



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 24. junija 2021 \*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Zavarovano naravno območje Doñana (Španija) – Direktiva 2000/60/ES – Okvir za vodno politiko Evropske unije – Člen 4(1)(b)(i), člen 5 in člen 11(1)(3)(a), (c) in (e) ter (4) – Poslabšanje stanja teles podzemne vode – Neobstoj dodatne opredelitve teles podzemne vode, za katera je bilo ugotovljeno tveganje poslabšanja – Ustrezni osnovni ukrepi in dopolnilni ukrepi – Direktiva 92/43/EGS – Člen 6(2) – Poslabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst“

V zadevi C-559/19,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 22. julija 2019,

**Evropska komisija**, ki so jo sprva zastopali C. Hermes, E. Manhaeve in E. Sanfrutos Cano, nato C. Hermes, E. Manhaeve in M. Jáuregui Gómez, agenti,

tožeča stranka,

proti

**Kraljevini Španiji**, ki jo je sprva zastopal L. Aguilera Ruiz, nato J. Rodríguez de la Rúa Puig in M.-J. Ruiz Sánchez, agenti,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica Sodišča v funkciji sodnice prvega senata, M. Safjan, sodnik, P.G. Xuereb, v funkciji sodnika prvega senata, in N. Jääskinen (poročevalec), sodnik,

generalna pravobranilka J. Kokott,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. septembra 2020,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 3. decembra 2020

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: španščina.

## Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na eni strani na podlagi člena 4(1)(b) Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/64/EU z dne 17. decembra 2013 (UL 2013, L 353, str. 8) (v nadaljevanju: Direktiva 2000/60), v povezavi s členom 1(a) in točko 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60, na podlagi člena 5 te direktive v povezavi s točko 2.2 Priloge II k tej direktivi in na podlagi člena 11(1), (3)(a), (c) in (e) ter (4) navedene direktive ter na drugi strani na podlagi člena 6(2) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102) v povezavi s členom 7 te direktive glede teles podzemne vode in habitatov zavarovanega naravnega območja Doñana (Španija).

### I. Pravni okvir

#### A. Direktiva 2000/60

- 2 Člen 1 Direktive 2000/60 določa:

„Namen te direktive je določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode:

- (a) ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov ter, glede na njihove potrebe po vodi, stanja kopenskih ekosistemov in močvirij, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, to stanje varuje in ga izboljšuje;

[...]

ter s tem prispeva k:

- zagotavljanju zadostnih zalog kakovostne površinske in podzemne vode, potrebne za trajnostno, uravnoteženo in pravično rabo vode,
- [...].“

- 3 Člen 4(1)(b) in (c) ter (4) te direktive določa:

„1. Pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij:

[...]

- (b) za podzemno vodo

- (i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo ali omejijo vnašanje onesnaževal v podzemno vodo in da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles podzemne vode, ob uporabi odstavkov 6 in 7 ter brez vpliva na odstavek 8 tega člena in ob uporabi člena 11(3)(j);
- (ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo telesa podzemne vode ter zagotavljajo ravnotežje med odvzemanjem in obnavljanjem podzemne vode, da se dobro stanje podzemne vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8 tega člena ter ob uporabi člena 11(3)(j);

- (iii) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da se obrne vsak pomemben in trajen trend naraščanja koncentracije katerega koli onesnaževala, ki je posledica vpliva človekove dejavnosti, da postopno zmanjša onesnaženost podzemne vode;

[...]

- (c) za zavarovana območja

Države članice morajo doseči skladnost z vsemi standardi in cilji najkasneje v 15 letih po začetku veljavnosti te direktive, razen če je drugače določeno v zakonodaji Skupnosti, na podlagi katere so bila posamezna zavarovana območja ustanovljena.

[...]

4. Roki, določeni na podlagi odstavka 1, se lahko podaljšajo za postopno doseganje ciljev za vodna telesa, če ne pride do nadaljnjega poslabšanja stanja prizadetega vodnega telesa, kadar so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

[...]“

- 4 Člen 5 navedene direktive določa:

„1. Vsaka država članica zagotovi, da se za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja, ki leži na njenem ozemlju, izvede:

- analiza njegovih značilnosti,
- pregled vplivov človekovega delovanja na stanje površinskih voda in podzemne vode ter
- ekonomska analiza rabe vode

skladno s strokovnimi zahtevami iz prilog II in III in dokončajo najkasneje štiri leta po začetku veljavnosti te direktive.

2. Analize in pregledi iz odstavka 1 se ponovno pregledajo in po potrebi prilagodijo zadnjemu stanju najkasneje 13 let po začetku veljavnosti te direktive in nato vsakih šest let.“

- 5 Člen 11 iste direktive določa:

„1. Vsaka država članica zagotovi za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja na njenem ozemlju uvedbo programa ukrepov, ob upoštevanju rezultatov analiz, ki jih predpisuje člen 5, da se dosežejo cilji, določeni po členu 4. Ti programi ukrepov se lahko sklicujejo na ukrepe, ki izhajajo iz zakonodaje, ki je bila sprejeta na nacionalni ravni in velja za celotno ozemlje države članice. Kadar je primerno, država članica lahko sprejme ukrepe, ki se uporabljajo za vsa vodna območja in/ali za dele mednarodnih vodnih območij na njenem ozemlju.

2. Vsak program ukrepov vključuje ‚osnovne‘ ukrepe iz odstavka 3 in, če je potrebno, ‚dopolnilne‘ ukrepe.

3. ‚Osnovni ukrepi‘ so najmanjše zahteve, ki jih je treba izpolniti, in jih sestavljajo:

- (a) ukrepi, potrebni za izvajanje zakonodaje Skupnosti za varstvo voda, skupaj z ukrepi, ki jih predpisuje zakonodaja iz člena 10 in dela A Priloge VI;

[...]

- (c) ukrepi za vzpodbujanje gospodarne in trajnostne rabe vode, da se ne ogrozi doseganje ciljev iz člena 4;

[...]

- (e) nadzor nad odvzemanjem sladke površinske in podzemne vode ter zaježovanjem sladke površinske vode, skupaj z registrom ali registri odvzemov vode in zahtevo za predhodno dovoljenje za odvzem in zaježitev. Ta nadzor se redno preverja in po potrebi posodobi. Države članice lahko iz tega nadzora izvzamejo odvzeme ali zaježitve, ki nimajo pomembnega vpliva na stanje vode;

[...]

4. „Dopolnilni“ ukrepi so ukrepi, ki se oblikujejo in izvajajo poleg osnovnih ukrepov, da se dosežejo cilji, določeni v skladu s členom 4. Del B Priloge VI vsebuje nedokončni seznam takih ukrepov.

Države članice lahko sprejmejo tudi dodatne dopolnilne ukrepe, da zagotovijo dodatno varstvo ali izboljšanje voda, vključenih v to direktivo, skupaj z izvajanjem ustreznih mednarodnih sporazumov iz člena 1.

[...]“

- 6 Točka 2.1 Priloge II k Direktivi 2000/60, naslovljena „Začetna opredelitev“, določa:

„Države članice opravijo začetno opredelitev vseh teles podzemne vode, da ocenijo njihove rabe in ugotovijo, v kolikšni meri morda ne bodo doseženi cilji po členu 4 za vsako telo podzemne vode posebej. Države članice lahko za začetno opredelitev združujejo telesa podzemne vode v skupine. Pri tej analizi se lahko uporabijo obstoječi hidrološki, geološki in pedološki podatki, podatki o rabi zemljišč, odvajanju in odvzemanju ter drugi podatki, določiti pa je treba:

- lokacijo in meje telesa ali teles podzemne vode,
- obremenitve, katerim bo verjetno izpostavljeno telo ali telesa podzemne vode, vključno z:
  - razpršenimi viri onesnaževanja
  - točkovnimi viri onesnaževanja
  - odvzemanjem

[...]“

- 7 Točka 2.2 Priloge II k tej direktivi, naslovljena „Dodatna opredelitev“, določa:

„Po začetni opredelitvi države članice dodatno opredelijo tista telesa ali skupine teles podzemne vode, za katera je bila ugotovljena ogroženost, da se natančneje oceni pomembnost ogroženosti in določijo kakršni koli ukrepi, zahtevani po členu 11. Taka opredelitev vključuje ustrezne informacije o vplivu človekovega delovanja in, kadar je to pomembno, informacije o:

- geoloških značilnostih telesa podzemne vode, vključno z velikostjo in vrsto geoloških enot,
- hidrogeoloških značilnostih telesa podzemne vode, vključno s hidravlično prevodnostjo, poroznostjo in zaprtostjo oziroma odprtostjo vodonosnika,

- značilnostih površinskih usedlin in prsti v povodju, iz katerega se telo podzemne vode napaja, vključno z debelino, poroznostjo, hidravlično prevodnostjo in absorpcijskimi lastnostmi usedlin in prsti,
  - značilnostih stratifikacije podzemne vode v telesu podzemne vode,
  - popisu povezanih površinskih sistemov, vključno s kopenskimi ekosistemi in telesi površinske vode, s katerimi je telo podzemne vode dinamično povezano,
  - ocenah smeri in stopnje izmenjave vode med telesom podzemne vode in z njim povezanimi površinskimi sistemi,
  - zadostnih podatkih za izračun dolgoletnega povprečja letnih stopenj popolne obnove,
  - opredelitvi kemijske sestave podzemne vode, vključno z določitvijo prispevka človekovega delovanja. Države članice lahko pri določanju ravni naravnega ozadja za ta telesa podzemne vode uporabijo tipologije za opredeljevanje podzemne vode.“
- 8 V točki 2.1.2. Priloge V k navedeni direktivi, naslovljeni „Opredelitev [dobrega] količinskega stanja“, je „gladina podzemne vode“ opredeljena tako:

„Gladina podzemne vode v telesu podzemne vode je taka, da se pri dolgoletnem povprečju letne stopnje odvzema razpoložljivi vir podzemne vode ne izčrpa. Temu ustrezno se gladina podzemne vode zaradi človekovih posegov ne sme spremeniti tako, da bi to povzročilo:

- nedoseganje okoljskih ciljev, določenih po členu 4, za z njo povezane površinske vode,
- kakršno koli pomembno poslabšanje stanja takih voda,
- kakršne koli pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, neposredno odvisnih od telesa podzemne vode,

in smer toka se zaradi sprememb gladine lahko občasno ali na prostorsko omejenem območju trajno spremeni, vendar take spremembe smeri ne povzročijo vdora slane vode ali drugih vdorov in ne kažejo na trajen in jasno določen trend v smeri toka, ki bi ga povzročil človek in zaradi katerega bi lahko prišlo do takih vdorov.“

## **B. Direktiva 92/43**

- 9 Člen 1(e) Direktive 92/43 določa:

„V tej direktivi:

[...]

- (e) stanje ohranjenosti naravnega habitata pomeni skupek vplivov, ki delujejo na naravni habitat in njegove značilne vrste in ki lahko vplivajo na njegovo dolgoročno naravno razširjenost, strukturo in funkcije ter dolgoročno preživetje njegovih značilnih vrst na ozemlju iz člena 2.

Šteje se, da je stanje ohranjenosti naravnega habitata ‚ugodno‘:

- če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilne ali se povečujejo,

in

- če obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev,

in

- če je stanje ohranjenosti njegovih značilnih vrst ugodno, kot je opredeljeno v (i).“

10 Člen 6(2) in (3) te direktive določa:

„2. Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.“

11 Člen 7 navedene direktive določa:

„Obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive nadomestijo vse obveznosti iz prvega stavka člena 4(4) Direktive [Sveta] 79/409/EGS [z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98)] za območja, določena na podlagi člena 4(1) ali podobno priznana po členu 4(2) navedene direktive, od datuma začetka izvajanja te direktive ali datuma, ko država članica določi ali prizna ta območja po Direktivi [79/409], če je slednji datum kasnejši.“

## II. Dejansko stanje in predhodni postopek

12 Doñana je zavarovano naravno območje na jugozahodu Španije (v nadaljevanju: zavarovano naravno območje Doñana). To območje zajema nacionalni park Doñana, ustanovljen leta 1969, ter naravni park Doñana, ki je bil ustanovljen leta 1989 in nato razširjen leta 1997. Komisija je z Odločbo 2006/613/ES z dne 19. julija 2006 o sprejetju seznama območij v sredozemski biogeografski regiji, pomembnih za Skupnost, v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (UL 2006, L 259, str. 1) na ta seznam uvrstila tri zavarovana območja, ki ležijo v tem zadnjenavedenem parku, in sicer območje Doñana, ki se šteje za posebno območje varstva in ima oznako ZEPa/LIC ES0000024, območje Doñana Norte y Oeste, ki se prav tako šteje za posebno območje varstva in ima oznako ZEC ES6150009, ter območje Dehesa del Estero y Montes de Moguer, ki se šteje za posebno ohranitveno območje in ima oznako ZEC ES6150012. Ta območja so zavarovana z določbami prava Unije o ohranjanju narave. Natančneje, sredozemski občasni ribniki iz zavarovanega naravnega območja Doñana, ki imajo oznako 3170\*, so kot prednostni habitatni tip ekosistem, ki jih najbolje označuje in katerega pomen je bil priznan na mednarodni ravni, na eni strani s konvencijo, sklenjeno 2. februarja 1971 v Ramsaru, ki se nanaša na močvirnata območja mednarodnega pomena zlasti kot habitate vodnih ptic, in na drugi strani s strani Organizacije Združenih narodov za vzgojo, znanost in kulturo (Unesco), ki jih je leta 1994 uvrstila na seznam svetovne dediščine.

13 Za namene uporabe Direktive 2000/60 je bilo zavarovano naravno območje Doñana v Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 (hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015), ki je bil na podlagi člena 13 te direktive odobren z Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (kraljeva uredba 355/2013 o odobritvi

načrta upravljanja vodnega območja Guadalquivirja) z dne 17. maja 2013 (BOE št. 121 z dne 21. maja 2013, str. 38229, v nadaljevanju: hidrološki načrt povodja Guadalquivirja 2009–2015), vključeno v samo eno telo podzemne vode, in sicer v Almonte-Marismas (v nadaljevanju: vodonosnik Almonte-Marismas). Ta načrt je bil nadomeščen s Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021), ki je bil odobren z 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 (kraljeva uredba 1/2016 o odobritvi spremembe načrtov upravljanja povodij na vodnih območjih zahodne Kantabrije, Guadalquivirja, Ceute, Melille, Segure in Júcarja ter na španskem delu vodnih območij vzhodne Kantabrije, Miño-Sila, Duera, Tajoja, Guadiane in Ebra) z dne 8. januarja 2016 (BOE št. 16 z dne 19. januarja 2016, str. 2972, v nadaljevanju: hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021). V tem drugem načrtu je bil vodonosnik Almonte-Marismas razdeljen na pet teles podzemne vode, to so Manto eólico de Doñana, Marquidisa de Doñana, Mardima, Almonte in La Rocina (v nadaljevanju: vodonosnik Doñana).

- 14 Komisija je leta 2009 prejela več pritožb v zvezi s poslabšanjem stanja habitatov zavarovanega naravnega območja Doñana. V teh pritožbah se je zlasti navajalo prekomerno izkoriščanje teles podzemne vode tega območja, s katerimi so povezana mokrišča navedenega naravnega območja. Z bojznimi, izraženimi v navedenih pritožbah, je bil seznanjen tudi Evropski parlament v obliki pisnih vprašanj ali peticij.
- 15 Komisija je 17. oktobra 2014 po postopku, ki se je začel v okviru mehanizma EU Pilot o uporabi evropske okoljske zakonodaje s strani Kraljevine Španije, tej državi članici poslala uradni opomin, v katerem jo je obvestila, da meni, da ni izpolnila, prvič, obveznosti iz člena 4(1)(b) Direktive 2000/60 v povezavi s členom 1(a) in točko 2.1.2 Priloge V k tej direktivi, iz člena 5 te direktive v povezavi s točko 2.2. Priloge V k tej direktivi in iz člena 11(1), (3)(a)(c) in (e) ter (4) navedene direktive ter, drugič, obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 6(2) Direktive 92/43 v povezavi s členom 7 te direktive, tako glede teles podzemne vode kot tudi glede habitatov zavarovanega naravnega območja Doñana.
- 16 Kraljevina Španija je 11. februarja 2015 na ta uradni opomin odgovorila.
- 17 Komisija je po preučitvi odgovora Kraljevine Španije 29. aprila 2016 nanjo naslovila obrazloženo mnenje (v nadaljevanju: obrazloženo mnenje), v katerem je vztrajala pri svojem stališču, ki ga je izrazila v uradnem opominu, da ta država članica:
  - prvič, ni sprejela potrebnih ukrepov za preprečitev poslabšanja stanja teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana;
  - drugič, ni podrobneje opredelila vseh teles podzemne vode vodonosnika Almonte-Marismas, za katera obstaja tveganje poslabšanja;
  - tretjič, ni izdelala ustreznih osnovnih ukrepov in dopolnilnih ukrepov, da bi se ti ukrepi vključili v hidrološki načrt povodja Guadalquivirja 2009–2015 in hidrološki načrt povodja Guadalquivirja 2015–2021, ter
  - četrtič, ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev poslabšanja stanja naravnih habitatov in habitatov vrst na zavarovanih območjih regije Doñana, zlasti na območjih Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), navedenih v točki 12 te sodbe.
- 18 Komisija je v tem obrazloženem mnenju Kraljevino Španijo pozvala, naj ugotovljene kršitve odpravi do 29. junija 2016.

- 19 Kraljevina Španija je 9. avgusta 2016 odgovorila na obrazloženo mnenje in Komisijo obvestila o ukrepih, sprejetih za odpravo navedenih kršitev, ki naj bi bili v bistvu vključeni v hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021. Kraljevina Španija je prav tako izpostavila ukrepe, sprejete v posebnem načrtu upravljanja namakalnih območij na severu gozdnega obroča Doñana, odobrenem leta 2014 (v nadaljevanju: posebni namakalni načrt za območje Doñana iz leta 2014).
- 20 Ker je Komisija menila, da ukrepi, ki jih je sporočila Kraljevina Španija, ne zadostujejo za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih na zavarovanem naravnem območju Doñana, je 24. januarja 2019 vložila to tožbo.

### **III. Predlog za predložitev novih dokazov po koncu pisnega dela postopka**

- 21 Kraljevina Španija je z dopisom z dne 14. aprila 2021 vložila predlog, naj se ji na podlagi člena 128(2) Poslovnika Sodišča dovoli predložitev novih dokazov po koncu pisnega dela postopka in Sodišču predložila dokument z naslovom „Končno poročilo skupne naloge odzivnega spremljanja Centra za svetovno dediščino/UICN/Ramsar glede stanja nacionalnega parka Doñana“, ki ga je Unesco tej državi članici poslal 8. aprila 2021.
- 22 V skladu s členom 128(2) Poslovnika stranka, ki želi predložiti dokaze ali podati dokazne predloge po koncu pisnega dela postopka, navede razloge za zamudo pri njihovi predložitvi, predsednik pa lahko na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca nasprotni stranki določi rok, v katerem lahko predstavi stališče glede teh dokazov.
- 23 V obravnavanem primeru ima Sodišče že večino informacij iz tega poročila in meni, da ima dovolj podatkov za odločanje, ne da bi bilo treba v zadevi odločiti na podlagi novih dokazov, o katerih stranki nista razpravljali. Zato predlogu Kraljevine Španije ni treba ugoditi.

### **IV. Tožba**

- 24 Komisija v utemeljitev tožbe navaja, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz Direktive 2000/60 glede teles podzemne vode na zavarovanih območjih zavarovanega naravnega območja Doñana in obveznosti iz Direktive 92/43 glede naravnih habitatov in habitatov vrst, ki so na navedenih območjih.

#### **A. Neizpolnitev obveznosti iz Direktive 2000/60**

- 25 Komisija Kraljevini Španiji v bistvu očita, da ni sprejela vseh ukrepov, zahtevanih z Direktivo 2000/60 za odpravo poslabšanja stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana. Po njenem mnenju naj bi bilo to poslabšanje zlasti posledica antropogenih dejavnosti, katerih učinek je sprememba ravnovesja med odvzemom in ponovno obnovitvijo podzemne vode.
- 26 Komisija navaja tri očitke, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 4(1)(b) Direktive 2000/60 v povezavi s členom 1(a) in točko 2.1.2 Priloge V k tej direktivi, drugi na kršitev člena 5 te direktive v povezavi s točko 2.2 Priloge II k navedeni direktivi, tretji pa na kršitev člena 11(1)(3)(a), (c) in (e) ter (4) iste direktive.



## 1. Prvi očitek

### a) Trditve strank

- 27 Komisija trdi, da Kraljevina Španija s kršitvijo člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 ni sprejela ukrepov, potrebnih za preprečitev poslabšanja stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana. Poudarja, da ta določba v povezavi s točko 2.1.2 Priloge V k tej direktivi državam članicam nalaga, naj preprečijo, da bi se z antropogenimi posegi spremenila gladina podzemne vode, s čimer se povzroča škoda kopenskim ekosistemom, ki so neposredno odvisni od teh vodnih teles.
- 28 Komisija zlasti poudarja, da hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 in hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 dokazujeta, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1)(b) Direktive 2000/60.
- 29 Tako naj bi po eni strani Kraljevina Španija s tem, da je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 napačno navedla, da vodonosnik Almonte-Marismas izkazuje „dobro količinsko stanje“ v smislu točke 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60, podcenila stalno slabšanje, do katerega je prišlo zaradi prekomernega izkoriščanja vodonosnikov regije Doñana s prekomernim in vedno večjim odvzemanjem vode, namenjene namakalnim površinam, in naj ne bi sprejela potrebnih ukrepov za preprečitev tega slabšanja. Komisija v zvezi s tem poudarja, da je nižanje gladine podzemne vode v navedenem vodonosniku povzročilo zakisanost začasnih lagun, kar je povzročilo znatno škodo kopenskim ekosistemom, ki so bili neposredno odvisni od tega vodonosnika.
- 30 Po drugi strani Komisija trdi, da je bilo očitano poslabšanje stanja potrjeno z odobritvijo hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, v katerem je bil vodonosnik Almonte-Marismas razdeljen na pet teles podzemne vode. Komisija navaja, da je bilo v tem hidrološkem načrtu uradno priznано, da so imela tri od teh vodnih teles, in sicer Marismas, Almonte in La Rocina (v nadaljevanju: tri vodna telesa), slabo količinsko stanje in da sta imeli dve od teh teles, in sicer Marismas in Almonte, tudi slabo kemijsko stanje.
- 31 Nazadnje, Komisija poudarja, da se slabšanje stanja treh vodnih teles, ki oskrbujejo vodonosnik Almonte-Marismas, trenutno nadaljuje, kot naj bi bilo potrjeno v poročilu Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (hidrografska konfederacija vodnega območja Guadalquivirja, Španija), in še naprej povzroča škodo kopenskim ekosistemom, ki so neposredno odvisni od navedenih vodnih teles, tudi po sprejetju ukrepov, vključenih v hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021.
- 32 Kraljevina Španija trditve Komisije izpodbija in trdi, da so bile obveznosti, ki izhajajo iz člena 4(1)(b) Direktive 2000/60, v celoti spoštovane, najprej s hidrološkim načrtom vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 in nato s hidrološkim načrtom vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021.
- 33 Kraljevina Španija na eni strani trdi, da člen 4(4) Direktive 2000/60 določa možnost podaljšanja rokov za spoštovanje obveznosti iz člena 4(1)(b) te direktive za namene postopnega doseganja „ciljev za vodna telesa“. Kraljevina Španija trdi, da je uporabila to možnost, ker je po začetku veljavnosti hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ugotovila, da cilja dobrega količinskega stanja vodonosnika Almonte-Marismas ni mogoče doseči, zlasti glede treh vodnih teles.
- 34 Na drugi strani Kraljevina Španija trdi, da so bili sprejeti ustrezni ukrepi za uskladitev z določbami Direktive 2000/60 in tako za preprečitev novih poslabšanj stanja zadevnih vodnih teles. Ti ukrepi naj bi obsegali zmanjšanje celotnega odvzema vode iz vodnih teles za približno 10 %, opredelitev treh vodnih teles, ki jim ni uspelo doseči cilja „dobrega količinskega stanja“, kot vodna telesa, „za katera obstaja tveganje, da se ne doseže dobro količinsko stanje“, nadomestitev odvzema podzemne vode z odvzemom površinske vode, povečanje pregledov na območju Doñana od leta 2015 za preprečitev odvzemov vode brez dovoljenja ter izrek sankcij in zaprtje nezakonitih vodnjakov za odvzem vode.

Kraljevina Španija poudarja, da so se sprejeti ukrepi izkazali za učinkovite, ker je, prvič, stalno slabšanje vodnega telesa Almonte prenehalo ter se je, drugič, stanje vodnih teles La Rocina in Marismas izboljšalo.

**b) Presoja Sodišča**

- 35 Uvodoma je treba poudariti, da je Direktiva 2000/60 okvirna direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES (postal člen 192(1) PDEU). Določa skupna načela in splošni okvir delovanja za varstvo voda ter zagotavlja usklajevanje, povezovanje in dolgoročni razvoj splošnih načel in oblik varstva ter ekološko-trajnostne rabe vode v Evropski uniji. Skupna načela in splošni okvir delovanja, ki jih Unija sprejme, morajo nato izvesti države članice, tako da v rokih, določenih s to direktivo, sprejmejo posebne ukrepe. Namen te direktive pa ni popolna harmonizacija zakonodaj držav članic na področju vode (sodba z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 36 Člen 1(a) Direktive 2000/60 določa, da je njen namen določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode, ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov in kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, ter to stanje varuje in ga izboljšuje (sodba z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 36).
- 37 Tako je končni cilj Direktive 2000/60 z usklajenim ukrepanjem doseči „dobro stanje“ vseh voda Unije, vključno s podzemnimi vodami.
- 38 Okoljski cilji, ki jih morajo države članice doseči glede podzemnih voda, so določeni v členu 4(1)(b) Direktive 2000/60.
- 39 Ta določba nalaga dve ločeni obveznosti, čeprav sta ti neločljivo povezani. Na eni strani države članice v skladu s točko (i) te določbe izvajajo potrebne ukrepe, da preprečijo ali omejijo vnašanje onesnaževal v podzemno vodo in preprečijo poslabšanje stanja vseh teles podzemne vode. Na drugi strani države članice v skladu s točkama (ii) in (iii) navedene določbe varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa podzemne vode, da se dobro stanje podzemne vode doseže najpozneje do konca leta 2015. Iz tega sledi, da prva obveznost, ki izhaja iz člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60, pomeni obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vseh teles podzemne vode, medtem ko druga obveznost iz člena 4(1)(b)(ii) in (iii) te direktive pomeni obveznost izboljšanja tega stanja (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, točka 69).
- 40 Poleg tega člen 4(1)(b) Direktive 2000/60 vzpostavlja povezavo med ohranitvenimi ukrepi, potrebnimi za preprečevanje poslabšanja stanja vseh teles podzemne vode, ki jih morajo države članice sprejeti na podlagi te določbe, in predhodnim obstojem načrta upravljanja zadevnega povodja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi, C-43/10, EU:C:2012:560, točka 52).
- 41 Poleg tega je treba opozoriti, da Direktiva 2000/60 za zagotovitev, da države članice uresničijo kakovostne cilje, ki jim sledi zakonodajalec Unije, in sicer ohranjanje ali obnavljanje dobrega količinskega in kemijskega stanja podzemne vode, vsebuje vrsto določb – med katerimi so določbe njenih členov 5 in 11 ter Priloge V – o vzpostavitvi zapletenega procesa, ki zajema več natančno določenih faz, da bi državam članicam omogočila izvajanje potrebnih ukrepov glede na posebnosti in značilnosti vodnih teles, ki so na njihovih ozemljih (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točki 41 in 42).

- 42 Nazadnje, iz besedila, sistematike in namena člena 4 Direktive 2000/60 izhaja, da so obveznosti iz člena 4(1)(a) in (b) te direktive za površinske in podzemne vode zavezujoče (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, točka 72).
- 43 Iz tega sledi, da člen 4(1)(b) Direktive 2000/60, kot trdi Komisija, ni omejen na to, da s tipsko formulacijo ureja zgolj cilje načrtovanja upravljanja, temveč določa, potem ko je ugotovljeno ekološko stanje zadevnega vodnega telesa, zavezujoče učinke za vsako fazo postopka, ki je določena s to direktivo (sodba z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, točka 73).
- 44 Komisija v okviru tega očitka Kraljevini Španiji očita, da ni izpolnila le obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja teles podzemne vode iz člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60.
- 45 Iz tega izhaja, da je treba že takoj zavriniti trditev Kraljevine Španije, da ji je člen 4(4) Direktive 2000/60 omogočal podaljšanje roka za izpolnitev obveznosti iz člena 4(1)(b) te direktive, zlasti glede treh vodnih teles, ki so na zavarovanem naravnem območju Doñana. Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 153 sklepnih predlogov, se namreč izjema odložitve uresničitve ciljev, določenih v členu 4(1)(b) Direktive 2000/60, uporablja le za obveznost izboljševanja, določeno v točki (ii) te določbe, ne pa za obveznost preprečevanja poslabšanja iz točke (i) te določbe, katere nespoštovanje v obravnavanem primeru očita Komisija.
- 46 Glede vprašanja, ali Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana, kar je v nasprotju s členom 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60, je treba najprej opozoriti, da mora Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti in Sodišču predložiti dokaze, ki jih to potrebuje za preizkus obstoja te neizpolnitve, ne da bi se Komisija smela opreti na kakršno koli domnevo (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2020, Komisija/Ciper (Zbiranje in čiščenje komunalne odpadne vode), C-248/19, neobjavljena, EU:C:2020:171, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 47 Dalje, le če je Komisija predložila dovolj dokazov za ugotovitev obstoja zatrjevane neizpolnitve obveznosti, mora država članica vsebinsko in podrobno izpodbijati tako predložene dokaze in posledice, ki iz njih izhajajo (glej po analogiji sodbo z dne 28. marca 2019, Komisija/Irska (Sistem za zbiranje in čiščenje odpadnih vod), C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 48 Nazadnje, v skladu s sodno prakso je iz sistematike člena 4 Direktive 2000/60 razvidno, da so poslabšanja stanja nekega vodnega telesa, tudi če gre za prehodna poslabšanja, dovoljena le pod strogimi pogoji in da mora biti prag, pri prekoračitvi katerega se ugotovi kršitev obveznosti preprečevanja stanja vodnega telesa, nizek (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 67).
- 49 Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 123 do 134 sklepnih predlogov, pojem „poslabšanje“ v smislu te določbe v okviru podzemne vode, ki je že v slabem stanju, predpostavlja dodatno povečanje že obstoječega primanjkljaja in s tem povečano prekomerno izkoriščanje glede na prejšnji položaj. V zvezi s tem neobstoj ravnovesja med odvzemom in obnovitvijo podzemne vode pomeni, da telo podzemne vode ni v dobrem količinskem stanju, kot je opredeljeno v točki 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60, vendar pa to samo po sebi ne pomeni poslabšanja v smislu člena 4(1)(b)(i) te direktive. Sprejetje ukrepov, potrebnih za doseg tega ravnovesja, kot je prenehanje prekomernega odvzema, in zato dobro stanje zadevnega telesa podzemne vode spada pod obveznost izboljševanja na podlagi člena 4(1)(b)(ii) navedene direktive. Zato dokler se stopnja prekomernega izkoriščanja telesa podzemne vode v slabem količinskem stanju ne poveča, ne gre za poslabšanje tega stanja, kar bi bilo v nasprotju z obveznostjo iz člena 4(1)(b)(i) iste direktive.

50 Komisija meni, da gre za poslabšanje stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana v smislu člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60, ker, prvič, hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 vsebuje napako pri opredelitvi količinskega stanja vodonosnika Almonte-Marismas, drugič, ker je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 za tri vodna telesa opredeljeno, da imajo „slabo količinsko stanje“, in tretjič, ker se je stanje treh vodnih teles po nezadostnih ukrepih iz hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 poslabšalo.

*1) Napaka pri opredelitvi količinskega stanja vodonosnika Almonte-Marismas v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015*

51 Komisija Kraljevini Španiji očita, prvič, da je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 napačno navedla, da vodonosnik Almonte-Marismas izkazuje „dobro količinsko stanje“ v smislu točke 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60, in da je zato menila, da gladina podzemne vode navedenega vodonosnika ni bila predmet antropogenih sprememb, ki bi imele lahko za posledico neuresničitev okoljskih ciljev, določenih s to direktivo, oziroma da ne bi mogla povzročiti okoljske škode ekosistemom, ki so neposredno odvisni od tega vodonosnika. Po mnenju Komisije ta napačna opredelitev pomeni dokaz, da Kraljevina Španija ni sprejela ukrepov, potrebnih za preprečitev poslabšanja stanja teles podzemne vode v regiji Doñana, med drugim za zmanjšanje prekomernega odvzema vode.

52 Kot je razvidno iz spisa, ki je na voljo Sodišču, so na dan odobritve hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015, to je 17. maja 2013, obstajali zadostni indici za ugotovitev, da vodonosnik Almonte-Marismas ne izpolnjuje zahtevanih pogojev, da bi bil opredeljen kot vodno telo z „dobrim količinskim stanjem“ v smislu točke 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60.

53 Komisija je namreč predložila več dokumentov iz različnih znanstvenih in uradnih virov, ki jih je priložila tožbi in ki dokazujejo, da je v času odobritve navedenega načrta obstajalo tveganje, da vodonosnik Almonte-Marismas ne bo dosegel ciljev, določenih z Direktivo 2000/60, zaradi antropogenih sprememb in zlasti zaradi prekomernega odvzema vode z namakalnih zemljišč v regiji Doñana.

54 Poleg tega, kot trdi Komisija, je bilo v načrtu rabe zemljišča regije Doñana, odobrenem z 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 (uredba 341/2003 vlade avtonomne skupnosti Andaluzija o odobritvi načrta rabe zemljišča v regiji Doñana in o ustanovitvi njene komisije za spremljanje) z dne 9. decembra 2003 (BOJA št. 22 z dne 3. januarja 2004, str. 2866), španski upravi za vode že priporočeno, naj vodonosnik Almonte-Marismas v celoti razglasi za vodonosnik, katerega raba je prekomerna ali za katerega obstaja tveganje, da bo postala prekomerna, da se zmanjša tveganje prekomerne rabe in poslabšanje kakovosti vode tega vodonosnika.

55 Vendar čeprav je z elementi, navedenimi v točkah 53 in 54 te sodbe, ki izhajajo iz let 2003, 2008, 2009 in 2012, mogoče dokazati, da na dan odobritve hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 vodonosnik Almonte-Marismas ni imel „dobrega količinskega stanja“ v smislu točke 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60, pa taki elementi, nasprotno, ne omogočajo ugotovitve, da so bila zaradi napačne opredelitve količinskega stanja tega vodonosnika, opravljene v navedenem načrtu, telesa podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana poslabšana, kot je navedeno v točki 48 te sodbe.

56 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da Komisija ni dokazala, da Kraljevina Španija s tem, da je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 napačno opredelila količinsko stanje teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60.

*2) Opredelitev „slabega količinskega stanja“ treh vodnih teles v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021*

- 57 Komisija trdi, da dokaz o poslabšanju količinskega stanja vodonosnika Almonte-Marismas izhaja iz dejstva, da je bil ob odobritvi hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, januarja 2016, ta vodonosnik razdeljen na pet vodnih teles, od katerih se je za tri vodna telesa štelo, da izkazujejo „slabo količinsko stanje“ v smislu točke 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60. Komisija meni, da sprememba navedenega načrta pomeni implicitni izraz obstoja poslabšanja stanja teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana glede na njihovo stanje, navedeno v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015.
- 58 Vendar take argumentacije ni mogoče sprejeti.
- 59 Iz spisa, predloženega Sodišču, je namreč razvidno, da je nova opredelitev količinskega stanja teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana le posledica razdelitve celotnega vodonosnika Almonte-Marismas na pet ločenih vodnih teles za namene njegove ocene. Zaradi te razdelitve se je namreč izkazalo slabo količinsko stanje treh vodnih teles, medtem ko se je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 štelo, da vodonosnik Almonte-Marismas, ocenjen kot celota, izkazuje dobro količinsko stanje.
- 60 Tako se je, kot je ugotovila Kraljevina Španija po odobritvi hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015, z informacijami, ki so se postopoma zbirale, dokazalo, da ta načrt ni tehnično natančen glede prvih ukrepov za izvajanje Direktive 2000/60. Zato je bil vodonosnik Almonte-Marismas v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 razdeljen na pet ločenih vodnih teles, da bi bilo mogoče lažje krajevno določiti probleme na ozemljski ravni, natančneje opredeliti območja, za katera obstaja tveganje, da cilji, določeni z navedeno direktivo, ne bodo doseženi, ter tako oblikovati najučinkovitejši in najustreznejši odgovor, ki je v bistvu zmanjšanje odvzema podzemne vode.
- 61 Poleg tega z dokazi, ki jih je predložila Komisija, ni mogoče dokazati, da so bila tri vodna telesa, za katera je bilo ugotovljeno „slabo količinsko stanje“, pred razdelitvijo vodonosnika Almonte-Marismas v boljšem stanju. Nasprotno, kot je razvidno iz točke 52 te sodbe, dokumenti, ki jih je predložila Komisija, dokazujejo, da so pred odobritvijo hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 obstajali zadostni indici za ugotovitev, da ta vodonosnik nima dobrega količinskega stanja. Zato iz navedbe o slabem količinskem stanju treh vodnih teles v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ni mogoče izpeljati, da se je to stanje poslabšalo glede na stanje, navedeno v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015.
- 62 Iz tega sledi, da Komisija ni dokazala, da je bila sprememba opredelitve „dobrega količinskega stanja“ vodonosnika Almonte-Marismas, kot je navedena v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015, z navedbo v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, da imajo tri vodna telesa „slabo količinsko stanje“, posledica poslabšanja stanja navedenega vodonosnika, kakor je opredeljeno v točki 48 te sodbe.

*3) Poslabšanje vodnih teles zavarovanega naravnega območja Doñana zaradi nezadostnih ukrepov, ki naj bi bili določeni v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021*

- 63 Komisija trdi, da se zaradi nezadostnih ukrepov, sprejetih s hidrološkim načrtom vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, „poslabšanje“ v smislu člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 nadaljuje in da še ni prišlo do preobrata, pri čemer obstaja tveganje, da dobro količinsko stanje treh vodnih teles ne bo doseženo v rokih, določenih z navedeno direktivo.

- 64 Najprej je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presoјati glede na položaj zadevne države članice, kakršen je bil ob poteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče ne sme upoštevati pozneje nastalih sprememb (glej sodbo z dne 28. marca 2019, Komisija/Irska (Sistem za zbiranje in čiščenje odpadnih vod), C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, točka 140 in navedena sodna praksa).
- 65 Ker je bil v obravnavanem primeru rok, določen v obrazloženem mnenju, 29. junij 2016, je treba zavrniti del dokazov, ki jih je predložila Komisija, da bi dokazala nenehno poslabšanje količinskega stanja teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana, zlasti večino člankov iz španskih časopisov in poročil nevladne organizacije „World Wildlife Fund“ (WWF), ki vsebujejo informacije v zvezi z leti 2017, 2018 in 2019.
- 66 Glede vprašanja, ali je Kraljevina Španija kršila svojo obveznost preprečevanja poslabšanja teh vodnih teles do 29. junija 2016, Komisija v bistvu meni, da je trenutno in trajajoče poslabšanje količinskega stanja navedenih vodnih teles dokazano, prvič, s prekomernim in trajajočim odvzemom podzemne vode v regiji Doñana ter, drugič, s poslabšanjem površinske vode in ekosistemov.
- 67 Komisija v zvezi s prekomernim in trajajočim odvzemom podzemne vode v regiji Doñana trdi, da različni dokazi, ki izhajajo iz znanstvenih raziskav, poročil španskih organov in časopisnih člankov, katerih kopije so priložene tožbi, potrjujejo počasnost in stalno rast namakane površine v regiji Doñana od leta 2000.
- 68 Čeprav je res, da lahko taki elementi pomenijo indic o neprekinjenem prekomernem izkoriščanju vodonosnika Almonte-Marismas, pa ti dokumenti ne dokazujejo, da se je tako prekomerno izkoriščanje še povečalo in povzročilo poslabšanje navedenega vodonosnika od odobritve hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 8. januarja 2016.
- 69 V dokumentih, ki jih je predložila Komisija, zlasti v poročilu hidrografske konfederacije za Guadalquivir iz aprila 2017 o stanju vodonosnika Almonte-Marismas za hidrološko leto od 2015 do 2016 ter v poročilu Defensor del Pueblo (varuh človekovih pravic, Španija) z dne 10. avgusta 2018, ki so priloženi tožbi, je namreč le opozorjeno, da stalna uporaba virov podzemne vode ogroža dobro stanje tega vodonosnika in kopenskih ekosistemov, ki so odvisni od njega, ob tveganju, da se ne bo doseglo dobro količinsko stanje glede treh vodnih teles, za katera se šteje, da imajo slabo količinsko stanje. Dejstvo, da telesa podzemne vode ostajajo v slabem količinskem stanju, pa samo po sebi ne pomeni, kot je bilo navedeno v točki 49 te sodbe, da se je to stanje po odobritvi hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 še poslabšalo.
- 70 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 130 sklepnih predlogov, v primeru slabega količinskega stanja podzemne vode se v okviru obveznosti preprečevanja poslabšanja tega stanja iz člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 ne more zahtevati, da se prekomerni odvzem podzemne vode zmanjša tako, da se doseže ravnovesje med tem odvzemom in obnovitvijo podzemne vode. To ravnovesje ustreza opredelitvi dobrega količinskega stanja v smislu točke 2.1.2, prvi stavek, Priloge V k tej direktivi, ki ga je treba doseči v okviru obveznosti izboljšanja iz člena 4(1)(b)(ii) in (iii) navedene direktive, katere spoštovanje se v okviru tega očitka ni izpodbijalo.
- 71 Iz zgornjih ugotovitev torej izhaja, da v primeru slabega količinskega stanja teles podzemne vode, kot je bilo to ugotovljeno v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, obveznost preprečevanja poslabšanja količinskega stanja teh vodnih teles iz člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 zahteva le, da ne pride še do večjega odvzema podzemne vode, da se ne bi poslabšali vzroki za ugotovljeno slabo količinsko stanje. Vendar Komisija ni dokazala, da je prišlo do večjega odvzema podzemne vode po odobritvi hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ali da so se vzroki za slabo količinsko stanje vodonosnika Almonte-Marismas poslabšali.

- 72 Nasprotno pa je Kraljevina Španija predložila podatke o spremljanju, ki jih je zbrala hidrografska konfederacija reke Guadalquivir in iz katerih je razvidno, da je kazalec stanja teles podzemne vode vodonosnika Almonte-Marismas vsaj od leta 2015 ponovno na prejšnjih količinah, takšen trend pa naj bi bilo mogoče opaziti tako za vsa telesa podzemne vode vodonosnika Almonte-Marismas kot tudi za tri vodna telesa, zlasti za vodno telo La Rocina. Tako je treba ugotoviti, da je prišlo – glede na uradne registre, ki so na voljo od približno leta 2015 – glede teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana zaradi izvajanja konkretnih ukrepov za zmanjšanje odvzema podzemne vode v regiji Doñana do zelo rahle pozitivne spremembe.
- 73 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Komisija ni dokazala, da se je slabo količinsko stanje teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana z večjim odvzemom poslabšalo, kar bi bilo v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja podzemne vode iz člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60.
- 74 Glede poslabšanja površinske vode in ekosistemov je treba poudariti, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 149 sklepnih predlogov, da lahko ta poslabšanja pomenijo indice o slabem količinskem stanju zadevnega telesa podzemne vode, ne pa indicev, ki bi potrjevali dodatna poslabšanja tega stanja. Poleg tega Komisija tudi ni dokazala, da taki indici kažejo na poslabšanje slabega količinskega stanja vseh teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana.
- 75 Iz tega sledi, da Komisija ni dokazala poslabšanja treh vodnih teles zaradi ukrepov, vzpostavljenih v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021.
- 76 Iz vsega navedenega izhaja, da Komisija ni dokazala, da Kraljevina Španija ni izpolnila svoje obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doñana v smislu člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60.

## **2. Drugi očitki**

### **a) Trditve strank**

- 77 Komisija trdi, da Kraljevina Španija ni pravilno uporabila člena 5(1) Direktive 2000/60 v povezavi s točko 2.2 Priloge II k tej direktivi, ker ni podrobneje opredelila teles podzemne vode v regiji Doñana, ki pomenijo tveganje, da se ne dosežejo cilji, določeni z navedeno direktivo, in ker tako ni določila ukrepov, potrebnih za doseg te ciljev navedene direktive.
- 78 Kraljevini Španiji v bistvu očita, da je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 podcenila vplive odvzema vode na telesa podzemne vode v regiji Doñana in da ni opredelila teles podzemne vode, ki pomenijo tveganje, da se navedeni cilji ne bi dosegli. Po njenem mnenju Kraljevina Španija zaradi te nezadostne začetne opredelitve ni opravila dodatne opredelitve, kot se zahteva v točki 2.2 Priloge II k Direktivi 2000/60, kar je vodilo do poznejšega neobstoja sprejetja ukrepov, potrebnih za doseg te istih ciljev.
- 79 Poleg tega Komisija trdi, da se z opredelitvijo iz hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ni odpravila kršitev določb Direktive 2000/60, ker ta nova opredelitev ostaja nepopolna in ne izpolnjuje vseh zahtev iz te direktive, zlasti tistih v zvezi s pravilno določitvijo količinskega stanja zadevnih teles podzemne vode. Komisija v zvezi s tem navaja, prvič, da razdelitev vodonosnika Almonte-Marismas na pet ločenih teles podzemne vode ne vsebuje dovolj natančnega opisa kemijskega stanja in količinskega stanja teh vodnih teles ter tako preprečuje uresničitev ciljev, določenih z Direktivo 2000/60. Drugič, Komisija se sklicuje na nezadostnost znanstvenih informacij, ki bi bile na voljo ob opredelitvi navedenih vodnih teles. Tretjič, navaja, da je analiza obremenitev in vplivov odvzema na telesa podzemne vode v zavarovanem naravnem območju Doñana zelo pomanjkljiva.

- 80 Komisija ugotavlja, da španski organi niso pravilno ocenili količinskega stanja navedenih vodnih teles, ker naj bi ustrezna ocena pokazala, da bi glede vseh zadevnih vodnih teles obstajalo tveganje, da se ne bodo dosegli okoljski cilji, določeni z Direktivo 2000/60.
- 81 Kraljevina Španija te trditve zavrača in trdi, da je ustrezno izpolnila obveznost izvedbe pregleda začetne opredelitve zadevnih teles podzemne vode, določeno v členu 5(1) Direktive 2000/60, v skladu s strokovnimi zahtevami iz prilog II in III k tej direktivi. Ta pregled naj bi bil najprej opravljen leta 2013 v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 in nato leta 2016 v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021.
- 82 Kraljevina Španija zlasti trdi, da je izvedla ustrezno začetno opredelitev teles podzemne vode v povodju območja Doñana. Trdi, da se je za vodonosnik Almonte-Marismas v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 na splošno štelo, da ima „dobro količinsko stanje“, zaradi česar ni opravila pregleda dodatne opredelitve v skladu s členom 5 Direktive 2000/60. Poleg tega naj bi bil v navedenem hidrološkem načrtu ta vodonosnik v členu 4(3) navedenega načrta vključen med strateška telesa podzemne vode, ki so primarno namenjena prehrani ljudi.
- 83 Kraljevina Španija poleg tega trdi, da je bila pri pregledu, opravljenem v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, opredelitev vodonosnika Almonte-Marismas spremenjena ter da je bil ta vodonosnik razdeljen iz hidrogeoloških razlogov in razlogov, povezanih z varstvom okolja ter uporabo in upravljanjem zemljišča. Trdi, da je ta razdelitev navedenega vodonosnika na pet ločenih teles podzemne vode omogočila natančnejšo in bolj reprezentativno oceno stanja vsakega od teh vodnih teles in učinkovitejše izvajanje programa ukrepov, določenega s tem hidrološkim načrtom. Kraljevina Španija meni, da ta opredelitev vodonosnika Almonte-Marismas ni le popolnoma v skladu z določbami Direktive 2000/60, ampak je tudi primerna in zadostna za preveritev stopnje uresničitve ciljev, ki jih ta določa.
- 84 Nazadnje, Kraljevina Španija, ki trdi, da je bila opredelitev iz člena 5 Direktive opravljena na podlagi številnih hidroloških raziskav, ki vsebujejo podatke in informacije o obsegu in kakovosti, ki so težko primerljivi s podatki in informacijami iz drugih hidroloških načrtov v Španiji, poudarja, da bi bilo treba te raziskave šteti za veljaven vir informacij za namene tega postopka.

### ***b) Presoja Sodišča***

- 85 Da bi bilo mogoče doseči okoljske cilje, opredeljene v členu 4 Direktive 2000/60, morajo imeti države članice celovit pregled nad značilnostmi zadevnih vodnih teles.
- 86 Zato države članice v skladu s členom 3 Direktive 2000/60 najprej določijo posamezna povodja, ki jih dodelijo posameznim območjem, in pristojne organe.
- 87 Nato opredelijo vodna telesa iz člena 5(1) Direktive 2000/60 ter prilog II in III k tej direktivi. Na podlagi te določbe vsaka država članica zagotovi, da se za vsako vodno območje na njenem ozemlju opravi analiza njegovih značilnosti, pregled vplivov človekovega delovanja na stanje podzemne vode in ekonomska analiza rabe vode, zlasti v skladu s strokovnimi zahtevami iz navedenih prilog II in III.
- 88 Odstavek 2 člena 5 te direktive določa, da se analize in pregledi iz odstavka 1 tega člena ponovno pregledajo ter po potrebi prilagodijo zadnjemu stanju najpozneje 13 let po začetku veljavnosti navedene direktive in nato vsakih šest let.
- 89 Glede tehničnih specifikacij je treba poudariti, da so v točki 2 Priloge II k Direktivi 2000/60 navedene zahteve, ki jih morajo države članice spoštovati pri začetni opredelitvi teles podzemne vode in po potrebi pri njihovi dodatni opredelitvi.



- 90 Natančneje, v točki 2.1 Priloge II k tej direktivi so določene podrobnosti te začetne opredelitve vseh teles podzemne vode, da se oceni njihova raba in ugotovi, v kolikšni meri morda ne bodo doseženi cilji iz člena 4 navedene direktive za vsako telo podzemne vode posebej.
- 91 Poleg tega točka 2.2 Priloge II k Direktivi 2000/60 določa, da morajo države članice po začetni opredelitvi vseh teles podzemne vode opraviti dodatno opredelitev tistih, za katera je bila ugotovljena ogroženost, da navedeni cilji ne bodo doseženi, da se natančneje oceni pomembnost ogroženosti in določijo kakršni koli ukrepi, zahtevani v skladu s členom 11 te direktive. Ta dodatna opredelitev mora vsebovati upoštevne informacije o vplivu človekovega delovanja na stanje navedenih vodnih teles in po potrebi upoštevne informacije v zvezi z drugimi značilnostmi zadevnih teles podzemne vode.
- 92 Komisija v okviru tega očitka Kraljevini Španiji očita, prvič, da te dodatne opredelitve ni izvedla v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 in, drugič, da jo je nepopolno izvedla v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021.
- 93 Najprej je treba opozoriti, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 80 sklepnih predlogov, da iz člena 5(1) in člena 13(6) ter Priloge VII k Direktivi 2000/60 izhaja, da je treba opredelitev teles podzemne vode pripraviti, preden je izdelan načrt upravljanja in preden ta opredelitev služi kot podlaga za vsebino tega načrta.
- 94 Poleg tega, kot je bilo navedeno v točki 52 te sodbe, je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da so v času priprave hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 obstajali zadostni indici za ugotovitev, da je bila raba vodonosnika Almonte-Marismas, kot je opredeljen v tem načrtu, prekomerna in je obstajalo tveganje, da cilji iz Direktive 2000/60 ne bodo doseženi. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se je v načrtu rabe zemljišča v regiji Doñana, navedenemu v točki 54 te sodbe, predlagalo, da se za ta vodonosnik razglasi, da je njegova raba prekomerna ali da zanj obstaja tveganje prekomerne rabe. Poleg tega Komisija v repliki navaja poročili Instituto Geológico y Minero de España (španski geološki in rudarski inštitut) in Consejo Superior de investigaciones Científicas (višji svet za znanstvene raziskave, Španija) iz leta 2009 in leta 2017, ki ju je priložila tožbi in v katerih je bil ugotovljen tudi prekomeren odvzem podzemne vode v navedenem vodonosniku.
- 95 Kraljevina Španija v zvezi s tem priznava, da je bilo tveganje nedoseganja ciljev, določenih z Direktivo 2000/60, navedeno že v prvem poročilu, objavljenem v letih 2004 in 2005, ki je bilo pripravljeno v okviru opredelitve teles podzemne vode, določene v členu 5(1) te direktive. Vendar poudarja, da je po opravljeni celoviti oceni vodonosnika Almonte-Marismas menila, da ima ta kot celota v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 „dobro količinsko stanje“, zaradi česar naj ji ne bi bilo treba opraviti dodatne opredelitve v skladu s členom 5 navedene direktive. Poleg tega trdi, da je bila ta ocena popravljena in izboljšana takoj, ko je dobila natančnejše informacije, in da je morala počakati na objavo hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 v skladu s časovnico, določeno z Direktivo 2000/60, da bi prikazala ugotovljena izboljšanja.
- 96 Kot pa je razvidno iz točk od 84 do 87 sklepnih predlogov generalne pravobranilke, „celovita ocena“, navedena v prejšnji točki, Kraljevini Španiji ni omogočila, da odpravi tveganje, da vodonosnik Almonte-Marismas ali njegovi deli ne bi dosegli ciljev iz člena 4 te direktive. Zato bi bilo treba to tveganje ugotoviti v okviru začetne opredelitve vseh teles podzemne vode, ki se zahteva z Direktivo 2000/60, in sicer v skladu s točko 2.1 Priloge II k njej.
- 97 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka prav tako navedla v točki 87 sklepnih predlogov, je v skladu s točko 2.2 Priloge II k Direktivi 2000/60 potrebna dodatna opredelitev, kadar obstaja tveganje slabega količinskega stanja zadevnih teles podzemne vode, to je kadar obstaja tveganje, da vodno telo ne bo ustrezalo ciljem iz člena 4 te direktive. Kraljevina Španija zato ne more trditi, da ta dodatna opredelitev zadevnih teles podzemne vode ni bila niti potrebna niti ustrezna niti zahtevana v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015, ker ni bilo sporno, da je tako tveganje obstajalo, in ker ga ni bilo mogoče izključiti.

- 98 Iz teh ugotovitev izhaja, da Kraljevina Španija s tem, da v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 ni ugotovila tveganja, da vodonosnik Almonte-Marismas v skladu s točko 2.1 Priloge II k tej direktivi morda ne bo dosegel ciljev, določenih s to direktivo, in s tem, da posledično ni predložila dodatne opredelitve v skladu s točko 2.2 Priloge II k navedeni direktivi, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 5 Direktive 2000/60.
- 99 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je razvidno iz točk 64 in 65 te sodbe, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj vodonosnika območja Doñana ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 29. junija 2016. Na ta datum pa se je že uporabljal hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, odobren 8. januarja 2016.
- 100 V tem načrtu je Kraljevina Španija na podlagi točke 2.2 Priloge II k Direktivi 2000/60 navedla dodatno opredelitev. Vendar Komisija trdi, da so bile znanstvene informacije, uporabljene za to, nezadostne. Zatrjuje, da se je Kraljevina Španija pri določitvi količinskega stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana oprla le na spremembo gladine vode vodonosnika območja Doñana, zlasti na podatke piezometričnega omrežja Doñana, in da zato sklepanja, ki jih je iz njih izpeljala, niso popolna glede na zahteve, ki izhajajo iz člena 5 v povezavi s točko 2.2 Priloge II k Direktivi 2000/60.
- 101 Prvič, Komisija zatrjuje nezadostnost razpoložljivih znanstvenih informacij za opredelitev zadevnih teles podzemne vode v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021. Zlasti graja dejstvo, da ta načrt temelji na poročilu o stanju vodonosnika Almonte-Marismas za hidrološko leto 2012–2013, ki ga je pripravila hidrografska konfederacija vodnega območja Guadalquivirja, v katerem naj ne bi bilo navedeno merjenje gladine podzemne vode za telesi podzemne vode La Rocina in Marismas de Doñana. Vendar je treba poudariti, da Komisija ni niti pojasnila niti dokazala, da so ti podatki bistveni za ugotovitev take opredelitve. Poleg tega Komisija le napotuje na internetni portal španske vlade, ki vsebuje geografske informacije, ne da bi navedla način, kako najti informacije, na katere se sklicuje.
- 102 Drugič, Komisija španskim organom očita, da so izdelali ocene, ki temeljijo na piezometrični gladini teles podzemne vode vodonosnika na območju Doñana. Trdi, da se pri teh ocenah upošteva le sprememba gladine vode tega vodonosnika in da te ocene torej ne zadostujejo za določitev količinskega stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana. Poleg tega poudarja, da naj bi bil splošni trend vseh piezometrov negativen.
- 103 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da točka 2.1.2 Priloge V k Direktivi 2000/60 določa „režim gladine podzemne vode“ kot parameter za razvrščanje količinskega stanja podzemne vode, ne da bi bilo navedeno, kako je treba to gladino določiti.
- 104 Dalje, kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, Komisija ni predložila nobenega dokaza, s katerim bi bilo mogoče v smislu sodne prakse, navedene v točki 46 te sodbe, dokazati, da metoda, ki jo je uporabila Kraljevina Španija, ne zadostuje za izvedbo opredelitve iz člena 5 Direktive 2000/60. Dejstvo, da je raba vodonosnika na območju Doñana prekomerna in da dobro količinsko stanje teles podzemne vode tega vodonosnika ne bo doseženo do leta 2027, namreč ne dokazuje, da gladina navedenih vodnih teles ni upoštevana za določitev količinskega stanja navedenega vodonosnika v skladu z zahtevami iz Priloge V k tej direktivi.
- 105 Nazadnje, Kraljevina Španija navaja, da je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 upoštevala druge parametre za oceno količinskega stanja vodonosnika na območju Doñana, kot je ravnovesje med odvzemom vode in razpoložljivimi vodnimi viri.
- 106 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Komisija ni dokazala, da Kraljevina Španija s tem, da je za določitev količinskega stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana uporabila piezometrične podatke, ni izpolnila obveznosti iz člena 5 in točke 2.2 Priloge II k Direktivi 2000/60.

- 107 Tretjič, Komisija trdi, da je analiza obremenitev in vplivov odvzemov vode na telesa podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doñana zelo pomanjkljiva. Zlasti graja, da je v prilogi 3 k hidrološkemu načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, ki temelji na popisu iz leta 2008, zgolj izračun količine vode, potrebne za različne rabe v regiji, ne da bi se dovolj upoštevala visoka obremenitev nezakonitega odvzema vode, kar zadeva namakane kulturne rastline. Poleg tega opozarja na neobstoje analize vpliva odvzema vode za mestno oskrbo, zlasti za obalno turistično območje Matalascañas (Španija).
- 108 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 v okviru opredelitve, opravljene na podlagi člena 5 Direktive 2000/60, niso upoštevane obremenitve, ki izhajajo iz nezakonitega odvzema in odvzema za mestno oskrbo, zlasti za navedeno turistično območje. Po eni strani namreč točka 5.2 priloge 2 k navedenemu načrtu, ki se nanaša na „opredelitev teles podzemne vode“, zgolj na splošno opisuje vire in metodologijo, ki se uporabljajo za določitev celotnega odvzema teles podzemne vode. Po drugi strani v točki 5.2 priloge 3 k istemu načrtu, ki se nanaša na „obremenitve teles podzemne vode“, ni navedeno, da se je nezakoniti odzem vode upošteval pri določitvi obremenitev, ki izhajajo iz namakalnih površin. Poleg tega je vpliv mestnih obremenitev, čeprav je naveden v tej prilogi, težko presoditi.
- 109 Kot pa je razvidno iz točke 2.2 Priloge II k Direktivi 2000/60, je za določitev vseh ukrepov, ki se zahtevajo na podlagi člena 11 te direktive, potrebna natančnejša ocena pomembnosti zadevnega tveganja, zlasti nezakonitega odvzema in odvzema za pitno vodo. Kot je namreč generalna pravobranilka navedla v točki 108 sklepnih predlogov, stanja telesa podzemne vode brez take ocene ni mogoče pravilno presoditi in bi bilo zato težko ugotoviti, ali ukrepi, določeni za vzpostavitev dobrega količinskega stanja zadevne podzemne vode, zlasti ukrepi za preprečevanje nezakonitega odvzema vode, zadoščajo.
- 110 Zato je treba ugotoviti, da hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ne vsebuje vseh informacij, potrebnih za ugotovitev vpliva človekovega delovanja na telesa podzemne vode v regiji Doñana v smislu člena 5 Direktive v povezavi s točko 2.2 Priloge II k tej direktivi.
- 111 Iz teh ugotovitev je razvidno, da Kraljevina Španija s tem, da pri oceni odvzema podzemnih voda v regiji Doñana v okviru dodatne opredelitve hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ni upoštevala nezakonitega odvzema vode in odvzema vode za mestno oskrbo, ni izpolnila obveznosti iz člena 5(1) Direktive 2000/60 v povezavi s točko 2.2 Priloge II k tej direktivi.

### **3. Tretje vprašanje**

#### **a) Trditve strank**

- 112 Komisija trdi, da Kraljevina Španija s tem, da v hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2009–2015 in hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ni vključila ustreznih osnovnih ukrepov in dopolnilnih ukrepov, ni izpolnila obveznosti iz člena 11(1), (3)(a), (c) in (e) ter (4) Direktive 2000/60. Poleg tega trdi, da znatno število ukrepov, ki jih je napovedala ta država članica, še ni bilo izvedenih, ne da bi bili navedeni razlogi za to zamudo.
- 113 Natančneje, Komisija trdi, prvič, da so ukrepi, določeni v teh načrtih, namenjeni predvsem reševanju problema nezakonitega odvzema vode, vendar ne zagotavljajo nobene rešitve za zmanjšanje obremenitve na vodonosnike zavarovanega naravnega območja Doñana ali trenutnega povpraševanja po vodi. Poleg tega graja dejstvo, da se v posebnem načrtu namakanja območja Doñana iz leta 2014 za „namakalna kmetijska zemljišča“ štejejo zemljišča, ki so, čeprav v tem smislu ni bila dodeljena nobena pravica, namakana vsaj od leta 2004, kar ustreza datumu začetka veljavnosti načrta rabe zemljišča regije Doñana, navedenega v točki 54 te sodbe.

- 114 Drugič, Komisija trdi, da se v posebnem namakalnem načrtu območja Doňana iz leta 2014 prenosom vode pripisuje prevelik pomen, ne da bi bile s tem načrtom rešene težave v zvezi s kakovostnim stanjem voda in predvsem z njihovim dobrim kemijskim stanjem. Po njenem mnenju navedeni načrt tudi ne zagotavlja ohranjanja ekosistemov, ki so odvisni od podzemne vode. Poleg tega meni, da je zmanjšanje odvzema podzemne vode zaradi prenosov vode včasih izničeno s povečanjem namakalnih pravic, ki so jih dodelili španski organi.
- 115 Tretjič, čeprav Komisija priznava, da se z nekaterimi ukrepi, ki jih je sporočila Kraljevina Španija, lahko odpravi poslabšanje podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doňana in tako zagotovi spoštovanje obveznosti iz Direktive 2000/60, trdi, da sredstva, dodeljena tem ukrepom, niso zadostna, kar naj bi zmanjšalo njihovo učinkovitost. Sklicuje se zlasti na ukrepe za nadzor rabe vode, kot so inšpekcije in odkrivanje nezakonitih vrtin, ter na ukrepe za sankcioniranje in odpravo nezakonitega odvzema vode.
- 116 Četrtrič, Komisija trdi, da je iz letnega poročila Defensor del Pueblo (varuh človekovih pravic, Španija), ki se nanaša na leto 2018, razvidno, da navedene pomanjkljivosti izhajajo iz dejstva, da hidrografska konfederacija vodnega območja Guadalquivirja ne izvaja dovolj dosledno pooblastil, ki so ji podeljena z zakonodajo na področju vode. Zato je po mnenju Komisije ta varuh človekovih pravic tej konfederaciji predlagal, naj po eni strani tri vodna telesa prijavi kot vodonosnike, katerih raba je prekomerna. Po drugi strani naj bi navedeni varuh človekovih pravic predlagal, naj se odobri akcijski program za uravnavanje odvzema vode in usklajevanje ukrepov, določenih v različnih instrumentih načrtovanja vodnih virov, kmetijske dejavnosti in varstva naravnih območij, da se zagotovi trajnostna raba vode. Komisija trdi, da nevladni viri potrjujejo ugotovitve istega varuha človekovih pravic.
- 117 Petič, Komisija trdi, da se z ukrepi, ki jih je napovedala Kraljevina Španija, ne ponuja nobena rešitev problema prekomerne rabe vode zaradi turizma, zlasti v obalnem kraju Matalascañas, ki ga več študij opredeljuje kot glavni vzrok za prekomerno izkoriščanje nekaterih teles podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doňana.
- 118 Komisija ugotavlja, da Kraljevina Španija ni uporabila in izvedla ukrepov za nadzor, inšpekcijskih pregledov in sankcij, ki bi bili potrebni za učinkovito odvracanje oseb, ki izvajajo nedovoljeni odvzem vode in ki nameščajo nezakonite naprave. Po njenem mnenju Kraljevina Španija prav tako ni sprejela ustreznih ukrepov za prilagoditev količine odvzema vode na trajnostno raven, ki bi zagotavljala dobro količinsko in kemijsko stanje podzemne vode zavarovanega naravnega območja Doňana ter ugodno stanje ohranjenosti za povezane habitate. Poleg tega Komisija Kraljevini Španiji očita, da ni sprejela ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče prilagoditi količino vode, ki je na voljo kmetijskemu sektorju regije, zmanjšati porabo ali spodbuditi bolj razumno rabo vode.
- 119 Kraljevina Španija te trditve izpodbija in trdi, da so nenatančne in neutemeljene.
- 120 Kraljevina Španija najprej trdi, da je izpolnila obveznosti iz člena 11(2)(3)(a) in (c) ter (4) Direktive 2000/60, ker je v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 sprejela ukrepe za ponovno vzpostavitev dobrega stanja teles podzemne vode na zavarovanem naravnem območju Doňana in za zagotavljanje trajnostne rabe vodnih virov z upravljanjem odvzema vode in usklajevanjem različnih orodij načrtovanja, ki se nanašajo na vodne virov, kmetijsko dejavnost in varovanje naravnih območij. Kraljevina Španija v zvezi s tem navaja, da je bila učinkovitost teh ukrepov ugotovljena v zadnjih letnih poročilih o stanju vodonosnikov zavarovanega naravnega območja Doňana.
- 121 Dalje, Kraljevina Španija poudarja, da je po izdelavi hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 sprejela nove ukrepe za doseg okoljskih ciljev iz Direktive 2000/60. Ti ukrepi naj bi zajemali izvedbo postopka regularizacije odvzema vode, pripravo poročila o stanju vodonosnika na območju Doňana za leti 2017 in 2018, pripravo dokumenta, katerega namen je začetek postopka javnega posvetovanja, spremljanje površin, obdelovanih s tehnikami daljinskega

zaznavanja, usklajevanje raziskovalnih del v podzemnih vodah, izvedbo inšpekcijskih pregledov, začetek postopkov sankcioniranja in postopkov izvršbe v okviru odvzema vode brez dovoljenja, zaprtje nezakonitih vodnjakov za odvzem vode, ponovni pregled spisov, ki se nanašajo na pravice, dodeljene za odvzem vode v vodnem telesu La Rocina, in pregled spisov o prenehanju zaradi neuporabe ali nespoštovanja pogojev odvzema.

- 122 Kraljevina Španija poleg tega opozarja na pomembnost postopka prijave treh vodnih teles kot vodnih teles, „glede katerih obstaja tveganje, da se ne doseže dobro količinsko stanje“. Poudarja, da je ta postopek najmočnejše upravno orodje, ki je na voljo v španskem pravnem redu na področju podzemne vode, saj omogoča določitev mejnih vrednosti za odvzem vode, spodbujanje vzpostavitve skupnosti uporabnikov vode in sprejetje posebnih delovnih programov za rešitev ugotovljenih problemov.
- 123 Poleg tega Kraljevina Španija opozarja na dejstvo, da je kmetijstvo, ki se izvaja na nekaterih sosednjih območjih zavarovanega naravnega območja Doñana, zlasti gojenje rdečega sadja, glavni gospodarski motor regije. Šlo naj bi za konsolidiran sektor, ki naj bi bil v skladu z veljavno zakonodajo na področju vode in ga ni mogoče odpraviti glede na njegovo temeljno naravo za gospodarsko trajnost regije. Po mnenju Kraljevine Španije je cilj ta sektor prilagoditi možnostim, ki jih ponujajo vodni viri v regiji, pri čemer se spoštujejo uporabniki, ki imajo zakonske pravice za rabo vode.
- 124 Nazadnje Kraljevina Španija izpodbija trditve Komisije v zvezi z neučinkovitostjo ukrepov prenosa vode, ki jih je uporabila ta država članica, ker meni, da Komisija svoje očitke opira na neresnične ali nepreverjene informacije.

#### ***b) Presoja Sodišča***

- 125 Opozoriti je treba, da morajo države članice potem, ko so vzpostavile razvrstitev količinskega stanja podzemnih voda v skladu s Prilogo V k Direktivi 2000/60, za zadevna vodna telesa določiti način, kako doseči dobro količinsko stanje ali vsaj dober ekološki potencial, in preprečiti poslabšanje stanja navedenih vodnih teles v skladu s členom 4 te direktive.
- 126 Za to države članice v skladu s členom 11(1) Direktive 2000/60 pripravijo programe ukrepov za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja, ki je na njihovem ozemlju. Ti programi so osnovni instrumenti načrtovanja, ki omogočajo odzivanje na ugotovljene obremenitve zadevnih vodnih teles in doseganje dobrega stanja vode v povodjih ali vodnih telesih. Za to se morajo pri teh programih upoštevati rezultati analiz, določenih v členu 5 te direktive, da bi se dosegli cilji, določeni v njenem členu 4. Poleg tega se je mogoče v navedenih programih ukrepov sklicevati na ukrepe, ki izhajajo iz zakonodaje, sprejete na nacionalni ravni, in ki pokrivajo celotno ozemlje države članice.
- 127 Ti isti programi ukrepov vključujejo „osnovne ukrepe“ kot minimalne zahteve, ki jih je treba spoštovati in ki so določene v odstavku 3 člena 11 Direktive 2000/60, in po potrebi „dopolnilne ukrepe“, določene v odstavku 4 tega člena in opredeljene v delu B Priloge VI k tej direktivi.
- 128 V obravnavanem primeru Komisija na prvem mestu izpodbija vrsto posamičnih ukrepov, ki jih je uvedla Kraljevina Španija, kot so navedeni v točkah od 110 do 112 te sodbe. Vendar ta institucija ni predložila niti najmanjšega dokaza, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da izpodbijani ukrepi niso ustrezni za doseg „dobrega količinskega stanja“ zadevnih teles podzemne vode v smislu člena 4(1)(b) Direktive 2000/60.
- 129 Komisija prav tako ne pojasnjuje razlogov, iz katerih naj bi Kraljevina Španija kršila člen 11(3)(a), (c) in (e) ter (4) Direktive 2000/60 s tem, da je sprejela izpodbijane ukrepe, niti zakaj taki ukrepi glede na to določbo domnevno niso bili zadostni. Komisija namreč izpodbija le dejstvo, da so uvedeni ukrepi namenjeni predvsem reševanju problema nezakonitega odvzema vode, da se v posebnem namakalnem načrtu za območje Doñana iz leta 2014 pripisuje prevelik pomen prenosom vode in da dodeljena

- sredstva niso zadostna, ter nepreglednost španskih organov v zvezi z inšpekcijo in zaprtje nezakonitih vrtin ali problem prekomerne rabe vode zaradi turizma. Vendar ni niti pojasnila niti dokazala, zakaj naj bi bili ta dejanja in ti izpodbijani ukrepi nezadostni na podlagi člena 11(3)(a)(c) in (e) ter (4) Direktive 2000/60 ali v nasprotju z njim.
- 130 Nazadnje, Komisija trdi, da Kraljevina Španija ni uporabila in izvedla vrste ukrepov. Ker pa je ta država članica to pisno in na obravnavi dokazala, so bili sprejeti in izvedeni zlasti nadzorni ukrepi in ukrepi inšpekcijskega nadzora. V zvezi s tem je iz spisa, predloženega Sodišču, natančneje iz prilog k odgovoru na tožbo in dupliki, razvidno, da je ta država članica sprejela vrsto nadzornih ukrepov in ukrepov inšpekcijskega nadzora, da bi odpravila nezakoniti odvzem vode, vključno s sankcijami.
- 131 Drugič, Komisija trdi, da ukrepi, ki jih je Kraljevina Španija napovedala v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, ne ponujajo nobene rešitve problema prekomerne rabe vode zaradi turizma, zlasti v obalnem kraju Matalascañas. Poleg tega Komisija trdi, da je bil vpliv odvzema vode, namenjenega oskrbi mesta, na ohranitev habitatov zaradi njihove geografske bližine dokazan v različnih znanstvenih študijah. Po njenem mnenju ukrepi, ki jih je sprejela Kraljevina Španija, zlasti tisti, ki so vključeni v poseben namakalni načrt za območje Doñana iz leta 2014 in v hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, niso ustrezni za preprečitev slabšanja stanja naravnih habitatov in habitatov zavarovanih vrst.
- 132 V zvezi s tem je treba poudariti, kot je to storila generalna pravobranilka v točkah 162, 180 in 181 sklepnih predlogov, da morajo države članice zlasti na podlagi člena 4(1)(c), člena 6 in Priloge IV k Direktivi 2000/60 s sprejetjem programov ukrepov na podlagi člena 11 te direktive ne le doseči okoljske cilje glede vode, določene s to direktivo, ampak tudi zagotoviti spoštovanje evropske zakonodaje glede zadevnih zavarovanih območij pred letom 2015. Kraljevina Španija je bila tako tudi zavezana izvajati mehanizme, določene z Direktivo 2000/60, da bi spoštovala cilje, določene z Direktivo 92/43 glede habitatov zavarovanega naravnega območja Doñana pred navedenim letom.
- 133 Natančneje, kot je prav tako razvidno iz točk 152 in 153 te sodbe, člen 6(2) Direktive 92/43 državam članicam nalaga splošno obveznost, da sprejmejo ustrezne ukrepe, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja habitatov in znatno vznemirjanje vrst, za katere so bila ta območja določena (sodba z dne 16. julija 2020, WWF Italia Onlus in drugi, C-411/19, EU:C:2020:580, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 134 Zato mora biti predmet programa ukrepov iz člena 11 Direktive 2000/60 tudi določitev ukrepov, potrebnih za preprečitev kakršnega koli poslabšanja zavarovanih območij iz Direktive 92/43.
- 135 Poleg tega, kot je razvidno iz točke 155 te sodbe, da se dokaže kršitev člena 6(2) Direktive 92/43, zadostuje, da Komisija dokaže obstoj verjetnosti ali tveganja, da bi delovanje ali opustitev povzročila znatno poslabšanje ali vznemirjanje zadevnih habitatov ali vrst. Kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 185 sklepnih predlogov, iz tega izhaja, da v zvezi s preizkusom nujnosti sprejetja ukrepov na podlagi člena 11 Direktive 2000/60 zaradi spoštovanja obveznosti, ki izhaja iz člena 6(2) Direktive 93/42, ni mogoče zahtevati višjega dokaznega standarda.
- 136 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, prvič, da obstajajo zadostni indici za ugotovitev, da je prekomeren odvzem vode, namenjen mestni oskrbi turističnega območja Matalascañas, škodoval ohranjanju prednostnih habitatov z oznako 3170\*, kot so sredozemski občasni ribniki zavarovanega območja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), ki so v bližini tega mestnega jedra, in drugič, da Kraljevina Španija na podlagi člena 11 Direktive 2000/60 ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev morebitnega poslabšanja zavarovanih območij, ki so v bližini turističnega območja Matalascañas, kot to zahteva člen 4(1)(c) te direktive.

- 137 Več raziskav, ki jih je Komisija navedla in predstavila v podporo tem trditvam ter ki so priložene tožbi in odgovoru na tožbo, namreč kaže na vpliv odvzema vode za mestno oskrbo turističnega območja Matalascañas na ekosisteme zavarovanega območja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), zlasti na prednostne habitate, ki imajo oznako 3170\*, in sicer na sredozemske občasne ribnike. Te raziskave izpostavljajo zaskrbljujoč trend krajšanja obdobja letnega poplavljanja začasnih lagun rezervata Doñana in izsuševanja lagune Charco del Toro in ribnika El Brezo, povezanih s škodljivimi učinki odvzema vode, namenjenega oskrbi turističnega središča Matalascañas s pitno vodo, vodo za rekreativne namene ali za zalivanje golf igrišč. V skladu s temi raziskavami ima tudi lokaliziran in intenziven odvzem podzemne vode za oskrbo celotnega turističnega mesta Matalascañas očiten negativni učinek na raven podtalnice in torej na potrebe okolja, kot sta vegetacija ali poplavljanje mokrišč, po vodi.
- 138 Iz tega sledi, da je Komisija zadostno dokazala verjetnost, da je prekomeren odvzem vode za mestno oskrbo območja Matalascañas povzročil znatno vznemirjanje v zavarovanih habitatih na zavarovanem območju Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), ki leži v bližini turističnega središča Matalascañas. Kot je razvidno iz točk od 132 do 134 te sodbe, bi bilo torej treba to vznemirjanje zavarovanih habitatov upoštevati v programu ukrepov, ki ga je Kraljevina Španija pripravila v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 na podlagi člena 11 Direktive 2000/60, da bi se v skladu s členom 4(1)(c) te direktive prenehalo že ugotovljeno poslabšanje stanja zavarovanih habitatnih tipov, kot so sredozemski občasni ribniki.
- 139 Iz spisa, predloženega Sodišču, pa je razvidno, da program ukrepov, na katerega se sklicuje Kraljevina Španija in kot je opredeljen v prilogi 12 k hidrološkemu načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, ne vsebuje ukrepov za prenehanje že ugotovljenega poslabšanja zavarovanih habitatnih tipov na zavarovanem območju v bližini Matalascañas.
- 140 Poleg tega je treba opozoriti, da je iz kršitve člena 5 Direktive 2000/60, ki je bila ugotovljena že v točkah od 108 do 110 te sodbe, mogoče sklepati, da informacije o odvzemu vode za mestno območje Matalascañas v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021 ne zadostujejo za določitev ustreznih ukrepov za prenehanje že ugotovljenega poslabšanja zavarovanih habitatnih tipov v smislu člena 4(1)(c) te direktive. Ker namreč ni natančnejše in ustrezne ocene pomena tveganj, ki izhajajo iz odvzema pitne vode za turistično območje Matalascañas, Kraljevina Španija nikakor ne bi mogla vzpostaviti potrebnih in učinkovitih ukrepov, določenih v členu 11 navedene direktive, da bi se preprečil vsakršen vpliv na zavarovana območja v bližini Matalascañas, povezan z odvzemom podzemne vode.
- 141 Glede na te ugotovitve Kraljevina Španija s tem, da v programu ukrepov, sestavljenem v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, ni določila nobenega ukrepa za preprečitev vznemirjanja zavarovanih habitatnih tipov na zavarovanem območju Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) z odvzemom podzemne vode za potrebe turističnega območja Matalascañas, ni izpolnila obveznosti iz člena 11 Direktive 2000/60 v povezavi s členom 4(1)(c) te direktive.

## **B. Neizpolnitev obveznosti iz Direktive 92/43**

### **1. Trditve strank**

- 142 Komisija trdi, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2) Direktive 92/43 v povezavi s členom 7 te direktive. Meni, da španski organi niso sprejeli ustreznih ukrepov za preprečitev slabšanja stanja naravnih habitatov in habitatov vrst na zavarovanih območjih regije Doñana, zlasti na območjih Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Pojasnjuje, da je prekomerno izkoriščanje

vodonosnika Almonte-Marismas povzročilo izsušitev lagun na območjih sipin narodnega parka Doñana in posledično poslabšanje zavarovanih naravnih območij, ki so odvisna od tega vodonosnika, zlasti več naravnih habitatov in habitatov vrst, zavarovanih z Direktivo 92/43.

- 143 Komisija v zvezi s tem trdi, prvič, da je bilo poslabšanje zavarovanih habitatov zavarovanega naravnega območja Doñana, ki je posledica prekomernega izkoriščanja njegovega vodonosnika, dokazano s številnimi znanstvenimi dokazi in z več uradnimi poročili. Po mnenju Komisije so bili zavarovani habitatni tipi, najbolj občutljivi za izsuševanje z zmanjšanjem podtalnice, sredozemski občasni ribniki, ki so zavarovani habitatni in imajo oznako 3170\*, površinski vodotoki (potoki, kanali in spodnji tokovi) in obrežni habitatni (majhni gozdovi in galerijski sestoji). V teh je mogoče najti različne rastlinske in živalske vrste, ki obstajajo v majhnem številu in jih to izsuševanje ogroža.
- 144 Drugič, Komisija ne izpodbija, da bi na postopno poslabšanje teh habitatnih tipov lahko vplivale podnebne spremembe, kot to zatrjuje Kraljevina Španija. Vendar trdi, da mora ta država članica na podlagi „ustreznih ukrepov“ v smislu člena 6(2) Direktive 92/43 sprejeti ukrepe za boj proti glavnemu vzroku za poslabšanje zavarovanih habitatov zavarovanega naravnega območja Doñana, in sicer proti odvzemu podzemne vode, tudi če se s temi ukrepi upošteva tudi poslabšanje slabega stanja habitatov, ki ga vzporedno in sekundarno povzročajo učinki podnebnih sprememb.
- 145 Tretjič, Komisija trdi, da ukrepi, ki jih je sprejela Kraljevina Španija, zlasti tisti, ki so vključeni v poseben namakalni načrt za območje Doñana iz leta 2014 in v hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, niso ustrezni za preprečitev slabšanja stanja naravnih habitatov in habitatov zavarovanih vrst na podlagi člena 6(2) Direktive 92/43. Poleg tega, čeprav Komisija priznava, da imajo nekateri ukrepi, ki jih je sprejela Kraljevina Španija za obnovo prizadetih habitatov, kot so zlasti postopna odprava sajenja evkaliptusa na zavarovanem naravnem območju Doñana, pridobivanje zemljišč in z njimi povezanih pravic za dostop do vode ali prenosi vode iz drugih povodij, morebitne pozitivne učinke, meni, da ti ukrepi niso vedno zadostni za spoštovanje obveznosti iz člena 6(2) Direktive 92/43.
- 146 Kraljevina Španija trditve Komisije zavrača in meni, da ni kršila obveznosti, ki izhajajo iz te direktive.
- 147 Prvič, Kraljevina Španija izpodbija trditve Komisije, da so vsa naravna območja regije Doñana povezana z vodonosnikom Almonte-Marismas. Pojasnjuje, da sta samo zavarovani območji Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) in Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) povezani z navedenim vodonosnikom, kot je opredeljen v hidrološkem načrtu vodnega območja Guadalquivirja 2009-2015.
- 148 Poleg tega trdi, da se obrazloženo mnenje nanaša le na vodonosnik Almonte-Marismas in da v skladu s sodno prakso Sodišča obsega tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti ni mogoče razširiti onkraj predmeta tega obrazloženega mnenja. Zato naj ugotovitve o povezavah in učinkih teh treh zavarovanih območij zaradi znižanja gladine podzemne vode navedenega vodonosnika ne bi bile dopustne glede zavarovanega območja Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES 6150012).
- 149 Drugič, Kraljevina Španija trdi, da je do preoblikovanj in poslabšanja zavarovanega območja Doñana (ZEPA/LIC ES 0000024) prišlo zaradi škode, ki je v zadnjem stoletju nastala močvirjem, ki ga sestavljajo, in ki je zato ni mogoče šteti za podlago neizpolnitve obveznosti iz Direktive 92/43. Poleg tega ta država članica trdi, da so zdaj velika območja močvirij in sistemi mokrišč zaradi različnih akcijskih projektov, ki so se uporabili, ekološko obnovljeni.
- 150 Tretjič, Kraljevina Španija trdi, da je v skladu s členom 6(2) Direktive 92/43 sprejela ustrezne in učinkovite ukrepe za preprečitev slabšanja naravnih habitatov in habitatov zavarovanih vrst. Na eni strani trdi, da so ti ukrepi prispevali k rešitvi problemov, s katerimi se sooča regija Doñana in ki so bili sprejeti, preden je Komisija to regijo označila za območje, pomembno za Skupnost. Kraljevina Španija



na drugi strani trdi, da člen 2(3) Direktive 92/43 določa, da se bodo morale pri ukrepih, sprejetih na podlagi te direktive, upoštevati gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.

- 151 Četrtrič, Kraljevina Španija trdi, da Komisija ni dovolj prepričljivo dokazala zatrijevanega slabšanja naravnih habitatov in habitatov vrst.

## **2. Presoja Sodišča**

- 152 V skladu s členom 6(2) Direktive 92/43 države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, če bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.
- 153 Ta določba državam članicam nalaga splošno obveznost, da sprejmejo ustrezne ukrepe, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja habitatov in znatno vznemirjanje vrst, za katere so bila ta območja določena (sodba z dne 16. julija 2020, WWF Italia Onlus in drugi, C-411/19, EU:C:2020:580, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 154 Ta splošna obveznost ustreza cilju ohranjanja, varstva in izboljšanja kakovosti okolja, ki se uresničuje v okviru okoljske politike Unije v skladu s členom 191(1), prva alineja, PDEU, ter načelu, določenemu v členu 191(2) PDEU, da se okoljska škoda prednostno popravlja pri viru.
- 155 Vendar Komisiji v skladu z ustaljeno sodno prakso za ugotovitev kršitve člena 6(2) Direktive 92/43 ni treba dokazati vzročne zveze med delovanjem ali opustitvijo zadevne države članice in znatnim poslabšanjem zadevnih habitatov oziroma znatnim vznemirjanjem zadevnih vrst. Zadostuje namreč, da ta institucija dokaže obstoj verjetnosti ali tveganja, da bi to delovanje ali ta opustitev lahko tem habitatom ali tem vrstam povzročila znatno poslabšanje oziroma vznemirjanje (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija, C-141/14, EU:C:2016:8, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 156 Poleg tega, ker odstavka 2 in 3 člena 6 Direktive 92/43 zagotavljata enako raven varstva, se mora pri tem uporabiti merilo presoje vplivov v skladu s členom 6(3) te direktive. V skladu s to določbo je načrt ali projekt mogoče odobriti le, če so pristojni organi dobili zagotovilo, da navedeni načrt ali navedeni projekt nima trajnih škodljivih učinkov za zadevni kraj ali kadar z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju takih vplivov (glej v tem smislu sodbo z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 117 in navedena sodna praksa).
- 157 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je Komisija dokazala verjetnost, da se z odvzemom podzemne vode iz regije Doñana znatno vznemirjajo naravni habitat ali habitat vrst, ki so na treh zavarovanih območjih, kot so navedena v točki 12 te sodbe, in če je tako, ali je Kraljevina Španija z znanstvenega vidika taki verjetnosti nasprotovala.
- 158 Najprej je treba poudariti, da se ta država članica sklicuje na nedopustnost očitkov Komisije, navedenih v okviru te neizpolnitve obveznosti, v delu, v katerem se nanašajo na zavarovano območje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES 6150012), in to iz razlogov, navedenih v točkah 147 in 148 te sodbe. V zvezi s tem trdi, da se je obrazloženo mnenje nanašalo le na kršitev obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 92/43 glede vodonosnika Almonte-Marismas, ter da sta samo zavarovani območji Doñana (ZEPA/LIC ES 0000024) in Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) povezani z navedenim vodonosnikom.

- 159 Komisija te trditve zavrača in poudarja, da je zavarovano območje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES 6150012) od začetka predhodnega postopka spadalo med območja, na katera se nanaša ta neizpolnitev obveznosti.
- 160 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU določen z obrazloženim mnenjem Komisije, tako da mora tožba temeljiti na istih razlogih in trditvah kot to obrazloženo mnenje (sodbi z dne 8. julija 2010, Komisija/Portugalska, C-171/08, EU:C:2010:412, točka 25, in z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 37).
- 161 V obravnavanem primeru zadostuje ugotovitev, da je tako v pozivu Komisije Kraljevini Španiji k predložitvi stališč kot v obrazloženem mnenju izrecno navedeno, da se predmet tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti nanaša na prekomerno izkoriščanje podzemne vode v regiji Doñana ter na posledično slabšanje stanja habitatov in ekosistemov, ki so na več območjih, ki jih varuje pravo Unije, zlasti na zavarovanih območjih Doñana (ZEPA/LIC ES 0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Zavarovano območje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES 6150012) sicer ni povezano z vodonosnikom Almonte-Marismas, temveč s podzemnim vodnim telesom Condado, ki ustreza drugemu načrtu upravljanja, in ne načrtoma, navedenima v točki 13 te sodbe, vendar je treba ugotoviti, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 38 sklepnih predlogov, da to dejstvo v okviru obravnavane tožbe ni upoštevno, glede na to, da je bilo navedeno zavarovano območje od začetka predhodnega postopka predmet postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 162 Glede na zgoraj navedeno je treba ugovor nedopustnosti, ki ga uveljavlja Kraljevina Španija, zavrniti in posledično ugotoviti, da je treba očitke, ki se nanašajo na neizpolnitev obveznosti iz Direktive 92/43, prav tako šteti za dopustne v delu, v katerem se nanašajo na zavarovano območje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES 6150012).
- 163 Kraljevina Španija glede vsebine trdi, da je preoblikovanja in poslabšanje zavarovanih območij zavarovanega naravnega območja Doñana mogoče pripisati škodi, ki so jo v zadnjem stoletju utrpela močvirnata območja, iz katerih je to naravno območje sestavljeno, in da zato ni mogoče šteti, da so posledica neizpolnitev obveznosti iz Direktive 92/43.
- 164 Res je, da ta predhodna preoblikovanja in poslabšanje, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 60 sklepnih predlogov, ne morejo pomeniti neizpolnitve obveznosti iz člena 6(2) Direktive 92/43.
- 165 Vendar je treba opozoriti, da morajo države članice glede območij, ki se lahko opredelijo kot območja, pomembna za Skupnost (OPS), ki so na seznamih, ki jih je Komisija pripravila na podlagi člena 4(2) Direktive 92/43, zlasti območij s prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi, na podlagi te direktive in glede na cilj ohranjanja iz navedene direktive sprejeti varstvene ukrepe, ki so primerni za ohranitev ustreznega ekološkega interesa, ki ga imajo ta območja na nacionalni ravni (glej v tem smislu sodbo z dne 13. januarja 2005, Dragaggi in drugi, C-117/03, EU:C:2005:16, točka 30).
- 166 V zvezi s tem je Sodišče prav tako presodilo, da neškodovanje celovitosti območja kot naravnega habitata v smislu člena 6(3), drugi stavek, Direktive 92/43 zahteva vzdrževanje ugodnega stanja njegove ohranjenosti, kar pomeni trajno ohranitev značilnosti, ki opredeljujejo zadevno območje in so povezane s prisotnostjo naravnega habitatnega tipa, pri čemer se s ciljem ohranitve tega tipa upraviči uvrstitev tega območja na seznam OPS v smislu te direktive (sodba z dne 7. novembra 2018, Holohan in drugi, C-461/17, EU:C:2018:883, točka 35).
- 167 V obravnavanem primeru je treba opozoriti, prvič, da je Komisija zavarovana območja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) 19. julija 2006 uvrstila na seznam OPS in da se zato

- člen 6(2) Direktive 92/43 od tega datuma uporablja na podlagi člena 4(5) te direktive. Dokazov, ki jih je Komisija predložila v zvezi s predhodno fazo, torej ni mogoče upoštevati za ugotovitev kršitve te direktive.
- 168 Na drugi strani je treba opozoriti, da člen 6(2) Direktive 92/43 določa splošno obveznost držav članic, da sprejmejo ustrezne ukrepe, da na posebnih ohranitvenih območjih – kot je to iz obravnavane zadeve – preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, ker bi tako vznemirjanje lahko znatno vplivalo na cilje te direktive.
- 169 Iz več znanstvenih informacij v spisu pa je razvidno, da je prekomerno izkoriščanje vodonosnika na območju Doñana privedlo do znižanja gladine podzemne vode, kar je povzročilo stalen vpliv na zavarovana območja zavarovanega naravnega območja Doñana. Natančneje, kot je bilo navedeno v točki 137 te sodbe, več znanstvenih študij kaže na vpliv odvzema vode za mestno oskrbo turističnega območja Matalascañas na ekosisteme zavarovanega območja Doñana (ZEPA/LIC ES 0000024), zlasti na prednostne habitatne tipe, ki imajo oznako 3170\*, in sicer na sredozemske občasne ribnike. Ti podatki potrjujejo, prvič, da je stanje teh habitatov slabo in da se bo stanje teh habitatov še naprej slabšalo zaradi nižanja gladine podzemne vode navedenega vodonosnika, in drugič, da Kraljevina Španija ni sprejela potrebnih ukrepov za prenehanje takih poslabšanj.
- 170 Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 70 in 73 sklepnih predlogov, bi morala Kraljevina Španija, da bi te ugotovitve ovrgla, predložiti dokaze, na podlagi katerih bi bilo mogoče ovreči vsak razumen dvom, da ohranitev sedanje prakse odvzema podzemne vode z znanstvenega vidika nima škodljivih posledic za navedene zavarovane habitate. Za to, kot je bilo navedeno v točki 156 te sodbe, Direktiva 92/43 zahteva presojo vplivov, kot je ta, ki jo je treba opraviti na podlagi člena 6(3) te direktive.
- 171 Kot pa je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, Kraljevina Španija ni opravila študije, s katero bi bilo mogoče izpolniti zahteve iz te določbe, in zato tudi ni dokazala, da ohranitev sedanje prakse odvzema vode na zavarovanem naravnem območju Doñana ne vpliva na habitate zadevnih zavarovanih območij.
- 172 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je Komisija v smislu sodne prakse, navedene v točki 155 te sodbe, zadostno dokazala obstoj verjetnosti, da je odvzem podzemne vode, ki se izvaja na zavarovanem naravnem območju Doñana, od 19. julija 2006 privedel do poslabšanja stanja zavarovanih habitatov na zavarovanih območjih Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), ter da Kraljevina Španija ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev tega poslabšanja.
- 173 Ugotoviti je torej treba, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev znatnega vznemirjanja zavarovanih habitatnih tipov na zavarovanih območjih Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), ki se je od 19. julija 2006 povzročalo z odvzemom podzemne vode z zavarovanega naravnega območja Doñana, ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2) Direktive 92/43.
- 174 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima:
- na podlagi člena 5(1) Direktive 2000/60 v povezavi s točko 2.2 Priloge II k tej direktivi, ker pri oceni odvzema podzemne vode v regiji Doñana v okviru dodatne opredelitve hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015-2021 ni upoštevala nezakonitega odvzema vode in odvzema vode za mestno oskrbo;

- na podlagi člena 11 Direktive 2000/60 v povezavi s členom 4(1)(c) te direktive, ker v programu ukrepov, določenih v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, ni določila nobenega ukrepa za preprečitev slabšanja stanja zavarovanih habitatnih tipov na zavarovanem območju Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) zaradi odvzema podzemne vode za potrebe turističnega območja Matalascañas;
- na podlagi člena 6(2) Direktive 92/43, ker ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev znatnega slabšanja stanja zavarovanih habitatnih tipov na zavarovanih območjih Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), ki ga je od 19. julija 2006 povzročal odvzem podzemne vode z zavarovanega naravnega območja Doñana.

## **Stroški**

- 175 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 176 Člen 138(3) Poslovnika določa, da če vsaka stranka uspe samo deloma, nosi vsaka svoje stroške.
- 177 Ker sta v obravnavanem primeru Komisija in Kraljevina Španija s svojimi predlogi uspeli samo deloma, nosita vsaka svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

### **1. Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima:**

- na podlagi člena 5(1) Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/64/EU z dne 17. decembra 2013, v povezavi s točko 2.2 Priloge II k tej direktivi, ker pri oceni odvzema podzemne vode v regiji Doñana (Španija) v okviru dodatne opredelitve Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (hidrološki načrt vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021), odobrenega z 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 (kraljeva uredba 1/2016 o odobritvi spremembe hidroloških načrtov vodnih območij zahodne Kantabrije, Guadalquivirja, Ceute, Melille, Segure in Júcarja ter španskega dela vodnih območij vzhodne Kantabrije, Miño-Sila, Duera, Tajoja, Guadiane in Ebra) z dne 8. januarja 2016, ni upoštevala nezakonitega odvzema vode in odvzema vode za mestno oskrbo;
- na podlagi člena 11 Direktive 2000/60 v povezavi s členom 4(1)(c) te direktive, ker v programu ukrepov, določenih v okviru hidrološkega načrta vodnega območja Guadalquivirja 2015–2021, ni določila nobenega ukrepa za preprečitev slabšanja stanja zavarovanih habitatnih tipov na zavarovanem območju „Doñana“, ki ima oznako ZEPA/LIC ES0000024, zaradi odvzema podzemne vode za potrebe turističnega območja Matalascañas (Španija), in
- na podlagi člena 6(2) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, ker ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev znatnega slabšanja stanja zavarovanih habitatnih tipov na zavarovanem območju „Doñana“ z oznako ZEPA/LIC ES0000024, zavarovanem območju

**„Doñana Norte y Oeste“ z oznako ZEPA/LIC ES6150009 in na zavarovanem območju „Dehesa del Estero y Montes de Moguer“ z oznako ZEC ES6150012, ki ga je od 19. julija 2006 povzročal odvzem podzemne vode z zavarovanega naravnega območja Doñana.**

- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Evropska komisija in Kraljevina Španija nosita vsaka svoje stroške.**

Podpisi