



# Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 3 grudnia 2020 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-559/19**

**Komisja Europejska  
przeciwko  
Królestwu Hiszpanii**

**(Pogorszenie się stanu obszaru przyrodniczego Doñana)**

Środowisko – Dyrektywa 2000/60/WE – Ramy unijnego działania w dziedzinie polityki wodnej – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Pogorszenie się stanu części wód podziemnych na obszarze przyrodniczym Doñana – Brak dalszej charakterystyki tych części wód lub grup części wód podziemnych na obszarze przyrodniczym Doñana, które określono jako zagrożone – Odpowiednie podstawowe i dodatkowe środki zawarte w planie gospodarowania wodami w dorzeczu Gwadalkiwiru – Pogorszenie się stanu różnych siedlisk przyrodniczych

## Spis treści

I.	Wprowadzenie .....	3
II.	Ramy prawne .....	4
	A. Ramowa dyrektywa wodna .....	4
	B. Dyrektywa siedliskowa .....	8
III.	Stan faktyczny i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi .....	9
IV.	Żądania .....	10
V.	Ocena prawna .....	11
	A. W przedmiocie żądań Hiszpanii .....	11

<sup>1</sup> Język oryginału: niemiecki.

B.	Zakaz pogarszania przewidziany w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej . . . . .	12
1.	Przedmiot i dopuszczalność zarzutu . . . . .	12
2.	Kryteria oceny w świetle art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej . . . . .	13
3.	Zastosowanie . . . . .	14
a)	Oddziaływanie na chronione siedliska . . . . .	15
b)	Zastosowanie zakazu pogarszania <i>ratione temporis</i> . . . . .	16
c)	Brak obalenia dowodów przez Hiszpanię . . . . .	18
4.	Wniosek częściowy . . . . .	19
C.	Obowiązek sporządzenia dalszej charakterystyki części wód podziemnych zgodnie z art. 5 w związku z pkt 2.2 załącznika II do ramowej dyrektywy wodnej . . . . .	19
1.	Charakterystyka w planach gospodarowania . . . . .	19
2.	Nieprawidłowa ocena ryzyka w pierwszym planie gospodarowania na lata 2009–2015. . . . .	20
3.	Drugi plan gospodarowania . . . . .	21
a)	Uznanie naruszenia przez Hiszpanię . . . . .	21
b)	W przedmiocie struktury przestrzennej części wód podziemnych . . . . .	22
c)	W przedmiocie liczby punktów pomiarowych . . . . .	22
d)	Luki w oszacowaniu poboru . . . . .	23
4.	Wniosek częściowy . . . . .	23
D.	Zakaz pogarszania przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej . . . . .	23
1.	Przedmiot zarzutu . . . . .	24
2.	W przedmiocie pogorszenia się stanu wód . . . . .	24
a)	Przejęcie ze stanu dobrego w zły . . . . .	24
b)	Pogorszenie się złego stanu . . . . .	25
i)	Pojęcie pogorszenia się stanu wód . . . . .	25
ii)	Argumentacja dotycząca bilansu poborów . . . . .	28
iii)	Argumentacja dotycząca wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych . . . . .	29
c)	W przedmiocie uzasadnienia pogorszenia się stanu wód . . . . .	29

3. Wniosek częściowy . . . . .	30
E. Programy środków działania w rozumieniu art. 11 ramowej dyrektywy wodnej . . . . .	30
1. Poszczególne działania mające na celu wdrożenie nakazu poprawy i zakazu pogarszania zawartych w ramowej dyrektywie wodnej . . . . .	31
a) Legalizacja . . . . .	31
b) Alokacja środków . . . . .	32
c) Doprowadzenie wód powierzchniowych dla celów nawadniania . . . . .	32
2. Zapobieżenie niekorzystnemu oddziaływaniu na obszar ochrony – pobór wód w Matalascañas . . . . .	32
3. Wniosek częściowy . . . . .	34
VI. Koszty . . . . .	34
VII. Wnioski . . . . .	34

## I. Wprowadzenie

1. W południowo-zachodniej części Hiszpanii znajduje się obszar przyrodniczy Doñana, gdzie wyznaczono ważne obszary ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej<sup>2</sup> i dyrektywy ptasiej<sup>3</sup>. Znajdują się tam jednak również – w większości przypadków poza tymi obszarami ochrony – najważniejsze europejskie tereny uprawy „czerwonych owoców”, w szczególności truskawek, dla nawadniania których pobiera się znaczne ilości wód podziemnych. Pobór ten, przynajmniej na niektórych obszarach, przekracza zasilanie wód podziemnych, w związku z czym ich poziom od wielu lat się obniża.

2. Komisja uważa, że stanowi to naruszenie zakazów pogarszania przewidzianych w ramowej dyrektywie wodnej<sup>4</sup> i dyrektywie siedliskowej, w związku z czym wszczęła przeciwko Hiszpanii niniejsze postępowanie.

3. W odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej chodzi o pogorszenie się stanu ilościowego wód podziemnych na całym obszarze Doñana. Jak należy jednak w tym kontekście rozumieć pojęcie pogorszenia się? Czy oznacza ono zmniejszenie się zasobów wód podziemnych? A może niezmienną się eksploatacją wód podziemnych, na przykład dla celów nawadniania gruntów rolnych, należy uznać za kontynuację istniejącego stanu bez dalszego jego pogarszania? Zagadnienie to stanowi kluczową kwestię w niniejszym postępowaniu.

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), w brzmieniu nadanym przez dyrektywę Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), w brzmieniu nadanym przez dyrektywę Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

<sup>4</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1), w brzmieniu nadanym przez dyrektywę Rady 2014/101/UE z dnia 30 października 2014 r. (Dz.U. 2014, L 311, s. 32).

4. Ponadto należy wyjaśnić, w jaki sposób powinno się ocenić stan wyjściowy wód podziemnych w świetle ramowej dyrektywy wodnej i jakie środki musi wdrożyć państwo członkowskie w celu poprawy ich złego stanu ilościowego.

5. Zarzucane Hiszpanii naruszenie dyrektywy siedliskowej dotyczy natomiast nie wód podziemnych, które nie są bezpośrednio chronione na mocy tej dyrektywy, lecz zmian chronionych siedlisk na wspomnianych obszarach ochrony. Kwestią sporną jest przy tym w szczególności to, czy obniżanie się poziomu wód podziemnych skutkuje wysychaniem tych siedlisk.

## II. Ramy prawne

### A. Ramowa dyrektywa wodna

6. W art. 1 ramowej dyrektywy wodnej określono jej cel:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które:

a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu [się] oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych;

[...]

a przez to przyczyniają się do:

– zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, które jest niezbędne dla [trwałego], zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód,

– [...]”.

7. Artykuł 2 ramowej dyrektywy wodnej zawiera między innymi następujące definicje:

„[...]”

11. »Warstwa wodonośna« oznacza podpowierzchniową warstwę lub warstwy skał lub inny poziom geologiczny o wystarczającej porowatości i przepuszczalności, które umożliwiają znaczący przepływ wód podziemnych lub pobór znaczących ilości wód podziemnych.

12. »Część wód podziemnych« oznacza określoną objętość wód podziemnych występującą w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu warstw wodonośnych.

[...]

26. »Stan ilościowy« jest wyrażeniem stopnia, do jakiego część wód podziemnych jest narażona na bezpośrednie i pośrednie pobory wody.

27. »Dostępne zasoby wód podziemnych« oznaczają długoterminową średnią roczną wielkość całkowitego zasilania określonej części wód podziemnych pomniejszonego o długoterminową roczną wielkość przepływu wymaganego do osiągnięcia wyszczególnionych na mocy art. 4 celów jakości ekologicznej związanych z określoną częścią wód podziemnych, tak aby uniknąć jakiegokolwiek znacznego obniżenia stanu ekologicznego takich wód oraz aby uniknąć wszelkich szkód w związanych z nimi ekosystemach lądowych.

28. »Dobry stan ilościowy« oznacza stan określony w tabeli 2.1.2 załącznika V.

[...]».

8. W pkt 2.1.2. załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej opisano dobry stan ilościowy wód podziemnych w następujący sposób:

„Poziom wód podziemnych w części wód podziemnych jest taki, że zapewnia nieprzekraczanie dostępnych zasobów wód podziemnych przy długoterminowej średniorocznej wartości poboru wód.

Zgodnie z powyższym poziom wód podziemnych nie podlega zmianom antropogenicznym, które mogłyby spowodować:

- niespełnienie celów środowiskowych określonych na mocy art. 4 przez powiązane z nim wody powierzchniowe,
- wszelkie znaczne obniżenie stanu tych wód,
- wszelkie znaczne szkody w ekosystemach lądowych bezpośrednio uzależnionych od części wód podziemnych,

oraz [...] zmianom [...] kierunku przepływu wynikającym ze zmian poziomu, krótkotrwałym lub ciągłym na przestrzennie ograniczonym obszarze, ale niepowodującym napływu wód słonych lub innych, oraz niewskazującym na trwałą i o wyraźnie antropogenicznym charakterze tendencję kierunku przepływu mogącą spowodować takie napływy».

9. W art. 4 ust. 1 lit. b) ramowej dyrektywy wodnej ustanowiono zakaz pogarszania i nakaz poprawy stanu wód podziemnych:

„i) państwa członkowskie wdrażają działania konieczne, aby zapobiec lub ograniczyć dopływ zanieczyszczeń do wód podziemnych i zapobiec pogarszaniu się stanu wszystkich części wód podziemnych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez uszczerbku dla ust. 8 niniejszego artykułu oraz z zastrzeżeniem stosowania art. 11 ust. 3 lit. j);

ii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód podziemnych, zapewniają równowagę między poborami a zasilaniem wód podziemnych, w celu osiągnięcia dobrego stanu wód podziemnych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7, bez uszczerbku dla ust. 8 niniejszego artykułu oraz z zastrzeżeniem stosowania art. 11 ust. 3 lit. j);

iii) [...]».

10. W art. 4 ust. 1 lit. c) ramowej dyrektywy wodnej jej celami jakościowymi objęto obszary ochrony:

„Państwa członkowskie osiągają zgodność ze wszystkimi normami i celami najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, chyba że ustalono inaczej w prawodawstwie wspólnotowym, w ramach którego zostały ustalone poszczególne obszary chronione”.

11. W myśl art. 6 i załącznika IV do ramowej dyrektywy wodnej przepis ten obejmuje między innymi obszary ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej.

12. W art. 4 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej zezwolono na przedłużanie terminu osiągnięcia dobrego stanu wód:

„Terminy określone w ust. 1 mogą być przedłużone dla stopniowego osiągnięcia celów dla części wód, pod warunkiem że nie zachodzi dalsze pogarszanie się stanu zmienionej części wód, gdy spełnione są wszystkie z następujących warunków:

[...]”.

13. W art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej, niezależnie od terminów związanych z nakazem poprawy stanu wód, z zastrzeżeniem określonych warunków dopuszczono odstępstwo od celów środowiskowych.

14. W art. 5 ramowej dyrektywy wodnej uregulowano badanie stanu wód:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia, że [by] dla każdego obszaru dorzecza lub części międzynarodowego obszaru dorzecza leżącego na jego terytorium:

- analiza jego charakterystyk,
- przegląd wpływu działalności człowieka na stan wód powierzchniowych i podziemnych, oraz
- analiza ekonomiczna korzystania z wód

są [były] podjęte zgodnie ze specyfikacjami technicznymi wymienionymi w załącznikach II oraz III oraz że są [by były] wykonane najpóźniej w ciągu 4 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy.

2. Analizy i przeglądy wymienione na mocy ust. 1 są poddane przeglądowi i, gdzie konieczne, uaktualnione najpóźniej w ciągu 13 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, a następnie co sześć lat”.

15. W pkt 2.1 załącznika II do ramowej dyrektywy wodnej uregulowano charakterystykę wstępną stanu części wód podziemnych, która obejmuje w szczególności „ocenę stopnia ryzyka niespełnienia przez nie celów ustalonych dla każdej części wód podziemnych na mocy art. 4”. W pkt 2.2 przewidziano w niektórych przypadkach dalszą charakterystykę:

„Po wykonaniu wstępnej charakterystyki państwa członkowskie wykonują dalszą charakterystykę tych części wód lub grup części wód podziemnych, które określono jako zagrożone, w celu ustalenia bardziej precyzyjnej oceny znaczenia tych zagrożeń i określenia wszelkich środków wymaganych na mocy art. 11. Charakterystyka taka będzie zawierać istotne informacje na temat wpływu działalności człowieka oraz, gdzie stosowne, informacje w zakresie:

- wykaz[u] systemów powierzchniowych pozostających w dynamicznych relacjach z częściami wód podziemnych, w tym ekosystemów lądowych i części wód powierzchniowych,
- oszacowani[a] kierunków i wielkości wymiany wód między częściami wód podziemnych i powiązаныmi systemami powierzchniowymi,
- informacj[i] wystarczając[ych] do wyliczenia długoterminowej, średniorocznej wielkości ogólnego odnawiania [się] zasobów wodnych,
- [...]”.

16. W art. 11 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej uregulowano, jakie środki podejmują państwa członkowskie, aby osiągnąć cele dyrektywy:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu środków dla wszystkich obszarów dorzeczy lub częściach międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4 [...].

2. Każdy program środków zawiera »podstawowe« środki określone w ust. 3 oraz, gdzie stosowne, środki »dodatkowe«.

3. »Środki podstawowe« są minimalnymi wymogami do spełnienia i składają się z:

a) środków wymaganych dla wdrożenia prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony wód, w tym działań wymaganych w ramach prawodawstwa określonego w art. 10 i części A załącznika VI;

[...]

c) środków dla wspierania skutecznego i zrównoważonego wykorzystania wody w celu uniknięcia narażenia celów określonych w art. 4;

[...]

e) kontroli poboru powierzchniowych i podziemnych wód słodkich i piętrzenia słodkich wód powierzchniowych, w tym prowadzenia rejestru lub rejestrów poboru wody i obowiązku uprzedniego uzyskania zezwolenia na pobór lub piętrzenie wód. Kontrole te są systematycznie poddawane przeglądowi i w miarę potrzeby uaktualniane. Państwa członkowskie mogą zwolnić z tych kontroli dla poboru lub piętrzenia, które nie mają znaczącego wpływu na stan wód;

[...]

4. »Dodatkowe« środki są opracowane i wdrażane w uzupełnieniu do środków podstawowych, w celu osiągnięcia celów ustalonych na podstawie art. 4. Część B załącznika VI zawiera otwarty wykaz takich środków.

[...]”.

### **B. Dyrektywa siedliskowa**

17. W art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej zdefiniowano dobry stan ochrony siedlisk w następujący sposób:

„Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

- jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,
- szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości,

oraz

- stan ochrony jego typowych gatunków jest właściwy w rozumieniu lit. i)”.

18. Artykuł 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej to kluczowe przepisy dotyczące ochrony obszarów:

„2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie mus[zą] jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów

mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000«. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

[...]”.

### III. Stan faktyczny i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

19. Obszar przyrodniczy Doñana znajduje się w południowo-zachodniej części Półwyspu Iberyjskiego, w hiszpańskiej Wspólnocie Autonomicznej Andaluzji. Obejmuje on między innymi park narodowy Doñana (założony w 1969 r.) i park przyrodniczy Doñana (zwany także parkiem ekologicznym Doñana lub parkiem przyrody Preparque, utworzony w 1989 r. i rozszerzony w 1997 r.). W 2006 r. Komisja ujęła trzy ważne obszary ochrony, a mianowicie ZECA/LIC ES0000024 Doñana<sup>5</sup>, ZECA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste<sup>6</sup> i ZEC ES6150012 Dehesa de Estero y Montes de Moguer<sup>7</sup>, we wstępnym wykazie terenów śródziemnomorskiego regionu biogeograficznego mających znaczenie dla Wspólnoty<sup>8</sup>. Pierwszy z wymienionych obszarów jest od 1987 r. specjalnym obszarem ochrony w rozumieniu dyrektywy ptasiej<sup>9</sup>.

20. Na obszarach tych reprezentowane są zgodnie ze standardowymi formularzami danych typ siedliska o znaczeniu priorytetowym 3170\* –okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego, a także typy siedliska o znaczeniu priorytetowym 92A0 – lasy galeriowe z *Salix alba* oraz *Populus alba*, oraz 92D0 – śródziemnomorskie lasy nadrzeczne i zarośla wawrzynolistne (*Nerio-Tamaricetea* oraz *Securinegion tinctoriae*). Typy siedliska 91B0 – termofilne lasy z *Fraxinus angustifolia*, i 9330 – lasy z *Quercus suber*, są natomiast reprezentowane tylko na dwóch wspomnianych obszarach – nie występują na obszarze ZEC ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer.

21. Te obszary ochrony obejmują jedynie części obszaru przyrodniczego Doñana, który jest przedmiotem niniejszego postępowania. Dla celów stosowania ramowej dyrektywy wodnej ten obszar przyrodniczy w pierwszym planie gospodarowania w rozumieniu art. 13 – Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009–2015 (planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, Hiszpania)<sup>10</sup> – był ujęty niemal w całości w jednej części wód podziemnych Almonte-Marismas<sup>11</sup>. Ten podział administracyjny odpowiada w dużej mierze geologicznej warstwie wodonośnej o tej samej nazwie, która obejmuje jednak, jak podnosi Hiszpania, jeszcze jedną, sąsiednią część wód podziemnych. Część wód podziemnych Almonte-Marismas nie była ujęta w art. 41 tego planu jako jedna z części wód podziemnych, w przypadku której osiągnięcie dobrego stanu ilościowego uznano za zagrożone. Ogólnie przewidziano natomiast cel osiągnięcia dobrego stanu w 2015 r.<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES0000024&release=10>.

<sup>6</sup> <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES6150009&release=10>.

<sup>7</sup> <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES6150012&release=10>.

<sup>8</sup> Decyzja Komisji 2006/613/WE z dnia 19 lipca 2006 r. przyjmująca na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG wykaz terenów śródziemnomorskiego regionu biogeograficznego mających znaczenie dla Wspólnoty [notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3261] (Dz.U. 2006, L 259, s. 1).

<sup>9</sup> <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES0000024&release=10>, pkt 1.7.

<sup>10</sup> Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (*Boletín Oficial del Estado* nr 121 z dnia 21 maja 2013 r., Sec. I, s. 38229).

<sup>11</sup> Tabela T.II.1. – pkt 0551.

<sup>12</sup> Tabela T.VI.5.

22. W drugim planie gospodarowania, Plan Hidrológico del Guadalquivir 2016–2021 (planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2016–2021, Hiszpania)<sup>13</sup>, część wód podziemnych Almonte-Marismas została podzielona. Trzy z pięciu nowych części wód podziemnych – Almonte (ES050MSBT000055101), Marismas (ES050MSBT000055102) i La Rocina (ES050MSBT000055105) – charakteryzowały się złym stanem ilościowym<sup>14</sup>. Wszystkie trzy mają niski poziom wód podziemnych<sup>15</sup>, a ponadto w przypadku dwóch ostatnich pobór wód podziemnych przekracza ich zasilanie<sup>16</sup>.

23. W następstwie różnych skarg do Komisji i pytania zadanego w Parlamencie Europejskim Komisja wszczęła dochodzenie, na podstawie którego w dniu 17 października 2014 r. wezwała Hiszpanię zgodnie z art. 258 TFUE do przedstawienia uwag w kwestii ewentualnych naruszeń ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do wód podziemnych na obszarze Doñana. Po udzieleniu przez Hiszpanię odpowiedzi Komisja w dniu 29 kwietnia 2016 r. wydała wobec tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię w przedmiocie tych samych zarzutów, nakazując mu usunięcie nieprawidłowości do dnia 29 czerwca 2016 r. Pomimo dalszych odpowiedzi Hiszpanii Komisja ostatecznie wniosła niniejszą skargę w dniu 22 lipca 2019 r.

#### IV. Żądania

24. Komisja Europejska wnosi o:

stwierdzenie, że nie przyjmując środków koniecznych do tego, aby zapobiec pogarszaniu się stanu wód podziemnych w regionie Doñana, nie sporządzając dalszej charakterystyki tych wód, które są zagrożone, bez równoczesnego ustalenia koniecznych środków, oraz nie włączając do programu środków planu gospodarowania w dorzeczu rzeki Gwadalkiwir odpowiednich środków podstawowych i dodatkowych, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) w związku z art. 1 lit. a) i pkt 2.1.2 załącznika V, art. 5 w związku z pkt 2.2 załącznika II oraz art. 11 ust. 1, art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) i art. 11 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej;

stwierdzenie, że nie przyjmując środków koniecznych do tego, aby uniknąć pogarszania się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których wyznaczono rozpatrywane w niniejszym przypadku obszary (ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste oraz ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer), Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej;

obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

25. Królestwo Hiszpanii kończy swoją odpowiedź na skargę stwierdzeniem, że naruszenie ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy siedliskowej, które Komisja zarzuca mu w niniejszym postępowaniu, nie zostało w żaden sposób udowodnione. Przeciwnie, Hiszpania wykazała stale

<sup>13</sup> Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, 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, Tajo, Guadiana y Ebro (*Boletín Oficial del Estado* nr 16 z dnia 19 stycznia 2016 r., Sec. I, s. 2972).

<sup>14</sup> Załącznik VII do drugiego planu gospodarowania, s. 68 i załącznik 3.

<sup>15</sup> Załącznik VII do drugiego planu gospodarowania, s. 60 (w tej tabeli nie ma La Rocina, ale wynika to też z tabeli na s. 68 i z załącznika 3).

<sup>16</sup> Załącznik VII do drugiego planu gospodarowania, s. 56.

podejmowane w ostatnich latach wysiłki w postaci planów i działań w zakresie gospodarowania, aby odwrócić negatywne skutki, do których doszło na obszarze ochrony przyrody Doñana wskutek działań promowanych na dekady przed przyjęciem aktów prawnych Unii.

26. Dopiero w duplice Hiszpania wniosła wyraźnie o

uznanie skargi za niedopuszczalną lub przynajmniej o jej oddalenie; a także

obciążenie instytucji wnoszącej skargę kosztami postępowania.

27. Uczestnicy postępowania przedstawili uwagi na piśmie oraz ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 17 września 2020 r.

## **V. Ocena prawna**

28. Komisja uważa, że w odniesieniu do wód podziemnych na obszarze Doñana Hiszpania naruszyła zakaz pogarszania, o którym mowa w ramowej dyrektywie wodnej, a w związku z tym również zakaz pogarszania, o którym mowa w dyrektywie siedliskowej w odniesieniu do różnych siedlisk na obszarach ochrony położonych w regionie Doñana. Ponadto Hiszpania nie dokonała ustaleń, do których była zobowiązana zgodnie z ramową dyrektywą wodną, a także nie określiła środków koniecznych w świetle tej dyrektywy dla zapewnienia dobrego stanu wód podziemnych.

29. Mimo że Komisja skupia się przy tym przede wszystkim na ramowej dyrektywie wodnej, zbadam najpierw dyrektywę siedliskową (zob. w tej kwestii część B), ponieważ w tym obszarze istnieje już utrwalone orzecznictwo dotyczące zakazu pogarszania. Nie można co prawda zastosować tego orzecznictwa bezpośrednio do wykładni zakazu pogarszania, o którym mowa w ramowej dyrektywie wodnej (zob. w tej kwestii część D), ale umożliwia ono przynajmniej dokonanie jakiegoś porównania. Zanim przejdę do omówienia tego drugiego zakazu pogarszania, zbadam jednak podniesiony w skardze zarzut dotyczący nałożonych na Hiszpanię na mocy ramowej dyrektywy wodnej obowiązków w zakresie dokonania oceny (zob. w tej kwestii część C), ponieważ ocena ta stanowi podstawę dalszej transpozycji ramowej dyrektywy wodnej, w tym zakazu pogarszania. Na koniec zajmę się zastrzeżeniami odnoszącymi się do przewidzianych przez Hiszpanię środków na obszarze przyrodniczym Doñana (zob. w tej kwestii część E). Wcześniej należy jednak odnieść się do tego, czy Hiszpania w ogóle podniosła skuteczne żądania (zob. w tej kwestii część A).

### **A. W przedmiocie żądań Hiszpanii**

30. W odpowiedzi na skargę Hiszpania nie podniosła formalnych żądań, mimo że zgodnie z art. 124 § 1 lit. c) regulaminu postępowania pismo to powinno zawierać żądania pozwanego. To, że Hiszpania podnosi formalne żądania w duplice, nie może zapobiec ewentualnemu naruszeniu art. 124 § 1 lit. c), ponieważ zgodnie z art. 126 § 1 duplika może jedynie uzupełnić odpowiedź na skargę. W związku z tym art. 127 § 1 pozwala na podnoszenie nowych zarzutów w toku postępowania jedynie wtedy, kiedy opierają się one na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu. Tym bardziej musi mieć to zastosowanie do żądań.

31. Trzeba jednak przyznać, że regulamin postępowania nie przewiduje dla podniesienia żądań żadnej szczególnej formy. W konsekwencji żądania można podnosić nie tylko wyraźnie, ale też w sposób dorozumiany. W związku z tym jako żądanie podniesione w sposób dorozumiany można rozumieć też wniosek, którym kończy się odpowiedź na skargę. W zakresie, w jakim Hiszpania stwierdza w nim, że nie udowodniono naruszeń ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy siedliskowej, które podnosi Komisja, w sposób dorozumiany wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

32. W odpowiedzi na skargę nie ma natomiast nic, co wskazywałoby na podniesione w duplice żądanie obciążenia Komisji kosztami postępowania. Żądanie to jest zatem spóźnione i w związku z tym niedopuszczalne.

### ***B. Zakaz pogarszania przewidziany w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej***

33. Zdaniem Komisji Hiszpania uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej poprzez brak przyjęcia środków odpowiednich do tego, aby uniknąć pogarszania się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których wyznaczono obszary ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste oraz ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer.

34. W związku z tym należy najpierw sprecyzować przedmiot zarzutu, a następnie wymogi dotyczące dowodu naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, zanim będzie można w tym świetle ocenić argumentację uczestników postępowania.

#### ***1. Przedmiot i dopuszczalność zarzutu***

35. W ramach tego zarzutu Komisja podnosi, że stan niektórych siedlisk na trzech obszarach ochrony wyznaczonych na mocy dyrektywy siedliskowej uległ pogorszeniu w wyniku obniżenia się poziomu wód podziemnych. Komisja dodała te obszary do wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w dniu 19 lipca 2006 r., w związku z czym art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej znajduje do nich od tego momentu zastosowanie zgodnie z art. 4 ust. 5.

36. Jeden z tych obszarów ochrony wyznaczono co prawda już w 1987 r. na podstawie dyrektywy ptasiej, w związku z czym podlegał on najpierw art. 4 tej dyrektywy, a od 1994 r. zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej – ochronie, o której mowa w art. 6 ust. 2, Komisja nie podnosi jednak żadnej bezpośredniej ani pośredniej szkody wyrządzonej chronionym gatunkom ptaków, w związku z czym ochrona ta nie odgrywa w niniejszym postępowaniu żadnej roli.

37. Hiszpania uważa, że zarzut ten jest niedopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy on obszaru ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer, ponieważ stanowi rozszerzenie przedmiotu postępowania. Obszar ten nie znajduje się na terenie dawnej części wód podziemnych Almonte-Marismas, lecz przyporządkowany jest do sąsiedniej części wód podziemnych. W uzasadnionej opinii Komisja natomiast ograniczyła przedmiot postępowania do pierwszej z wymienionych części wód podziemnych.

38. Argument ten nie zasługuje na uwzględnienie. Komisja od początku wyraźnie włączyła bowiem ten obszar do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi<sup>17</sup>. Ponadto dla naruszenia dyrektywy siedliskowej nie ma znaczenia to, czy obszar ochrony należy przyporządkować części wód podziemnych, którą określono w ramach wykonywania ramowej dyrektywy wodnej. Ten obszar ochrony był i pozostaje w związku z tym przedmiotem postępowania.

39. Ponadto w duplice Hiszpania przyznaje, że również sąsiednia część wód podziemnych jest częścią tej samej formacji geologicznej – *warstwy wodonośnej* Almonte-Marismas. Została ona ujęta odrębnie od struktury administracyjnej *części wód podziemnych* Almonte-Marismas jedynie dla celów stosowania ramowej dyrektywy wodnej. Jeżeli więc z takiego przyporządkowania miałyby wynikać nieporozumienia w odniesieniu do zakresu tego zarzutu, byłyby one spowodowane przez samą Hiszpanię. W rzeczywistości nie ma jednak żadnych podstaw do nieporozumień po stronie hiszpańskiej.

## **2. Kryteria oceny w świetle art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej**

40. Komisja zarzuca Hiszpanii, że tolerując pobór wód podziemnych na obszarze przyrodniczym Doñana, naruszyła ona art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów tej dyrektywy.

41. Aby udowodnić naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, Komisja nie musi przy tym wykazać związku przyczynowego między działaniem a pogorszeniem się stanu tych obszarów ochrony.

42. W ramach wykładni art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej należy uwzględnić, że przepis ten ma na celu zapewnienie takiego samego poziomu ochrony co art. 6 ust. 3<sup>18</sup>. W konsekwencji w przypadku obu przepisów musi obowiązywać to samo kryterium oceny<sup>19</sup>.

43. Zgodnie z art. 6 ust. 3 plan lub przedsięwzięcie są dopuszczalne tylko wtedy, kiedy z naukowego punktu widzenia wykluczono wszelkie racjonalne wątpliwości co do tego, że nie będą one oddziaływać na cele ochrony danego terenu<sup>20</sup>. Aby to zagwarantować, zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze należy na pierwszym etapie oceny *ex ante* zbadać skutki planu lub przedsięwzięcia dla chronionego obszaru, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że będą one w istotny sposób oddziaływać na dany teren<sup>21</sup>. W takim przypadku zatwierdzenie możliwe jest

<sup>17</sup> Zobacz na przykład pkt 79 i 83 wezwania do przedstawienia uwag [załącznik A.1 (s. 72 i 73) do skargi] oraz pkt 58 i 62 uzasadnionej opinii [załącznik A.3 (s. 187 i 188) do skargi].

<sup>18</sup> Wyroki: z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-241/08, EU:C:2010:114, pkt 30; z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil), C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 142.

<sup>19</sup> Zobacz moje opinie w sprawach: Komisja/Bułgaria, C-141/14, EU:C:2015:528, pkt 86; Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:105, pkt 40.

<sup>20</sup> Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 59; z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 42; z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 120.

<sup>21</sup> Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 43; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 111; z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 134.

tylko wtedy, kiedy w wyniku oceny skutków z naukowego punktu widzenia wykluczono wszelkie racjonalne wątpliwości co do tego, że nie będą one niekorzystnie oddziaływać na dany obszar jako taki<sup>22</sup>.

44. Jeżeli nie przeprowadzono oceny skutków z takim wynikiem, dla udowodnienia naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wystarczy zatem wykazać prawdopodobieństwo, że dana działalność wywoła takie niekorzystne skutki<sup>23</sup>.

45. Ułatwiony dowód w zakresie naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej skutkuje tym, że stwierdzenie naruszenia niekoniecznie musi oznaczać ostateczną niezgodność danego działania z art. 6. Przeciwnie, dokonując odpowiedniej oceny, która spełnia wymogi przewidziane w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, państwo członkowskie może z naukowego punktu widzenia wykluczyć wszelkie racjonalne wątpliwości co do tego, że dane działanie nie wpłynie niekorzystnie na obszary ochrony. Alternatywnie może ono uzasadnić działanie na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej<sup>24</sup>.

46. Z takiej wykładni art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wynikają co prawda obowiązki w zakresie oceny działań, w przypadku których może się ostatecznie okazać, że nie oddziałują one niekorzystnie na obszary ochrony. Jest to jednak niezbędna konsekwencja poziomu ochrony, który w równej mierze gwarantują art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3. Również w przypadku zastosowania art. 6 ust. 3 może się zdarzyć, że badane działanie nie będzie ostatecznie niekorzystnie oddziaływać na cele w zakresie ochrony danego obszaru.

47. Ten poziom ochrony jest jednak uzasadniony jako wyraz zasady ostrożności, ponieważ tylko w ten sposób można zidentyfikować plany, przedsięwzięcia i inne działania, które niekorzystnie wpływają na dane obszary, i im zapobiec<sup>25</sup>.

### 3. Zastosowanie

48. W konsekwencji niniejszy zarzut jest uzasadniony, jeżeli Komisja wykaże prawdopodobieństwo, że pobór wód podziemnych w istotnym stopniu niekorzystnie oddziałuje na chronione siedliska lub gatunki na trzech wspomnianych obszarach ochrony.

49. W związku z tym w dalszej części opinii omówię oddziaływanie na chronione siedliska [zob. w tej kwestii lit. a)], zastosowanie zakazu pogarszania *ratione temporis* od dnia 19 lipca 2006 r. [zob. w tej kwestii lit. b)] oraz próbę obalenia przez Hiszpanię argumentacji Komisji [zob. w tej kwestii lit. c)].

<sup>22</sup> Wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 114; z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 120.

<sup>23</sup> Wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil), C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 142; z dnia 14 stycznia 2016 r., Komisja/Bułgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, pkt 58; z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 29. Zobacz także wyroki: z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 42; z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in., C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 85.

<sup>24</sup> Zobacz moje opinie w sprawach: Komisja/Bułgaria, C-141/14, EU:C:2015:528, pkt 86; Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:105, pkt 40; a także w kwestii art. 6 ust. 4 wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil), C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 156, 192; z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 30.

<sup>25</sup> Zobacz wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 58; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 118.

### a) Oddziaływanie na chronione siedliska

50. Ponieważ dyrektywa siedliskowa nie chroni wód podziemnych jako takich, ich pobór nie narusza bezpośrednio jej art. 6 ust. 2.

51. Komisja zarzuca Hiszpanii, że pobór ten prowadzi do obniżenia poziomu wód podziemnych, które pogarsza w szczególności stan typu siedlisk o znaczeniu priorytetowym 3170\* – okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego, ale też stan innych typów siedlisk połączonych z wodami powierzchniowymi. Są to typy siedlisk 92A0 – lasy galeriowe z *Salix alba* oraz *Populus alba*, 92D0 – śródziemnomorskie lasy nadrzeczne i zarośla wawrzynolistne (*Nerio-Tamaricetea* oraz *Securinegion tinctoriae*), a także 91B0 – termofilne lasy z *Fraxinus angustifolia*. Ponadto Komisja odnosi się do typu siedliska 9330 – lasy z *Quercus suber*. Z wyjątkiem dwóch ostatnich typów siedlisk, których nie ma na obszarze ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer, wymienione typy siedlisk występują na wszystkich obszarach będących przedmiotem sporu<sup>26</sup>.

52. Hiszpania podnosi w odpowiedzi, że wiele z wód wydmowych nie odpowiada typowi siedliska okresowych stawów. Pogorszenie się stanu tego typu siedliska jest zatem w rzeczywistości wykluczone. Argument ten ogranicza się jednak do zwykłych twierdzeń, które są sprzeczne z opracowaniami naukowymi przedstawionymi przez Komisję i hiszpańskimi danymi zamieszczonymi w standardowych formularzach danych dotyczących obszarów ochrony, a jednocześnie niepoparte własnymi dowodami. Należy więc założyć występowanie tego typu siedliska.

53. W dwóch badaniach naukowych przedstawionych przez Komisję<sup>27</sup> i kolejnych cytowanych przez nią badaniach naukowych<sup>28</sup> postawiono hipotezę, że stawy coraz rzadziej wypełniają się wodą ze względu na obniżenie się poziomu wód podziemnych spowodowane ich nadmiernym poborem i są obecnie uzależnione przede wszystkim od opadów. W związku z tym bardziej dotyczą je okresy suszy. Potwierdza to komunikat hiszpańskiej Consejo Superior de Investigaciones Científicas (najwyższej rady ds. badań naukowych, Hiszpania) skierowany do andaluzyjskiego rzecznika praw obywatelskich<sup>29</sup>. Również w badaniu naukowym przedstawionym przez Hiszpanię uznano, że ubytki w stałym zbiorniku wodnym i okresowym stawie w pobliżu miejscowości turystycznej Matalascañas mogą wynikać z dokonywanych tam poborów wód podziemnych<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Zobacz pkt 20 powyżej.

<sup>27</sup> C. Díaz Paniagua, Funcionalidad de los sistemas acuáticos temporales de Doñana en la conservación de flora y fauna, w: Oficina de Coordinación de la Investigación, Estación Biológica de Doñana, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, *Resultados de la Investigación en el Espacio Natural De Doñana*, 2009, s. 42–48 [załącznik A.14 (s. 528) do skargi], a także M. Manzano i E. Custodio, El acuífero de Doñana y su relación con el medio natural, w: F. García-Novo i C. Marín (eds), *Doñana, Agua y Biosfera*, Confederación hidrográfica del Guadalquivir, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2016, s. 133–142 [załącznik A.21 (s. 932) do skargi].

<sup>28</sup> C. Díaz Paniagua i D. Aragonés, Permanent and temporary ponds in Doñana National Park (SW Spain) are threatened by desiccation, w: *Limnetica*, 34 (2): 407–424 (2015), J. Bustamante, D. Aragonés i I. Afán, Effect of Protection Level in the Hydroperiod of Water Bodies on Doñana's Aeolian Sands, w: *Remote Sensing* 8, 867 (2016).

<sup>29</sup> Załącznik A.26 (s. 1259) do skargi.

<sup>30</sup> Tragsatec, *Seguimiento por teledetección de la superficie inundada de las lagunas de los mantos eólicos de Doñana y de la masa vegetal de su entorno* (maj 2016 r.), s. 53 [załącznik B.9 [s. 1195 (1247)] do odpowiedzi na skargę].

54. Ponadto Komisja podnosi, że pobór wód podziemnych niekorzystnie oddziałuje na wskazane pozostałe siedliska na obszarach ochrony, które są zależne od wód powierzchniowych. Powołuje się przy tym na różne badania naukowe, które pokazują, że siedliska te przechodzą niekorzystne zmiany wskutek obniżenia się poziomu wód podziemnych spowodowanego ich nadmiernym poborem, na przykład w związku z wypieraniem roślinności zależnej od wilgoci<sup>31</sup>.

55. Wreszcie Komisja wspomina o informacjach wskazujących na niekorzystne oddziaływanie na typ siedliska 9330 – lasy z *Quercus suber*.<sup>32</sup>

56. Komisja przedstawiła zatem uzasadnione naukowo dowody, które wskazują na to, że pobór wód podziemnych obniżył ich poziom, z czego wynika prawdopodobieństwo niekorzystnego oddziaływania na stan wskazanych typów siedlisk na obszarach ochrony.

57. Hiszpania podnosi, że wody podziemne nie mają dużego znaczenia dla ochrony w szczególności stawów okresowych, ponieważ te są zasilane przede wszystkim wodą deszczową. Nawet jeśli argument ten jest trafny, nie wynika z niego jednak, że poziom wód podziemnych nie odgrywa żadnej roli. Rola ta ma większe znaczenie w okresach niskich opadów, ponieważ wówczas tylko wody gruntowe mogą podnieść poziom wody w tych zbiornikach.

58. Tym samym Hiszpania nie obaliła argumentacji Komisji dotyczącej prawdopodobieństwa, że dokonywany na obszarze przyrodniczym Doñana pobór wód podziemnych niekorzystnie oddziałuje na wskazane chronione siedliska na obszarach ochrony.

#### **b) Zastosowanie zakazu pogarszania *ratione temporis***

59. Hiszpania podnosi jednak w odpowiedzi na zarzuty Komisji również to, że problemy z wodami podziemnymi na obszarze przyrodniczym Doñana sięgają okresu poprzedzającego moment, kiedy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie.

60. Argument ten wyraża bardzo ważne zastrzeżenie – zakaz pogarszania, o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, może obejmować wyłącznie niekorzystne oddziaływania, które wystąpiły już po tym, kiedy przepis ten zaczął obowiązywać, a więc w tym wypadku po dniu 19 lipca 2006 r. To, czy siedliska na obszarach ochrony były wcześniej zniszczone lub uszkodzone, nie ma natomiast początkowo żadnego znaczenia w świetle tego uregulowania. Dotyczy to w szczególności obniżenia się poziomu wód podziemnych wskutek ich poborów w okresie poprzedzającym moment, kiedy zakaz pogarszania zaczął mieć zastosowanie, które to obniżenie w niniejszym przypadku bezspornie miało miejsce.

61. Zakaz pogarszania nie zobowiązuje też automatycznie do tego, aby ograniczyć lub wstrzymać dokonywany wcześniej pobór wód podziemnych. To prawda, że takie działanie podwyższyłoby poziom wód podziemnych, a w konsekwencji poprawiło sytuację. Zakaz pogarszania nie jest jednak nakazem poprawy. Nie zobowiązuje zatem do poprawy stanu chronionych siedlisk.

<sup>31</sup> Th. Trick i E. Custodio, Hydrodynamic characteristics of the western Doñana Region (area of El Abalarío), Huelva, Spain, w: *Hydrogeology Journal* 2004, 12: 321–335, E. Custodio, M. Manzano i C. Montes (2008), Perspectiva general del papel y gestión de las aguas subterráneas en el Área de Doñana, Sudoeste de España, w: *Boletín Geológico y Minero*, 119(1): 81–92 [załącznik A.22 (s. 943) do skargi] oraz E. Custodio, M. Manzano i C. Montes, *Las aguas subterráneas en Doñana: Aspectos ecológicos y sociales*, Agencia Andaluza del Agua, Consejería de Medio Ambiente (2009) [załącznik A.23 (s. 956) do skargi].

<sup>32</sup> Custodio i in. (2009) [źródło przywołane w przypisie 30, s. 192 (s. 1147)].

62. W konsekwencji nie należy uwzględniać argumentacji Komisji w zakresie, w jakim żąda ona działań zmierzających do przywrócenia lub poprawy siedlisk, na które – jak wielokrotnie wyjaśnia Hiszpania – oddziaływano niekorzystnie na długo przed tym, jak art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie.

63. Jeżeli utrzymująca się działalność taka jak pobór wód podziemnych przyczynia się jednak do tego, że stan chronionych typów siedlisk lub gatunków dodatkowo się pogarsza, art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej znajduje zastosowanie. Obszar ochrony jest już co prawda wcześniej w pewien sposób obciążony taką działalnością, ale obciążenie to wyczerpuje się w negatywnych skutkach, które miały miejsce przed wyznaczeniem obszaru ochrony. Nowe niekorzystne oddziaływanie na obszary ochrony narusza natomiast zakaz pogarszania.

64. Rozważania dotyczące pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań co do kontynuowania danej działalności nic w tym względzie nie zmieniają. Mogą one ewentualnie uzasadniać odstępstwo od art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zgodnie z art. 6 ust. 4<sup>33</sup>, ale nie mogą zmienić wykładni pojęcia pogorszenia<sup>34</sup>.

65. Większość przedstawionych lub przywołanych przez Komisję opracowań naukowych dotyczy albo okresu przed dniem 19 lipca 2006 r., a więc okresu poprzedzającego moment, kiedy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie, albo nie zawiera dokładnych danych dotyczących tego, kiedy wystąpiły poszczególne niekorzystne oddziaływania. Nie wykazują one zatem, że zidentyfikowane przez nie negatywne skutki należy uznać za naruszenie tego przepisu.

66. Artykuł z 2016 r., zgodnie z którym pobór wód podziemnych dokonywany przez ponad dwie dekady doprowadził do postępującego obniżania się ich poziomu, rzeczywiście wskazuje jednak na pogorszenia, które miały miejsce od dnia 19 lipca 2006 r.<sup>35</sup>. W tym samym kierunku zmierza komunikat skierowany do andaluzyjskiego rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z którym warstwa wodonośna Doñana i jej otoczenie wykazywały w okresie między 1994 a 2015 r. negatywny trend, przy znacznym spadku wynoszącym 1,13% rocznie, który istotnie przekraczał spadek, jaki można by przypisać zmianom w opadach odnotowywanym w tym regionie<sup>36</sup>. Przynajmniej w ciągu ostatnich dziewięciu lat tych zmian art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej znajdował zastosowanie do tych trzech obszarów ochrony.

67. Ponadto w opracowanym przez władze hiszpańskie planie zarządzania obszarem ochrony Doñana Norte y Oeste, który Komisja ocenia w replice, stan ochrony siedlisk nabrzeźnych oceniono ze względu na obniżenie się poziomu wód podziemnych jako „niewłaściwy–zły”<sup>37</sup>. Zgodnie z definicją właściwego stanu ochrony zawartą w art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej oznacza to, że obszary mieszczące się w obrębie zasięgu tych siedlisk zmniejszają się, a ich długotrwałe zachowanie jest wątpliwe. W związku z tym władze hiszpańskie same zakładają, że stan tych siedlisk ze względu na zmianę poziomu wód podziemnych będzie się dalej pogarszał.

<sup>33</sup> Zobacz wyżej pkt 45 oraz moja opinia w sprawie Komisja/Bułgaria, C-141/14, EU:C:2015:528, pkt 134.

<sup>34</sup> Zobacz wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein, C-297/19, EU:C:2020:533, pkt 48; a także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2009:440, pkt 59 i nast., w szczególności pkt 65.

<sup>35</sup> Źródło przywołane w przypisie 27, s. 142 (s. 943 załączników do skargi).

<sup>36</sup> Źródło przywołane w przypisie 29, s. 1261 załączników do skargi.

<sup>37</sup> Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) [*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, Número 103 – Viernes, 31 maja 2019 r., s. 85 (s. 219)].

68. Tym samym Komisja w wystarczający sposób wykazała prawdopodobieństwo, że dokonywany obecnie na obszarze przyrodniczym Doñana pobór wód podziemnych powoduje pogorszenie się stanu chronionych siedlisk na wspomnianych trzech obszarach ochrony od dnia 19 lipca 2006 r.

**c) Brak obalenia dowodów przez Hiszpanię**

69. Teraz co do zasady to Hiszpania musi obalić dowody wskazujące na to prawdopodobieństwo. Ponieważ art. 6 ust. 2 i ust. 3 dyrektywy siedliskowej zapewniają taki sam poziom ochrony, musi przy tym obowiązywać kryterium oceny skutków zgodnej z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej<sup>38</sup>. W myśl tego przepisu działalność jest dopuszczalna tylko pod warunkiem, że właściwe władze uzyskały pewność, iż plan lub przedsięwzięcie nie ma trwałych skutków szkodliwych dla integralności danego obszaru. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków<sup>39</sup>.

70. Hiszpania musi zatem wykluczyć wszelkie racjonalne z naukowego punktu widzenia wątpliwości co do tego, że kontynuowanie obecnej praktyki w zakresie poboru wód podziemnych nie jest szkodliwe dla chronionych siedlisk na obszarach ochrony.

71. Hiszpania powołuje się w tym celu w szczególności na dwa inne badania naukowe, z których przedstawiła Trybunałowi jednak tylko jedno. Potwierdza ono zresztą właśnie, że wiele stawów jest związanych z wodami podziemnymi, a obniżanie się ich poziomu niekorzystnie na nie oddziałuje<sup>40</sup>.

72. Drugie z opracowań<sup>41</sup> nie jest niestety dostępne, ale według wyjaśnień Hiszpanii przedstawionych w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi potwierdza ono jedynie, że w regionie wydm Doñana od kilkuset lat występuje długotrwałe, naturalne zjawisko wysychania i znikania lagun. Taki proces nie wyklucza jednak, że wciąż dokonywany pobór wód podziemnych dodatkowo niekorzystnie oddziałuje na wymienione siedliska.

73. Hiszpania nie podważyła zatem argumentacji Komisji. Potrzebna jest raczej kompleksowa ocena naukowa w celu ustalenia, gdzie na wymienionych trzech obszarach ochrony występowały od dnia 19 lipca 2006 r. wspomniane przez Komisję typy siedlisk, oraz wykluczenia – wbrew dowodom przedstawionym przez Komisję – niekorzystnego oddziaływania na nie poborów wód podziemnych<sup>42</sup>.

74. Wreszcie Hiszpania powołuje się na społeczno-ekonomiczne interesy związane z kontynuowaniem poboru wód podziemnych. Takie interesy rzeczywiście mogą uzasadniać niekorzystne oddziaływanie na obszary ochrony w świetle kryteriów, o których mowa w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej<sup>43</sup>. Uzasadnienie to wymaga jednak najpierw dokonania odpowiedniej oceny skutków poboru wód podziemnych dla odnośnych obszarów ochrony,

<sup>38</sup> Zobacz pkt 42 i 44 powyżej.

<sup>39</sup> Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 59; z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 42; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 117.

<sup>40</sup> Źródło przywołane w przypisie 30, s. 7, 13.

<sup>41</sup> A. Sousa Martín i P. García Murillo, *Historia ecológica y evolución de las lagunas peridunales del Parque Nacional de Doñana*. Serie Técnica „Naturaleza y Parques Nacionales”, Editada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>42</sup> W kwestii wymogów w zakresie takiej oceny zobacz wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Holohan i in., C-461/17, EU:C:2018:883, pkt 37–40.

<sup>43</sup> Zobacz wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil), C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 156, 192; z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 30; a także moje opinie w sprawach: Komisja/Bułgaria, C-141/14, EU:C:2015:528, pkt 134; Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:105, pkt 58.

a także spełnienia pozostałych przesłanek przewidzianych w tym przepisie<sup>44</sup>. W tej chwili brakuje już odpowiedniej oceny, w związku z czym nie można uwzględnić również tego argumentu Hiszpanii. Ponadto w przypadku niekorzystnego oddziaływania na typ siedliska o znaczeniu priorytetowym 3170\* – okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego Hiszpania powinna była też zgodnie z art. 6 ust. 4 akapit drugi dyrektywy siedliskowej uzyskać opinię Komisji.

#### **4. Wniosek częściowy**

75. Należy zatem stwierdzić, że Hiszpania naruszyła art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, ponieważ Komisja wykazała prawdopodobieństwo istotnego niekorzystnego oddziaływania na chronione typy siedlisk na obszarach ochrony ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste oraz ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer wskutek poboru wód podziemnych, który miał miejsce od dnia 19 lipca 2006 r.

#### **C. Obowiązek sporządzenia dalszej charakterystyki części wód podziemnych zgodnie z art. 5 w związku z pkt 2.2 załącznika II do ramowej dyrektywy wodnej**

76. W ramach zarzutu drugiego Komisja zarzuca Hiszpanii, że ta nieprawidłowo zastosowała art. 5 ust. 1 w związku z pkt 2.2 załącznika II do ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ nie sporządziła dalszej charakterystyki części wód podziemnych w regionie Doñana, w przypadku których istnieje ryzyko niezrealizowania celów jakościowych, o których mowa w art. 4.

77. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej każde państwo członkowskie zapewnia, by w szczególności dla każdego obszaru dorzecza podjęty został przegląd wpływu działalności człowieka na stan wód podziemnych, zgodnie ze specyfikacjami technicznymi wymienionymi w załącznikach II i III, oraz by był on wykonany najpóźniej w ciągu 4 lat od dnia wejścia w życie tej dyrektywy, a więc do dnia 22 grudnia 2004 r. Artykuł 5 ust. 2 przewiduje, że analizy i przeglądy wymienione na mocy ust. 1 będą poddane przeglądowi i, gdzie konieczne, uaktualnione najpóźniej w ciągu 13 lat od dnia wejścia w życie dyrektywy, a więc do dnia 22 grudnia 2013 r., a następnie co 6 lat.

78. W pkt 2.1 załącznika II do ramowej dyrektywy wodnej uregulowano szczegóły tej charakterystyki wstępnej. Punkt 2.2 przewiduje, że po sporządzeniu wstępnej charakterystyki państwa członkowskie sporządzają dalszą charakterystykę tych części wód podziemnych, które określono jako zagrożone. W ten sposób mają one ustalić bardziej precyzyjną ocenę znaczenia tych zagrożeń i określić wszelkie środki wymagane na mocy art. 11.

#### **1. Charakterystyka w planach gospodarowania**

79. Na poparcie tego zarzutu Komisja podnosi przede wszystkim to, że w związku z planem gospodarowania na lata 2009–2015 Hiszpania nieprawidłowo oszacowała ryzyko naruszenia art. 4 ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ podała w tym dokumencie, że stan części wód podziemnych Almonte-Marismas jest właściwy. Braki te nie zostały uzupełnione w ramach planu na lata 2016–2021. Komisja przyznaje, że podział wód podziemnych na pięć części, z których trzy wykazują zły stan ilościowy, pozwala lepiej ocenić sytuację. Mimo to nadal występują braki.

<sup>44</sup> Wyroki: z dnia 20 września 2007 r., Komisja/Włochy, C-304/05, EU:C:2007:532, pkt 83; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 191; z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 150.

80. Zaskakujące jest to, że w ramach krytyki charakterystyki części wód podziemnych Komisja opiera się na treści planów gospodarowania. Charakterystyka i plan gospodarowania stanowią bowiem różne dokumenty, które są uregulowane w różnych przepisach – w art. 5 i art. 13 ramowej dyrektywy wodnej – oraz podlegają różnym wymogom. W szczególności charakterystyka musi zostać sporządzona na kilka lat przed planem gospodarowania i służyć następnie jako podstawa dla jego treści. W związku z tym plan gospodarowania na lata 2009–2015 odsyła również do wcześniejszych dokumentów, w których można znaleźć wstępną diagnozę stanu wód<sup>45</sup>, a Hiszpania wskazała w duplice na pierwsze sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 5 ramowej dyrektywy wodnej, które opublikowano w latach 2004 i 2005.

81. Hiszpania nie twierdzi jednak, że Komisja kwestionuje niewłaściwe dokumenty, lecz podnosi, że w obu planach gospodarowania krytykowanych przez Komisję wywiązała się ze zobowiązań wynikających z art. 5 ramowej dyrektywy wodnej.

82. Takie podejście trudno byłoby uznać za zgodne z art. 5 ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ obie te charakterystyki należało sporządzić na kilka lat przed publikacją planów gospodarowania. Tego naruszenia terminu nie kwestionuje jednak z kolei Komisja.

83. W związku z tym należy odnieść się szczegółowo do zastrzeżeń Komisji i ewentualnie zbadać, czy plany gospodarowania je obalają.

## **2. Nieprawidłowa ocena ryzyka w pierwszym planie gospodarowania na lata 2009–2015**

84. Z bezspornych faktów wynika, że Hiszpania nieprawidłowo oszacowała ryzyko nieosiągnięcia celów, o których mowa w art. 4 ramowej dyrektywy wodnej, w ramach planu gospodarowania na lata 2009–2015.

85. Trzy części wód podziemnych wykazują bowiem zgodnie z drugim planem gospodarowania zły stan ilościowy, mimo że łączna część wód podziemnych Almonte-Marismas zgodnie z pierwszym planem gospodarowania miała wykazywać w 2015 r. stan dobry.

86. Hiszpania zdawała sobie też sprawę z ryzyka takiego rezultatu, ponieważ już w 2004 r. w Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (planie zagospodarowania przestrzennego obszaru Doñana) zalecano, aby stwierdzić nadmierny pobór wód podziemnych z warstwy wodonośnej. W replice Komisja przywołuje dwa kolejne hiszpańskie sprawozdania z lat 2008 i 2009, które to potwierdzają<sup>46</sup>. Sama Hiszpania również wyjaśnia, że w wymaganym na mocy art. 5 ramowej dyrektywy wodnej pierwszym sprawozdaniu z lat 2004 i 2005 odniesiono się do ryzyka nieosiągnięcia celów<sup>47</sup>. Ostatecznie ryzyko to odpowiada też stale podnoszonemu przez Hiszpanię argumentowi, zgodnie z którym stan ten wynika z dokonywanego od dawna poboru wód podziemnych na obszarze Doñana.

87. Hiszpania podnosi, że przy sporządzaniu pierwszego planu gospodarowania stwierdzono w świetle kryteriów ogólnych i w porównaniu z sytuacją na innych obszarach Hiszpanii brak ryzyka. Z uwagi na bezsporne wcześniejsze wypowiedzi argument ten nie jest jednak

<sup>45</sup> Memoria z maja 2013 r., sekcja 1.2.4.1 (s. 3).

<sup>46</sup> Instituto Geológico y Minero de España, *Evaluación de impactos de las extracciones en el acuífero de Almonte Marismas en la zona del Plan Especial de ordenación de los regadíos de la Corona Forestal de Doñana* (2009) (załącznik A.5 do skargi) oraz komunikat hiszpańskiej Consejo Superior de Investigaciones Científicas (najwyższej rady ds. badań naukowych) skierowany do andaluzyjskiego rzecznika praw obywatelskich (załącznik A.26).

<sup>47</sup> Punkt 70 dupliki.

wystarczający, aby wykazać, że Hiszpania w pierwszym planie gospodarowania słusznie mogła wykluczyć ryzyko nieosiągnięcia celów. W szczególności nie wystarczy do tego stwierdzenie, że część wód podziemnych Almonte-Marismas wykazuje łącznie dobry stan ilościowy. Jak Komisja słusznie podkreśla w replice, sporządzenie dalszej charakterystyki jest konieczne już wtedy, kiedy istnieje ryzyko, że stan jest zły. Takie ryzyko istniało tymczasem już zgodnie z wiadomościami o poszczególnych fragmentach części wód podziemnych, w których stwierdzono później zły stan.

88. Należy zatem stwierdzić, że w ramach pierwszego planu gospodarowania Hiszpania naruszyła art. 5 ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ nie stwierdziła zgodnie z pkt 2.1 załącznika II do dyrektywy ryzyka nieosiągnięcia celów i nie przedstawiła dalszej charakterystyki zgodnie z pkt 2.2 załącznika II.

### **3. Drugi plan gospodarowania**

89. W momencie upływu w dniu 29 czerwca 2016 r. terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii obowiązywał już jednak plan gospodarowania na lata 2016–2021 z dnia 8 stycznia 2016 r.

90. Z art. 258 ust. 2 TFUE wynika, że Komisja może wnieść do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jedynie wtedy, gdy dane państwo członkowskie nie zastosowało się do uzasadnionej opinii w terminie, jaki został mu w tym celu wyznaczony<sup>48</sup>. Również istnienie uchybienia należy oceniać według stanu panującego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii<sup>49</sup>.

91. W wyjątkowych przypadkach można dopuszczać ściganie naruszeń, które ustały, a które wywołują daleko idące skutki<sup>50</sup>. W niniejszej sprawie naruszenie art. 5 ramowej dyrektywy wodnej jako takie wywołuje jednak skutki jedynie do czasu podjęcia przez Hiszpanię niezbędnych środków.

92. Trybunał może zatem stwierdzić naruszenie art. 5 ramowej dyrektywy wodnej, tylko jeśli również drugi plan gospodarowania jest niezgodny z tym przepisem.

93. W związku z tym Komisja podnosi, że Hiszpania uznała braki drugiego planu gospodarowania, struktura przestrzenna części wód podziemnych jest niewłaściwa, jest zbyt mało punktów pomiarowych, a oszacowanie poboru wód podziemnych jest niekompletne. Zasadne jest jednak jedynie ostatnie z tych zastrzeżeń.

#### **a) Uznanie naruszenia przez Hiszpanię**

94. W replice Komisja stoi na stanowisku, że Hiszpania przyznała się do naruszenia. Powołuje się przy tym na to, że Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (konfederacja hydrograficzna Gwadalkiwiru, Hiszpania) wszczęła postępowanie mające na celu stwierdzenie „ryzyka nieosiągnięcia dobrego stanu ilościowego” w przypadku trzech części wód podziemnych będących przedmiotem postępowania. Nic nie wskazuje jednak na to, że to przewidziane

<sup>48</sup> Wyroki: z dnia 31 marca 1992 r., Komisja/Włochy, C-362/90, EU:C:1992:158, pkt 9; z dnia 27 października 2005 r., Komisja/Włochy, C-525/03, EU:C:2005:648, pkt 13; z dnia 18 maja 2006 r., Komisja/Hiszpania, C-221/04, EU:C:2006:329, pkt 22, 23.

<sup>49</sup> Wyroki: z dnia 16 grudnia 1997 r., Komisja/Włochy, C-316/96, EU:C:1997:614, pkt 14; z dnia 6 grudnia 2007 r., Komisja/Niemcy, C-456/05, EU:C:2007:755; z dnia 29 lipca 2019 r., Komisja/Austria (Inżynierowie budownictwa, rzecznicy patentowi i lekarze weterynarii), C-209/18, EU:C:2019:632, pkt 48.

<sup>50</sup> Wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 43–52.

w prawie krajowym stwierdzenie ryzyka odpowiada dalszej charakterystyce w rozumieniu pkt 2.2 załącznika II do ramowej dyrektywy wodnej lub że bez takiego stwierdzenia ryzyka nie byłoby takiej charakterystyki.

***b) W przedmiocie struktury przestrzennej części wód podziemnych***

95. Co do istoty Komisja kwestionuje najpierw strukturę przestrzenną części wód podziemnych. Nie wyjaśnia jednak, w jakim zakresie struktura ta ma stanowić naruszenie ramowej dyrektywy wodnej lub też dlaczego miałyby ona uniemożliwić odpowiednią ocenę stanu wód podziemnych. Argument ten nie jest zatem przekonujący.

***c) W przedmiocie liczby punktów pomiarowych***

96. Ponadto Komisja uważa, że charakterystyka części wód podziemnych opiera się na niewystarczających informacjach naukowych, a mianowicie na zbyt małej liczbie punktów pomiarowych.

97. Komisja nie wyjaśnia jednak, jakie wymogi przewidziane w art. 5 i załączniku II do ramowej dyrektywy wodnej nie są spełnione przez środki monitorowania podjęte przez Hiszpanię. Nie wspomina ona w ogóle o przepisach szczególnych dotyczących monitorowania stanu wód, czyli art. 8 dyrektywy i pkt 2.2 załącznika V.

98. Ponadto nieprzekonujące są też przytoczone dowody na zarzucane Hiszpanii naruszenie.

99. Komisja opiera się na domniemych stwierdzeniach zawartych w drugim planie gospodarowania i badaniu naukowym dotyczącym lat 2012–2013. Wynika z nich w szczególności, że nie ma ani jednego punktu pomiaru poziomu wód podziemnych dla części wód podziemnych La Rocina i Marismas de Doñana, a dla wszystkich pięciu części wód podziemnych ma istnieć łącznie jedynie około 20 punktów pomiarowych, z których tylko cztery działały przed 2015 r.

100. Wbrew art. 57 ust. 4 regulaminu postępowania Komisja nie przedkłada jednak tych dokumentów i nie precyzuje też, gdzie zamieszczono w nich takie stwierdzenia. Ponadto wskazuje ona abstrakcyjnie na portal internetowy hiszpańskiego rządu, który umożliwia dostęp do informacji geograficznych, nie wyjaśniając, w jaki sposób można na tym portalu znaleźć odnośne informacje.

101. W związku z tym Komisja nie czyni zadość ciężarowi dowodowemu, który spoczywa na niej w ramach skargi na mocy art. 258 TFUE<sup>51</sup>.

102. Argumentacja ta jest ponadto sprzeczna również ze wspomnianym przez Komisję badaniem naukowym, które Hiszpania przedłożyła w ramach odpowiedzi na skargę. Stwierdza się tam, że istniejąca wówczas łączna część wód podziemnych Almonte-Marismas jest monitorowana w 174 punktach pomiarowych. Ma to być o wiele więcej punktów pomiarowych niż w innych częściach Hiszpanii<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Zobacz wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Komisja/Grecja, C-504/14, EU:C:2016:847, pkt 112.

<sup>52</sup> Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, *Informe del estado de la Masa de agua subterránea Almonte-Marismas – Año hidrológico 2012–2013*, marzec 2014 r., s. 5 [załącznik B.2 do odpowiedzi na skargę (s. 89)].

103. Hiszpania kwestionuje zresztą ten zarzut, wyjaśniając, że na całym obszarze Doñana jest nawet 290 punktów pomiaru poziomu wód podziemnych – o wiele więcej niż na całym pozostałym obszarze dorzecza Gwadalkiwiru. 170 z tych punktów pomiarowych ma wykazywać dane chronologiczne sięgające 1994 r.

104. Komisja nie odpowiada na ten argument.

105. Zarzuty Komisji dotyczące punktów pomiarowych należy więc oddalić w całości.

#### ***d) Luki w oszacowaniu poboru***

106. Komisja zarzuca wreszcie Hiszpanii, że wskazanie wielkości poboru wód podziemnych oparte jest na szacunkach zawartych w badaniu naukowym z 2008 r., w którym nie uwzględniono nielegalnych poborów oraz poborów wody pitnej, w szczególności dla celów turystycznych na wybrzeżu.

107. Hiszpania podkreśla natomiast jakość tego badania i wyjaśnia w duplice, że wielkość poboru wody pitnej wynosząca 5 hm<sup>3</sup> rocznie jest niewielka w porównaniu z poborem dla celów rolniczych wynoszącym 107 hm<sup>3</sup> rocznie. Nie odnosi się jednak do konkretnych zastrzeżeń Komisji dotyczących oszacowania nielegalnych poborów, lecz ogranicza się w związku z zarzutem trzecim do oszacowania na potrzeby Trybunału wielkości nielegalnie nawadnianych obszarów (1100 ha) i na tej podstawie liczby nielegalnych studni (500).

108. Ten argument Hiszpanii nie jest wystarczający, aby podważyć zarzut Komisji. Charakterystyka części wód podziemnych, ocena ryzyka złego stanu ilościowego i opracowanie niezbędnych środków zmierzających do osiągnięcia dobrego stanu wymagają kompletnego i prawidłowego oszacowania poboru wód podziemnych. W związku z tym należy również uwzględnić pobór wody pitnej, który stanowi w końcu 4–5% legalnych poborów na cele rolnicze, a przede wszystkim konieczne jest przynajmniej oszacowanie i odpowiednie uwzględnienie nielegalnych poborów. Bez tych czynników nie da się ani prawidłowo ocenić stanu części wód podziemnych, ani przewidzieć, czy środki służące osiągnięciu dobrego stanu jakościowego wód gruntowych, a w szczególności zwalczaniu nielegalnych poborów, są wystarczające.

#### ***4. Wniosek częściowy***

109. Hiszpania naruszyła zatem art. 5 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej w związku z pkt 2.2 załącznika II do tej dyrektywy, ponieważ nie uwzględniła przy szacowaniu poboru wód podziemnych poboru wody pitnej i nielegalnego poboru.

#### ***D. Zakaz pogarszania przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej***

110. W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Hiszpania nie przyjęła środków koniecznych do tego, aby zapobiec pogarszaniu się stanu części wód podziemnych na obszarze przyrodniczym Doñana.

## **1. Przedmiot zarzutu**

111. W odniesieniu do wód podziemnych państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogarszaniu się stanu wszystkich części wód podziemnych (zakaz pogarszania). Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód podziemnych w celu osiągnięcia „dobrego stanu” wód podziemnych najpóźniej na koniec 2015 r. (nakaz poprawy).

112. Niniejszy zarzut odnosi się wyłącznie do zakazu pogarszania. Wywiera on wiążące skutki na każdym etapie procedury ustanowionej w ramowej dyrektywie wodnej<sup>53</sup>, ale nie obowiązywał – wbrew stanowisku Komisji – już w chwili upływu terminu transpozycji ramowej dyrektywy wodnej w dniu 22 grudnia 2003 r. Wiąże on państwa członkowskie dopiero od dnia 22 grudnia 2009 r., a więc od momentu, w którym państwa członkowskie musiały sporządzić i stosować plany gospodarowania zgodnie z dyrektywą<sup>54</sup>.

113. Należy ponadto wyjaśnić, że zarzut Komisji dotyczy wyłącznie pogorszenia się stanu ilościowego odnośnych części wód podziemnych wynikającego jej zdaniem z ich poboru. Z przedstawionych dokumentów wynika co prawda, że istnieją też problemy dotyczące chemicznego stanu wód podziemnych, w szczególności ze względu na zanieczyszczenie azotanami, ale Komisja nie podnosi zastrzeżeń w tym zakresie.

114. Wreszcie należy zauważyć, że stwierdzone braki w charakterystyce stanu wód podziemnych na obszarze przyrodniczym Doñana budzą wątpliwości co do tego, czy Hiszpania wdrożyła konieczne środki w celu zapobieżenia pogarszaniu się stanu wód. Zarówno ogólnie błędna ocena zawarta w pierwszym planie gospodarowania, jak i nieuwzględnienie nielegalnych poborów wód podziemnych wydają się mieć znaczenie w tym zakresie. W szczególności ten ostatni brak utrudnia ponadto dokonanie kompleksowej oceny zmiany stanu wód podziemnych. Komisja nie podniosła jednak tej zależności w odniesieniu do zarzutu pogorszenia, w związku z czym nie jest ona przedmiotem niniejszego postępowania.

## **2. W przedmiocie pogorszenia się stanu wód**

115. W celu wykazania pogorszenia się stanu wód Komisja z jednej strony powołuje się na zmiany w ocenie stanu ilościowego wód podziemnych w dwóch pierwszych planach gospodarowania, a z drugiej strony na argumenty dotyczące poboru wód podziemnych.

### **a) Przejście ze stanu dobrego w zły**

116. Pierwsza linia argumentacji Komisji zmierza do tego, że Hiszpania w ramach planu gospodarowania na lata 2016–2021 uznała pogorszenie się stanu ilościowego trzech części wód podziemnych w porównaniu z planem na wcześniejsze lata 2009–2015 r. W planie na ten pierwszy okres stwierdzono bowiem dobry stan ilościowy wód podziemnych na obszarze Doñana, a w planie na ten drugi – zły stan trzech odnośnych części wód podziemnych na tym obszarze.

<sup>53</sup> Wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 72, 73.

<sup>54</sup> Wyroki: z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i in., C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 53, 56; z dnia 4 maja 2016 r., Komisja/Austria (Schwarze Sulm), C-346/14, EU:C:2016:322, pkt 49.

117. Należy zgodzić się z tą argumentacją co do tego, że przejście ze stanu dobrego w zły stanowi pogorszenie się.

118. Zmiana ta nie świadczy jednak jeszcze o pogorszeniu się stanu części wód podziemnych. Różna ocena stanu ilościowego wynika bowiem z tego, że w odniesieniu do pierwszego okresu oceniono łączną część wód podziemnych Almonte-Marismas, a w odniesieniu do drugiego okresu podzielono ją na pięć części wód podziemnych, z których trzy są w złym stanie.

119. Nic nie wskazuje na to, że stan tych części wód podziemnych był lepszy przed dokonaniem tego podziału. Informacje dotyczące stanu faktycznego podnoszone przez obu uczestników postępowania świadczą raczej o tym, że ten zły stan istniał już w pierwszym okresie i przed nim, ale skutek połączenia z dwiema innymi częściami wód podziemnych w ramach jednej dużej części wód podziemnych<sup>55</sup> został ukryty czy też, inaczej mówiąc, „rozmyty”.

120. W związku z tym w replice Komisja wskazuje, że jeszcze przed przyjęciem pierwszego planu gospodarowania rozważano sklasyfikowanie stanu całej części wód podziemnych Almonte-Marismas jako złego. Jest to zgodne z argumentem Hiszpanii, w myśl którego stan tych części wód podziemnych wynika z użytkowania gruntów, które miało miejsce, zanim ramowa dyrektywa wodna zaczęła znajdować zastosowanie.

121. Ten argument Komisji nie może zatem dowodzić pogorszenia się stanu części wód podziemnych.

#### ***b) Pogorszenie się złego stanu***

122. W związku z tym konieczne jest zbadanie, czy Komisja wykazała, iż zły stan trzech części wód podziemnych uległ dalszemu pogorszeniu.

##### *i) Pojęcie pogorszenia się stanu wód*

123. W tym celu należy najpierw wyjaśnić, w jakich warunkach następuje pogorszenie się złego stanu ilościowego części wód podziemnych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej

124. Jak dotąd Trybunał Sprawiedliwości orzekł jedynie, że części wód podziemnych w złym stanie mogą również podlegać dalszemu pogorszeniu<sup>56</sup> i że próg, powyżej którego stwierdza się naruszenie obowiązku zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód, musi być określony jak najniżej<sup>57</sup>.

125. Należy ponadto przypomnieć, że przedmiot ochrony tego zakazu pogarszania jest inny niż w przypadku zakazu pogarszania, o którym mowa w dyrektywie siedliskowej. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej chroni określone siedliska i gatunki, natomiast będący przedmiotem sporu zakaz pogarszania, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy

<sup>55</sup> Zobacz w tej kwestii pkt 21 i 22 powyżej.

<sup>56</sup> Wyroki: z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 69; z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 97, 98, 110.

<sup>57</sup> Wyroki: z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 67; z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 101.

wodnej, chroni stan ilościowy części wód podziemnych. Ze stwierdzonego już naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie wynika zatem jeszcze naruszenie art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej.

126. Pogorszenie się stanu ilościowego części wód podziemnych można by wraz z Komisją intuicyjnie uzależnić od zmiany ilości wód podziemnych, a więc ich poziomu w ziemi. Zgodnie z tym założeniem obniżenie się poziomu wód podziemnych, a więc zmniejszenie ich ilości, stanowiłoby pogorszenie się stanu ilościowego. Jeżeli rozumieć go w taki sposób, zakaz pogarszania oznaczałby zakaz poboru wód podziemnych przekraczającego ich zasilanie. Zgodnie z planem gospodarowania na lata 2016–2021 ma to miejsce przynajmniej w przypadku dwóch z odnośnych części wód podziemnych<sup>58</sup>.

127. Zaprzestanie nadmiernego poboru wód podziemnych jest już jednak celem wynikającym z *nakazu poprawy* w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) ramowej dyrektywy wodnej, którego naruszenia Komisja nie podnosi. Zgodnie z tym przepisem należy bowiem zapewnić równowagę między poborami a zasilaniem wód podziemnych. Równowaga ta odpowiada ponadto zawartej w pkt 2.1.2 zdanie pierwsze załącznika V definicji dobrego stanu ilościowego, który należy osiągnąć zgodnie z nakazem poprawy.

128. Stanowiłoby jednak sprzeczność, gdyby ustawodawca w ramach zakazu pogarszania i nakazu poprawy przewidział dwa zobowiązania, z których oba zakazują poboru wód podziemnych przekraczającego ich zasilanie.

129. Sprzeczność tę wyraźnie pokazują terminy wykonania tych dwóch obowiązków. W przeciwieństwie do zakazu pogarszania, który obowiązuje już od końca 2009 r., nakaz poprawy należało wykonać dopiero w 2015 r. Ponadto art. 4 ust. 4 zezwala pod pewnymi warunkami na przedłużenie tego okresu przejściowego do 2027 r., a Hiszpania z tego przedłużenia korzysta.

130. W związku z tym na podstawie zakazu pogarszania nie można wymagać przy złym stanie ilościowym wód podziemnych ograniczenia ich poboru w takim zakresie, by osiągnąć równowagę między poborem wód podziemnych a ich zasilaniem, a więc pobierać mniej wody, niż na nowo powstaje. Można na jego podstawie wymagać jedynie, aby nie pobierano jeszcze więcej wody niż dotychczas, aby nie nasilić jeszcze bardziej przyczyn złego stanu.

131. Samego obniżenia się poziomu wód podziemnych, a więc zmniejszenia ich zasobów, nie można natomiast jeszcze uznać za pogorszenie. Takie obniżenie się czy też zmniejszenie jest bowiem nieuniknioną konsekwencją poboru przekraczającego zasilanie.

132. Kontrolne rozważenie tego, jak wyglądałaby *poprawa* nadal złego stanu, potwierdza ten wniosek – poprawy takiej nie można by ograniczyć do zmniejszenia poboru wód podziemnych do ilości odpowiadającej ich zasilaniu, ponieważ w takim przypadku osiągnięto by już dobry stan ilościowy. Każde zmniejszenie poboru należy uznać za poprawę, nawet jeśli nadal przekracza on zasilanie. Mimo to również w tym przypadku poziom wód podziemnych z dużym prawdopodobieństwem nadal by się obniżał. Hiszpania podnosi poza tym, że takie poprawy miały miejsce ze względu na zamknięcie dużego gospodarstwa rolnego.

<sup>58</sup> Zobacz pkt 22 powyżej.

133. Zarówno definicja dobrego stanu ilościowego, jak i stosunek między zakazem pogarszania a nakazem poprawy prowadzą zatem do mało intuicyjnego wniosku, że ani obniżenie się poziomu wód podziemnych, ani ich nadmierny pobór z części wód podziemnych, która nie wykazuje dobrego stanu ilościowego, same w sobie nie oznaczają pogorszenia się stanu części wód podziemnych.

134. Dalsze pogarszanie się złego stanu wymagałoby zwiększenia bieżącego deficytu, a więc *rosnącej* nadmiernej eksploatacji.

135. Niniejszy przypadek pokazuje, że ta zawężająca wykładnia zakazu pogarszania opiera się najprawdopodobniej na względach ekonomicznych, którymi kierował się ustawodawca. Zgodnie z obawami Hiszpanii natychmiastowe zaprzestanie nadmiernego poboru w 2009 r. doprowadziłoby bowiem do istotnych szkód, w szczególności w rolnictwie. Okresy przejściowe pozwalają natomiast zadbać o rozwiązania, które uwzględniają interesy rolnictwa, na przykład doprowadzenie wód powierzchniowych z innych obszarów lub środki techniczne pozwalające oszczędzać wodę. Funkcja zakazu pogarszania polega przy tym na tym, aby zapobiec rozszerzaniu szkodliwych praktyk, na przykład wzmożonemu poborowi wód podziemnych dla celów nawadniania dodatkowych terenów.

136. Uzupełnienie definicji dobrego stanu ilościowego w pkt 2.1.2 zdanie drugie załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej nie zmienia nic w zawężającej wykładni zakazu pogarszania. Zgodnie z tym przepisem część wód podziemnych w dobrym stanie nie podlega zmianom antropogenicznym, tzn. spowodowanym przez człowieka, które (w szczególności) mogłyby spowodować:

- niespełnienie celów środowiskowych określonych na mocy art. 4 przez powiązane z nimi wody powierzchniowe,
- wszelkie znaczne obniżenie stanu tych wód, lub
- wszelkie znaczne szkody w ekosystemach lądowych bezpośrednio uzależnionych od części wód podziemnych.

137. Poza tym w tej części definicji mowa jest jeszcze o zmianach kierunku przepływu w wodach podziemnych, ale takie zmiany nie są przedmiotem niniejszej sprawy.

138. Wskazane kryteria mają charakter jakościowy i uzupełniają w tym zakresie analizę ilościową, o której mowa w pkt 2.1.2 zdanie pierwsze załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej. Część wód podziemnych, która powoduje naruszenie któregoś z tych kryteriów, znajduje się w złym stanie niezależnie od analizy ilościowej.

139. Pogorszeń stanu wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych, o których mowa w pkt 2.1.2 zdanie drugie tiret drugie i trzecie załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej, nie można jednak utożsamiać z pogorszeniem się stanu ilościowego danej części wód podziemnych. Mogą one ze swojej strony stanowić naruszenie innych zakazów pogarszania przewidzianych w prawie Unii, na przykład zakazu pogarszania stanu wód powierzchniowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej lub zakazu pogarszania stanu obszarów ochrony w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. W kontekście stanu części wód podziemnych takie pogorszenia świadczą jednak jedynie o tym, że ta część wód podziemnych jest w złym stanie.

140. Tego rodzaju oznaki mogą ponadto w określonych przypadkach wykazać, że stan ilościowy części wód podziemnych pogarsza się, przechodząc ze stanu dobrego w zły. Nie można też wykluczyć, że w niektórych przypadkach mogą one świadczyć o dalszym pogorszeniu się stanu części wód podziemnych, która jest już w złym stanie ilościowym. W tym celu nie wystarczy jednak zwykłe pogorszenie się stanu wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych, ponieważ należy się ich spodziewać w przypadku dalszego obniżania się poziomu wód podziemnych. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy pobór pozostaje bez zmian, jak i gdy poziom wód podziemnych spada wolniej, ponieważ pobór jest już ograniczany. Pogorszenia stanu wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych świadczą o pogorszeniu stanu ilościowego wód podziemnych dopiero wtedy, kiedy następują tak szybko, że należy założyć, iż ma miejsce zwiększenie nadmiernego poboru wód podziemnych.

*ii) Argumentacja dotycząca bilansu poborów*

141. Jeśli chodzi o nadmierny pobór wód podziemnych, istnieją dowody na to, że nadal ma on miejsce, ale nie wykazano, że wzrasta. Jedynie taki wzrost stanowiłby natomiast naruszenie zakazu pogarszania<sup>59</sup>.

142. Komisja powołuje się na różne dokumenty instytucji hiszpańskich, na przykład na sprawozdanie Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (konfederacji hydrograficznej Gwadalkiwiru) w sprawie stanu warstw wodonośnych regionu Doñana w roku hydrologicznym 2015–2016. W swoich wnioskach konfederacja ta ostrzegła, że „utrzymanie obecnego poziomu i sposobu eksploatacji zasobów wód podziemnych [...] zagrażałoby dobremu stanowi tej warstwy wodonośnej i zależnych od niej ekosystemów lądowych, o czym świadczy fakt, że trzy z pięciu części wód podziemnych, z których składa się ten system, nie osiągnęły dobrego stanu ilościowego”<sup>60</sup>. Również Defensor del Pueblo de España (rzecznik praw obywatelskich, Hiszpania) w postanowieniu z dnia 10 sierpnia 2018 r. zaproponował wspomnianej konfederacji, aby ogłosić, że części wód podziemnych Almonte, Marismas i Rocina stanowią nadmiernie eksploatowaną warstwę wodonośną i w ramach programu działań koordynować dorzecza, różne instrumenty planistyczne dotyczące zasobów wodnych, działalność rolniczą i ochronę obszarów przyrodniczych, aby zagwarantować zrównoważoną eksploatację zasobów<sup>61</sup>. W odpowiedzi na tę propozycję konfederacja – zgodnie z informacjami podniesionymi przez obie strony – wszczęła postępowanie, aby w odniesieniu do wspomnianych trzech części wód podziemnych będących przedmiotem postępowania stwierdzić „ryzyko nieosiągnięcia dobrego stanu ilościowego”.

143. W odpowiedzi na skargę Hiszpania nie podważa tego konkretnego argumentu Komisji, lecz wyczerpująco podkreśla, że przyczyny istniejących problemów dotyczą okresu sprzed momentu, kiedy ramowa dyrektywa wodna zaczęła mieć zastosowanie, a właściwe organy podjęły już istotne wysiłki, aby poprawić sytuację.

144. Hiszpania podaje jednak, przynajmniej dla części wód podziemnych Rocina i Marismas, że pobór przekracza dostępne zasoby wód podziemnych, odpowiednio, o 34% i 7%. W replice Komisja podkreśla, że przedstawione przez Hiszpanię w odpowiedzi na skargę sprawozdania w sprawie stanu warstwy wodonośnej w latach 2013–2017 świadczą o jej nadmiernej eksploatacji.

<sup>59</sup> Zobacz pkt 134 powyżej.

<sup>60</sup> Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, *Informe de estado de los acuíferos del entorno de Doñana – Año hidrológico 2015–2016*, kwiecień 2017 r. [załącznik A.15 do skargi (s. 674 załączników)].

<sup>61</sup> Sugerencia: *Protección del agua subterránea de Almonte, Marismas y Rocina, en Doñana. Declaración de acuífero sobre explotado y aprobar un programa de actuación que garantice su uso sostenible*, queja número 17012981, 10 sierpnia 2018 r. [załącznik A.16 do skargi (s. 870 załączników)].

W duplice Hiszpania przyznaje z kolei, że ilość wód podziemnych w trzech częściach wód podziemnych w złym stanie maleje bardziej, niż można by się tego spodziewać wyłącznie ze względu na mniejsze opady.

145. Argument ten – podobnie jak wiele informacji dotyczących zakazu pogarszania w rozumieniu dyrektywy siedliskowej<sup>62</sup> – zmierza do stwierdzenia, że stan przynajmniej trzech części wód podziemnych jest zły. Dokładnie tak samo jak w przypadku zakazu pogarszania w rozumieniu dyrektywy siedliskowej ten zły stan nie oznacza jednak jeszcze, że stan ten pogorszył się w odnośnym okresie<sup>63</sup>. Hiszpania stoi raczej na stanowisku, że w wielu punktach miała już miejsce poprawa.

146. W konsekwencji Komisja nie wykazała zatem, że wielkość nadmiernego poboru wód podziemnych rośnie.

*iii) Argumentacja dotycząca wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych*

147. Komisja uważa poza tym, że ma miejsce pogorszenie się stanu wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych, które stanowi dowód pogorszenia się stanu ilościowego części wód podziemnych.

148. W szczególności odnosi się ona przy tym do pogorszeń stanu typów siedlisk, które stanowią naruszenie zakazu pogarszania w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej<sup>64</sup>.

149. W ten sposób Komisja wykazuje jednak jedynie, że istnieją dowody świadczące o złym stanie odnośnych części wód podziemnych, ale już nie że stan ten uległ dodatkowemu pogorszeniu.

150. W związku z tym należy odrzucić również tę linię argumentacji Komisji, a tym samym oddalić zarzut pogorszenia w całości.

***c) W przedmiocie uzasadnienia pogorszenia się stanu wód***

151. Na wypadek gdyby Trybunał miał jednak stwierdzić pogorszenie się stanu ilościowego części wód podziemnych stanowiących przedmiot sporu, należy odnieść się do kwestii uzasadnienia.

152. Hiszpania podnosi, że w planie gospodarowania na lata 2016–2021 skorzystała z odstępstwa przewidzianego w art. 4 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej i na tej podstawie przesunęła realizację celów jakościowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. b), do 2022 r. lub 2027 r. Ma to być konieczne, ponieważ dyrektywa azotanowa nie jest przestrzegana w wystarczającym stopniu i nie można ograniczyć obszaru gruntów rolnych<sup>65</sup>.

153. Jak Komisja słusznie wyjaśniła na rozprawie, argument ten nie ma znaczenia dla niniejszego zarzutu, ponieważ art. 4 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej nie może uzasadniać pogorszenia się stanu wód podziemnych. Wynika to już z zakazu pogarszania ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i). Przewidziano tam, że zakaz ten obowiązuje z zastrzeżeniem stosowania art. 4 ust. 6 i 7, bez naruszenia art. 4 ust. 8 i z zastrzeżeniem stosowania art. 11 ust. 3 lit. j). Inaczej niż

<sup>62</sup> Zobacz pkt 50–57 powyżej.

<sup>63</sup> Zobacz pkt 59–62 powyżej.

<sup>64</sup> Zobacz pkt 50–57 powyżej.

<sup>65</sup> Strona 19 załącznika VIII do drugiego planu gospodarowania.

w przypadku nakazu poprawy ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii), nie wspomniano tam jednak o art. 4 ust. 4. Ponadto również w art. 4 ust. 4 stwierdzono, że przedłużenie okresu przejściowego jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że nie zachodzi dalsze pogarszanie się stanu zmienionej części wód.

154. Pogorszenie się stanu wód można zatem uzasadnić jedynie na podstawie art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej<sup>66</sup>. Hiszpania, jak sama wyraźnie wyjaśniła podczas rozprawy, nie korzysta jednak z tego uzasadnienia. W związku z tym nie ma potrzeby dalszego badania jego przesłanek.

155. Jeżeli Trybunał miałby stwierdzić pogorszenie się stanu wód podziemnych, owo pogorszenie nie byłoby tym samym uzasadnione.

### **3. Wniosek częściowy**

156. W świetle rozważań dotyczących zastosowania zakazu pogarszania należy jednak oddalić zarzut jego naruszenia.

#### ***E. Programy środków działania w rozumieniu art. 11 ramowej dyrektywy wodnej***

157. W ramach zarzutu trzeciego Komisja zauważa wreszcie, że Hiszpania nie uwzględniła w planie gospodarowania wodami w dorzeczu Gwadalkiwiru odpowiednich środków podstawowych i dodatkowych, uchybiając tym samym swoim zobowiązaniom z art. 11 ust. 1, art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz art. 11 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej.

158. W myśl art. 11 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu środków dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4.

159. W art. 11 ust. 3 list. a), c) i e) ramowej dyrektywy wodnej wymieniono niektóre z podstawowych środków, które muszą być zawarte w tych programach środków. Ustęp 4 dotyczy środków dodatkowych, które planuje się i podejmuje jako uzupełnienie środków podstawowych.

160. Podobnie jak cele, o których mowa w art. 4 ramowej dyrektywy wodnej, punkty krytyki zebrane w ramach tego zarzutu dotyczą różnych grup zagadnień.

161. Komisja koncentruje swoją krytykę na poszczególnych środkach mających na celu osiągnięcie dobrego stanu ilościowego odnośnych części wód podziemnych, tj. na wykonaniu nakazu poprawy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) ramowej dyrektywy wodnej. Zarzuty te nie są jednak przekonujące (zob. w tej kwestii pkt 1).

162. Oprócz tego w art. 4 ust. 1 lit. c) ramowej dyrektywy wodnej ustanowiono jednak zobowiązania dotyczące odnośnych obszarów ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, które także muszą zostać uwzględnione w ramach art. 11 ramowej dyrektywy wodnej. Jeden z zarzutów Komisji należy do tej kategorii i jest zasadny (zob. w tej kwestii pkt 2).

<sup>66</sup> Wyroki: z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 50; z dnia 4 maja 2016 r., Komisja/Austria (Schwarze Sulm), C-346/14, EU:C:2016:322, pkt 64; z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 75.

### **1. Poszczególne działania mające na celu wdrożenie nakazu poprawy i zakazu pogarszania zawartych w ramowej dyrektywie wodnej**

163. Uczestnicy postępowania spierają się co do różnych przewidzianych działań zmierzających do poprawy ilościowego stanu wód podziemnych, ale dyskusja ta nie jest celowa.

164. Program działań musi umożliwić osiągnięcie dobrego stanu w przewidzianych terminach. To od państwa członkowskiego zależy, w jaki sposób uzyska taki rezultat, jeżeli tylko nie uchybia przy tym konkretnym obowiązkom wynikającym z prawa Unii. Jeżeli Komisja uważa, że dany program jako taki jest niewystarczający, musi wykazać, że działania ogółem nie są wystarczające. Taki zarzut można by na przykład oprzeć na stwierdzonym już naruszeniu art. 5 ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ na podstawie niekompletnych informacji o części wód podziemnych trudno opracować odpowiednie działania. Nie jest to jednak przedmiotem zarzutów Komisji.

165. Komisja kwestionuje raczej poszczególne działania, nie wykazując, że braki te łącznie uniemożliwiają osiągnięcie celów, o których mowa w art. 4 ramowej dyrektywy wodnej. Poszczególne działania w oderwaniu od siebie Komisja może jednak co do zasady podważać wyłącznie ze względu na naruszenie innych uregulowań. Zarzuty Komisji nie idą jednak w tym kierunku. Nie opiera się ona też na konkretnych wymogach, które mogłyby wynikać z art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz art. 11 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej.

166. Już z tego powodu zarzut ten jest bezzasadny.

167. Tylko na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił tego stanowiska i mimo wszystko odniósł się do zastrzeżeń dotyczących poszczególnych działań niezależnych od obszaru ochrony, poddam je poniżej analizie. Nieistotna jest jednak argumentacja, która dotyczy okresu po upływie w dniu 29 czerwca 2016 r. terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii<sup>67</sup>.

#### **a) Legalizacja**

168. Komisja sprzeciwia się temu, by Hiszpania zezwoliła po raz pierwszy na nawadnianie terenów, podczas gdy były one nawadniane już w roku 2004 r. Ówczesny pobór był już jej zdaniem zbyt duży i nie można go teraz potwierdzać na piśmie.

169. W ten sposób Komisja myli jednak kwestię tego, w jakim zakresie prawo krajowe uznaje uzasadniony interes w tym, by co do zasady kontynuować nawadnianie, z kwestią tego, czy i jak ogółem należy ograniczyć nawadnianie. Jeżeli Hiszpania, wydając po raz pierwszy wspomniane zezwolenia, reguluje prawnie istniejące praktyki, nie oznacza to, że nie dochodzi do koniecznego ograniczenia. Hiszpania może bowiem mimo wszystko zmniejszać pobór na przykład w ten sposób, że – jak miało to miejsce przynajmniej w jednym przypadku – nabywa grunty rolne i wyłącza je z działalności. Nie wydaje się natomiast konieczne to, aby dokonywać niezbędnego ograniczenia akurat kosztem rolników, którzy nie posiadają jeszcze formalnego zezwolenia, ale w świetle prawa krajowego mogą dochodzić ochrony uzasadnionych oczekiwań co do kontynuacji nawadniania.

<sup>67</sup> Zobacz w tej kwestii pkt 90 powyżej.

## **b) Alokacja środków**

170. Komisja krytykuje również alokację środków. Pięćdziesiąt procent dostępnych środków budżetowych ma być przeznaczonych na poprawę i konsolidację planów nawadniania, a jedynie 0,34% na zamykanie nielegalnych studni i 1,12% na monitorowanie. Komisja nie wyjaśnia jednak, w świetle jakich kryteriów należy ocenić odpowiednią alokację środków, nie mówiąc już o udowodnieniu naruszenia tych kryteriów.

171. Argumentacja Hiszpanii dotycząca działań kontrolnych i wymierzania sankcji po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii wskazuje ponadto na to, że w istotnym zakresie przeprowadzono kontrole i ukarano naruszenia.

## **c) Doprowadzenie wód powierzchniowych dla celów nawadniania**

172. Ponadto Komisja zarzuca Hiszpanii, że w celu zmniejszenia poboru wód podziemnych przewiduje ona doprowadzanie wód powierzchniowych z sąsiednich obszarów. Różne zastrzeżenia podniesione przez Komisję wobec tego środka nie są jednak ostatecznie uzasadnione.

173. W zakresie, w jakim Komisja uważa, że taki środek powoduje jedynie zmianę lokalizacji obciążenia, nie można co prawda wykluczyć, że ta krytyka jest słuszna. Komisja nie podnosi jednak zarzutu i nie wykazuje pogorszenia stanu odnośnych wód powierzchniowych.

174. Komisja twierdzi też, że środek ten nie poprawia stanu chemicznego wód podziemnych. Nic nie wskazuje jednak na to, że naruszenie związane ze stanem chemicznym jest przedmiotem niniejszego postępowania. Poza tym argument ten nie wyklucza podjęcia przez Hiszpanię innych odpowiednich środków w celu poprawy stanu chemicznego wód podziemnych.

175. Mało przekonujący jest argument Komisji, zgodnie z którym stan zależnych od wód podziemnych ekosystemów nie poprawia się wskutek transferu wód. Jeżeli bowiem transfer wód powierzchniowych zmniejszy zużycie wód podziemnych, a wskutek przesączania być może nawet przyczyni się do ich zasilenia, będzie to korzystne dla tych ekosystemów.

176. Komisja twierdzi poza tym, że w oczekiwaniu na takie doprowadzenie pobór wód podziemnych był jeszcze większy, i przywołuje na poparcie tego faktu zezwolenia na nawadnianie wydane na czas określony dla 504 ha gruntów rolnych. Z bezspornych informacji przekazanych przez Hiszpanię wynika jednak, że są to już wcześniej nawadniane tereny, których status jedynie uregulowano prawnie.

177. Wreszcie Komisja podnosi, że nie jest jeszcze dostępna infrastruktura potrzebna do transferu wód. Naturalną cechą programu środków jest jednak to, że musi on być wdrażany stopniowo, aby w określonym momencie osiągnąć zamierzony efekt.

## **2. Zapobieżenie niekorzystnemu oddziaływaniu na obszar ochrony – pobór wód w Matalascañas**

178. Ponadto Komisja zarzuca Hiszpanii, że brak jest środków zmierzających do rozwiązania problemów wynikających z poboru wód na potrzeby Matalascañas.

179. Miejscowość ta leży w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru ochrony ZEP/LIC ES0000024 Doñana na wybrzeżu i ma wyraźnie turystyczny charakter. Dokonywany tam pobór wód wynoszący 2,5 hm<sup>3</sup> rocznie nie jest co prawda szczególnie duży w porównaniu do całkowitego poboru, ale w różnych artykułach naukowych wskazuje się go jako ewentualną przyczynę pogorszenia się w okolicy stanu siedliska o znaczeniu priorytetowym 3170\* – okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego<sup>68</sup>.

180. Takie niekorzystne oddziaływanie na chronione siedliska w rozumieniu dyrektywy siedliskowej ma znaczenie dla programu środków w rozumieniu art. 11 ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) i art. 6 ramowej dyrektywy wodnej oraz załącznikiem IV do niej państwa członkowskie oprócz ogólnych celów dotyczących jakości wód mają do 2015 r. spełnić również wszystkie normy i cele dotyczące odnośnych obszarów ochrony. W związku z tym program środków musi również obejmować zaprzestanie stwierdzonego już pogarszania się stanu chronionych typów siedlisk takich jak okresowe stawy<sup>69</sup>.

181. To szczególne zobowiązanie różni się od zobowiązania do podejmowania środków w celu ogólnego osiągnięcia dobrego stanu wód, ponieważ wymaga ochrony określonych siedlisk w ramach wyznaczonych obszarów ochrony. To, że Komisja nie wykazała, dlaczego podjęte środki łącznie nie są wystarczające, aby osiągnąć dobry stan ilościowy wód podziemnych na obszarze przyrodniczym Doñana, nie wpływa zatem na to szczególne zobowiązanie.

182. W tym względzie wystarczy natomiast, że Komisja wykazała już prawdopodobieństwo istotnego niekorzystnego oddziaływania na chronione siedliska na obszarach ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Prawdopodobieństwo to dotyczy w szczególności stanu typu siedliska o znaczeniu priorytetowym 3170\* – okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego, w pobliżu Matalascañas.

183. W odpowiedzi na ten zarzut Hiszpania przedstawia badanie naukowe, które wykazało, że pobór wód w okolicy Matalascañas nie oddziałuje niekorzystnie na konkretny staw – Laguna Santa Olalla. Ustalenie to nie wyklucza jednak możliwości niekorzystnego oddziaływania na inne okresowe stawy, które są położone bliżej miejscowości lub zależą od innych przepływów wód podziemnych.

184. Hiszpania powinna była zatem przewidzieć w programie odpowiednie środki, aby zapobiec pogarszaniu się stanu chronionych typów siedlisk wskutek poboru wód podziemnych.

185. Wątpliwości co do pogorszenia się stanu nie usprawiedliwiają natomiast całkowitej rezygnacji ze środków. Pierwszym odpowiednim środkiem byłaby przynajmniej wspomniana już w związku z naruszeniem zakazu pogarszania w rozumieniu dyrektywy siedliskowej ocena tego, czy ma miejsce niekorzystne oddziaływanie na chronione typy siedlisk<sup>70</sup>. Mogłaby ona pokazać, czy konieczne są dalsze środki.

<sup>68</sup> M. Manzano i E. Custodio, El acuífero de Doñana y su relación con el medio natural, w: F. García-Novo i C. Marín (eds), *Doñana, Agua y Biosfera*, Confederación hidrográfica del Guadalquivir, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2016, s. 133 (137) [załącznik A.21 (s. 932) do skargi], komunikat hiszpańskiej Consejo Superior de Investigaciones Científicas (najwyższej rady ds. badań naukowych) skierowany do andaluzyjskiego rzecznika praw obywatelskich [załącznik A.26 [s. 1259 (1262)] do skargi], Tragsatec, *Seguimiento por teledetección de la superficie inundada de las lagunas de los mantos eólicos de Doñana y de la masa vegetal de su entorno* (maj 2016 r.), s. 53, [załącznik B.9 [s. 1195 (1247)] do odpowiedzi na skargę].

<sup>69</sup> Zobacz pkt 48 i nast. powyżej.

<sup>70</sup> Zobacz pkt 73 i 74 powyżej.

### 3. *Wniosek częściowy*

186. Hiszpania naruszyła zatem art. 11 w związku z art. 4 ust. 1 lit. c) ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ program środków zawarty w planie gospodarowania na lata 2016–2021 nie przewiduje środków zmierzających do zapobieżenia niekorzystnemu oddziaływaniu na chronione typy siedlisk na obszarze ochrony ZEPA/LIC ES0000024 Doñana w związku z poborem wody na potrzeby Matalascañas.

### VI. Koszty

187. Żądanie zwrotu kosztów zgłoszone przez Komisję i brak takiego żądania ze strony Hiszpanii nie mają żadnych praktycznych skutków. W myśl art. 138 § 3 regulaminu postępowania w razie bowiem częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron – jak w niniejszym przypadku – każda z nich pokrywa własne koszty.

### VII. Wnioski

188. Proponuję zatem, aby Trybunał wydał następujące rozstrzygnięcie:

- 1) Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, ponieważ Komisja Europejska wykazała prawdopodobieństwo istotnego niekorzystnego oddziaływania na chronione typy siedlisk na obszarach ochrony ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste oraz ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer wskutek poboru wód podziemnych, który miał miejsce od dnia 19 lipca 2006 r.
- 2) Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/60/WE ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej w związku z pkt 2.2 załącznika II do tej dyrektywy poprzez brak uwzględnienia przy szacowaniu poboru wód podziemnych poboru wody pitnej oraz poboru nielegalnego.
- 3) Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 11 w związku z art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2000/60/WE, ponieważ program środków zawarty w Plan Hidrológico del Guadalquivir 2016–2021 (planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2016–2021) nie przewiduje środków zmierzających do zapobieżenia niekorzystnemu oddziaływaniu na chronione typy siedlisk na obszarze ochrony ZEPA/LIC ES0000024 Doñana w związku z poborem wody na potrzeby Matalascañas.
- 4) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 5) Komisja Europejska i Królestwo Hiszpanii pokrywają własne koszty.