



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 24 czerwca 2021 r. *

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Chroniony obszar przyrodniczy Doñana (Hiszpania) – Dyrektywa 2000/60/WE – Ramy polityki wodnej Unii Europejskiej – Artykuł 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i), art. 5, art. 11 ust. 1, art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) i art. 11 ust. 4 – Pogorszenie się stanu części wód podziemnych – Brak dalszej charakterystyki części wód podziemnych, które określono jako zagrożone pogorszeniem się stanu – Odpowiednie środki podstawowe i dodatkowe – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 2 – Pogorszenie się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków

W sprawie C-559/19

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 22 lipca 2019 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo C. Hermes, E. Manhaeve i E. Sanfrutos Cano, a następnie C. Hermes, E. Manhaeve i M. Jáuregui Gómez, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Hiszpanii, które reprezentowali początkowo L. Aguilera Ruiz, a następnie J. Rodríguez de la Rúa Puig i M-J. Ruiz Sánchez, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.-C. Bonichot, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes Trybunału, pełniąca obowiązki sędziego pierwszej izby, M. Safjan, P.G. Xuereb, pełniący obowiązki sędziego pierwszej izby, i N. Jääskinen (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 września 2020 r.,

* Język postępowania: hiszpański.

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2020 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie, po pierwsze, art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1), zmienionej dyrektywą Rady 2013/64/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2013, L 353, s. 8) (zwanej dalej „dyrektywą 2000/60”), w związku z art. 1 lit. a) i pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60, art. 5 tej dyrektywy w związku z pkt 2.2 załącznika II do niej, a także art. 11 ust. 1 rzeczonyj dyrektywy, jej art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz jej art. 11 ust. 4, a po drugie, art. 6 ust. 2 dyrektywy 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 związku z jej art. 7, w odniesieniu do części wód podziemnych i siedlisk chronionego obszaru przyrodniczego Doñana (Hiszpania).

I. Ramy prawne

A. Dyrektywa 2000/60

- 2 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2000/60:

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

- a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu 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,
- [...]”.

- 3 Artykuł 4 ust. 1 lit. b) i c) oraz art. 4 ust. 4 tej dyrektywy stanowią:

„1. Czyniąc operacyjnymi programy działań określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczu:

[...]

- b) dla wód podziemnych

- (i) państwa członkowskie wdrażają działania konieczne, aby zapobiec lub ograniczyć dopływ zanieczyszczeń do wód podziemnych [zapobiec dopływowi zanieczyszczeń do wód podziemnych lub go ograniczyć] 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) państwa członkowskie wdrażają środki konieczne, aby odwrócić każdą znaczącą i ciągłą tendencję wzrostu stężenia każdego zanieczyszczenia wynikającego z wpływu działalności człowieka w celu stopniowej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych;

[...]

c) dla obszarów chronionych

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.

[...]

4. 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:

[...]”.

4 Artykuł 5 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia, że [zapewnia, 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 [w] 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”.

5 Artykuł 11 tej dyrektywy stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia ustalenie programu środków dla wszystkich obszarów dorzeczy lub częściach [części] międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4. Takie programy mogą odnosić się do środków wynikających z prawodawstwa przyjętego na poziomie krajowym i obejmujących całe terytorium państwa członkowskiego. Gdzie stosowne, państwo członkowskie może podejmować odpowiednie środki dla wszystkich obszarów dorzeczy i/lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium.

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 [mogą zwolnić z tych kontroli pobór lub piętrzenie], 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.

Państwa członkowskie mogą także przyjąć dalsze dodatkowe środki dla zapewnienia dodatkowej ochrony lub poprawy stanu wód objętych niniejszą dyrektywą, w tym realizację [w tym w ramach wykonania] odpowiednich umów międzynarodowych określonych w art. 1.

[...]”

6 Punkt 2.1 załącznika II do dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Charakterystyka wstępna”, stanowi:

„Państwa członkowskie wykonują wstępną charakterystykę wszystkich części wód podziemnych w celu oceny ich wykorzystania i oceny stopnia ryzyka niespełnienia przez nie celów ustalonych dla każdej części wód podziemnych na mocy art. 4. Państwa członkowskie mogą grupować części wód podziemnych do celów wstępnej charakterystyki. Analiza taka może wykorzystywać istniejące dane z zakresu hydrologii, geologii, pedologii, przeznaczenia gruntów, zrzutów, poboru wód i innych danych [inne dane], ale powinna określić:

- położenie i granice jednej części wód lub grupy części wód podziemnych,
- oddziaływania, na które podatna jest część wód lub części wód podziemnych, w tym:
 - rozproszone źródła zanieczyszczeń
 - punktowe źródła zanieczyszczeń
 - pobór wód

[...]”.

7 Punkt 2.2 załącznika II do tej dyrektywy, zatytułowany „Dalsza charakterystyka”, stanowi:

„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:

- charakterystyki geologicznej części wód podziemnych, w tym zasięgu i rodzaju jednostek geologicznych,
- charakterystyki hydrogeologicznej części wód podziemnych, w tym przewodności hydraulicznej, porowatości i spoistości,
- charakterystyki osadów powierzchniowych oraz gleb w zlewni, które zasilają zasoby wodne części wód podziemnych, w tym miąższość[ci], porowatość[ci], przewodność[ci] hydrauliczn[ej] oraz własności absorpcyjn[[ych] osadów i gleb,
- charakterystyk[i] warstwowości wód podziemnych w obrębie części wód podziemnych,
- 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] [danych wystarczających] do wyliczenia długoterminowej, średniorocznej wielkości ogólnego odnawiania [się] zasobów wodnych,
- charakterystyk[i] składu chemicznego wód podziemnych, obejmując[ej] specyfikację wkładu działalności człowieka. Państwa członkowskie mogą stosować typologie dla charakterystyki wód podziemnych przy ustanawianiu poziomów naturalnego tła dla tych części wód podziemnych”.

8 W pkt 2.1.2 załącznika V do rzeczonyj dyrektywy, zatytułowanym „Definicja stanu ilościowego”, „[p]oziom wód podziemnych” zdefiniowano 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 [przez długoterminową średnioroczną wartość 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 nimi wody powierzchniowe,
- wszelkie znaczne obniżenie [pogorszenie się] 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”.

B. Dyrektywa 92/43

9 Artykuł 1 lit. e) dyrektywy 92/43 brzmi następująco:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

e) stan ochrony siedliska przyrodniczego oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

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)”.

10 Artykuł 6 ust. 2 i 3 tej dyrektywy przewiduje:

„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 [które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do jego zagospodarowania], ale które może na nie [na ów teren] 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 wpłyn[ą] on[e] niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

11 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy [Rady] 79/409/EWG [z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1)] w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy [79/409], gdy ta ostatnia data jest późniejsza”.

II. Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

12 Doñana jest chronionym obszarem przyrodniczym położonym w południowo-zachodniej Hiszpanii (zwanym dalej „chronionym obszarem przyrodniczym Doñana”). Ów obszar obejmuje jednocześnie park narodowy Doñana, utworzony w 1969 r., i park przyrodniczy Doñana, utworzony w 1989 r. i rozszerzony w 1997 r. Decyzją Komisji 2006/613/WE z dnia 19 lipca 2006 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG wykaz terenów śródziemnomorskiego regionu biogeograficznego, mających znaczenie dla Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 259, s. 1), Komisja umieściła w tym wykazie trzy obszary chronione położone w tym ostatnim parku, a mianowicie Doñana, uznawany za obszar specjalnej ochrony i oznaczony kodem ZEPa/LIC ES0000024, Doñana Norte y Oeste, również uznawany za obszar specjalnej ochrony i oznaczony kodem ZEPa/LIC ES6150009, oraz Dehesa del Estero y Montes de Moguer, uznawany za specjalny obszar ochrony i oznaczony kodem ZEC ES6150012. Obszary te są chronione przepisami prawa Unii dotyczącymi ochrony przyrody. W szczególności okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana, oznaczone kodem 3170* jako typ siedliska o znaczeniu priorytetowym, stanowią ekosystem, który najlepiej je charakteryzuje i którego znaczenie zostało uznane na poziomie międzynarodowym, po pierwsze,

w Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzonej w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., a po drugie, przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), która w 1994 r. wpisała je na listę światowego dziedzictwa.

- 13 Dla celów stosowania dyrektywy 2000/60 chroniony obszar przyrodniczy Doñana włączono do jednej tylko części wód podziemnych, mianowicie do Almonte-Marismas (zwanej dalej „warstwą wodonośną Almonte-Marismas”) w Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009–2015 (planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015), zatwierdzonym na podstawie art. 13 tej dyrektywy przez Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (dekret królewski 355/2013 zatwierdzający plan gospodarowania wodami w dorzeczu Gwadalkiwiru) z dnia 17 maja 2013 r. (BOE nr 121 z dnia 21 maja 2013 r., s. 38229, zwanym dalej „planem hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015”). Plan ten został zastąpiony przez Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 (plan hydrologiczny dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021), zatwierdzony przez Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (dekret królewski 1/2016 zatwierdzający rewizję planów hydrologicznych dla obszarów dorzeczy Kantabrii Zachodniej, Gwadalkiwiru, Ceuty, Melilli, Segury i Júcar, jak również hiszpańskiej części obszarów dorzeczy Kantabrii Wschodniej, Miño-Sil, Duero, Tagu, Gwadiany i Ebro) z dnia 8 stycznia 2016 r. (BOE nr 16 z dnia 19 stycznia 2016 r., s. 2972, zwany dalej „planem hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021”). W tym drugim planie warstwę wodonośną Almonte-Marismas podzielono na pięć części wód podziemnych, mianowicie na Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte i La Rocina (zwane dalej „warstwą wodonośną Doñana”).
- 14 W 2009 r. Komisja otrzymała liczne skargi informujące o pogorszeniu się stanu siedlisk na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana. W skargach tych wskazano w szczególności na nadmierną eksploatację części wód podziemnych na tym obszarze, z którymi połączone są tereny podmokłe rzeczonoego obszaru przyrodniczego. Obawy wyrażone we wspomnianych skargach przekazano też do wiadomości Parlamentu Europejskiego w formie pytań na piśmie lub petycji.
- 15 W dniu 17 października 2014 r., w wyniku postępowania wszczętego w ramach mechanizmu EU-Pilot dotyczącego stosowania europejskiego prawa ochrony środowiska przez Królestwo Hiszpanii, Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia, informując je, że jej zdaniem uchybiło ono, po pierwsze, zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60 w związku z jej art. 1 lit. a) i pkt 2.1.2 załącznika V do niej, art. 5 tej dyrektywy w związku z pkt 2.2 załącznika II do niej, a także art. 11 ust. 1 rzeczonoj dyrektywy, jej art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz jej art. 11 ust. 4, a po drugie, zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 w związku z jej art. 7, w odniesieniu do części wód podziemnych oraz siedlisk na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana.
- 16 W dniu 11 lutego 2015 r. Królestwo Hiszpanii odpowiedziało na to wezwanie do usunięcia uchybienia.

- 17 Zbadawszy odpowiedź Królestwa Hiszpanii, Komisja skierowała do niego w dniu 29 kwietnia 2016 r. uzasadnioną opinię (zwaną dalej „uzasadnioną opinią”), w której podtrzymała wyrażone przez siebie w wezwaniu do usunięcia uchybienia stanowisko, zgodnie z którym to państwo członkowskie:
- po pierwsze, nie przyjęło środków koniecznych do tego, aby zapobiec pogorszeniu się stanu części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana;
 - po drugie, nie dokonało dalszej charakterystyki wszystkich części wód podziemnych warstwy wodonośnej Almonte-Marqua, które były zagrożone pogorszeniem się stanu;
 - po trzecie, nie opracowało odpowiednich środków podstawowych i dodatkowych w celu włączenia tych środków do planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 oraz do planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, a także
 - po czwarte, nie przyjęło odpowiednich środków w celu uniknięcia pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków znajdujących się na obszarach chronionych w regionie Doñana, w szczególności na obszarach Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), o których mowa w pkt 12 niniejszego wyroku.
- 18 W uzasadnionej opinii Komisja wezwała Królestwo Hiszpanii do usunięcia stwierdzonych uchybień przed dniem 29 czerwca 2016 r.
- 19 W dniu 9 sierpnia 2016 r. Królestwo Hiszpanii udzieliło odpowiedzi na uzasadnioną opinię, informując Komisję o środkach przyjętych w celu usunięcia tych uchybień, które to środki są zasadniczo objęte planem hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021. Królestwo Hiszpanii wskazało również na środki przyjęte w specjalnym planie gospodarowania obszarami nawadniania położonymi na północ od kompleksu leśnego Doñana, zatwierdzonym w 2014 r. (zwanym dalej „specjalnym planem nawadniania dotyczącym Doñana z 2014 r.”).
- 20 Uznawszy, że środki, o których poinformowało Królestwo Hiszpanii, były niewystarczające, aby położyć kres sytuacji uchybienia zgłoszonej w odniesieniu do chronionego obszaru przyrodniczego Doñana, Komisja postanowiła w dniu 24 stycznia 2019 r. wnieść niniejszą skargę.

III. W przedmiocie wniosku o zezwolenie na przedstawienie nowych dowodów po zamknięciu pisemnego etapu postępowania

- 21 Pismem z dnia 14 kwietnia 2021 r. Królestwo Hiszpanii złożyło wniosek o zezwolenie mu na przedstawienie nowych dowodów po zamknięciu pisemnego etapu postępowania na podstawie art. 128 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem i przedłożyło Trybunałowi dokument zatytułowany „Ostateczne sprawozdanie ze wspólnej misji w zakresie aktywnego monitorowania parku narodowego Doñana prowadzonej przez Centrum Światowego Dziedzictwa/IUCN/Ramsar”, wysłany temu państwu członkowskiemu przez UNESCO w dniu 8 kwietnia 2021 r.

- 22 Zgodnie z art. 128 § 2 regulaminu postępowania strona zamierzająca przedstawić nowe dowody lub wnioski dowodowe po zamknięciu pisemnego etapu postępowania uzasadnia opóźnienie w ich złożeniu, a prezes może, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, wyznaczyć drugiej stronie termin na ustosunkowanie się do tych dowodów.
- 23 W niniejszym przypadku Trybunał dysponuje już większością informacji zawartych w tym sprawozdaniu i uważa, że posiada wystarczającą wiedzę, by wydać orzeczenie, a sprawa nie wymaga rozstrzygnięcia na podstawie nowych dowodów, które nie były przedmiotem dyskusji między stronami. W związku z tym wniosek Królestwa Hiszpanii nie zostaje uwzględniony.

IV. W przedmiocie skargi

- 24 Na poparcie skargi Komisja podnosi, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie dyrektywy 2000/60 w odniesieniu do części wód podziemnych obszarów chronionych położonych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana, a także zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie dyrektywy 92/43 w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków znajdujących się na tych obszarach.

A. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 2000/60

- 25 Komisja zarzuca zasadniczo Królestwu Hiszpanii, że nie przyjęło ono wszystkich środków wymaganych dyrektywą 2000/60, aby zaradzić pogorszeniu się stanu części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana. Jej zdaniem pogorszenie to spowodowane jest w szczególności działalnością antropogeniczną skutkującą zmianą równowagi między poborem wód podziemnych a ich odnawianiem się.
- 26 Komisja podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60 w związku z jej art. 1 lit. a) i pkt 2.1.2 załącznika V do niej, drugi – naruszenia art. 5 tej dyrektywy w związku z pkt 2.2 załącznika II do tej dyrektywy, a trzeci – naruszenia art. 11 ust. 1, art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz art. 11 ust. 4 rzeczonyj dyrektywy.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego

a) Argumentacja stron

- 27 Komisja twierdzi, że Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60, ponieważ nie przyjęło środków koniecznych do tego, aby zapobiec pogorszeniu się stanu części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana. Podnosi ona, że ów przepis w związku z pkt 2.1.2 załącznika V do tej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek unikania sytuacji, w których działania antropogeniczne zmieniają poziom wód podziemnych, powodując w ten sposób szkody w ekosystemach lądowych bezpośrednio uzależnionych od tych części wód.
- 28 Komisja podkreśla w szczególności, że plan hydrologiczny dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 oraz plan hydrologiczny dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 świadczą o tym, iż Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60.

- 29 Otóż, po pierwsze, wskazując błędnie w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, że warstwa wodonośna Almonte-Marismas charakteryzuje się „dobrym stanem ilościowym” w rozumieniu pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60, Królestwo Hiszpanii umniejszyło kwestię stałego pogarszania się stanu spowodowanego nadmierną eksploatacją warstw wodonośnych w regionie Doñana poprzez zbytni i stale rosnący pobór wody na potrzeby gruntów nawadnianych i nie przyjęło środków niezbędnych do uniknięcia tego pogarszania się. Komisja podkreśla w tym względzie, że obniżenie się poziomu wód podziemnych we wspomnianej warstwie wodonośnej spowodowało zakwaszenie lagun okresowych, wyrządzając w ten sposób znaczne szkody w ekosystemach lądowych bezpośrednio uzależnionych od owej warstwy wodonośnej.
- 30 Po drugie, Komisja twierdzi, że podnoszone pogorszenie znalazło potwierdzenie w fakcie zatwierdzenia planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, w którym warstwę wodonośną Almonte-Marismas podzielono na pięć części wód podziemnych. Komisja wskazuje, że w tym planie hydrologicznym oficjalnie uznano, że trzy z tych części wód, mianowicie Marismas, Almonte i La Rocina (zwane dalej „trzema częściami wód”), charakteryzują się złym stanem ilościowym i że dwie z nich, mianowicie Marismas i Almonte, wykazywały także zły stan chemiczny.
- 31 Wreszcie, Komisja podkreśla, że pogarszanie się stanu trzech części wód zasilających warstwę wodonośną Almonte-Marqua trwa nadal, o czym świadczy raport Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (konfederacji hydrograficznej Gwadalkiwiru, Hiszpania), i dalej powoduje szkody w ekosystemach lądowych bezpośrednio uzależnionych od tych części wód, nawet po przyjęciu środków zawartych w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.
- 32 Królestwo Hiszpanii kwestionuje argumenty Komisji i twierdzi, że obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60 przestrzegano w pełni w pierw w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, a następnie w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.
- 33 Po pierwsze, Królestwo Hiszpanii podnosi, że art. 4 ust. 4 dyrektywy 2000/60 przewiduje możliwość odroczenia przestrzegania obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy dla stopniowego osiągnięcia „celów dla części wód”. Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że skorzystało z tej możliwości, gdy po wejściu w życie planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 stwierdziło, iż nie było możliwe osiągnięcie celu dobrego stanu ilościowego warstwy wodonośnej Almonte-Marismas, w szczególności w odniesieniu do trzech części wód.
- 34 Po drugie, Królestwo Hiszpanii podnosi, że opracowano odpowiednie środki w celu zastosowania się do przepisów dyrektywy 2000/60 i uniknięcia w ten sposób dalszego pogorszenia się stanu odnośnych części wód. Środki te obejmują zmniejszenie o około 10% całkowitego poboru wody z części wód, uznanie trzech części wód, które nie są w stanie osiągnąć celu w postaci „dobrego stanu ilościowego”, za części wód „zagrożone nieosiągnięciem dobrego stanu ilościowego”, zastąpienie poboru wód podziemnych poborem wód powierzchniowych, intensyfikację od 2015 r. kontroli w regionie Doñana w celu unikania poboru wód bez zezwolenia, a także wszczęcie postępowań karnych i zamknięcie nielegalnych studni głębinowych. Królestwo Hiszpanii podnosi, że przyjęte środki okazały się skuteczne, ponieważ z jednej strony stałe pogarszanie się stanu części wód Almonte ustało, a z drugiej strony stan części wód La Rocina i Marismas uległ poprawie.

b) Ocena Trybunału

- 35 Na wstępie należy przypomnieć, że dyrektywa 2000/60 jest dyrektywą ramową wydaną na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE). Ustanawia ona wspólne zasady i ogólne ramy działania na rzecz ochrony wód i zapewnia koordynację, integrację, jak i – długoterminowo – rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na ochronę i zrównoważone korzystanie z wód w ramach Unii Europejskiej. Wspólne zasady i ogólne ramy działania, które ustanawia dyrektywa, mają być następnie rozwinięte przez państwa członkowskie, które wydają przepisy szczególne w terminie przewidzianym w owej dyrektywie. Dyrektywa ta nie zmierza jednak do całkowitej harmonizacji uregulowań w państwach członkowskich w dziedzinie wód (wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy 2000/60 celem jej jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz ekosystemów lądowych bezpośrednio od nich uzależnionych (wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 36).
- 37 Zatem ostateczny cel dyrektywy 2000/60 polega na osiągnięciu w drodze skoordynowanego działania „dobrego stanu” wszystkich wód w Unii, w tym wód podziemnych.
- 38 Cele środowiskowe, które państwa członkowskie są zobowiązane osiągnąć w odniesieniu do wód podziemnych, są określone w art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60.
- 39 Przepis ten przewiduje dwa odrębne, aczkolwiek nierozzerwalnie ze sobą związane obowiązki. Po pierwsze, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) tej dyrektywy państwa członkowskie wdrażają działania konieczne, aby zapobiec dopływowi zanieczyszczeń do wód podziemnych lub go ograniczyć i aby zapobiec pogarszaniu się stanu wszystkich części wód podziemnych. Po drugie, na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) i (iii) rzeczony dyrektywy państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód podziemnych w celu osiągnięcia dobrego stanu tych wód najpóźniej do roku 2015. Oznacza to, że pierwszy obowiązek wynikający z art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60 stanowi obowiązek zapobiegania pogorszeniu się stanu wszystkich części wód podziemnych, podczas gdy drugi obowiązek, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) i (iii) tej dyrektywy, stanowi obowiązek poprawy tego stanu (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 69).
- 40 Ponadto art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60 ustanawia związek między środkami ochrony niezbędnymi do zapobieżenia pogorszeniu się stanu wszystkich części wód podziemnych, które to środki państwa członkowskie są zobowiązane przyjąć na podstawie tego przepisu, i uprzednim istnieniem planu gospodarowania wodami dla danego obszaru dorzecza (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i in., C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 52).
- 41 Poza tym należy przypomnieć, że aby zapewnić realizację przez państwa członkowskie celów jakościowych zamierzonych przez prawodawcę Unii, czyli ochronę lub przywrócenie dobrego stanu ilościowego i chemicznego wód podziemnych, dyrektywa 2000/60 przewiduje szereg przepisów, w szczególności art. 5 i 11 oraz załącznik V do tego aktu, ustanawiających złożony proces składający się z wielu szczegółowo uregulowanych etapów w celu umożliwienia państwom

członkowskim wdrożenia niezbędnych środków w zależności od specyfiki i charakterystyki części wód zidentyfikowanych na ich terytoriach (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 41, 42).

- 42 Wreszcie, z brzmienia, systematyki i celu art. 4 dyrektywy 2000/60 wynika, że obowiązki przewidziane w jej art. 4 ust. 1 lit. a) i b) w odniesieniu do wód powierzchniowych i wód podziemnych mają charakter wiążący (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 72).
- 43 Wynika stąd, że – jak podnosi Komisja – art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60 nie ogranicza się do programowego sformułowania zwyczajnych celów planów gospodarowania, lecz wywiera wiążące skutki na każdym etapie procedury ustanowionej w tej dyrektywie, jak tylko zostanie ustalony stan ekologiczny odnośnej części wód (wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 73).
- 44 W ramach niniejszego zarzutu Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że naruszyło jedynie obowiązek zapobiegania pogorszeniu się stanu części wód podziemnych, przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60.
- 45 Wynika stąd, że od razu należy oddalić argument Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którym art. 4 ust. 4 dyrektywy 2000/60 pozwalał mu na odroczenie przestrzegania obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy w szczególności w odniesieniu do trzech części wód znajdujących się na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana. Jak wskazała bowiem rzecznik generalna w pkt 153 opinii, wyjątek dotyczący odroczenia realizacji celów określonych w art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60 ma zastosowanie wyłącznie do obowiązku poprawy przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii), a nie do obowiązku zapobiegania pogorszeniu się stanu, o którym mowa w ppkt (i), a którego naruszenie Komisja zarzuca w niniejszej sprawie.
- 46 W odniesieniu do kwestii, czy Królestwo Hiszpanii uchybiło obowiązkowi zapobiegania pogorszeniu się stanu części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana z naruszeniem art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60, przede wszystkim należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na Komisji spoczywa obowiązek wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i przedstawienia Trybunałowi dowodów niezbędnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu [zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2020 r., Komisja/Cypr (Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych), C-248/19, niepublikowany, EU:C:2020:171, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 47 Następnie, dopiero gdy Komisja przedstawi wystarczające dowody w celu wykazania istnienia zarzucanego uchybienia, na państwie członkowskim spoczywa ciężar rzeczowego i szczegółowego podważenia przedstawionych w tym zakresie dowodów i wynikających z nich konsekwencji [zob. analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Komisja/Irlandia (System odprowadzania i oczyszczania ścieków), C-427/17, niepublikowany, EU:C:2019:269, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 48 Wreszcie, zgodnie z orzecznictwem z systematyki art. 4 dyrektywy 2000/60 wynika, że pogorszenie się stanu części wód, nawet o charakterze przejściowym, jest dozwolone jedynie przy spełnieniu surowych warunków oraz że próg, powyżej którego stwierdza się naruszenie

obowiązku zapobiegania pogorszeniu się stanu części wód, musi być nisko określony (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 67).

- 49 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 123–134 opinii, pojęcie „pogorszenia się” w rozumieniu tego przepisu w kontekście wód podziemnych, które są już w złym stanie, zakłada dodatkowe zwiększenie istniejącego już deficytu, a zatem rosnącą nadmierną eksploatację w porównaniu z wcześniejszą sytuacją. W tym względzie brak równowagi pomiędzy poborem wód podziemnych a ich zasilaniem oznacza, że część wód podziemnych nie znajduje się w dobrym stanie ilościowym określonym w pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60, lecz nie stanowi on sam w sobie pogorszenia się stanu w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) tej dyrektywy. Przyjęcie środków koniecznych do osiągnięcia tej równowagi, takich jak zaprzestanie nadmiernego poboru, a tym samym do osiągnięcia dobrego stanu danej części wód podziemnych jest objęte obowiązkiem poprawy na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) tej dyrektywy. W związku z tym tak długo, jak nie wzrasta stopień nadmiernej eksploatacji części wód podziemnych w złym stanie ilościowym, nie dochodzi do pogorszenia się tego stanu, które jest sprzeczne z obowiązkiem przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rzeczonej dyrektywy.
- 50 Komisja uważa, że doszło do pogorszenia się stanu części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60, ponieważ, po pierwsze, plan hydrologiczny dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 zawiera błąd dotyczący kwalifikacji stanu ilościowego warstwy wodonośnej Almonte-Marismas, po drugie, w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 uznano, że trzy części wód charakteryzują się „złym stanem ilościowym”, a po trzecie, w wyniku niewystarczających środków przyjętych w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 stan trzech części wód uległ pogorszeniu.
- 1) W przedmiocie błędu dotyczącego kwalifikacji stanu ilościowego warstwy wodonośnej Almonte-Marismas, popełnionego w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015*
- 51 Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii przede wszystkim, że błędnie wskazało w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, iż warstwa wodonośna Almonte-Marismas charakteryzuje się „dobrym stanem ilościowym” w rozumieniu pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60, w związku z czym uznało ono, że poziom wód podziemnych wspomnianej warstwy wodonośnej nie podlega zmianom antropogenicznym, które mogłyby spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych przewidzianych w tej dyrektywie, lub nie może spowodować szkody środowiskowej w ekosystemach bezpośrednio zależnych od tej warstwy wodonośnej. Zdaniem Komisji ta błędna kwalifikacja stanowi dowód na to, że Królestwo Hiszpanii nie ustanowiło środków koniecznych do zapobieżenia pogorszeniu się stanu części wód podziemnych w regionie Doñana, w szczególności w celu zmniejszenia nadmiernego poboru wody.
- 52 Jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, w dniu zatwierdzenia planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, czyli w dniu 17 maja 2013 r., istniały wystarczające przesłanki pozwalające uznać, że warstwa wodonośna Almonte-Marismas nie spełnia warunków wymaganych do zakwalifikowania jej jako części wód charakteryzujących się „dobrym stanem ilościowym” w rozumieniu pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60.

- 53 Komisja przedstawiła bowiem szereg dokumentów pochodzących z różnych źródeł naukowych i oficjalnych, które załączyła do skargi i z których wynika, że w chwili zatwierdzenia tego planu warstwa wodonośna Almonte-Marismas mogła nie osiągnąć celów określonych w dyrektywie 2000/60 ze względu na zmiany antropogeniczne, a w szczególności na nadmierny pobór wody przez grunty nawadniane w regionie Doñana.
- 54 Ponadto, jak podnosi Komisja, plan zagospodarowania przestrzennego regionu Doñana, zatwierdzony przez Decreto 341/2003 del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento (dekret 341/2003 rządu wspólnoty autonomicznej Andaluzji w sprawie zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego regionu Doñana i utworzenia komisji monitorującej) z dnia 9 grudnia 2003 r. (BOJA nr 22 z dnia 3 stycznia 2004 r., s. 2866), zalecił już hiszpańskiej administracji wodnej uznanie całej warstwy wodonośnej Almonte-Marismas za nadmiernie eksploatowaną lub zagrożoną nadmierną eksploatacją w celu zmniejszenia ryzyka nadmiernej eksploatacji i pogorszenia jakości wód w tej warstwie wodonośnej.
- 55 Jednakże o ile okoliczności wskazane w pkt 53 i 54 niniejszego wyroku, które dotyczą lat 2003, 2008, 2009 i 2012, mogą dowodzić tego, że w dniu zatwierdzenia planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 warstwa wodonośna Almonte-Marismas nie wykazywała „dobrego stanu ilościowego” w rozumieniu pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60, o tyle takie okoliczności nie pozwalają na stwierdzenie, że dokonana w owym planie błędna kwalifikacja stanu ilościowego tej warstwy wodonośnej doprowadziła do pogorszenia się stanu części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana w rozumieniu pkt 48 niniejszego wyroku.
- 56 Z powyższego wynika, że Komisja nie wykazała, iż Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60, gdy dokonało błędnej kwalifikacji stanu ilościowego części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015.
- 2) W przedmiocie uznania w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, że trzy części wód charakteryzują się „złym stanem ilościowym”*
- 57 Komisja utrzymuje, że dowód na pogorszenie się stanu ilościowego warstwy wodonośnej Almonte-Marismas wynika z faktu, iż przy zatwierdzaniu planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 w styczniu 2016 r. rzeczoną warstwę wodonośną podzielono na pięć części wód, z których trzy uznano za charakteryzujące się „złym stanem ilościowym” w rozumieniu pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60. Zdaniem Komisji zmiana tego planu stanowi dorozumiany przejaw pogorszenia się stanu części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana w porównaniu z ich stanem określonym w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015.
- 58 Takiej argumentacji nie można jednak uwzględnić.
- 59 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika bowiem, że nowa kwalifikacja stanu ilościowego części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana jest jedynie konsekwencją podziału całości warstwy wodonośnej Almonte-Marismas na pięć odrębnych części wód w celu dokonania jej oceny. Z uwagi bowiem na ów podział zły stan ilościowy trzech

części wód stał się widoczny, podczas gdy w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 warstwa wodonośna Almonte-Marismas, którą oceniano jako całość, była uznawana za charakteryzującą się dobrym stanem ilościowym.

- 60 Otóż, jak wykazało Królestwo Hiszpanii, po zatwierdzeniu planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 stopniowo gromadzone informacje dowiodły tego, że ów plan nie był precyzyjny pod względem technicznym, jeśli chodzi o pierwsze środki służące wdrożeniu dyrektywy 2000/60. Z tego względu warstwę wodonośną Almonte-Marismas podzielono na pięć odrębnych części wód w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, aby móc łatwiej zlokalizować problemy na poziomie terytorialnym, dokładniej określić obszary narażone na ryzyko nieosiągnięcia celów wyznaczonych w tej dyrektywie i wypracować w ten sposób skuteczniejszą i właściwszą odpowiedź polegającą głównie na ograniczeniu poboru wód podziemnych.
- 61 Ponadto dowody przedstawione przez Komisję nie pozwalają wykazać, że trzy części wód uznane za charakteryzujące się „złym stanem ilościowym” były w lepszym stanie przed podziałem warstwy wodonośnej Almonte-Marismas. Przeciwnie, jak wynika z pkt 52 niniejszego wyroku, dokumenty dostarczone przez Komisję dowodzą istnienia – przed zatwierdzeniem planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 – wystarczających przesłanek pozwalających uznać, że owa warstwa wodonośna nie charakteryzuje się dobrym stanem ilościowym. W związku z tym ze wskazania w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 złego stanu ilościowego trzech części wód nie można wywnioskować, że ów stan uległ dalszemu pogorszeniu w porównaniu ze stanem wskazanym w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015.
- 62 Wynika z tego, że Komisja nie wykazała, iż zmiana określonej w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 kwalifikacji warstwy wodonośnej Almonte-Marismas uznanej za charakteryzującą się „dobrym stanem ilościowym”, polegająca na wskazaniu w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, że trzy części wód są w „złym stanie ilościowym”, była konsekwencją pogorszenia się stanu rzeczonoj warstwy wodonośnej zdefiniowanego w pkt 48 niniejszego wyroku.

3) W przedmiocie pogorszenia się stanu części wód chronionego obszaru przyrodniczego Doñana w następstwie niewystarczających środków przyjętych w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021

- 63 Komisja utrzymuje, że w następstwie niewystarczających środków przyjętych w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 „pogorszenie się” stanu w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60 trwa nadal i tendencja ta nie uległa odwróceniu, co rodzi ryzyko, że nie uda się osiągnąć dobrego stanu ilościowego trzech części wód w terminach przewidzianych w rzeczonoj dyrektywie.
- 64 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia należy oceniać na podstawie sytuacji występującej w danym państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, przy czym Trybunał nie może uwzględnić zmian, które nastąpiły w okresie późniejszym [zob. wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Komisja/Irlandia (System odprowadzania i oczyszczania ścieków), C-427/17, niepublikowany, EU:C:2019:269, pkt 140 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 65 Ponieważ w niniejszym przypadku termin wyznaczony w uzasadnionej opinii przypadł na dzień 29 czerwca 2016 r., należy odrzucić część dowodów przedstawionych przez Komisję w celu wykazania ciągłego pogarszania się stanu ilościowego części wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana, a w szczególności większość artykułów opublikowanych w prasie hiszpańskiej oraz raporty organizacji pozarządowej „World Wildlife Fund” (WWF), które zawierają informacje dotyczące lat 2017, 2018 i 2019.
- 66 Jeśli chodzi o kwestię, czy Królestwo Hiszpanii uchybiło ciążącemu na nim obowiązkowi zapobieżenia pogorszeniu się stanu tych części wód do dnia 29 czerwca 2016 r., Komisja uważa zasadniczo, że aktualnego i ciągłego pogarszania się stanu ilościowego owych części wód dowodzą, po pierwsze, nadmierny i ciągły pobór wód podziemnych w regionie Doñana, a po drugie, pogorszenie się stanu wód powierzchniowych i ekosystemów.
- 67 Co się tyczy nadmiernego i ciągłego poboru wód podziemnych w regionie Doñana, Komisja utrzymuje, że różne dowody wynikające z badań naukowych, raportów władz hiszpańskich i artykułów prasowych, których kopie załączyła do skargi, potwierdzają powolny i stały wzrost od 2000 r. powierzchni nawadnianej w regionie Doñana.
- 68 Tymczasem, wprawdzie tego rodzaju dowody mogą stanowić poszlaki ciągłej i nadmiernej eksploatacji warstwy wodonośnej Almonte-Marquita, dokumenty te nie dowodzą jednak tego, że taka nadmierna eksploatacja nasiliła się jeszcze bardziej, powodując pogorszenie się stanu rzeczonoj warstwy wodonośnej po zatwierdzeniu w dniu 8 stycznia 2016 r. planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.
- 69 Dokumenty przedstawione przez Komisję, w szczególności raport konfederacji hydrograficznej Gwadalkiwiru z kwietnia 2017 r. w sprawie stanu warstwy wodonośnej Almonte-Marismas za rok hydrologiczny 2015–2016, jak również raport Defensor del Pueblo (hiszpańskiego rzecznika praw obywatelskich) z dnia 10 sierpnia 2018 r., które załączono do skargi, ograniczają się bowiem do sformułowania ostrzeżenia, że stałe wykorzystywanie zasobów wód podziemnych zagraża dobremu stanowi tej warstwy wodonośnej i zależnych od niej ekosystemów lądowych, co może rodzić ryzyko nieosiągnięcia dobrego stanu ilościowego w odniesieniu do trzech części wód uznanych za charakteryzujące się złym stanem ilościowym. Natomiast fakt, iż części wód podziemnych pozostają w złym stanie ilościowym, nie oznacza sam w sobie, jak wskazano w pkt 49 niniejszego wyroku, że ów stan pogorszył się jeszcze po zatwierdzeniu planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.
- 70 Ponadto, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 130 opinii, w przypadku złego stanu ilościowego wód podziemnych obowiązek zapobiegania pogorszeniu się tego stanu, przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60, nie może wymagać ograniczenia nadmiernego poboru wód podziemnych w takim zakresie, by osiągnąć równowagę między tym poborem wód podziemnych a ich zasilaniem. Równowaga ta odpowiada definicji dobrego stanu ilościowego w rozumieniu pkt 2.1.2 zdanie pierwsze załącznika V do tej dyrektywy, który należy osiągnąć w ramach obowiązku poprawy przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) i (iii) tej dyrektywy, którego przestrzeganie nie zostało zakwestionowane w ramach niniejszego zarzutu.
- 71 Z powyższych rozważań wynika zatem, że w przypadku złego stanu ilościowego części wód podziemnych, takiego jak stan stwierdzony w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, obowiązek zapobiegania pogorszeniu się stanu ilościowego tych części wód, przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60, wymaga jedynie, by pobór wód podziemnych nie wzrastał dalej, tak aby nie nasilać przyczyn stwierdzonego złego stanu

ilościowego. Tymczasem Komisja nie przedstawiła dowodu na to, że pobór wód podziemnych wzrósł po zatwierdzeniu planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, ani na to, że przyczyny złego stanu ilościowego warstwy wodonośnej Almonte-Marismas uległy nasileniu.

- 72 Królestwo Hiszpanii przekazało natomiast zebrane przez konfederację hydrograficzną Gwadalkiwiru dane z monitoringu wskazujące, że przynajmniej od 2015 r. wskaźnik stanu części wód podziemnych warstwy wodonośnej Almonte-Marismas świadczy o powrocie do jej poprzednich poziomów, co stanowi tendencję, którą można zaobserwować zarówno w odniesieniu do wszystkich części wód podziemnych warstwy wodonośnej Almonte-Marismas, jak i w odniesieniu do trzech części wód, w szczególności La Rocina. Należy zatem stwierdzić, że według dostępnych oficjalnych rejestrów od około 2015 r. części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana podlegają bardzo nieznacznej pozytywnej zmianie w wyniku wdrożenia konkretnych środków mających na celu ograniczenie poboru wód podziemnych w regionie Doñana.
- 73 W świetle powyższych rozważań należy uznać, że Komisja nie wykazała, iż zły stan ilościowy części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana uległ pogorszeniu wskutek zwiększonego poboru wody, co świadczy o naruszeniu obowiązku zapobiegania pogorszeniu się stanu wód podziemnych przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60.
- 74 Jeśli chodzi o pogorszenie się stanu wód powierzchniowych i ekosystemów, należy zauważyć, podobnie jak uczyniła to rzeczniczka generalna w pkt 149 opinii, że pogorszenie to może stanowić poszlakę co do złego stanu ilościowego danej części wód podziemnych, lecz nie świadczy ono o dodatkowym pogorszeniu się tego stanu. Ponadto Komisja nie wykazała też, że taka poszlaka wskazuje na pogorszenie się złego stanu ilościowego wszystkich części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana.
- 75 Wynika stąd, że Komisja nie wykazała pogorszenia się stanu trzech części wód w następstwie środków przyjętych w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.
- 76 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisja nie udowodniła, iż Królestwo Hiszpanii uchybiło ciążącemu na nim obowiązkowi zapobieżenia pogorszeniu się stanu części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego

a) Argumentacja stron

- 77 Komisja podnosi, że Królestwo Hiszpanii nie zastosowało prawidłowo art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/60 w związku z pkt 2.2 załącznika II do niej, ponieważ nie dokonało dalszej charakterystyki części wód podziemnych w regionie Doñana, które były zagrożone nieosiągnięciem celów wyznaczonych w rzeczonyj dyrektywie, i w konsekwencji nie określiło środków koniecznych do osiągnięcia tych celów.
- 78 Zarzuca ona zasadniczo Królestwu Hiszpanii, że w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 umniejszyło ono wpływ poboru wody na części wód podziemnych w regionie Doñana i nie zidentyfikowało części wód podziemnych, które były zagrożone nieosiągnięciem

rzeczonych celów. Jej zdaniem ta niewystarczająca wstępna charakterystyka doprowadziła do tego, że Królestwo Hiszpanii nie dokonało dalszej charakterystyki wymaganej w pkt 2.2 załącznika II do dyrektywy 2000/60, wskutek czego nie przyjęło środków koniecznych do osiągnięcia tych celów.

- 79 Ponadto Komisja utrzymuje, że dokonana w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 charakterystyka nie zaradziła naruszeniu przepisów dyrektywy 2000/60, ponieważ ta nowa charakterystyka jest niekompletna i nie spełnia wszystkich wymogów owej dyrektywy, w szczególności wymogów dotyczących prawidłowego określenia stanu ilościowego odnośnych części wód podziemnych. W tym względzie Komisja podnosi, po pierwsze, że podział warstwy wodonośnej Almonte-Marismas na pięć odrębnych części wód podziemnych nie zawiera wystarczająco dokładnego opisu stanu chemicznego i stanu ilościowego tych części wód, uniemożliwiając w ten sposób osiągnięcie celów określonych w dyrektywie 2000/60. Po drugie, Komisja wskazuje, że przy dokonywaniu charakterystyki tych części wód brakowało wystarczających informacji naukowych. Po trzecie, zauważa ona, że analiza oddziaływań i wpływu poboru wody na części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana wykazuje istotne braki.
- 80 Komisja dochodzi do wniosku, że władze hiszpańskie nie oceniły prawidłowo stanu ilościowego tych części wód, ponieważ odpowiednia ocena wykazałaby, iż wszystkie odnośne części wód były narażone na ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych określonych w dyrektywie 2000/60.
- 81 Królestwo Hiszpanii odrzuca te argumenty i podnosi, że zastosowało się w należyty sposób do nałożonego w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/60 obowiązku przeprowadzenia badania obejmującego wstępną charakterystykę odnośnych części wód podziemnych zgodnie ze specyfikacjami technicznymi określonymi w załącznikach II i III do tej dyrektywy. Badanie to przeprowadzono początkowo w 2013 r. w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, a następnie w 2016 r. w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.
- 82 W szczególności Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że dokonało odpowiedniej wstępnej charakterystyki części wód podziemnych obszaru dorzecza Doñana. Twierdzi ono, że w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 uznano ogólnie, iż warstwa wodonośna Almonte-Marismas charakteryzuje się „dobrym stanem ilościowym”, co zwalniało to państwo członkowskie z obowiązku przeprowadzenia badania obejmującego dalszą charakterystykę zgodnie z art. 5 dyrektywy 2000/60. Ponadto art. 4 ust. 3 wspomnianego planu hydrologicznego włączył tę warstwę wodonośną do części wód podziemnych o charakterze strategicznym przeznaczonych głównie do spożycia przez ludzi.
- 83 Poza tym Królestwo Hiszpanii twierdzi, że podczas przeglądu przeprowadzonego w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 zmieniono charakterystykę warstwy wodonośnej Almonte-Marismas i podzielono tę warstwę ze względów hydrogeologicznych oraz ze względów związanych z ochroną środowiska, a także z użytkowaniem gruntów i gospodarowaniem nimi. Podnosi ono, że ów podział tej warstwy wodonośnej na pięć odrębnych części wód podziemnych umożliwił bardziej precyzyjną i reprezentatywną ocenę stanu każdej z owych części wód, a także skuteczniejsze stosowanie programu środków ustanowionego w tym planie hydrologicznym. Zdaniem Królestwa Hiszpanii owa charakterystyka warstwy wodonośnej Almonte-Marismas jest nie tylko w pełni zgodna z przepisami dyrektywy 2000/60, lecz również odpowiednia i wystarczająca do sprawdzenia stopnia realizacji wyznaczonych w niej celów.

84 Wreszcie, Królestwo Hiszpanii, które podnosi, że charakterystykę, o której mowa w art. 5 dyrektywy, przeprowadzono na podstawie licznych analiz hydrologicznych zawierających dane i informacje, których ilość i jakość trudno porównać z ilością i jakością danych i informacji zawartych w innych planach hydrologicznych w Hiszpanii, twierdzi, iż analizy te należy uznać za ważne źródło informacji do celów niniejszego postępowania.

b) Ocena Trybunału

85 Aby spełnić cele środowiskowe określone w art. 4 dyrektywy 2000/60, państwa członkowskie muszą dysponować całościowym obrazem charakterystycznych cech odnośnych części wód.

86 W tym celu zgodnie z art. 3 dyrektywy 2000/60 państwa członkowskie określają w pierwszej kolejności dorzecza, przydzielają je do określonych obszarów dorzeczy i wyznaczają właściwe organy.

87 Następnie dokonują charakterystyki części wód zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/60 w związku z załącznikami II i III do niej. Stosownie do tego przepisu każde państwo członkowskie zapewnia, by w odniesieniu do każdego obszaru dorzecza leżącego na jego terytorium przeprowadzono analizę jego charakterystyk, przegląd wpływu działalności człowieka na stan wód podziemnych oraz analizę ekonomiczną korzystania z wód, w szczególności zgodnie ze specyfikacjami technicznymi określonymi we wspomnianych załącznikach II i III.

88 Artykuł 5 ust. 2 tej dyrektywy przewiduje, że analizy i przeglądy wskazane w ust. 1 tego artykułu podlegają przeglądowi i – gdzie konieczne – uaktualnieniu najpóźniej w ciągu trzynastu lat od dnia wejścia w życie rzeczony dyrektywy, a następnie co sześć lat.

89 W odniesieniu do specyfikacji technicznych należy zauważyć, że pkt 2 załącznika II do dyrektywy 2000/60 określa szczegółowo wymogi, które państwa członkowskie powinny spełnić przy wstępnej charakterystyce części wód podziemnych i – gdzie konieczne – przy dalszej charakterystyce.

90 W szczególności pkt 2.1 załącznika II do tej dyrektywy określa szczegóły tej wstępnej charakterystyki wszystkich części wód podziemnych w celu oceny ich wykorzystania oraz zakresu ryzyka niespełnienia przez nie ustalonych dla każdej części wód podziemnych celów przewidzianych w art. 4 tej dyrektywy.

91 Poza tym pkt 2.2 załącznika II do dyrektywy 2000/60 przewiduje, że po dokonaniu wstępnej charakterystyki wszystkich części wód podziemnych państwa członkowskie muszą dokonać dalszej charakterystyki tych części wód podziemnych, które określono jako zagrożone niespełnieniem rzeczonych celów, w celu ustalenia bardziej precyzyjnej oceny zakresu tego ryzyka i określenia wszelkich środków wymaganych na podstawie art. 11 tej dyrektywy. Owa dalsza charakterystyka powinna zawierać istotne informacje na temat wpływu działalności człowieka na stan rzeczonych części wód oraz, gdzie stosowne, istotne informacje dotyczące innych cech charakterystycznych odnośnych części wód podziemnych.

92 W ramach niniejszego zarzutu Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, po pierwsze, że nie dokonało tej dalszej charakterystyki w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, a po drugie, że dokonało jej w sposób niekompletny w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.

- 93 Na wstępie należy przypomnieć, że – jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 80 opinii – z art. 5 ust. 1 i art. 13 ust. 6 dyrektywy 2000/60 oraz z załącznika VII do niej wynika, że charakterystykę części wód podziemnych należy sporządzić przed przygotowaniem planu gospodarowania i że owa charakterystyka służy jako podstawa dla jego treści.
- 94 Ponadto, jak wskazano w pkt 52 niniejszego wyroku, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że w chwili opracowania planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 istniały wystarczające przesłanki pozwalające uznać, iż zdefiniowana w tym planie warstwa wodonośna Almonte-Marismas jest nadmiernie eksploatowana i zagrożona niespełnieniem celów określonych w dyrektywie 2000/60. W tym względzie należy stwierdzić, że w planie zagospodarowania przestrzennego regionu Doñana, o którym mowa w pkt 54 niniejszego wyroku, zaproponowano uznanie tej warstwy wodonośnej za nadmiernie eksploatowaną lub zagrożoną nadmierną eksploatacją. Ponadto Komisja przytacza w replice dwa raporty sporządzone przez Instituto Geológico y Minero de España (instytut geologiczny i górniczy Hiszpanii) i Consejo Superior de investigaciones Científicas (najwyższą radę ds. badań naukowych, Hiszpania), odpowiednio w 2009 r. i w 2017 r., załączone przez nią do skargi, w których również stwierdzono nadmierny pobór wód podziemnych we wspomnianej warstwie wodonośnej.
- 95 W tym względzie Królestwo Hiszpanii przyznaje, że ryzyko nieosiągnięcia celów określonych w dyrektywie 2000/60 przywołano już w pierwszym raporcie opublikowanym w 2004 r. i 2005 r., który sporządzono w ramach charakterystyki części wód podziemnych przewidzianej w art. 5 ust. 1 tej dyrektywy. Zaznacza ono jednak, że po przeprowadzeniu ogólnej oceny warstwy wodonośnej Almonte-Marismas uznało, iż w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 owa warstwa jako całość charakteryzuje się „dobrym stanem ilościowym”, co zwalniało to państwo członkowskie z obowiązku przeprowadzenia badania obejmującego dalszą charakterystykę zgodnie z art. 5 tej dyrektywy. Ponadto Królestwo Hiszpanii podnosi, że owa ocena została poprawiona i ulepszona, gdy uzyskało ono bardziej szczegółowe informacje, oraz że zgodnie z harmonogramem przewidzianym w dyrektywie 2000/60 musiało czekać na publikację planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, aby przedstawić stwierdzone ulepszenia.
- 96 Tymczasem, jak wynika z pkt 84–87 opinii rzecznik generalnej, „ogólna ocena” wspomniana w punkcie poprzednim nie pozwalała Królestwu Hiszpanii na wykluczenie ryzyka, że warstwa wodonośna Almonte-Marismas lub jej części mogą nie spełniać celów przewidzianych w art. 4 tej dyrektywy. W związku z tym ryzyko to trzeba było stwierdzić w ramach wstępnej charakterystyki wszystkich części wód podziemnych wymaganej w dyrektywie 2000/60 zgodnie z pkt 2.1 załącznika II do niej.
- 97 Ponadto, jak zauważyła też rzecznik generalna w pkt 87 opinii, zgodnie z pkt 2.2 załącznika II do dyrektywy 2000/60 dalsza charakterystyka jest konieczna, gdy istnieje ryzyko złego stanu ilościowego odnośnych części wód podziemnych, to znaczy gdy istnieje ryzyko, że część wód nie spełni celów przewidzianych w art. 4 tej dyrektywy. W konsekwencji Królestwo Hiszpanii nie może twierdzić, że ta dalsza charakterystyka odnośnych części wód podziemnych nie była ani konieczna, ani odpowiednia, ani wymagalna w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015, ponieważ bezsporne było, że takie ryzyko istniało i że nie można było go wykluczyć.

- 98 Z powyższych rozważań wynika, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 5 dyrektywy 2000/60, ponieważ w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 nie stwierdziło ryzyka, że warstwa wodonośna Almonte-Marismas nie osiągnie celów określonych w tej dyrektywie zgodnie z pkt 2.1 załącznika II do niej i w konsekwencji nie przedstawiło dalszej charakterystyki na podstawie pkt 2.2 załącznika II do rzeczonyj dyrektywy.
- 99 W tym względie należy przypomnieć, jak wynika z pkt 64 i 65 niniejszego wyroku, że istnienie uchybienia należy oceniać w niniejszej sprawie na podstawie sytuacji warstwy wodonośnej Doñana istniejącej w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to jest w dniu 29 czerwca 2016 r. Otóż w tym dniu obowiązywał już plan hydrologiczny dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, który zatwierdzono w dniu 8 stycznia 2016 r.
- 100 W tym planie Królestwo Hiszpanii dokonało dalszej charakterystyki na podstawie pkt 2.2 załącznika II do dyrektywy 2000/60. Jednakże Komisja podnosi, że wykorzystane w tym celu informacje naukowe były niewystarczające. Twierdzi ona, że w celu ustalenia stanu ilościowego części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana Królestwo Hiszpanii oparło się wyłącznie na zmianach poziomu wód warstwy wodonośnej Doñana, w szczególności na danych z sieci piezometrycznej Doñana, w związku z czym wnioski, które wysnuło na ich podstawie, są niekompletne w świetle wymogów wynikających z art. 5 dyrektywy 2000/60 w związku z pkt 2.2 załącznika II do niej.
- 101 Po pierwsze, Komisja twierdzi, że dostępne informacje naukowe były niewystarczające, by dokonać charakterystyki odnośnych części wód podziemnych w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021. W szczególności krytykuje ona fakt, że plan ten oparto na opracowanym przez konfederację hydrograficzną Gwadalkiwiru raporcie dotyczącym stanu warstwy wodonośnej Almonte-Marismas za rok hydrologiczny 2012–2013, który nie wskazuje punktu pomiaru poziomu wód podziemnych dla części wód podziemnych La Rocina i Marismas de Doñana. Należy jednak zaznaczyć, że Komisja nie wyjaśniła ani nie wykazała, że dane te mają zasadnicze znaczenie dla sporządzenia takiej charakterystyki. Ponadto Komisja ogranicza się do odesłania do portalu internetowego rządu hiszpańskiego, który zawiera informacje geograficzne, nie wyjaśniając sposobu znalezienia informacji, na które się ona powołuje.
- 102 Po drugie, Komisja zarzuca władzom hiszpańskim, że przeprowadziły szacunki, opierając się na poziomie piezometrycznym części wód podziemnych warstwy wodonośnej Doñana. Twierdzi ona, że owe szacunki uwzględniają jedynie zmiany poziomu wód tej warstwy wodonośnej, w związku z czym nie są one wystarczające do określenia stanu ilościowego części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana. Ponadto podnosi ona, że ogólna tendencja wszystkich piezometrów jest ujemna.
- 103 W tym względie należy stwierdzić przede wszystkim, że pkt 2.1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 przewiduje „reżim poziomu wód podziemnych” jako parametr służący klasyfikacji stanu ilościowego wód podziemnych, bez wskazania sposobu, w jaki należy określić ów poziom.
- 104 Następnie, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu pozwalającego wykazać, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 46 niniejszego wyroku, że metoda zastosowana przez Królestwo Hiszpanii nie wystarczy do dokonania charakterystyki przewidzianej w art. 5 dyrektywy 2000/60. Okoliczność, że warstwa wodonośna Doñana jest nadmiernie eksploatowana i że dobry stan ilościowy części wód

podziemnych tej warstwy wodonośnej nie zostanie osiągnięty do 2027 r., nie dowodzi bowiem tego, iż poziom tych części wód nie ma znaczenia dla określenia stanu ilościowego owej warstwy wodonośnej zgodnie z wymogami załącznika V do tej dyrektywy.

- 105 Wreszcie, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że w celu oceny stanu ilościowego warstwy wodonośnej Doñana uwzględniło w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 inne parametry, takie jak równowagę między poborem wody a dostępnymi zasobami wodnymi.
- 106 W tych okolicznościach należy uznać, że Komisja nie wykazała, iż Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 5 dyrektywy 2000/60 i pkt 2.2 załącznika II do niej, wykorzystując dane piezometryczne w celu określenia stanu ilościowego części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana.
- 107 Po trzecie, Komisja twierdzi, że analiza oddziaływań i wpływu poboru wody na części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana wykazuje istotne braki. W szczególności krytykuje ona fakt, że oparty na inwentarzu z 2008 r. załącznik 3 do planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 ogranicza się do obliczenia ilości wody potrzebnej do różnych zastosowań w regionie, nie uwzględniając w wystarczającym stopniu, w odniesieniu do upraw nawadnianych, silnego oddziaływania wywieranego przez nielegalny pobór wody. Ponadto zwraca ona uwagę na brak analizy wpływu poboru wody służącego do zaopatrywania obszarów miejskich, w szczególności w przypadku nadmorskiej strefy turystycznej Matalascañas (Hiszpania).
- 108 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że plan hydrologiczny dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 nie uwzględnia, w ramach charakterystyki dokonanej na podstawie art. 5 dyrektywy 2000/60, oddziaływań wynikających z nielegalnego poboru, a także z poboru wody służącego do zaopatrywania obszarów miejskich, w szczególności w przypadku rzeczonoj strefy turystycznej. Z jednej strony bowiem pkt 5.2 załącznika 2 do tego planu, dotyczący „charakterystyki części wód podziemnych”, ogranicza się do opisanie w sposób ogólny źródeł i metodologii użytych do ustalenia całkowitego poboru z części wód podziemnych. Z drugiej strony pkt 5.2 załącznika 3 do tego planu, dotyczący „oddziaływań części wód podziemnych”, nie wspomina, że w celu określenia oddziaływań wynikających z obszarów nawadnianych uwzględniono nielegalny pobór wody. Ponadto, chociaż w tym załączniku wspomniano o wpływie oddziaływań pochodzących z obszarów miejskich, trudno jest jednak go ocenić.
- 109 Tymczasem, jak wynika z pkt 2.2 załącznika II do dyrektywy 2000/60, w celu określenia wszelkich środków wymaganych na podstawie art. 11 tej dyrektywy konieczne jest dokładniejsze oszacowanie zakresu rozpatrywanego ryzyka, w szczególności nielegalnego poboru wody i poboru służącego produkcji wody pitnej. Jak wskazała bowiem rzeczniczka generalna w pkt 108 opinii, w braku takiego szacunku nie można prawidłowo ocenić stanu części wód podziemnych, w związku z czym trudno jest ustalić, czy środki ustanowione w celu osiągnięcia dobrego stanu ilościowego odnośnych wód podziemnych, w szczególności środki służące zwalczaniu nielegalnego poboru wody, są wystarczające.
- 110 Należy zatem uznać, że plan hydrologiczny dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 nie zawiera wszystkich informacji niezbędnych do określenia wpływu działalności człowieka na części wód podziemnych regionu Doñana zgodnie z art. 5 dyrektywy w związku z pkt 2.2 załącznika II do niej.

- 111 Z powyższych rozważań wynika, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/60 w związku z pkt 2.2 załącznika II do tej dyrektywy, ponieważ nie uwzględniło nielegalnego poboru wody i poboru wody służącego do zaopatrywania obszarów miejskich przy szacowaniu poboru wód podziemnych regionu Doñana w ramach dalszej charakterystyki w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego

a) Argumentacja stron

- 112 Komisja podnosi, że Królestwo Hiszpanii nie włączyło odpowiednich środków podstawowych i dodatkowych do planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015 i do planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, wskutek czego uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 11 ust. 1, art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz art. 11 ust. 4 dyrektywy 2000/60. Ponadto twierdzi ona, że wciąż nie wprowadzono w życie znacznej liczby środków zapowiedzianych przez to państwo członkowskie, przy czym nie wskazano powodów tego opóźnienia.
- 113 W szczególności Komisja podnosi w pierwszej kolejności, że środki ustanowione w tych planach mają zasadniczo na celu uregulowanie problemu nielegalnego poboru wody, lecz nie oferują żadnego rozwiązania w celu zmniejszenia oddziaływania na warstwy wodonośne chronionego obszaru przyrodniczego Doñana lub obecnego zapotrzebowania na wodę. Ponadto krytykuje ona fakt, że specjalny plan nawadniania dotyczący Doñana z 2014 r. uznaje za „nawadniane grunty rolne” grunty, które pomimo nieprzyznania jakiegokolwiek prawa w tym zakresie są nawadniane co najmniej od roku 2004, odpowiadającego dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego regionu Doñana, o którym mowa w pkt 54 niniejszego wyroku.
- 114 W drugiej kolejności twierdzi ona, że specjalny plan nawadniania dotyczący Doñana z 2014 r. przywiązuje nadmierną wagę do transferów wody, nie rozwiązując problemów dotyczących stanu jakości wód, a przede wszystkim ich dobrego stanu chemicznego. Jej zdaniem wspomniany plan nie zapewnia też ochrony ekosystemów zależnych od wód podziemnych. Ponadto uważa ona, że zmniejszenie wielkości poboru wód podziemnych uzyskane dzięki transferom wody bywa niekiedy niweczone przez wzrost liczby przyznawanych przez władze hiszpańskie praw do nawadniania.
- 115 W trzeciej kolejności, nawet jeśli Komisja przyznaje, że niektóre środki zakomunikowane przez Królestwo Hiszpanii mogą zaradzić pogorszeniu się stanu wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana i zapewnić w ten sposób przestrzeganie obowiązków wynikających z dyrektywy 2000/60, utrzymuje ona, że zasoby przyznane na rzecz realizacji tych środków są niewystarczające, co zmniejsza ich skuteczność. Wskazuje ona w szczególności na środki mające na celu kontrolę korzystania z wody, takie jak inspekcje i wykrywanie nielegalnych studni, a także na sankcje i środki kładące kres nielegalnemu poborowi wody.
- 116 W czwartej kolejności Komisja twierdzi, że w sprawozdaniu rocznym Defensor del Pueblo (hiszpańskiego rzecznika praw obywatelskich) za rok 2018 podkreślono, że braki te wynikają z faktu, iż konfederacja hydrograficzna Gwadalkiwiru nie wykonuje w sposób wystarczająco stanowczy uprawnień przyznanych jej przez przepisy w dziedzinie polityki wodnej. Z tego powodu zdaniem Komisji ów rzecznik praw obywatelskich zasugerował tej konfederacji, po pierwsze, uznanie, że trzy części wód stanowią nadmiernie eksploatowane warstwy wodonośne.

Po drugie, rzecznik ten zalecił zatwierdzenie programu działania mającego na celu uregulowanie kwestii poboru wody i skoordynowanie działań przewidzianych w różnych instrumentach planistycznych dotyczących zasobów wodnych, działalności rolniczej i ochrony obszarów przyrodniczych w celu zapewnienia zrównoważonego korzystania z wody. Komisja twierdzi, że źródła pozarządowe potwierdzają wnioski tego rzecznika.

- 117 W piątej kolejności Komisja podnosi, że środki zapowiedziane przez Królestwo Hiszpanii nie oferują żadnego rozwiązania problemu dotyczącego nadmiernego zużycia wody w związku z turystyką, w szczególności w miejscowości nadmorskiej Matalascañas, które w wielu badaniach uznano za główną przyczynę nadmiernej eksploatacji niektórych części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana.
- 118 Komisja dochodzi do wniosku, że Królestwo Hiszpanii nie zastosowało i nie wdrożyło środków w zakresie kontroli, inspekcji i sankcji, koniecznych w celu skutecznego odstraszenia osób, które dokonują poboru wody bez zezwolenia i stawiają nielegalne instalacje. Jej zdaniem Królestwo Hiszpanii nie przyjęło również odpowiednich środków w celu dostosowania wielkości poboru wody do zrównoważonego poziomu gwarantującego uzyskanie dobrego stanu ilościowego i chemicznego wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana, a także właściwego stanu ochrony powiązanych z nimi siedlisk. Ponadto Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że nie przyjęło środków pozwalających dostosować ilość wody dostępnej dla sektora rolnego w regionie, ograniczyć zużycie wody lub zachęcić do bardziej racjonalnego korzystania z wody.
- 119 Królestwo Hiszpanii kwestionuje te twierdzenia, podnosząc, że są one nieprecyzyjne i bezpodstawne.
- 120 Przede wszystkim Królestwo Hiszpanii twierdzi, że wypełniło zobowiązania spoczywające na nim na podstawie art. 11 ust. 2, art. 11 ust. 3 lit. a) i c) oraz art. 11 ust. 4 dyrektywy 2000/60 z uwagi na to, że w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 przyjęło środki w celu przywrócenia dobrego stanu części wód podziemnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana oraz zapewnienia zrównoważonego korzystania z zasobów wodnych poprzez gospodarowanie poborem wody i koordynację różnych instrumentów planistycznych dotyczących zasobów wodnych, działalności rolniczej i ochrony obszarów przyrodniczych. Królestwo Hiszpanii podnosi w tym względzie, że skuteczność tych środków stwierdzono w ostatnich raportach rocznych dotyczących stanu warstw wodonośnych chronionego obszaru przyrodniczego Doñana.
- 121 Następnie Królestwo Hiszpanii podkreśla, że od czasu opracowania planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 przyjęło nowe środki w celu osiągnięcia celów środowiskowych określonych w dyrektywie 2000/60. Środki te obejmują opracowanie procesu uregulowania kwestii poboru wody, sporządzenie raportu na temat stanu warstwy wodonośnej Doñana za lata 2017 i 2018, sporządzenie dokumentu mającego na celu wszczęcie procedury konsultacji publicznej, monitorowanie za pomocą technik teledetekcji powierzchni uprawianych, koordynację prac badawczych w zakresie wód gruntowych, prowadzenie inspekcji, wszczynanie postępowań karnych i postępowań egzekucyjnych w razie poboru wody bez zezwolenia, zamknięcie nielegalnych studni głębinowych, ponowne zbadanie spraw dotyczących przyznanych praw do poboru wody w części wód La Rocina oraz kontrolę spraw dotyczących wygaśnięcia z powodu niekorzystania lub z powodu nieprzestrzegania warunków poboru.

- 122 Ponadto Królestwo Hiszpanii wskazuje na znaczenie procedury uznania trzech części wód za części wód „zagrożone nieosiągnięciem dobrego stanu ilościowego”. Podnosi ono, że procedura ta jest najpotężniejszym narzędziem administracyjnym w hiszpańskim porządku prawnym w dziedzinie wód podziemnych, ponieważ umożliwia ustalenie limitów dla poboru wody, zobligowanie do tworzenia wspólnot użytkowników wód i przyjęcie szczególnych programów działania w celu rozwiązania wykrytych problemów.
- 123 Poza tym Królestwo Hiszpanii zwraca uwagę na fakt, że rolnictwo obecne na niektórych obszarach sąsiadujących z chronionym obszarem przyrodniczym Doñana, w szczególności uprawa owoców czerwonych, stanowi główną siłę napędową gospodarki regionu. Jest to skonsolidowany sektor, który stosuje się do obowiązujących przepisów w dziedzinie wód i którego nie można zlikwidować ze względu na jego fundamentalne znaczenie dla stabilności gospodarczej regionu. Zdaniem Królestwa Hiszpanii celem jest dostosowanie tego sektora do możliwości oferowanych przez zasoby wodne regionu przy jednoczesnym poszanowaniu użytkowników, którzy posiadają prawa do korzystania z wody.
- 124 Wreszcie, Królestwo Hiszpanii kwestionuje twierdzenia Komisji dotyczące nieskuteczności zastosowanych przez to państwo członkowskie środków w zakresie transferu wody, uznając, że Komisja opiera swe zarzuty na nieprawdziwych lub niezweryfikowanych informacjach.

b) Ocena Trybunału

- 125 Należy przypomnieć, że po dokonaniu klasyfikacji stanu ilościowego wód podziemnych zgodnie z załącznikiem V do dyrektywy 2000/60 państwa członkowskie powinny określić, w odniesieniu do danych części wód, sposób osiągnięcia dobrego stanu ilościowego lub co najmniej dobrego potencjału ekologicznego, a także zapobiegać pogorszeniu się stanu tych części wód stosownie do art. 4 tej dyrektywy.
- 126 W tym celu zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2000/60 państwa członkowskie opracowują programy środków dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na ich terytorium. Programy te stanowią podstawowe instrumenty planowania pozwalające zareagować na zaobserwowane oddziaływania na odnośne części wód i osiągnąć dobry stan wód w dorzeczach lub w częściach wód. W tym zakresie powinny one uwzględniać wyniki analiz przewidzianych w art. 5 tej dyrektywy, aby osiągnąć cele określone w jej art. 4. Ponadto wspomniane programy środków mogą odsyłać do środków wynikających z przepisów krajowych i obejmujących całe terytorium państwa członkowskiego.
- 127 Rzeczone programy środków obejmują „środki podstawowe” jako minimalne wymogi do spełnienia przewidziane w art. 11 ust. 3 dyrektywy 2000/60 oraz, gdzie stosowne, „środki dodatkowe” przewidziane w art. 11 ust. 4 tej dyrektywy i określone w części B załącznika VI do niej.
- 128 W niniejszym przypadku Komisja kwestionuje w pierwszej kolejności szereg środków indywidualnych ustanowionych przez Królestwo Hiszpanii, które omówiono w pkt 110–112 niniejszego wyroku. Instytucja ta nie przedstawia jednak żadnego dowodu pozwalającego wykazać, że kwestionowane środki nie są odpowiednie do osiągnięcia „dobrego stanu ilościowego” odnośnych części wód podziemnych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/60.

- 129 Komisja nie wyjaśnia również powodów, dla których Królestwo Hiszpanii miało naruszyć art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz art. 11 ust. 4 dyrektywy 2000/60 poprzez przyjęcie kwestionowanych środków, ani powodów, dla których takie środki są jej zdaniem niewystarczające w świetle tego przepisu. Komisja ogranicza się bowiem do zakwestionowania okoliczności, że ustanowione środki mają zasadniczo na celu rozwiązanie problemu nielegalnego poboru wody, że specjalny plan nawadniania dotyczący Doñana z 2014 r. przywiązuje nadmierną wagę do transferów wody oraz że przyznane zasoby nie są wystarczające, jak również braku przejrzystości władz hiszpańskich w zakresie inspekcji i zamknięcia nielegalnych studni lub problemu nadmiernego zużycia wody w związku z turystyką. Tymczasem nie wyjaśnia ona ani nie wykazuje, dlaczego te kwestionowane działania lub środki miałyby być sprzeczne z art. 11 ust. 3 lit. a), c) i e) oraz art. 11 ust. 4 dyrektywy 2000/60 lub niewystarczające w świetle tych przepisów.
- 130 Wreszcie, Komisja podnosi, że Królestwo Hiszpanii nie zastosowało i nie wdrożyło szeregu środków. Tymczasem, jak to państwo członkowskie wykazało zarówno na piśmie, jak i na rozprawie, ustanowiono i wdrożono środki, w szczególności środki w zakresie kontroli oraz inspekcji. W tym względzie z akt przedłożonych Trybunałowi, a konkretnie z załączników do odpowiedzi na skargę i do dupliki, wynika, że to państwo członkowskie przyjęło szereg środków w zakresie kontroli oraz inspekcji mających na celu położenie kresu nielegalnemu poborowi wody, w tym sankcje.
- 131 W drugiej kolejności Komisja podnosi, że środki zapowiedziane przez Królestwo Hiszpanii w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 nie oferują żadnego rozwiązania problemu dotyczącego nadmiernego zużycia wody w związku z turystyką, w szczególności w miejscowości nadmorskiej Matalascañas. Ponadto Komisja twierdzi, że w różnych badaniach naukowych wykazano wpływ poboru wody służącego do zaopatrywania obszarów miejskich na ochronę siedlisk ze względu na ich bliskość geograficzną. Jej zdaniem środki przyjęte przez Królestwo Hiszpanii, w szczególności środki zawarte w specjalnym planie nawadniania dotyczącym Doñana z 2014 r. i w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, nie są odpowiednie w celu uniknięcia pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków chronionych.
- 132 W tym względzie należy zauważyć, podobnie jak rzeczniczka generalna w pkt 162, 180 i 181 opinii, że w szczególności zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2000/60, jej art. 6 i załącznikiem IV do niej poprzez przyjęcie programów środków na podstawie art. 11 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny nie tylko osiągnąć cele środowiskowe w zakresie wód ustalone w tej dyrektywie, lecz również zapewnić przestrzeganie przepisów prawa europejskiego dotyczących rozpatrywanych obszarów chronionych przed 2015 r. Królestwo Hiszpanii było zatem zobowiązane także do wdrożenia mechanizmów przewidzianych w dyrektywie 2000/60, aby przed wspomnianą datą osiągnąć cele określone w dyrektywie 92/43 w odniesieniu do siedlisk chronionego obszaru przyrodniczego Doñana.
- 133 W szczególności, jak wynika również z pkt 152 i 153 niniejszego wyroku, art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia się stanu siedlisk oraz istotnego niepokojenia gatunków, dla których wyznaczono te obszary (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., WWF Italia Onlus i in., C-411/19, EU:C:2020:580, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 W konsekwencji program środków przewidziany w art. 11 dyrektywy 2000/60 powinien mieć też na celu ustanowienie niezbędnych środków w celu uniknięcia jakiegokolwiek pogorszenia się stanu obszarów chronionych, o których mowa w dyrektywie 92/43.

- 135 Ponadto, jak wynika z pkt 155 niniejszego wyroku, w celu stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 wystarczy, by Komisja wykazała istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, że działanie lub bezczynność spowoduje pogorszenie się stanu siedlisk lub istotne niepokojenie odnośnych gatunków. Jak wskazała zasadniczo rzeczniczka generalna w pkt 185 opinii, z powyższego wynika, że w odniesieniu do badania konieczności przyjęcia środków na podstawie art. 11 dyrektywy 2000/60 w celu spełnienia obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 nie można wymagać wyższego standardu dowodowego.
- 136 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, po pierwsze, że istnieją wystarczające przesłanki, by uznać, że nadmierny pobór wody służący do zaopatrywania obszaru miejskiego strefy turystycznej Matalascañas naruszył ochronę siedlisk o znaczeniu priorytetowym oznaczonych kodem 3170*, takich jak okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego na chronionym obszarze Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) usytuowanym w pobliżu tego ośrodka miejskiego, a po drugie, że Królestwo Hiszpanii nie przyjęło, zgodnie z art. 11 dyrektywy 2000/60, niezbędnych środków w celu uniknięcia ewentualnego pogorszenia się stanu obszarów chronionych położonych w pobliżu strefy turystycznej Matalascañas, jak wymaga tego art. 4 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy.
- 137 Liczne badania wymienione oraz przedstawione przez Komisję na poparcie tych twierdzeń, załączone do skargi i do odpowiedzi na skargę, świadczą bowiem o oddziaływaniu poboru wody służącego do zaopatrywania obszaru miejskiego strefy turystycznej Matalascañas na ekosystemy obszaru chronionego Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), w szczególności na siedliska o znaczeniu priorytetowym oznaczone kodem 3170*, mianowicie na okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego. Badania te kładą nacisk na niepokojącą tendencję polegającą na skracaniu się lagun okresowych rezerwatu Doñana i na wysychaniu Charco del Toro i stawu El Brezo w związku ze szkodliwymi skutkami poboru wody służącego do zaopatrywania centrum turystycznego Matalascañas w wodę pitną, w wodę do celów rekreacyjnych lub w wodę do podlewania pól golfowych. Zgodnie z tymi badaniami lokalny i intensywny pobór wód podziemnych w celu zaopatrywania miejskiego ośrodka turystycznego Matalascañas ma również ewidentnie negatywny wpływ na poziom wód w strefie nawodnionej, a tym samym na zapotrzebowanie środowiska na wodę, takie jak dotyczące roślinności lub związane z zalewaniem terenów podmokłych.
- 138 Wynika z tego, że Komisja dostatecznie wykazała prawdopodobieństwo, iż nadmierny pobór wody służący do zaopatrywania obszaru miejskiego strefy Matalascañas spowodował istotne zakłócenia w siedliskach chronionych obszaru chronionego Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) usytuowanego w pobliżu centrum turystycznego Matalascañas. Jak wynika z pkt 132–134 niniejszego wyroku, owe zakłócenia w siedliskach chronionych należało zatem uwzględnić w programie środków opracowanym przez Królestwo Hiszpanii w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 na podstawie art. 11 dyrektywy 2000/60 w celu położenia kresu, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy, stwierdzonemu już pogorszeniu się stanu chronionych typów siedlisk takich jak okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego.
- 139 Tymczasem z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że zdefiniowany w załączniku 12 do planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 program środków, na który powołuje się Królestwo Hiszpanii, nie zawiera środków mających na celu położenie kresu stwierdzonemu już pogorszeniu się stanu chronionych typów siedlisk na obszarze chronionym znajdującym się w pobliżu Matalascañas.

- 140 Ponadto należy przypomnieć, że naruszenie art. 5 dyrektywy 2000/60, które stwierdzono już w pkt 108–110 niniejszego wyroku, pozwala na wyciągnięcie wniosku, że informacje dotyczące poboru wody na potrzeby obszaru miejskiego Matalascañas w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 nie są wystarczające, by ustalić właściwe środki w celu położenia kresu stwierdzonemu już pogorszeniu się stanu chronionych typów siedlisk zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy. W braku bowiem bardziej precyzyjnej i odpowiedniej oceny zakresu ryzyka wynikającego z poboru wody pitnej dla strefy turystycznej Matalascañas Królestwo Hiszpanii nie mogło w żadnym razie wprowadzić koniecznych i skutecznych środków przewidzianych w art. 11 tej dyrektywy w celu uniknięcia na obszarach chronionych położonych w pobliżu Matalascañas wszelkich zakłóceń związanych z poborem wód podziemnych.
- 141 W świetle tych rozważań Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 11 dyrektywy 2000/60 w związku z jej art. 4 ust. 1 lit. c), ponieważ nie przewidziało w programie środków opracowanym w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 żadnych środków zmierzających do zapobieżenia zakłóceniom w chronionych typach siedlisk znajdujących się na obszarze chronionym Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), wynikającym z poboru wód podziemnych na potrzeby strefy turystycznej Matalascañas.

B. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 92/43

1. Argumentacja stron

- 142 Komisja twierdzi, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 w związku z jej art. 7. Uważa ona, że władze hiszpańskie nie przyjęły odpowiednich środków w celu uniknięcia pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków znajdujących się na obszarach chronionych w regionie Doñana, w szczególności na obszarach Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Wyjaśnia ona, że nadmierna eksploatacja warstwy wodonośnej Almonte-Marismas doprowadziła do wyschnięcia lagun wydmych w parku narodowym Doñana, a w konsekwencji do pogorszenia się stanu chronionych obszarów przyrodniczych zależnych od tej warstwy wodonośnej, w szczególności wielu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków chronionych dyrektywą 92/43.
- 143 W tym względzie Komisja podnosi, po pierwsze, że pogorszenie się stanu siedlisk chronionych w chronionym obszarze przyrodniczym Doñana w wyniku nadmiernej eksploatacji jego warstwy wodonośnej zostało wykazane za pomocą licznych dowodów naukowych, a także w szeregu raportów urzędowych. Zdaniem Komisji chronionymi typami siedlisk najbardziej wrażliwymi na wysychanie w wyniku obniżenia poziomu wód w strefie nawodnionej były okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego, które są siedliskami chronionymi oznaczonymi kodem 3170*, a także ciek i lasy powierzchniowych (strumienie, kanały i odcinki dolne) oraz siedliska nadbrzeżne (małe lasy i lasy galeriowe). Zamieszkują je różne gatunki roślin i zwierząt, których liczba jest niewielka i które są zagrożone przez to wysychanie.
- 144 Po drugie, Komisja nie kwestionuje okoliczności, że zmiana klimatu mogła mieć wpływ na stopniowe pogarszanie się stanu tych typów siedlisk, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii. Niemniej twierdzi ona, że w ramach „odpowiednich działań” w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 państwo członkowskie powinno przyjąć środki mające na celu walkę z główną przyczyną pogorszenia się stanu siedlisk chronionych w chronionym obszarze przyrodniczym Doñana, czyli

z poborem wód podziemnych, nawet jeśli środki te uwzględniają również zwiększone pogorszenie się stanu siedlisk, które można przypisać – równolegle i w dalszej kolejności – skutkom zmian klimatu.

- 145 Po trzecie, Komisja podnosi, że środki przyjęte przez Królestwo Hiszpanii, w szczególności środki zawarte w specjalnym planie nawadniania dotyczącym Doñana z 2014 r. i w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021, nie są odpowiednie w celu uniknięcia pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków chronionych zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43. Ponadto, chociaż Komisja przyznaje, że niektóre ze środków przyjętych przez Królestwo Hiszpanii w celu odtworzenia dotkniętych siedlisk, takie jak w szczególności stopniowa likwidacja plantacji eukaliptusa na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana, nabywanie nieruchomości i ich praw dostępu do wody lub transfery wód z innych dorzeczy, mogą mieć pozytywne skutki, to jednak uważa ona, że owe środki nie zawsze są wystarczające, by spełnić obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43.
- 146 Królestwo Hiszpanii odrzuca argumenty Komisji i uważa, że nie uchybiło zobowiązaniom wynikającym z tej dyrektywy.
- 147 Po pierwsze, Królestwo Hiszpanii kwestionuje twierdzenie Komisji, zgodnie z którym wszystkie obszary przyrodnicze w regionie Doñana są połączone z warstwą wodonośną Almonte-Marismas. Wyjaśnia ono, że jedynie obszary chronione Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) i Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) są połączone ze wspomnianą warstwą wodonośną opisaną w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2009–2015.
- 148 Ponadto podnosi ono, że uzasadniona opinia dotyczyła wyłącznie warstwy wodonośnej Almonte-Marismas i że zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie można rozszerzyć zakresu skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego poza przedmiot tej uzasadnionej opinii. W konsekwencji rozważania na temat powiązań i skutków dotyczących tych trzech obszarów chronionych w związku z obniżeniem poziomów wód podziemnych we wspomnianej warstwie wodonośnej nie są dopuszczalne w odniesieniu do obszaru chronionego Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).
- 149 Po drugie, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że zmiany i pogorszenie się stanu obszaru chronionego Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) są związane ze szkodami poniesionymi w ciągu ostatniego wieku przez obszary bagienne, które składają się na ten obszar, i że w konsekwencji nie można ich uznać za podstawę uchybień przepisom dyrektywy 92/43. Ponadto to państwo członkowskie twierdzi, że obecnie duże obszary bagienne oraz systemy terenów podmokłych zostały odtworzone pod względem ekologicznym dzięki zastosowaniu różnych projektów działania.
- 150 Po trzecie, Królestwo Hiszpanii podnosi, że przyjęło odpowiednie i skuteczne środki celem uniknięcia pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków chronionych zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43. Z jednej strony twierdzi ono, że środki te przyczyniły się do rozwiązania problemów, które dotknęły region Doñana i wystąpiły przed zakwalifikowaniem tego regionu przez Komisję jako terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty. Z drugiej strony Królestwo Hiszpanii podnosi, że art. 2 ust. 3 dyrektywy 92/43 przewiduje, iż środki przyjmowane zgodnie z tą dyrektywą powinny uwzględniać wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne.
- 151 Po czwarte, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że Komisja nie wykazała w wystarczający sposób istnienia podnoszonego pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków.

2. Ocena Trybunału

- 152 Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których wyznaczono takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów tej dyrektywy.
- 153 Przepis ten nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia się stanu siedlisk oraz istotnego niepokojenia gatunków, dla których wyznaczono te obszary (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., WWF Italia Onlus i in., C-411/19, EU:C:2020:580, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 154 Ten ogólny obowiązek odpowiada realizowanemu w ramach polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, zgodnie z art. 191 ust. 1 tiret pierwsze TFUE, celowi polegającemu na zachowaniu, ochronie i poprawie jakości środowiska, a także ustanowionej w art. 191 ust. 2 TFUE zasadzie naprawiania szkód w środowisku w pierwszym rzędzie u źródła.
- 155 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu wykazania uchybienia art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 Komisja nie musi stwierdzić istnienia związku przyczynowego między działaniem lub bezczynnością danego państwa członkowskiego a pogorszeniem się stanu siedlisk lub istotnym niepokojeniem odnośnych gatunków. Wystarczy bowiem, by instytucja ta wykazała istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, że działanie to lub owa bezczynność spowoduje pogorszenie się stanu tych siedlisk lub istotne niepokojenie owych gatunków (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Komisja/Bułgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 156 Poza tym, ponieważ art. 6 ust. 2 i ust. 3 dyrektywy 92/43 zapewniają ten sam poziom ochrony, należy stosować kryterium oceny skutków na podstawie art. 6 ust. 3 tej dyrektywy. Stosownie do tego przepisu właściwe władze mogą wyrazić zgodę na plan lub przedsięwzięcie tylko pod warunkiem, że uzyskały one pewność co do tego, iż rzeczony plan lub rzeczony przedsięwzięcie nie wywołuje trwałych skutków szkodliwych dla danego obszaru, lub gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku takich skutków [zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 157 W tych okolicznościach należy zbadać, czy Komisja wykazała prawdopodobieństwo, że pobór wód podziemnych w regionie Doñana powoduje istotne zakłócenia w siedliskach przyrodniczych lub siedliskach gatunków znajdujących się na trzech obszarach chronionych, o których mowa w pkt 12 niniejszego wyroku, a jeśli tak, to czy Królestwo Hiszpanii obaliło naukowo takie prawdopodobieństwo.
- 158 Na wstępie należy zaznaczyć, że to państwo członkowskie powołuje się na niedopuszczalność zarzutów Komisji przedstawionych w ramach niniejszego uchybienia w zakresie, w jakim dotyczą one obszaru chronionego Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), z powodów wskazanych w pkt 147 i 148 niniejszego wyroku. W tym względzie podnosi ono, że uzasadniona opinia dotyczy wyłącznie naruszenia obowiązków wynikających z dyrektywy 92/43 w odniesieniu do warstwy wodonośnej Almonte-Marismas i że jedynie obszary chronione Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) i Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) są połączone z rzeczoną warstwą wodonośną.

- 159 Komisja odpira te argumenty, podkreślając, że obszar chroniony Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) był włączony do obszarów będących przedmiotem niniejszego uchybienia od początku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.
- 160 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE jest określony w uzasadnionej opinii Komisji, wobec czego skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i tych samych zarzutach co uzasadniona opinia (wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja/Portugalia, C-171/08, EU:C:2010:412, pkt 25; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 37).
- 161 W niniejszej sprawie wystarczy stwierdzić, że zarówno wezwanie do przedstawienia uwag skierowane przez Komisję do Królestwa Hiszpanii, jak i uzasadniona opinia wyraźnie wskazują, iż przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest nadmierna eksploatacja wód podziemnych w regionie Doñana i wynikające stąd pogorszenie się stanu siedlisk i ekosystemów znajdujących się na wielu obszarach chronionych przez prawo Unii, w szczególności na obszarach chronionych Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) oraz Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Tak więc nawet jeśli obszar chroniony Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) nie jest połączony z warstwą wodonośną Almonte-Marismas, lecz z częścią wód podziemnych Condado, odpowiadającą innemu planowi gospodarowania niż plany, o których mowa w pkt 13 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 38 opinii, że okoliczność ta nie ma znaczenia w kontekście niniejszej skargi, ponieważ od początku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi ten obszar chroniony był przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 162 W świetle powyższego należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Królestwo Hiszpanii i uznać w konsekwencji zarzuty dotyczące uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 92/43 za dopuszczalne również w zakresie, w jakim dotyczą one obszaru chronionego Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).
- 163 Co do istoty Królestwo Hiszpanii twierdzi, że zmiany i pogorszenie się stanu obszarów chronionych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana odpowiadają szkodom poniesionym w ciągu ostatniego wieku przez obszary bagienne, które składają się na ten obszar, i że w konsekwencji nie można ich uznać za podstawę uchybień przepisom dyrektywy 92/43.
- 164 Prawdą jest, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 60 opinii, że te wcześniejsze zmiany i pogorszenie nie mogą stanowić uchybienia art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43.
- 165 Należy jednak przypomnieć, że jeśli chodzi o tereny, które można by uznać za tereny mające znaczenie dla Wspólnoty (TZW), figurujące w wykazach sporządzonych przez Komisję na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy 92/43, a w szczególności o tereny, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym, państwa członkowskie są zobowiązane – na podstawie tej dyrektywy i w świetle określonego w niej celu polegającego na ochronie – do przyjęcia środków ochrony odpowiednich do zachowania właściwego interesu ekologicznego, jaki tereny te mają na poziomie krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 13 stycznia 2005 r., Dragaggi i in., C-117/03, EU:C:2005:16, pkt 30).

- 166 Trybunał orzekł też w tym względzie, że brak naruszenia integralności terenu jako siedliska przyrodniczego zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy 92/43 oznacza, że musi zostać zachowany właściwy stan ochrony tego terenu, co z kolei wymaga zapewnienia trwałego utrzymania istotnych cech danego terenu związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie TZW zgodnie z tą dyrektywą (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Holohan i in., C-461/17, EU:C:2018:883, pkt 35).
- 167 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, po pierwsze, że w dniu 19 lipca 2006 r. Komisja umieściła w wykazie TZW obszary chronione Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Monguer (ZEC ES6150012), w związku z czym art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 ma zastosowanie od tego dnia na podstawie art. 4 ust. 5 owej dyrektywy. W celu stwierdzenia naruszenia tej dyrektywy nie można zatem uwzględnić dowodów przedstawionych przez Komisję w odniesieniu do wcześniejszego etapu.
- 168 Po drugie, należy przypomnieć, że art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 ustanawia ogólny obowiązek podjęcia odpowiednich działań ochronnych w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – pogorszenia się stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których wyznaczono takie obszary, o ile niepokojenie to mogłoby mieć znaczące skutki w odniesieniu do celów tej dyrektywy.
- 169 Tymczasem z szeregu informacji naukowych dołączonych do akt sprawy wynika, że nadmierna eksploatacja warstwy wodonośnej Doñana doprowadziła do spadku poziomu wód podziemnych powodującego stałe zakłócenie na obszarach chronionych położonych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana. W szczególności, jak wskazano w pkt 137 niniejszego wyroku, liczne badania naukowe świadczą o oddziaływaniu poboru wody służącego do zaopatrywania obszaru miejskiego strefy turystycznej Matalascañas na ekosystemy obszaru chronionego Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), w szczególności na typy siedlisk o znaczeniu priorytetowym oznaczone kodem 3170*, mianowicie na okresowe stawy obszaru śródziemnomorskiego. Dane te potwierdzają z jednej strony, że pogarszanie się stanu tych siedlisk trwa nadal i że stan tych siedlisk będzie dalej się pogarszał z powodu spadku poziomu wód podziemnych wspomnianej warstwy wodonośnej, a z drugiej strony, że Królestwo Hiszpanii nie podjęło niezbędnych działań w celu położenia kresu takiemu pogorszeniu.
- 170 Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 70 i 73 opinii, aby podważyć te ustalenia, Królestwo Hiszpanii powinno było przedstawić dowody pozwalające wykluczyć wszelką racjonalną wątpliwość co do tego, czy z naukowego punktu widzenia kontynuowanie obecnej praktyki w zakresie poboru wód podziemnych nie ma szkodliwego wpływu na wspomniane siedliska chronione. W tym celu, jak wskazano w pkt 156 niniejszego wyroku, dyrektywa 92/43 wymaga przeprowadzenia oceny skutków takiej jak ta, którą należy przeprowadzić na podstawie art. 6 ust. 3 owej dyrektywy.
- 171 Tymczasem, jak wynika z akt przedłożonych Trybunałowi, Królestwo Hiszpanii nie przeprowadziło badania mogącego spełnić wymogi wynikające z tego przepisu, a zatem nie wykazało też, że kontynuowanie obecnej praktyki w zakresie poboru wody w chronionym obszarze przyrodniczym Doñana nie ma wpływu na siedliska na rozpatrywanych obszarach chronionych.

- 172 W świetle powyższego należy uznać, iż Komisja dostatecznie wykazała, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 155 niniejszego wyroku, istnienie prawdopodobieństwa, że pobór wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana doprowadził od dnia 19 lipca 2006 r. do pogorszenia się stanu siedlisk chronionych na obszarach chronionych Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) oraz że Królestwo Hiszpanii nie przyjęło odpowiednich środków celem uniknięcia tego pogorszenia.
- 173 Należy zatem stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43, ponieważ nie przyjęło odpowiednich środków celem uniknięcia istotnych zakłóceń w chronionych typach siedlisk znajdujących się na obszarach chronionych Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), powodowanych przez pobór wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana od dnia 19 lipca 2006 r.
- 174 Zważywszy na całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim:
- na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/60 w związku z pkt 2.2 załącznika II do tej dyrektywy, ponieważ nie uwzględniło nielegalnego poboru wody i poboru wody służącego do zaopatrywania obszarów miejskich przy szacowaniu poboru wód podziemnych w regionie Doñana w ramach dalszej charakterystyki w planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021;
 - na podstawie art. 11 dyrektywy 2000/60 w związku z jej art. 4 ust. 1 lit. c), ponieważ nie przewidziało w programie środków opracowanym w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 żadnych środków celem zapobieżenia zakłóceniom w chronionych typach siedlisk znajdujących się na obszarze chronionym Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), wynikającym z poboru wód podziemnych na potrzeby strefy turystycznej Matalascañas, oraz
 - na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43, ponieważ nie przyjęło odpowiednich środków celem uniknięcia istotnych zakłóceń w chronionych typach siedlisk na obszarach chronionych Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), powodowanych przez pobór wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana od dnia 19 lipca 2006 r.

W przedmiocie kosztów

- 175 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 176 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty.
- 177 Ponieważ w niniejszej sprawie żądania zarówno Komisji, jak i Królestwa Hiszpanii uwzględniono tylko częściowo, pokrywają one własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim:

- na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, zmienionej dyrektywą Rady 2013/64/UE z dnia 17 grudnia 2013 r., w związku z pkt 2.2 załącznika II do dyrektywy 2000/60, ponieważ nie uwzględniło nielegalnego poboru wody i poboru wody służącego do zaopatrywania obszarów miejskich przy szacowaniu poboru wód podziemnych w regionie Doñana (Hiszpania) w ramach dalszej charakterystyki w Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 (planie hydrologicznym dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021), zatwierdzonym przez Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (dekret królewski 1/2016 zatwierdzający rewizję planów hydrologicznych dla obszarów dorzeczy Kantabrii Zachodniej, Gwadalkiwiru, Ceuty, Melilli, Segury i Júcar, jak również hiszpańskiej części obszarów dorzeczy Kantabrii Wschodniej, Miño-Sil, Duero, Tagu, Gwadiany i Ebro) z dnia 8 stycznia 2016 r.;
- na podstawie art. 11 dyrektywy 2000/60 w związku z jej art. 4 ust. 1 lit. c), ponieważ nie przewidziało w programie środków opracowanym w ramach planu hydrologicznego dla Gwadalkiwiru na lata 2015–2021 żadnych środków celem zapobieżenia zakłóceniom w chronionych typach siedlisk znajdujących się na obszarze chronionym „Doñana”, oznaczonym kodem ZEPa/LIC ES0000024, które wynikają z poboru wód podziemnych na potrzeby strefy turystycznej Matalascañas (Hiszpania), oraz
- na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, ponieważ nie przyjęło odpowiednich środków celem uniknięcia istotnych zakłóceń w chronionych typach siedlisk na obszarze chronionym „Doñana”, oznaczonym kodem ZEPa/LIC ES0000024, na obszarze chronionym „Doñana Norte y Oeste”, oznaczonym kodem ZEPa/LIC ES6150009, i na obszarze chronionym „Dehesa del Estero y Montes de Moguer”, oznaczonym kodem ZEC ES6150012, powodowanych przez pobór wód podziemnych na chronionym obszarze przyrodniczym Doñana od dnia 19 lipca 2006 r.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Europejska i Królestwo Hiszpanii pokrywają własne koszty.

Podpisy