, ve spojení s čl. 4 odst. 1 písm. c) této směrnice, tím, že v programu opatření vypracovaném v rámci hydrologického plánu pro Guadalquivir na období 2015–2021 nestanovilo žádné opatření, které by zabránilo narušování chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněné zóně „Doñana“ uvedené pod kódem ZEPA/LIC ES0000024, způsobenému odběrem podzemních vod pro potřeby turistické oblasti Matalascañas (Španělsko), a
- z čl. 6 odst. 2 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, tím, že nepřijalo vhodná opatření k zabránění významným narušováním chráněných typů stanovišť nacházejících se v chráněné zóně „Doñana“ uvedené pod kódem ZEPA/LIC ES0000024, v chráněné zóně

„Doñana Norte y Oeste“ uvedené pod kódem ZEPA/LIC ES6150009 a chráněné zóně „Dehesa del Estero y Montes de Moguer“ uvedené pod kódem ZEC ES6150012, která byla od 19. července 2006 způsobována odběrem podzemních vod chráněné přírodní oblasti Doñana.

- 2) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.**
- 3) Evropská komise i Španělské království ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.