Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

14. marts 2024*

»Traktatbrud – direktiv 91/676/EØF – artikel 3, stk. 4 – artikel 5, stk. 4 – bilag II, afsnit A, punkt 2 og 5 – bilag II, afsnit B, punkt 9 – bilag III, stk. 1, punkt 2 og 3, og bilag III, stk. 2 – artikel 5, stk. 5 – beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget – fornyet overvejelse vedrørende listen over nitratsårbare zoner – bindende foranstaltninger i handlingsprogrammerne – supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger«

I sag C-576/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 30. august 2022,

**Europa-Kommissionen** ved C. Hermes og E. Sanfrutos Cano, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Spanien** ved A. Ballesteros Panizo, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne P.G. Xuereb (refererende dommer) og A. Kumin,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: spansk.

## Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1, berigtiget i EUT 2015, L 57, s. 18), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1137/2008 af 22. oktober 2008 (EUT 2008, L 311, s. 1) (herefter »direktiv 91/676«), artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag II og III hertil, og dette direktivs artikel 5, stk. 5, idet denne medlemsstat

– ikke har udpeget de områder, der afvandes ved afstrømning (overfladevand) eller nedsivning (grundvand) (herefter »afvandingsområderne«), og som hører til hvert af følgende forurenede målesteder, som sårbare zoner, i Comunidad de Castilla y León (den regionen Castilla y León, Spanien), Comunidad Autónoma de Extremadura (den selvstyrende region Extremadura, Spanien), Comunidad Autónoma de Galicia (den selvstyrende region Galicien, Spanien), Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (den selvstyrende region Balearerne, Spanien), Comunidad Autónoma de Canarias (den selvstyrende region De Kanariske Øer, Spanien), Comunidad de Madrid (regionen Madrid, Spanien) og Comunidad Valenciana (regionen Valencia, Spanien):

  – den selvstyrende region Castilla y León: CA 0233006, 4300412, 4300169, 4300165, 4300141, 4300026, 4300113, 4300083, 4300178, 4300177, TA 55707002, 4300518, 4300164, 4300073, 4300191 og 4300173

  – den selvstyrende region Extremadura: TA 67714001, TA 62312004, TA 64812005, TA 59810001, TA 67714102, TA 67812004, 400581, TA 65312005, TA 72914003, TA 57510009, TA 57410002, TA 59611005, TA 65212006, TA 67514001, TA 59611006, TA 70413001, TA 70414002, TA 72914001, TA 72914002 og TA 62309002

  – den selvstyrende region Galicien: 14.RW.05 120, 14.RW.06 110, 14.RW.06 210, 14.RW.07 030, 14.RW.07 070, 14.RW.11 020, 14.RW.14 050, TW-54-10, TW-31-10, TW-31-20, TW-36-10, CW-10-10, CW-12-10, CW-16-10, CW-16-20, TW-36-20, TW-37-10, TW-37-20, TW-39-10, TW-39-20, TW-25-10, CW-49-10 og TW-25-05

  – den selvstyrende region Balearerne: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123, ES 53M1205, ES 53MA 082, ES 53MA 072, ES 53ME132, ES 53MA 19 og ES 53MA 042

  – den selvstyrende region De Kanariske Øer: ES 120ESBT 1210008, ES 120ESBT 1210016, S 120ESBT 1210040, ES 120ESBT 1210048, ES 120ESBT 1211048, S 120ESBT 1211056, ES 120ESBT 1211063, S 120ESBT 1211117 og ES 125ESBT 1250015

  – regionen Madrid: TA 53306002, TA 53306008, 13-05 og 07-09

  – regionen Valencia: JU210, JU209 og JU202

– ikke har fastsat alle nødvendige bindende foranstaltninger i handlingsprogrammerne for Comunidad Autónoma de Aragón (den selvstyrende region Aragonien, Spanien), Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (den selvstyrende region Castilla-La Mancha, Spanien), den

selvstyrende region Castilla y León, den selvstyrende region Extremadura og regionen Madrid, og

– ikke har truffet supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger for så vidt angår nitratforurening med hensyn til de selvstyrende regioner, hvor der ses en stigende tendens til forurening på målestederne i de sårbare zoner, særligt i den selvstyrende region Aragonien, den selvstyrende region Castilla-La Mancha, den selvstyrende region Castilla y León og Comunidad Autónoma de la región de Murcia (den selvstyrende region Murcia, Spanien), og, for så vidt angår eutrofiering, i hele landet.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

2 I 5., 6., 10., 11. og 13. betragtning til direktiv 91/676 er følgende anført:

»[H]ovedårsagen til forurening fra diffuse kilder af Fællesskabets vandområder er nitrater, der stammer fra landbruget.

[F]or at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne samt for at sikre anden rimelig anvendelse af vand bør vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, derfor begrænses, og yderligere forurening af denne art bør undgås; det er med henblik herpå vigtigt, at der træffes foranstaltninger vedrørende oplagring og anvendelse på landbrugsjord af alle kvælstofforbindelser samt vedrørende visse dyrkningsmetoder.

[...]

[D]er er behov for, at medlemsstaterne identificerer sårbare zoner og udarbejder og iværksætter handlingsprogrammer for at nedbringe vandforurening forårsaget af kvælstofforbindelser i sårbare zoner.

[S]ådanne handlingsprogrammer bør omfatte foranstaltninger til at begrænse anvendelsen af enhver form for kvælstofholdig kunstgødning på landbrugsjord og bør især indeholde specifikke begrænsninger for anvendelse af husdyrgødning.

[...]

[D]et erkendes, at hydrogeologien i visse medlemsstater er således, at det måske vil vare mange år, inden beskyttelsesforanstaltninger fører til forbedringer af vandkvaliteten.«

3 Dette direktivs artikel 1 fastsætter følgende:

»Dette direktiv har til formål:

– at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og

– at forebygge yderligere forurening af denne art.«

4 Direktivets artikel 2 bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »grundvand«: alt vand under jordoverfladen i den mættede zone og i direkte kontakt med jorden eller undergrunden

b) »ferskvand«: naturligt forekommende vand med lav saltkoncentration, som ofte er acceptabelt som egnet til indvinding og behandling med henblik på fremstilling af drikkevand

c) »kvælstofforbindelse«: ethvert kvælstofholdigt stof, bortset fra gasformigt molekylært kvælstof

[...]

g) »husdyrgødning«: ekskrementer fra husdyr, eller en blanding af strøelse og ekskrementer fra husdyr, også i behandlet form

h) »tilførsel til jorden«: tilførsel af stoffer til jorden, enten ved spredning på jorden[s] overflade, nedfældning i jorden, nedgravning under jorden[s] overflade eller blanding med jordens overflade

i) »eutrofiering«: vands berigelse med kvælstofforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som igen resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet

j) »forurening«: direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare, levende ressourcer og vandøkosystemer skades, rekreative værdier forringes, eller anden retmæssig anvendelse af vandet hindres

k) »sårbar zone«: et jordområde, der er udpeget i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2.«

5 Samme direktivs artikel 3 er affattet på følgende måde:

»1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden seks måneder.

[...]

4. Medlemsstaterne skal efter behov og mindst hvert fjerde år tage listen over udpegede sårbare zoner op til fornyet overvejelse og om nødvendigt ændre eller supplere den for at tage hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den tidligere udpegelse. De meddeler Kommissionen enhver ændring af eller tilføjelse til udpegelserne inden seks måneder.

5. Medlemsstaterne er fritaget for pligten til at kortlægge specifikke sårbare zoner, hvis de udarbejder og anvender de i artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer i overensstemmelse med dette direktiv på hele deres nationale område.«

6 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 91/676 har følgende ordlyd:

»Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv:

a) udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter

[...]«

7 Dette direktivs artikel 5 fastsætter følgende:

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2. Et handlingsprogram kan vedrøre alle sårbare zoner på en medlemsstats område, eller der kan, hvis medlemsstaten finder det hensigtsmæssigt, udarbejdes forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller dele af zoner.

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder

b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er udarbejdet i henhold til artikel 4, undtagen dem, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

5. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.

[...]«

8 Direktivets artikel 6, stk. 1, bestemmer følgende:

»Med henblik på udpegelse af sårbare zoner og ændringer i listen over disse zoner skal medlemsstaterne:

a) inden to år efter meddelelsen af dette direktiv over en periode på et år overvåge nitratkoncentrationen i ferskvand:
   i) på prøveudtagningssteder for overfladevand som omhandlet i artikel 5, stk. 4, i [Rådets] direktiv 75/440/EØF [af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT 1975, L 194, s. 34)], og/eller på andre prøveudtagningssteder, som er repræsentative for medlemsstaternes overfladevand, mindst én gang om måneden og hyppigere i perioder med stor vandføring
   ii) på prøveudtagningssteder, som er repræsentative for medlemsstaternes grundvandsførende lag, med regelmæssige mellemrum og under hensyntagen til bestemmelserne i [Rådets] direktiv 80/778/EØF [af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT 1980, L 229, s. 11)].

b) gentage det i litra a) skitserede overvågningsprogram mindst hvert fjerde år, dog ikke på de prøveudtagningssteder, hvor nitratkoncentrationen i alle tidligere prøver har været under 25 mg/l, og hvor der ikke er konstateret nye faktorer, som kan formodes at øge nitratindholdet; i sådanne tilfælde er det kun nødvendigt at gentage overvågningsprogrammet hvert ottende år

c) på ny undersøge eutrofieringsgraden af fersk overfladevand, flodmundinger og kystvand hvert fjerde år.

[...]«

9 Samme direktivs artikel 10 er affattet som følger:

»1. Medlemsstaterne forelægger for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V.

2. Rapporter i henhold til denne artikel skal forelægges for Kommissionen inden seks måneder efter udløbet af den periode, de vedrører.«

10 Artikel 11 i direktiv 91/676 har følgende ordlyd:

»På grundlag af de oplysninger, som Kommissionen modtager i medfør af artikel 10, offentliggør den sammenfattende rapporter inden seks måneder efter modtagelsen af rapporterne fra medlemsstaterne og meddeler dem til Europa-Parlamentet og Rådet. På baggrund af gennemførelsen af dette direktiv og

især bestemmelserne i bilag III forelægger Kommissionen inden den 1. januar 1998 Rådet en rapport, i givet fald ledsaget af forslag om ændring af dette direktiv.«

11 Bilag I til dette direktiv med overskriften »Kriterier for kortlægning af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede områder« bestemmer følgende i afsnit A:

»Ved kortlægning af vand som omhandlet i artikel 3, stk. 1, lægges bl.a. følgende kriterier til grund:

1) hvorvidt det ferske overfladevand, især overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand, indeholder en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i [direktiv 75/440], eller kan komme til at indeholde en sådan højere nitratkoncentration, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5

2) hvorvidt grundvandet indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5

3) hvorvidt naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand er eutrofieret eller i nær fremtid kan blive eutrofieret, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5.«

12 Bilag II til direktivet med overskriften »Kodeks(er) for godt landmandskab« har følgende ordlyd:

»A. En kodeks eller kodekser for godt landmandskab, der har til formål at nedbringe nitratforureningen, og som tager hensyn til vilkårene i Fællesskabets forskellige områder, bør indeholde bestemmelser om følgende punkter, for så vidt de er relevante:
1) perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig
2) tilførsel af gødning på stejle skråninger

[...]

5) kapaciteten af opbevaringsanlæg for husdyrgødning og opførelse af sådanne anlæg, herunder foranstaltninger til at undgå vandforurening som følge af at væsker, der indeholder husdyrgødning og safter fra oplagret plantemateriale, såsom ensilage, siver eller løber ned i grund- eller overfladevandet

[...]

B. Medlemsstaterne kan også lade deres kodeks(er) for godt landmandskab indeholde bestemmelser om følgende punkter:

[...]

9) udarbejdelse af gødskningsplaner for hver enkelt bedrift og løbende optegnelser om anvendelse af gødning

[...]«

13 Bilag III til direktivet med overskriften »Foranstaltninger, der skal medtages i de i artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede handlingsprogrammer«, er affattet som følger:

»1. Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

[...]

2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:
   a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning
   b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding
   c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift

   og skal bygge på ligevægt mellem:
   i) afgrødens forventede kvælstofbehov

      og
   ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

      – mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

      – kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

      – tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

      – tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.

2. Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N.
[...]

[...]«

14 Bilag V til direktiv 91/676 med overskriften »Oplysninger, der skal findes i de i artikel 10 omhandlede rapporter«, fastsætter følgende:

»[...]

3. En sammenfatning af resultaterne af den i artikel 6 omhandlede overvågning, herunder en redegørelse for de betragtninger, som førte til udpegelsen af hver enkelt sårbar zone eller til en ændring af eller tilføjelse til listen over udpegede sårbare zoner.

4. En sammenfatning af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5, herunder navnlig:

[...]
c) supplerende eller skærpede foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 5, stk. 5

[...]
e) medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, sammen med en angivelse af den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger.«

### *Spansk ret*

15 Direktiv 91/676 blev gennemført i spansk ret ved Real Decreto 261/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (kongeligt dekret nr. 261/1996 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget) af 16. februar 1996 (BOE nr. 61 af 11.3.1996, s. 9734). Dette dekret er i mellemtiden blevet ophævet og erstattet af Real Decreto 47/2022, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (kongeligt dekret nr. 47/2022 om beskyttelse af vand mod diffus forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget) af 18. januar 2022 (BOE nr. 17 af 20.1.2022, s. 5664).

16 Desuden har alle de selvstyrende regioner, som Kommissionen henviser til i stævningen, inden for deres kompetenceområder vedtaget regler med henblik på overholdelse af de forpligtelser, der følger af direktiv 91/676.

### Den administrative procedure

17 Den 3. juli 2015 iværksatte Kommissionen en undersøgelse under referencen EU Pilot 7849/15/ENVI med henblik på at kontrollere udpegelsen af nitratsårbare zoner og foranstaltningerne i de relevante handlingsprogrammer i Spanien. Denne indledende undersøgelse blev iværksat efter vurderingen af de oplysninger, som de spanske myndigheder havde afgivet i den rapport, de havde fremsendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 10 i direktiv 91/676, indeholdende de oplysninger, der er omhandlet i bilag V til dette direktiv, for perioden 2008-2011.

18 Efter vurderingen af de svar, som Kongeriget Spanien afgav i forbindelse med den nævnte indledende undersøgelse, hvorved der også blev taget hensyn til oplysningerne i den efterfølgende rapport for perioden 2012-2015 (herefter »rapporten for perioden 2012-2015«), var det Kommissionens opfattelse, at det fremgik heraf, at forholdene i denne medlemsstat ikke var i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til direktiv 91/676, og Kommissionen besluttede derfor at indlede en traktatbrudsprocedure mod medlemsstaten.

19 Den 9. november 2018 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, hvori den foreholdt medlemsstaten at have tilsidesat artikel 3, stk. 4, og artikel 5, stk. 4-6, i direktiv 91/676.

20 Kongeriget Spanien besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelser af 21. februar, 13. juni, 31. juli, 2. september og 17. oktober 2019 og af 13. februar 2020.

21 Kommissionen fandt ikke disse svar overbevisende, og den udstedte derfor den 2. juli 2020 en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de bestemmelser, der var nævnt i åbningsskrivelsen.

22 I denne begrundede udtalelse pålagde Kommissionen Kongeriget Spanien at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme sine forpligtelser inden for en frist på tre måneder fra modtagelsen af den begrundede udtalelse.

23 Kongeriget Spanien fremsatte sine bemærkninger til den begrundede udtalelse ved skrivelser af 27. oktober 2020 og af 29. april, 26. maj, 25. juni og 5. juli 2021.

24 I lyset af disse svar fandt Kommissionen, at Kongeriget Spanien havde bragt det traktatbrud, som det var blevet foreholdt, til ophør for så vidt angår artikel 5, stk. 6, i direktiv 91/676. Til gengæld var Kommissionen af den opfattelse, at der fortsat forelå et traktatbrud for så vidt angår de forpligtelser, der påhviler Kongeriget Spanien i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 4, og artikel 5, stk. 4 og 5, og den anlagde derfor det foreliggende søgsmål den 30. august 2022.

## Om søgsmålet

25 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremsat tre klagepunkter vedrørende en tilsidesættelse af for det første artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, af for det andet dette direktivs artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II og III hertil, og af for det tredje direktivets artikel 5, stk. 5.

26 Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om frifindelse.

### *Det første klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676*

27 Kommissionen har med sit første klagepunkt nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, idet denne medlemsstat ikke har udpeget de afstrømningsområder (overfladevand) eller nedsivningsområder (grundvand), som hører til hvert af de målesteder, der er nævnt i denne doms præmis 1, som sårbare zoner, i de selvstyrende regioner Castilla y León, Extremadura, Galicien, Balearerne og De Kanariske Øer og i regionerne Madrid og Valencia.

#### *Formaliteten*

28 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det første klagepunkt ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom Domstolen henset til artikel 21 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, artikel 120 i Domstolens procesreglement og Domstolens praksis vedrørende disse bestemmelser i den dom, der skal afsiges, kun kan tage stilling til de påstande, som er nedlagt af Kommissionen. Klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676 indgår ikke i disse påstande, eftersom det, selv om det er nævnt i stævningens anbringender, ikke er nævnt af Kommissionen i påstanden i stævningen i dennes punkt 145. I

dette punkt er der nemlig blevet nedlagt påstand om, at det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse, ikke af artikel 3, stk. 4, men af artikel 4, stk. 4, i direktiv 91/676. Det første klagepunkt bør derfor afvises fra realitetsbehandling.

29 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

30 For det første fremgår det klart af stævningens anbringender, at det første klagepunkt tager sigte på, at det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, og at henvisningen i stævningens punkt 145 til dette direktivs artikel 4, stk. 4, således som Kommissionen har forklaret i replikken, skyldes en skrivefejl. I øvrigt indeholder direktivets artikel 4 kun to stykker. Selv om det er korrekt, at Domstolen i dom af 15. juni 2006, Kommissionen mod Frankrig (C-255/04, EU:C:2006:401, præmis 25), som Kongeriget Spanien har påberåbt sig til støtte for sin formalitetsindsigelse, har fastslået, at et klagepunkt, der er nævnt i Kommissionens anbringender i stævningen, men som ikke er medtaget under påstandene, skal afvises fra realitetsbehandling, må det for det andet fastslås, at det klagepunkt, der tager sigte på, at det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, i det foreliggende tilfælde, uanset denne skrivefejl, er medtaget i Kommissionens påstande.

31 Den formalitetsindsigelse, som Kongeriget Spanien har rejst, skal derfor forkastes.

*Realiteten*

– *Parternes argumentation*

32 Kommissionen har gjort gældende, at det vand, der er udtaget på de målesteder, der er omhandlet i det første klagepunkt, er blevet angivet som forurenet eller eutrofieret med nitrater i de rapporter, som Kongeriget Spanien har fremsendt i henhold til artikel 10 i direktiv 91/676. Ifølge Kommissionen foreligger der således tilstrækkelige indicier til at fastslå en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, medmindre Kongeriget Spanien for hvert afvandingsområde, der hører til disse målesteder, fremlægger oplysninger, der godtgør, at de nitrater, der stammer fra landbruget, ikke bidrager væsentligt til denne forurening.

33 Kongeriget Spanien har i svarskriftet bestridt denne argumentation og herved fremhævet, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Medlemsstaten har gjort gældende, at de selvstyrende regioner, som dette klagepunkt vedrører, enten har opfyldt deres forpligtelser med hensyn til udpegelse af sårbare zoner i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, eller at klagepunktet vedrører zoner, hvor nitrater, der stammer fra landbruget, ikke bidrager væsentligt til forureningen, således at der ikke kan fastslås nogen tilsidesættelse af denne bestemmelse.

34 Kongeriget Spanien har desuden fremsat detaljerede bemærkninger vedrørende de målesteder, der er omhandlet i det første klagepunkt, herunder bl.a. følgende præciseringer.

35 Med hensyn til den selvstyrende region Extremadura indledte dennes regering i 2022 ændringen eller, efter omstændighederne, udvidelsen af udpegelserne af sårbare zoner. Under alle omstændigheder er de tilladte grænser for koncentrationer af nitrater, der stammer fra

landbruget, ikke blevet overskredet på otte af de målesteder under denne selvstyrende region, der er omhandlet i det første klagepunkt. Det er derfor ikke nødvendigt at udpege de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, som sårbare zoner.

36 Hvad angår den selvstyrende region Galicien har Kongeriget Spanien bl.a. gjort gældende, at der med hensyn til visse målesteder, herunder målestederne 14.RW.11 020 og 14.RW.14 050, er undersøgelser i gang med henblik på at fastslå kilden til nitratforureningen.

37 Med hensyn til den selvstyrende region Balearerne har Kongeriget Spanien fremhævet, at ændringen af udpegelsen af sårbare zoner i øjeblikket er i gang, og at et udkast til dekret om udpegelse af sårbare zoner er på et fremskredent behandlingsstadium. Under alle omstændigheder er det ikke nødvendigt at udpege de afvandingsområder, der hører til fem af målestederne under denne selvstyrende region, som »sårbare zoner«, idet det pågældende vand ikke længere skal anses for at være forurenet, således som det fremgår af den rapport, der er fremsendt til Kommissionen i henhold til artikel 10 i direktiv 91/676 for perioden 2016-2019 (herefter »rapporten for 2016-2019«).

38 Hvad angår regionen Madrid kan der heller ikke fastslås at foreligge nogen tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676. Med hensyn til navnlig målestedet TA 53306008 er det blevet fastslået, at forureningen fra nitrater, der stammer fra landbruget, er blevet mindsket, idet den nåede et højeste niveau på 17% i 2021.

39 Med hensyn til regionen Valencia har Kongeriget Spanien gjort gældende, at de afvandingsområder, som hører til de målesteder, der er omhandlet i dette søgsmål, er blevet udpeget som sårbare zoner ved et dekret vedtaget af denne regions regering den 10. juni 2022.

40 Kommissionen har i replikken præciseret følgende.

41 Hvad for det første angår de 16 målesteder, der hører under den selvstyrende region Castilla y León, fremgår det af Kongeriget Spaniens svarskrift, at det faktisk ikke er nødvendigt at udpege de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, som sårbare zoner.

42 Hvad for det andet angår tre af de ni målesteder, der hører under den selvstyrende region De Kanariske Øer, har Kommissionen anført, at det fremgår af Kongeriget Spaniens forklaringer i svarskriftet, at traktatbruddet er blevet afhjulpet. Med hensyn til to andre målesteder er det i lyset af disse forklaringer Kommissionens opfattelse, at det heller ikke er nødvendigt at udpege de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, som sårbare zoner.

43 Hvad angår de resterende fire målesteder har Kommissionen anført, at Kongeriget Spanien i sit svarskrift i det væsentlige har forklaret, at den nitratkoncentration, der er konstateret på disse målesteder, ikke stammer fra landbruget, men kommer fra kloakker og septiktanke. Selv om denne forklaring ikke nødvendigvis udelukker, at nitrater, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til forureningen, må det i mangel af andre beviser for et sådant væsentligt bidrag anerkendes, at de afvandingsområder, der hører til disse prøveudtagningssteder, ikke skal udpeges som sårbare zoner.

44 Hvad for det tredje angår den selvstyrende region Extremadura har Kommissionen anerkendt, at det i lyset af de oplysninger, som Kongeriget Spanien har fremlagt i svarskriftet, faktisk ikke er nødvendigt at udpege de afvandingsområder, som hører til 8 af de 20 målesteder, der er omhandlet i det første klagepunkt, som sårbare zoner. Hvad angår de resterende 12 målesteder,

nemlig målestederne TA 67714001, TA 62312004, TA 67714102, TA 67812004, TA 65312005, TA 72914003, TA 65212006, TA 67514001, TA 70414002, TA 72914001, TA 72914002 og TA 62309002, har Kommissionen gentaget sit kritikpunkt om, at de spanske myndigheder ikke har forklaret, hvorfor de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, ikke er blevet udpeget som sårbare zoner.

45 Hvad for det fjerde angår den selvstyrende region Galicien har Kommissionen med hensyn til 21 af de 23 målesteder, der er omhandlet i det første klagepunkt i stævningen, anerkendt, at det fremgår af Kongeriget Spaniens forklaringer, at det ikke er nødvendigt at udpege de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, som sårbare zoner.

46 Med hensyn til de resterende to målesteder, nemlig målestederne 14.RW.11 020 og 14.RW.14 050, er Kommissionen af den opfattelse, at de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, skal udpeges som sårbare zoner, for så vidt som det ikke kan udelukkes, at den forurening, der er målt på disse steder, er forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

47 Kommissionen har desuden henvist til 15 andre målesteder under den selvstyrende region Galicien, nemlig målestederne NO01880006, NO03010003, 14.RW.12 020, 14.RW.05 060, 14.RW.10 020, 14.RW.11 060, 14.RW.11 070, 14.RW.11 040, 14.RW.10 030, 14.RW.11 080, 14.RW.12 030, 14.RW.12 110, 14.RW.14 040, 14.RW.14 060 og 14.RW.05 090, hvor der er blevet konstateret eutrofiering. De afvandingsområder, der hører til disse målesteder, skal derfor ifølge Kommissionen ligeledes udpeges som sårbare zoner.

48 Hvad for det femte angår den selvstyrende region Balearerne har Kommissionen forklaret, at det følger af oplysningerne i Kongeriget Spaniens svarskrift, at det ikke er nødvendigt at udpege de afvandingsområder, som hører til fem af de ni målesteder, der er omhandlet i det første klagepunkt, som sårbare zoner.

49 Hvad angår de resterende fire målesteder, nemlig målestederne 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 og ES 53M1205, er det Kommissionens opfattelse, at Kongeriget Spanien har anerkendt, at det første klagepunkt er begrundet med hensyn til disse.

50 For det sjette har Kommissionen anført, at hvad angår tre af de fire målesteder, der er omhandlet i det første klagepunkt, vedrørende regionen Madrid, har Kongeriget Spanien fremlagt tilstrækkelige beviser til at godtgøre, enten at den konstaterede forurening ikke skyldes nitrater, der stammer fra landbruget, eller at de nuværende sårbare zoner dækker alle relevante afvandingsområder.

51 Hvad angår det resterende målested i denne region, nemlig målestedet TA 53306008, er det Kommissionens opfattelse, at Kongeriget Spaniens argumentation om, at presset fra landbruget på de vandområder, der hører under dette målested, er faldet betydeligt, idet det nåede et højeste niveau på 17% i 2021, ikke kan tiltrædes. På dette målested blev der registreret en eutrofiering for både perioden 2012-2015 og perioden 2016-2019, og et bidrag på 17% til forureningen kan, selv om det er begrænset, under ingen omstændigheder anses for at være ubetydeligt.

52 Hvad for det syvende angår målestederne JU210, JU209 og JU202, der hører under regionen Valencia, har Kommissionen, idet den anerkender, at traktatbruddet er blevet afhjulpet ved et dekret vedtaget af denne regions regering den 10. juni 2022, dog fremhævet, at udpegelsen af de omhandlede sårbare zoner skete efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

53 I duplikken har Kongeriget Spanien hvad angår de 12 målesteder, der er omhandlet i replikken, og som hører under den selvstyrende region Extremadura, gjort gældende, at når der ikke på dette tidspunkt forelå oplysninger, der godtgjorde, at nitrater, der stammer fra landbruget, bidrog væsentligt til forureningen, burde Kommissionen, i lighed med dens holdning vedrørende den selvstyrende region De Kanariske Øer, acceptere, at de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, ikke udpeges som sårbare zoner.

54 Ifølge Kongeriget Spanien gælder det samme for så vidt angår den selvstyrende region Galicien med hensyn til de to målesteder, der er omhandlet i stævningen, og for hvilke Kommissionen har opretholdt sit første klagepunkt i replikken.

55 Hvad angår de 15 supplerende målesteder, som Kommissionen har henvist til i replikken vedrørende denne selvstyrende region, er Kommissionens holdning ikke klar, og nitratværdierne har aldrig været over 25 mg/l. Under alle omstændigheder er disse målesteder ikke nævnt i påstandene i stævningen. Følgelig skal der ikke fastslås at foreligge traktatbrud med hensyn til disse.

56 Hvad angår den selvstyrende region Balearerne har Kongeriget Spanien gjort gældende, at denne region den 27. marts 2023 vedtog og offentliggjorde et dekret om udpegelse af sårbare zoner, herunder de afvandingsområder, som hører til de fire målesteder, der er omhandlet i Kommissionens replik.

57 Hvad angår regionen Madrid har Kongeriget Spanien henvist til, at Kommissionen i en nylig afgørelse vedrørende en undtagelse, der var anmodet om i henhold til direktiv 91/676, nemlig Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2069 af 30. september 2022 om indrømmelse af en undtagelse på anmodning af Nederlandene i henhold til direktiv 91/676 (EUT 2022, L 277, s. 195), har anført, at »landbrugets bidrag til næringsstofforureningen [for at være] væsentlig[t] [skal være] over 19% af den samlede belastning i form af næringsstoffer«. Et bidrag til forureningen på 17% som det, der er omhandlet i denne doms præmis 51, kan derfor ikke kvalificeres som »væsentligt«.

– *Domstolens bemærkninger*

– De målesteder, som Kommissionen ikke har medtaget i replikken

58 Det fremgår af Kommissionens replik, at den, i lyset af de oplysninger, som Kongeriget Spanien har givet i svarskriftet, anerkender, at afvandingsområder, der hører til 62 af de 84 målesteder, der er omhandlet i stævningen, herunder alle de målesteder, der hører under den selvstyrende region Castilla y León og den selvstyrende region De Kanariske Øer, ikke skal udpeges som sårbare zoner, og at den ikke længere nedlægger påstand om, at der fastslås at foreligge traktatbrud vedrørende disse.

59 Under disse omstændigheder skal det første klagepunkt forkastes, for så vidt som Kommissionen herved har foreholdt Kongeriget Spanien ikke at have udpeget de afvandingsområder, der hører til disse 62 målesteder, som sårbare zoner.

– De supplerende målesteder, der ikke er omhandlet i stævningen

60 Kommissionen har i anbringenderne i replikken gjort gældende, at de afvandingsområder, som hører til de 15 målesteder under den selvstyrende region Galicien, som ikke var nævnt i påstandene i stævningen, burde have været udpeget som sårbare zoner.

61 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af artikel 127, stk. 1, i Domstolens procesreglement, at der ikke må fremsættes nye anbringender under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Kommissionen har imidlertid hverken gjort gældende eller godtgjort, at denne undtagelse kan begrunde en udvidelse af sagens genstand.

62 Det første klagepunkt skal derfor afvises, for så vidt som det vedrører disse 15 supplerende målesteder.

– De øvrige målesteder

63 Hvad angår de resterende 22 målesteder, som er omhandlet i stævningen, bemærkes, at det i overensstemmelse med fast praksis under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor. Det er først, når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at det hævdede traktatbrud foreligger, at det påhviler medlemsstaten konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. i denne retning dom af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

64 I henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/676 skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner udpege alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til »[v]and, der er berørt af forurening« eller »kan blive berørt af forurening«, som omhandlet i artikel 3, stk. 1.

65 I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676 skal »[v]and, der er berørt af forurening« eller »kan blive berørt af forurening«, som omhandlet i denne bestemmelse, kortlægges i overensstemmelse med kriterierne i bilag I til direktivet. Det følger således af direktivets artikel 3, stk. 1, sammenholdt med bilag I hertil, at medlemsstaterne har pligt til at betegne alt fersk overfladevand og grundvand, der indeholder eller kan komme til at indeholde højere nitratkoncentrationer end dem, der er omhandlet i dette bilag, og vand, der er eller kan blive eutrofieret, som »[v]and, der er berørt af forurening« eller »kan blive berørt af forurening«.

66 I denne henseende er det, således som Domstolen allerede har fastslået, ikke en nødvendig betingelse for at anse vand for at være »berørt af forurening«, navnlig i den betydning, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, og for, at det er nødvendigt at udpege det som sårbar zone i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, at udelukkende kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, bidrager til forureningen. Det er tilstrækkeligt, at de bidrager væsentligt hertil (dom af 23.4.2015, Kommissionen mod Grækenland, C-149/14, EU:C:2015:264, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

67 Artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676 forpligter medlemsstaterne til for det første i rette tid efter behov og mindst hvert fjerde år at tage listen over sårbare zoner som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2, som bidrager til nitratforureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, op til fornyet overvejelse og om nødvendigt ændre eller

supplere den for at tage hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den tidligere udpegelse, og til for det andet at meddele Kommissionen enhver ændring af eller tilføjelse til udpegelserne inden seks måneder.

68 Selv om artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, der kun pålægger medlemsstaterne at opfylde de heri fastsatte forpligtelser »i rette tid« og mindst hvert fjerde år, ikke præciserer, på hvilket tidspunkt og under hvilke omstændigheder en sådan fornyet overvejelse skal iværksættes, skal det i det foreliggende tilfælde fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har bestridt Kommissionens argumentation, som i det væsentlige går på, at medlemsstaten havde pligt til at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i denne bestemmelse, hvad angår de afvandingsområder, som hører til de målesteder, der er omhandlet i søgsmålet, eftersom det vand, der blev udtaget på disse målesteder, i de rapporter, som de spanske myndigheder havde fremsendt inden for rammerne af direktiv 91/676, var blevet erklæret for forurenet eller eutrofieret, for så vidt som udtagningerne fra de disse målesteder havde påvist, enten at det ferske overfladevand og det grundvand, der var berørt af disse afvandingsområder, havde eller kunne have en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i bilag I til dette direktiv, eller at dette vand var eller i nær fremtid kunne blive eutrofieret.

69 Kongeriget Spanien har heller ikke bestridt, at det vand, der blev udtaget på de resterende 22 målesteder, således var forurenet eller eutrofieret med nitrater.

70 Som bemærket i denne doms præmis 66 er det imidlertid kun nødvendigt at udpege et afvandingsområde, der hører til et bestemt målested, som sårbar zone, hvis de kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, og som er påvist på dette målested, bidrager væsentligt til nitratforureningen. Eftersom Kongeriget Spanien har bestridt, at dette er tilfældet, påhviler det i overensstemmelse med den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 63, Kommissionen at bevise, at der med hensyn til disse målesteder er tale om et væsentligt bidrag til en sådan forurening, eller i hvert fald at fremlægge supplerende beviser, der gør det muligt at fastslå dette.

71 Hvad angår 14 af de resterende 22 målesteder, der er beliggende i den selvstyrende region Extremadura og den selvstyrende region Galicien, har Kommissionen hverken godtgjort, at de kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til forureningen med de nitrater, hvis forekomst er blevet konstateret på disse målesteder, eller fremlagt beviser, der kan godtgøre en sådan konsekvens, som bestrides af Kongeriget Spanien. Kommissionen har nemlig nøjedes med i det væsentlige at gøre gældende, at Kongeriget Spanien ikke havde givet tilstrækkelige forklaringer med hensyn til disse målesteder.

72 Under disse omstændigheder skal det første klagepunkt forkastes, for så vidt som Kongeriget Spanien herved foreholdes at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676 ved ikke at have udpeget de afvandingsområder, der hører til disse 14 målesteder, som sårbare zoner.

73 Hvad angår målestederne 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 og ES 53M1205, der hører under den selvstyrende region Balearerne, bemærkes, at Kongeriget Spanien i svarskriftet blot har anført, at ændringen af udpegelsen af sårbare zoner i øjeblikket er i gang, og at et udkast til dekret om udpegelse af sårbare zoner er på et fremskredent behandlingsstadium.

74 Selv om Kongeriget Spanien i duplikken har anført, at den selvstyrende region Balearerne den 27. marts 2023 vedtog og offentliggjorde et dekret om udpegelse af sårbare zoner, herunder de afvandingsområder, der hører til disse fire målesteder, må det fastslås, at denne udpegelse – ud over at bekræfte, at de omhandlede områder faktisk skulle udpeges som sårbare zoner – skete efter datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

75 Det fremgår af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 28.4.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Ajourføring af havstrategier), C-510/20, EU:C:2022:324, præmis 39 og deri nævnte retspraksis).

76 Det følger heraf, at det første klagepunkt skal tages til følge, for så vidt som Kommissionen med dette har foreholdt Kongeriget Spanien at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, idet det ikke har udpeget de afvandingsområder, som hører til de fire målesteder, der er omhandlet i denne doms præmis 73, som sårbare zoner.

77 De samme betragtninger gør sig gældende med hensyn til målestederne JU210, JU209 og JU202, der hører under regionen Valencia. Kongeriget Spanien har nemlig i denne henseende blot anført, at de afvandingsområder, der hører til disse målesteder, er blevet udpeget som sårbare zoner ved et dekret vedtaget af denne selvstyrende regions regering den 10. juni 2022, dvs. efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

78 Hvad endelig angår målestedet TA 53306008, der hører under regionen Madrid, har Kongeriget Spanien i det væsentlige gjort gældende, at bidraget til forureningen fra de kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, er faldet betydeligt, idet det nåede et højeste niveau på 17% i 2021. Som Kommissionen har anført i replikken, har Domstolen imidlertid allerede i dom af 22. september 2005, Kommissionen mod Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, præmis 86 og 87), fastslået, at et sådant bidrag på 17% er væsentligt som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 66.

79 Med hensyn til Kongeriget Spaniens argument i duplikken om, at Kommissionen i en nylig afgørelse vedrørende en undtagelse, der var anmodet om i henhold til direktiv 91/676, har anført, at bidraget til forureningen fra de kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, skulle være over 19% for at være væsentligt, er det tilstrækkeligt at fastslå, at en sådan vurdering fra Kommissionens side under ingen omstændigheder kan binde Domstolen, når denne selv skal vurdere, om et sådant bidrag til forureningen er væsentligt.

80 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at det første klagepunkt er begrundet, for så vidt som Kommissionen har foreholdt Kongeriget Spanien at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, i det omfang denne medlemsstat ikke har udpeget de afvandingsområder, der hører til målestederne 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 og ES 53M1205 under den selvstyrende region Balearerne, målestederne JU210, JU209 og JU202 under regionen Valencia og målestedet TA 53306008 under regionen Madrid, som sårbare zoner.

***Det andet klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676***

81 Kommissionen har med sit andet klagepunkt nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag II og III til dette direktiv, idet det ikke har fastsat alle nødvendige bindende foranstaltninger i handlingsprogrammerne for en række selvstyrende regioner.

82 Dette klagepunkt er opdelt i tre led, hvoraf det første vedrører handlingsprogrammerne for de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha og Castilla y León, det andet handlingsprogrammet for den selvstyrende region Extremadura og det tredje handlingsprogrammet for regionen Madrid.

*Det første led om handlingsprogrammerne for de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha og Castilla y León*

– *Parternes argumentation*

83 Hvad angår de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha og Castilla y León har Kommissionen i stævningen gjort gældende, at handlingsprogrammerne for disse selvstyrende regioner ikke indeholder de nødvendige bindende foranstaltninger med hensyn til tilførsel af gødning på stejle skråninger som omhandlet i bilag II, afsnit A, punkt 2, til direktiv 91/676, eftersom foranstaltningerne i disse handlingsprogrammer er mindre strenge end anbefalingerne i en undersøgelse offentliggjort i 2011 med titlen »*Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources*« (Anbefalinger vedrørende iværksættelse af handlingsprogrammer i henhold til direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, herefter »den videnskabelige undersøgelse«).

84 Den videnskabelige undersøgelse anbefaler følgende med hensyn til tilførsel af gødning på stejle skråninger:

– at kombinere anvendelsen af gødning og husdyrgødning på skråninger med en hældning på mere end 2% med sikkerhedsforanstaltninger såsom direkte iblanding (konturdyrkning), nedfældning, permanente afgrøder, terrasser, ikkegødskede brede bræmmer etc.

– at forbyde tilførsel på jordoverfladen af husdyrgødning og N- og P-gødning (gødning, der indeholder kvælstof eller fosfor) på brakjord med skråninger med en hældning på mere end 8% og navnlig med en hældning, der strækker sig over mere end 100 meter

– at forbyde tilførsel på og under jordoverfladen (nedfældning, iblanding) af husdyrgødning og N- og P-gødning på alle skråninger med en hældning på mere end 15% og navnlig med en hældning, der strækker sig over mere 100 meter (forbud mod tilførsel af gødning og husdyrgødning).

85 I denne henseende har Kommissionen, idet den anerkender, at denne undersøgelse ikke er retligt bindende og ikke er det eneste gyldige videnskabelige kriterium ved vurderingen af, om medlemsstaterne har sikret en korrekt gennemførelse af direktiv 91/676 i deres respektive retsordener, dog anført, at der i henhold til direktivets artikel 5, stk. 3, skal tages hensyn til de »foreliggende videnskabelige og tekniske data« i handlingsprogrammerne. Den videnskabelige

undersøgelse er en del af disse data, og Kongeriget Spanien har ikke fremlagt andre videnskabelige data, der kan begrunde, at mindre strenge foranstaltninger end dem, der er nævnt i denne undersøgelse, er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktivet.

86 Kongeriget Spanien har i svarskriftet i det væsentlige gjort gældende, at den videnskabelige undersøgelse ikke kan anses for at være det eneste kriterium ved vurderingen af, om direktiv 91/676 er korrekt gennemført, og den kan ikke tillægges en retligt bindende karakter. Medlemsstaten har desuden anført, at selv om direktivet i artikel 11 kun giver Kommissionen mulighed for at fremsætte forslag om ændring af direktivet, har Kommissionen ved at anvende den videnskabelige undersøgelse som eneste kriterium ved vurderingen af handlingsprogrammerne tilsigtet at indføre yderligere forpligtelser for medlemsstaterne, som i realiteten kræver en ændring af direktivet. Der er imidlertid handlingsprogrammer i de forskellige områder, der er omhandlet i stævningen, som er i overensstemmelse med direktivets krav.

87 Hvad angår den selvstyrende region Aragonien har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionens eneste kritikpunkt vedrører den omstændighed, at de foranstaltninger, der er fastsat for skråninger i handlingsprogrammet for denne selvstyrende region, er mindre strenge end dem, der er angivet i den videnskabelige undersøgelse. Kommissionen har ikke fremlagt oplysninger, på grundlag af hvilke det kan hævdes, at dette handlingsprogram ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, idet denne bestemmelse ikke fastsætter specifikke tal, som Kommissionen kan støtte sig på.

88 Ifølge Kongeriget Spanien gør de samme betragtninger sig gældende for så vidt angår den selvstyrende region Castilla-La Mancha. Denne selvstyrende region ændrede desuden sit handlingsprogram ved en bekendtgørelse vedtaget den 28. september 2020, hvorved der blev tilføjet bestemmelser vedrørende tilførsel af kvælstofgødning på skrånende arealer. Den selvstyrende region Castilla-La Mancha foretog imidlertid disse ændringer på grundlag af det udkast til handlingsprogram, som den selvstyrende region Navarra havde fremlagt, og som Kommissionen i sin begrundede udtalelse havde fundet var i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676. Det må derfor logisk antages, at det således ændrede handlingsprogram for den selvstyrende region Castilla-La Mancha er i overensstemmelse med kravene i denne bestemmelse.

89 Hvad angår den selvstyrende region Castilla y León har Kongeriget Spanien anført, at artikel 10 i denne selvstyrende regions kodeks for god praksis, der blev vedtaget ved dekret af 25. juni 2020, som anerkendt af Kommissionen i stævningen fastsætter betingelserne for tilførsel af gødning på stejle skråninger. De forpligtelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, er således blevet overholdt i denne selvstyrende region. Under alle omstændigheder har regionen ved en bekendtgørelse vedtaget den 29. april 2022 truffet foranstaltninger vedrørende tilførsel af gødning på stejle skråninger med henblik på at følge Kommissionens anbefalinger.

90 Kommissionen har i replikken bestridt Kongeriget Spaniens argumentation. Den fastholder navnlig sin holdning vedrørende den selvstyrende region Aragonien.

91 Hvad angår argumentet om, at handlingsprogrammerne for den selvstyrende region Castilla-La Mancha og den selvstyrende region Navarra er lignende, har Kommissionen præciseret, at den undersøger foranstaltningerne i hvert regionalt handlingsprogram under hensyn til klima- og jordbundsforholdene i regionerne.

92 Med hensyn til den selvstyrende region Castilla y León har Kommissionen tilføjet, at hvis Kongeriget Spanien i lyset af denne selvstyrende regions særlige karakteristika mener, at mere lempelige regler end dem, der er angivet i den videnskabelige undersøgelse, er tilstrækkelige til at undgå risikoen for afstrømning, burde medlemsstaten have fremlagt de videnskabelige og tekniske data, som den baserer dette på, hvilket den ikke har gjort. Hvad angår den udgave af handlingsprogrammet for denne selvstyrende region, der følger af bekendtgørelsen af 29. april 2022, der under alle omstændigheder er vedtaget efter fristen i den begrundede udtalelse, overholdes de foreliggende videnskabelige og tekniske standarder stadig ikke ved denne udgave, eftersom den giver mulighed for under visse omstændigheder at tilføre gødning på jorder med en hældning på mere end 15%, uden at der er fremlagt tekniske data, der begrunder denne afvigelse i forhold til de videnskabelige anbefalinger, som Kommissionen har støttet sig på.

93 Kongeriget Spanien har i duplikken med hensyn til den selvstyrende region Aragonien præciseret, at der den 14. december 2022 blev vedtaget en afgørelse, der har til formål at præcisere indholdet af handlingsprogrammet for denne selvstyrende region hvad angår betingelserne for tilførsel af gødning på stejle skråninger ved præcist og detaljeret at specificere forpligtelserne og de foranstaltninger, der skal gennemføres. Ifølge Kongeriget Spanien er denne afgørelse i overensstemmelse med Kommissionens anbefalinger.

– *Domstolens bemærkninger*

94 Det bemærkes for det første, at artikel 5, stk. 3, litra a), i direktiv 91/676 bestemmer, at der skal tages hensyn til de foreliggende videnskabelige og tekniske data i handlingsprogrammerne. Disse handlingsprogrammer skal indeholde en række bindende foranstaltninger, der er opregnet i denne artikels stk. 4. Med henblik på at efterprøve, om et givet handlingsprogram er i overensstemmelse med disse bestemmelser, er det derfor nødvendigt, at Kommissionen tager hensyn til de foreliggende videnskabelige og tekniske data. Kongeriget Spanien har ikke bestridt, at den videnskabelige undersøgelse, som Kommissionen har støttet sig på i den foreliggende sag, er en del af de tilgængelige videnskabelige data, som denne institution således skulle tage hensyn til.

95 I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, har Kommissionen ved at støtte sig på den videnskabelige undersøgelse på ingen måde tilsigtet at tillægge denne en retligt bindende karakter eller pålægge denne medlemsstat yderligere forpligtelser.

96 Kongeriget Spanien kunne nemlig fremlægge andre undersøgelser og videnskabelige dokumenter med henblik på at afkræfte Kommissionens påstande (jf. analogt dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, EU:C:2018:481, præmis 77). Som Kommissionen med rette har anført, har Kongeriget Spanien imidlertid ikke fremlagt sådanne undersøgelser eller dokumenter med henblik på at godtgøre, at mindre strenge betingelser for tilførsel af gødning på stejle skråninger end dem, der er omhandlet i den videnskabelige undersøgelse, ville være tilstrækkelige til at nedbringe den vandforurening, som er forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og til at forebygge yderligere forurening af denne art i overensstemmelse med det formål, der forfølges med direktiv 91/676, som fastsat i direktivets artikel 1.

97 For det andet bemærkes, at Kongeriget Spanien ikke har bestridt, at de betingelser for tilførsel af gødning på stejle skråninger, der er fastsat i handlingsprogrammerne for de selvstyrende regioner som omhandlet i det andet klagepunkts første led, er mindre strenge end dem, der er omhandlet i den videnskabelige undersøgelse.

98 For det tredje har Kongeriget Spanien, selv om det har gjort gældende, at de foranstaltninger, der er vedtaget af den selvstyrende region Castilla-La Mancha, er baseret på foranstaltninger truffet af den selvstyrende region Navarra, som Kommissionen har anset for tilfredsstillende, således som det fremgår af dens begrundede udtalelse, ikke bestridt, at de foranstaltninger, der er truffet af den selvstyrende region Castilla-La Mancha, er mindre strenge end dem, der er omhandlet i den videnskabelige undersøgelse, og ikke forklaret, hvorfor disse mindre strenge foranstaltninger skal anses for at være i overensstemmelse med kravene i artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676.

99 For det fjerde og sidste er det, for så vidt som Kongeriget Spanien har henvist til foranstaltninger, der er truffet efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, vedrørende de selvstyrende regioner Castilla y León og Aragonien, tilstrækkeligt at bemærke, at ændringer efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 75, ikke kan tages i betragtning af Domstolen ved bedømmelsen af, om der foreligger traktatbrud.

100 Det følger heraf, at det andet klagepunkts første led skal tages til følge.

*Det andet led om handlingsprogrammet for den selvstyrende region Extremadura*

– *Parternes argumentation*

101 Kommissionen har i stævningen anført, at der mangler tre elementer i handlingsprogrammet for den selvstyrende region Extremadura, nemlig foranstaltninger vedrørende midlertidig opbevaring af fast husdyrgødning på marker som omhandlet i bilag II, afsnit A, punkt 5, og bilag III, stk. 1, punkt 2, til direktiv 91/676, foranstaltninger vedrørende optegnelserne om anvendelse af gødning som omhandlet i bilag II, afsnit B, punkt 9, og bilag III, stk. 1, punkt 3, og stk. 2, til dette direktiv og foranstaltninger vedrørende den maksimale årlige mængde husdyrgødning pr. hektar, der tilføres jorden, som omhandlet i bilag III, stk. 2, til direktivet.

102 I svarskriftet har Kongeriget Spanien gjort gældende, at de gældende regler i denne selvstyrende region forhindrer midlertidig opbevaring af fast husdyrgødning på landbrugsbedrifter. Disse bedrifter er ligeledes forpligtede til at føre og ajourføre optegnelser for hver afgrøde med angivelse af bl.a. datoerne for gødningstilførslen, gødningstypen og den tilførte mængde. Under alle omstændigheder udarbejder den selvstyrende region Extremadura et nyt handlingsprogram med henblik på at følge Kommissionens retningslinjer.

103 Kommissionen har i replikken heroverfor anført, at de regler, som Kongeriget Spanien henviser til, ikke er tilstrækkelige til at sikre en korrekt gennemførelse af artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, som kræver, at de omhandlede foranstaltninger indgår i handlingsprogrammet for de sårbare zoner.

104 I duplikken har Kongeriget Spanien gjort gældende, at alle landbrugsbedrifter er forpligtede til at overholde reglerne om fortegnelserne om anvendelsen af gødning og de aspekter, der vedrører foranstaltningerne om midlertidig opbevaring af fast husdyrgødning på marken, uanset om de er medtaget i handlingsprogrammet for den selvstyrende region Extremadura, eftersom der er tale om forpligtelser pålagt ved et kongeligt dekret, der finder anvendelse på hele det nationale område.

– *Domstolens bemærkninger*

105 Det skal fastslås, at Kongeriget Spanien ikke i det væsentlige har bestridt, at handlingsprogrammet for den selvstyrende region Extremadura mangler de tre elementer, der er nævnt i denne doms præmis 101, i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag II og III til dette direktiv.

106 For så vidt som Kongeriget Spanien har påberåbt sig en lovgivningsmæssig foranstaltning, der ikke var vedtaget på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, skal medlemsstatens argumentation desuden forkastes af de grunde, der er anført i denne doms præmis 99.

107 Det følger heraf, at det andet klagepunkts andet led skal tages til følge.

*Det tredje led om handlingsprogrammet for regionen Madrid*

– *Parternes argumentation*

108 Hvad angår regionen Madrid har Kommissionen foreholdt Kongeriget Spanien, at handlingsprogrammet for denne region ikke indeholder klare angivelser om foranstaltningerne vedrørende midlertidig opbevaring af fast gødning på jorden, som omhandlet i bilag II, afsnit A, punkt 5, og bilag III, stk. 1, punkt 2, til direktiv 91/676, navnlig for så vidt angår den maksimale opbevaringsperiode for husdyrgødning på jorden.

109 I svarskriftet har Kongeriget Spanien anført, at det handlingsprogram, som var under udarbejdelse på tidspunktet for den begrundede udtalelse, i øjeblikket er på godkendelsesstadiet. Der skal ligeledes tages hensyn til kongeligt dekret nr. 47/2022 om beskyttelse af vand mod diffus forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, jf. denne doms præmis 15, og til et udkast til kongeligt dekret om bæredygtig næringstilførsel på landbrugsjord.

110 Kommissionen har i replikken anført, at da det nye handlingsprogram for denne region stadig er under udarbejdelse, finder det tidligere handlingsprogram fortsat anvendelse.

111 I duplikken har Kongeriget Spanien præciseret, at de kontroller, der siden 2020 årligt er blevet foretaget af bedrifterne i de sårbare zoner, omfatter kontrol af opbevaringsfaciliteter for gødning, fast gødning og gylle i henhold til det gældende handlingsprogram.

– *Domstolens bemærkninger*

112 Det bemærkes, at Kongeriget Spanien ikke bestrider det påståede traktatbrud for så vidt angår regionen Madrid.

113 For så vidt som Kongeriget Spanien har henvist til en lovgivningsmæssig foranstaltning, der er vedtaget efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, skal medlemsstatens argumentation desuden forkastes af de grunde, der er anført i denne doms præmis 99.

114 Det følger heraf, at det andet klagepunkts tredje led og dermed dette klagepunkt i sin helhed skal tages til følge.

115 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag II og III til dette direktiv, idet denne medlemsstat ikke har fastsat alle nødvendige bindende foranstaltninger i handlingsprogrammerne for de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Extremadura samt regionen Madrid.

### *Det tredje klagepunkt om tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676*

116 Kommissionen har med det tredje klagepunkt, der består af to led, i det væsentlige nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, idet denne medlemsstat ikke har truffet de nødvendige supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger vedrørende nitratforurening. Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse inden for rammerne af handlingsprogrammerne skal træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis foranstaltningerne i direktivets artikel 5, stk. 4, ikke er tilstrækkelige til at nedbringe forureningen og forebygge yderligere forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

#### *Det første led om de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Murcia*

##### – *Parternes argumentation*

117 Kommissionen har med dette klagepunkts første led i det væsentlige foreholdt Kongeriget Spanien, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, idet den ikke har truffet de nødvendige supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger vedrørende nitratforurening hvad angår de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Murcia.

118 Kommissionen er af den opfattelse, at de oplysninger, som de spanske myndigheder har fremlagt i rapporten for 2016-2019, viser, at vandkvaliteten i de fire omhandlede selvstyrende regioner ikke er blevet forbedret i forhold til den foregående periode, hvilket tyder på, at de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, ikke har været tilstrækkelige til at sikre opfyldelsen af de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1.

119 Hvad angår den selvstyrende region Aragonien fremgår det ligeledes for det første af rapporten for 2016-2019, at nitratværdien var på over 40 mg/l på 56,3% af grundvandsmålestederne og på over 50 mg/l på 39,1% af disse målesteder. Rapporten for 2012-2015 viser, at andelen af målesteder med nitratværdier på over 40 mg/l var 54,3%, mens andelen af målesteder med værdier på over 50 mg/l var 42,3%. For det andet udviste 67,4% af grundvandsmålestederne med nitratværdier på over 40 mg/l en stabil eller opadgående tendens. For det tredje var det samme tilfældet for 53,8% af grundvandsmålestederne med værdier på over 50 mg/l.

120 Med hensyn til overfladevand er procentdelen af målesteder, der viser nitratværdier på over 40 mg/l, steget fra 7,7% til 8% fra den ene periode til den anden, og procentdelen af disse målesteder, der viser værdier på over 50 mg/l, er steget fra 0% til 4%. Alle de målesteder, der viser nitratværdier på over 50 mg/l, udviser en opadgående eller stabil tendens.

121 Hvad angår eutrofieringen havde den selvstyrende region Aragonien kun to målesteder i de sårbare zoner i perioden 2012-2015, hvoraf ét angav en eutrofiering. I perioden 2016-2019 steg antallet af målesteder, der overvåger den trofiske tilstand, til otte, hvoraf to angav en forurening.

122 Sammenfattende viser oplysningerne om grundvandet ikke en forbedring af vandkvaliteten, oplysningerne om overfladevandet viser en forringelse af vandkvaliteten, og det lave antal målesteder, der angiver eutrofiering i de sårbare zoner, gør det vanskeligt at vurdere udviklingen i den trofiske tilstand.

123 Kommissionen anerkender, at de foranstaltninger, som den selvstyrende region Aragonien har truffet, er et skridt i den rigtige retning, men er i betragtning af niveauet af vandforureningen og manglen på undersøgelser, der underbygger, at disse foranstaltninger er tilstrækkelige, af den opfattelse, at Kongeriget Spanien fortsat ikke overholder de forpligtelser, der følger af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, med hensyn til denne selvstyrende region.

124 Med hensyn til den selvstyrende region Castilla-La Mancha er andelen af grundvandsmålesteder i de sårbare zoner, der angiver en nitratkoncentration på over 50 mg/l, faldet fra 32% i forbindelse med rapporten for 2012-2015 til 26,3% i forbindelse med rapporten for 2016-2019. På 57,8% af de målesteder, hvor der blev konstateret en forurening af grundvandet i sidstnævnte periode, ses imidlertid en stabil eller opadgående tendens. Desuden er procentdelen af målesteder for overfladevand i de sårbare zoner, som viser en eutrofiering, steget fra 35,9% i rapporten for 2012-2015 til 60% i rapporten for 2016-2019. De spanske myndigheder har i øvrigt medgivet, at der er sket en forringelse af vandkvaliteten hvad angår denne selvstyrende region.

125 I betragtning af niveauet af vandforureningen og manglen på undersøgelser og tekniske data, der underbygger, at de vedtagne foranstaltninger er tilstrækkelige, overholder Kongeriget Spanien fortsat ikke de forpligtelser, der følger af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, med hensyn til den nævnte selvstyrende region.

126 Hvad angår den selvstyrende region Castilla y León viser de oplysninger, som de spanske myndigheder har fremsendt i rapporten for 2016-2019, klart, at forholdene i de sårbare zoner ikke er blevet forbedret. I disse zoner er procentdelen af grundvandsmålesteder med nitratkoncentrationer på over 50 mg/l således steget fra 37,2% til 43%. Desuden udviser mere end halvdelen af målestederne med nitratkoncentrationer på over 50 mg/l en stabil eller opadgående tendens i forhold til den foregående periode.

127 De foranstaltninger, som de spanske myndigheder har truffet, er ikke tilstrækkelige til at bringe det traktatbrud, som er foreholdt Kongeriget Spanien, til ophør.

128 Hvad angår den selvstyrende region Murcia kan det ikke på grundlag af de oplysninger, som de spanske myndigheder har fremsendt i rapporten for 2016-2019, fastslås, at forholdene i de sårbare zoner er blevet forbedret i forhold til de oplysninger, der fremgår af rapporten for 2012-2015. Selv om procentdelen af grundvandsmålesteder, for hvilke der er angivet nitratværdier på over 50 mg/l i disse zoner, er faldet fra 62,5% til 57,4%, er procentdelen af målesteder for overfladevand, for hvilket der er angivet værdier på over 50 mg/l i de sårbare zoner, nemlig steget fra 10% til 15,6%.

129 Kommissionen anerkender, at den nævnte selvstyrende region har vedtaget flere supplerende foranstaltninger. Disse foranstaltninger er imidlertid ikke tilstrækkelige til at nå målene i direktiv 91/676, hvilket også illustreres af omfanget og alvoren af hændelserne i forbindelse med iltsvindskrisen i 2019 og slutningen af sommeren 2021.

130 I svarskriftet har Kongeriget Spanien bestridt Kommissionens argumentation og herved gjort gældende, at den forpligtelse, der er pålagt ved artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, ikke er en resultatforpligtelse. Der er derimod tale om en forpligtelse til at træffe foranstaltninger med henblik på at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1. Der er da også truffet supplerende foranstaltninger og skærpede foranstaltninger i de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Murcia med henblik på at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1.

131 Desuden kræver artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, at der vedtages de foranstaltninger, som medlemsstaterne »anser for nødvendige« for at nå de mål, der er omhandlet i dette direktivs artikel 1. Dette forudsætter, at resultatet af de gældende foranstaltninger har kunnet undersøges på forhånd med henblik på at træffe nye foranstaltninger »på baggrund af de erfaringer, der indhøstes«, således som det er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 5. Dette kræver nødvendigvis og uundgåeligt, at der er forløbet et vist tidsrum. Som anført i 13. betragtning til direktivet er det ikke udelukket, at det vil vare mange år, inden beskyttelsesforanstaltningerne fører til forbedringer af vandkvaliteten.

132 Det fremgår endvidere af artikel 5, stk. 7, i direktiv 91/676, at medlemsstaterne mindst hvert fjerde år skal foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til direktivets artikel 5, stk. 5. På samme måde skal medlemsstaterne i overensstemmelse med direktivets artikel 10 hvert fjerde år forelægge Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V til direktivet, og som bl.a. vedrører supplerende eller skærpede foranstaltninger, der er truffet i henhold til samme direktivs artikel 5, stk. 5. Medlemsstaterne skal i forbindelse med denne rapport udtale sig om dels deres vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, dels den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger. Det er derfor ukorrekt at hævde, således som Kommissionen har gjort det, at de foranstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 5, ikke er blevet vedtaget.

133 Endelig er vedtagelse af supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger inden for rammerne af handlingsprogrammerne kun ét af flere mulige skridt, som de kompetente myndigheder kan tage for at nå de mål, der er fastsat i direktiv 91/676.

134 Hvad angår den selvstyrende region Aragonien er det selvmodsigende at bebrejde de spanske myndigheder, at de ikke har truffet supplerende foranstaltninger, og samtidig anerkende, at andelen af grundvandsmålesteder, der viser nitratværdier på over 50 mg/l, er faldet. Desuden kan det ikke accepteres, at der med henblik på at godtgøre behovet for supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger henvises til målesteder, hvor der er konstateret nitratværdier på under 50 mg/l, således som Kommissionen har gjort det. Der er følgelig slet og ret sket en forbedring af vandkvaliteten i denne selvstyrende region.

135 Desuden anerkender Kommissionen, at den ene af de to lovgivningsmæssige retsakter, som den selvstyrende region Aragonien har vedtaget i denne henseende, bidrager til at undgå en acceleration af øgningen af forureningen, og at den anden begrænser åbningen af nye bedrifter og kan have positive virkninger med henblik på at nedbringe kvælstofindholdet.

136 Med hensyn til den selvstyrende region Castilla-La Mancha er denne ved at styrke sine kontrolmekanismer med henblik på at nå de mål, der er fastsat i direktiv 91/676. Styrkelsen af foranstaltningerne i handlingsprogrammerne for denne selvstyrende region bør først iværksættes, når det er bevist, at disse foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at mindske forureningen.

137 For så vidt angår den selvstyrende region Castilla y León har Kongeriget Spanien gjort gældende, at de nødvendige foranstaltninger er blevet iværksat ved et dekret vedtaget af denne selvstyrende region i 2018, der fastsætter de miljømæssige mindstekrav for udøvelse af aktiviteter vedrørende husdyrhold eller anlæg til husdyropdræt på dens område. Under alle omstændigheder godkendte denne selvstyrende region i 2022 et nyt handlingsprogram, som fastsætter nye foranstaltninger med henblik på at forebygge og, efter omstændighederne, nedbringe vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

138 Med hensyn til den selvstyrende region Murcia har Kongeriget Spanien gjort gældende, at hændelserne i forbindelse med iltsvindskrisen i 2019 og slutningen af sommeren 2021, som Kommissionen har henvist til i stævningen, ligger efter de kritikpunkter, som Kommissionen fremsatte i traktatbrudssagens administrative fase, og er disse uvedkommende. Kommissionen kan derfor ikke støtte sit klagepunkt på sådanne faktiske omstændigheder.

139 Hvad angår realiteten har den selvstyrende region Murcia ved at vedtage en række programmer og lovgivningsmæssige retsakter, herunder senest en lov af 27. juli 2020 om genoprettelse og beskyttelse af Mar Menor, opfyldt de forpligtelser, der følger af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676. Kongeriget Spanien har ligeledes henvist til en plan for inspektion af landbrugsbedrifter for perioden 2020-2021, der blev godkendt ved en bekendtgørelse vedtaget i september 2020, og til flere andre lovgivningsmæssige retsakter vedtaget den 27. august 2021, den 6. september 2021, den 13. april 2022 og den 14. juli 2022.

140 Kommissionen har i replikken anført, at Domstolens praksis går imod det argument, som Kongeriget Spanien har fremført i svarskriftet, hvorefter det er nødvendigt, at der forløber et vist tidsrum, for at resultatet på lang sigt af de foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat har vedtaget, kan vurderes. Dette argument vil desuden fratage artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 enhver effektiv virkning.

141 Hvad angår den selvstyrende region Aragonien er forholdene i de sårbare zoner i denne region i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, ikke blevet forbedret i perioden 2016-2019 i forhold til perioden 2012-2015. Med hensyn til vurderingen af de foranstaltninger, som denne selvstyrende region har truffet, har Kommissionen henvist til sine påstande i stævningen.

142 Med hensyn til den selvstyrende region Castilla-La Mancha har Kongeriget Spanien ikke bestridt, at forholdene i de sårbare zoner i denne region heller ikke er blevet forbedret i perioden 2016-2019 i forhold til perioden 2012-2015. Denne medlemsstats argument om, at supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger først bør gennemføres, når det er klart, at de nuværende foranstaltninger i handlingsprogrammet er utilstrækkelige, er grundløst.

Forpligtelsen til at vedtage supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger som fastsat i artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 opstår, så snart det over en given periode konstateres, at vandkvaliteten ikke er forbedret i forhold til den foregående periode, uden at det er nødvendigt at bevise, at de allerede vedtagne foranstaltninger er ineffektive.

143 Hvad angår den selvstyrende region Castilla y León har Kongeriget Spanien ikke bestridt, at forholdene i de sårbare zoner i denne region ikke er blevet forbedret i perioden 2016-2019 i forhold til perioden 2012-2015. For så vidt angår det dekret af 2018, der er nævnt i denne doms præmis 137, kan dette ikke erstatte en fornyet gennemgang af handlingsprogrammet. Med hensyn til denne selvstyrende regions bekendtgørelse af 2022, som er nævnt i samme præmis, er det tilstrækkeligt at bemærke, at den er udstedt efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

144 Hvad angår den selvstyrende region Murcia har Kommissionen understreget, at klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 for denne selvstyrende regions vedkommende er baseret på de oplysninger om vandkvaliteten, som Kongeriget Spanien har fremlagt, og som viser, at der er problemer med eutrofiering, og beviser, at de foranstaltninger, som denne selvstyrende region har vedtaget i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, ikke har forbedret situationen. Disse oplysninger er klart angivet i stævningen, og Kongeriget Spanien har ikke bestridt, at de er velbegrundede, i svarskriftet.

145 Kommissionen har endvidere anført, at den i stævningen har fremhævet, at denne situation fortsatte længe efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, hvilket bekræfter, at de foranstaltninger, der var i kraft ved udløbet af denne frist, ikke var tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktiv 91/676. De faktiske forhold, som Kommissionen har anført vedrørende iltsvindskrisen i 2019 og slutningen af sommeren 2021, illustrerer situationens vedvarende karakter. Det er imidlertid ikke det eneste bevis, som Kommissionen har fremlagt. Kommissionen har nemlig i stævningen også opregnet en række officielle dokumenter fra de spanske myndigheder, hvori disse har anerkendt, at vandkvaliteten er blevet forringet, og dermed, at de foranstaltninger, der er truffet i den selvstyrende region Murcia, er utilstrækkelige.

146 I duplikken har Kongeriget Spanien gjort gældende, at der foruden de foranstaltninger, som de berørte selvstyrende regioner har truffet, skal tages hensyn til de forskrifter, der i mellemtiden er vedtaget på nationalt plan. Medlemsstaten har i denne henseende henvist til flere lovgivningsmæssige retsakter vedtaget i 2022.

147 Hvad angår den selvstyrende region Aragonien har Kongeriget Spanien fremhævet, at Kommissionen selv har anerkendt, at de foranstaltninger, som denne selvstyrende region har vedtaget, er et skridt i den rigtige retning.

148 Med hensyn til den selvstyrende region Castilla-La Mancha har Kommissionen med urette fastholdt sit krav om øjeblikkelige resultater.

149 Hvad angår den selvstyrende region Castilla y León har Kongeriget Spanien henvist til de foranstaltninger, der er nævnt i denne doms præmis 137.

150 Med hensyn til den selvstyrende region Murcia har Kongeriget Spanien gjort gældende, at der er truffet foranstaltninger i overensstemmelse med kravene i artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676. Desuden har Kommissionen selv anerkendt, at vedtagelse af supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger inden for rammerne af handlingsprogrammerne kun er ét af flere mulige skridt, som de kompetente myndigheder kan tage for at nå direktivets mål.

– *Domstolens bemærkninger*

151 I henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 skal medlemsstaterne inden for rammerne af handlingsprogrammerne træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at de bindende foranstaltninger i denne artikels stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1.

152 Det bemærkes desuden, at direktiv 91/676 i henhold til artikel 1 har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

153 Det fremgår af Domstolens praksis, at det for at fastslå, at de bindende foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1, er tilstrækkeligt, at Kommissionen godtgør, at vandkvaliteten ikke er blevet forbedret i forhold til den foregående periode (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, EU:C:2018:481, præmis 55, 56, 59 og 71).

154 Medlemsstaterne skal træffe de supplerende foranstaltninger eller de skærpede foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, fra starten af det første handlingsprogram eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, og således fra den første gang, hvor det konstateres, at der er et behov herfor (dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, EU:C:2018:481, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

155 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal efterprøves, om Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676.

156 Det skal for det første fastslås, at de forhold, som denne medlemsstat har henvist til, ikke gør det muligt at rejse tvivl om taloplysningerne i de af medlemsstaten fremlagte rapporter, som Kommissionen har støttet sig på, og som viser, at vandkvaliteten ikke er blevet forbedret i perioden 2016-2019 i forhold til perioden 2012-2015 i de selvstyrende regioner Castilla-La Mancha, Castilla y León og Murcia.

157 Hvad angår den selvstyrende region Aragonien er det korrekt, at Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen for så vidt angår grundvandet ikke kunne støtte sig på resultatet af de udtagninger, der var foretaget på målesteder, hvor der blev konstateret nitratværdier på under 50 mg/l, og at andelen af målesteder, der viste nitratværdier på over 50 mg/l, er faldet fra 42,3% i perioden 2012-2015 til 39,1% i perioden 2016-2019. Imidlertid har Kongeriget Spanien herved kun bestridt to af de tre konstateringer, der er nævnt i denne doms præmis 119, på grundlag af hvilke Kommissionen har konkluderet, at kvaliteten af grundvandet ikke er blevet forbedret i den selvstyrende region Aragonien. Medlemsstaten har derimod hverken bestridt den anden konstatering, som Kommissionen har henvist til i denne henseende, og hvorefter det på 53,8% af de grundvandsmålesteder, hvor der er blevet konstateret nitratværdier på over 50 mg/l, ses, at disse værdier følger en stabil eller opadgående tendens, eller de konstateringer, som Kommissionen har støttet sig på med hensyn til overfladevand.

158 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen har godtgjort, at vandkvaliteten i denne selvstyrende region ikke er blevet forbedret i perioden 2016-2019, sammenlignet med den foregående periode.

159 Selv om det for det andet fremgår af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, at de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, der er omhandlet i denne bestemmelse, kan træffes »på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse«, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger ifølge den nævnte bestemmelse ligeledes kan træffes »allerede fra starten« af denne gennemførelse, og at de under alle omstændigheder og i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 154, skal træffes allerede fra den første gang, hvor det konstateres, at der er et behov herfor. Det følger heraf, at Kongeriget Spaniens argument om, at supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger først skal vedtages nogen tid efter, at det er blevet fastslået, at de eksisterende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, skal forkastes. En sådan fortolkning ville nemlig i vidt omfang fratage artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 sin effektive virkning og bringe opfyldelsen af direktivets mål som fastsat i artikel 1 heri i fare.

160 Det samme gælder for Kongeriget Spaniens argument om, at artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 ved at fastsætte, at medlemsstaterne skal træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, »som de anser for nødvendige«, forudsætter, at resultatet af de gældende foranstaltninger har kunnet undersøges på forhånd med henblik på at træffe nye foranstaltninger på baggrund af de indhøstede erfaringer.

161 I øvrigt kan der i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, hverken rejses tvivl om de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, som følge af eksistensen af de øvrige forpligtelser, som de er pålagt i henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 7, og artikel 10, eller som følge af de overvejelser, der er anført i 13. betragtning til direktivet. Disse øvrige forpligtelser og disse overvejelser kan nemlig ikke fritage medlemsstaterne for at opfylde de forpligtelser, som påhviler dem i henhold til direktivets artikel 5, stk. 5.

162 På samme måde skal Kongeriget Spaniens argument om, at vedtagelse af supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger inden for rammerne af handlingsprogrammerne kun er ét af flere mulige skridt, som medlemsstaterne kan tage for at nå målene med direktiv 91/676, forkastes, eftersom medlemsstaterne ikke desto mindre skal opfylde de forpligtelser, som påhviler dem i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676.

163 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt Kongeriget Spanien har truffet de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som det var forpligtet til at vedtage, skal det for så vidt angår de fire omhandlede selvstyrende regioner bemærkes, at det fremgår af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, at disse foranstaltninger skal træffes, når de bindende foranstaltninger, der er omhandlet i direktivets artikel 5, stk. 4, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1. Det følger heraf, at det i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har anført, ikke er tilstrækkeligt til at fastslå, at en medlemsstat har opfyldt de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 5, stk. 5, at den har vedtaget supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger. For at det kan lægges til grund, at kravene i denne bestemmelse er opfyldt, er det nemlig derudover nødvendigt, at disse supplerende foranstaltninger eller skærpede

foranstaltninger er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 91/676, nemlig at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

164 Hvad angår den selvstyrende region Aragonien har Kommissionen, selv om det er korrekt, at den har anerkendt, at de foranstaltninger, som blev truffet af denne selvstyrende region, var et skridt i den rigtige retning, ligeledes med rette fremhævet, at Kongeriget Spanien hverken havde fremlagt undersøgelser eller udførlige oplysninger, der godtgjorde, at disse foranstaltninger var tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktiv 91/676.

165 I henseende til de forskrifter, der i mellemtiden er vedtaget på nationalt plan, som Kongeriget Spanien har henvist til i duplikken, og som skal forbedre forholdene i ikke alene denne selvstyrende region, men også i de tre andre selvstyrende regioner, der er omfattet af det tredje klagepunkts første led, bemærkes, at disse forskrifter blev vedtaget i 2022, dvs. efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 75, kan ændringer efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse imidlertid ikke tages i betragtning af Domstolen ved bedømmelsen af, om der foreligger traktatbrud.

166 Med hensyn til den selvstyrende region Castilla-La Mancha har Kongeriget Spanien begrænset sig til at gøre gældende, at styrkelsen af de foranstaltninger, der indgår i handlingsprogrammerne for denne selvstyrende region, kun skal iværksættes, hvis det godtgøres, at disse foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at nedbringe nitratforureningen. Af de grunde, der er anført i denne doms præmis 159, kan en sådan argumentation imidlertid ikke begrunde, at en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676.

167 Hvad angår den selvstyrende region Castilla y León har Kongeriget Spanien, således som det fremgår af denne doms præmis 137, begrænset sig til at henvise til denne selvstyrende regions vedtagelse af for det første et dekret i 2018, der fastsætter de miljømæssige mindstekrav for udøvelse af aktiviteter vedrørende husdyrhold eller anlæg til husdyropdræt på dens område, og for det andet en bekendtgørelse i 2022 om godkendelse af et nyt handlingsprogram, som fastsætter nye foranstaltninger med henblik på at forebygge og, efter omstændighederne, nedbringe vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget. Som Kommissionen med rette har anført, kan vedtagelsen af et sådant dekret imidlertid for det første ikke fritage Kongeriget Spanien for dets forpligtelse til at sørge for den fornyede gennemgang af handlingsprogrammet for denne selvstyrende region, som påhviler medlemsstaten i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676. For det andet er det hvad angår den bekendtgørelse, som denne selvstyrende region vedtog i 2022, tilstrækkeligt at bemærke, at i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 75, kan ændringer efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke tages i betragtning af Domstolen ved bedømmelsen af det foreliggende traktatbrud.

168 Hvad endelig angår den selvstyrende region Murcia har Kommissionen, selv om det er korrekt, at den i stævningen har henvist til hændelser, der fandt sted i 2019 og 2021, og således til faktiske omstændigheder, som ikke var omhandlet i sagens administrative fase, uden i denne henseende at blive modsagt af Kongeriget Spanien, forklaret, at den nævnte disse omstændigheder i stævningen for at illustrere, at de foranstaltninger, som de spanske myndigheder havde vedtaget på datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, ikke var tilstrækkelige. Under alle omstændigheder bemærkes, at det i den lov, der er nævnt i denne doms præmis 139, og som blev vedtaget den 27. juli 2020, udtrykkeligt er anerkendt, at foranstaltningerne i det på daværende tidspunkt eksisterende handlingsprogram ikke var tilstrækkelige til at forebygge og afhjælpe

nitratforureningen i grundvandsforekomsten i et bestemt område i denne selvstyrende region. Kongeriget Spanien har desuden ikke bestridt Kommissionens konstatering i replikken af, at det udtrykkeligt fremgik af det nye handlingsprogram, som var under udarbejdelse på datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, at andre supplerende foranstaltninger og skærpede foranstaltninger stadig var nødvendige.

169 Det følger heraf, at det tredje klagepunkts første led skal tages til følge.

170 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, idet denne medlemsstat ikke har truffet de nødvendige supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger vedrørende nitratforurening hvad angår de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Murcia.

*Det andet led om, at Kongeriget Spanien ikke har truffet passende foranstaltninger med henblik på at afhjælpe eutrofieringen på hele medlemsstatens område*

– *Parternes argumentation*

171 Kommissionen har med det tredje klagepunkts andet led i det væsentlige gjort gældende, at Kongeriget Spanien ikke har vedtaget de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, der kræves i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 med henblik på at afhjælpe eutrofieringen på hele medlemsstatens område, selv om de tilgængelige oplysninger godtgjorde, at foranstaltningerne i handlingsprogrammerne ikke var tilstrækkelige til at nedbringe og forebygge forureningen.

172 Det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag I, afsnit A, punkt 2 og 3, til dette direktiv, skal fortolkes således, at vand skal anses for at være berørt af forurening, bl.a. når naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand er eutrofieret. I en sådan situation har medlemsstaterne følgelig pligt til at vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet i direktivets artikel 5, nemlig handlingsprogrammerne, og om nødvendigt de supplerende foranstaltninger og skærpede foranstaltninger, for at forsøge at afhjælpe denne form for forurening.

173 De spanske myndigheder gjorde i deres svar på den begrundede udtalelse gældende, at der var sket en bedring i vandets trofiske tilstand i perioden 2012-2015 i forhold til perioden 2008-2011, men efter Kommissionens opfattelse kan en sådan argumentation ikke tiltrædes. Selv om procentdelen af målesteder, hvor der er konstateret eutrofiering, er faldet fra 0,32% til 0,29%, er den lille forbedring, der således er konstateret, nemlig baseret på et mindre udsnit af målesteder (429 for perioden 2012-2015 mod 476 for perioden 2008-2011), således at den ikke afspejler de reelle forhold. Den undervurdering af problemet med eutrofiering, der fremgår af de oplysninger, som de spanske myndigheder har fremlagt, kan navnlig forklares med, at floderne ikke er medtaget i undersøgelsen af eutrofiering i rapporten for 2012-2015. Det er imidlertid ikke i overensstemmelse med direktiv 91/676 ikke at medtage floder.

174 På grund af en metodeændring kan oplysningerne i rapporten for 2016-2019 heller ikke bruges til at bevise en forbedring med hensyn til eutrofiering. I denne rapport er 68 målesteder, der viste eutrofiering eller risiko for eutrofiering, blevet udeladt i forhold til den foregående periode.

175 Kommissionen er derfor af den opfattelse, at de tilgængelige oplysninger, der er fremlagt i stævningen, bekræfter, at problemet med eutrofiering ikke er blevet bedre, således at de spanske myndigheder havde pligt til at vedtage supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger i denne henseende. Kongeriget Spanien har imidlertid undladt at opfylde denne forpligtelse.

176 I svarskriftet har Kongeriget Spanien anført, at Kommissionen ikke har bevist det påståede traktatbrud. Hele Kommissionens argumentation er støttet på den omstændighed, at medlemsstaten ikke har medtaget floder i den undersøgelse, der er foretaget med henblik på at konstatere, hvor på dens område der findes eutrofiering. Kommissionen har imidlertid begrænset sig til at hævde, at denne manglende medtagelse af floder kan have til følge, at omfanget af eutrofieringsfænomenet på spansk område er undervurderet i de rapporter, som den har fået tilsendt, uden at fremlægge de nødvendige oplysninger for, at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud foreligger.

177 Det fremgår i øvrigt af rapporten for 2016-2019, at eutrofieringen af de indre vandområder er blevet vurderet på grundlag af 468 målesteder, og at 23,3% af disse afslørede denne form for forurening. Hvis denne konstatering blev udstrakt til alle de vandområder, der overvåges i Spanien, ville tallet stige til 172 af i alt 1024 målesteder, hvor der ville være konstateret eutrofiering, dvs. 16,8% af de samlede målinger, hvilket – trods problemets vigtighed – ikke kan føre til den konklusion, at det var nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger i denne henseende.

178 Under alle omstændigheder skal der i overensstemmelse med bilag I, afsnit B, til direktiv 91/676, med henblik på at nå de mål, der er fastsat i dette direktiv, tages hensyn til de særlige fysiske og miljømæssige kendetegn ved de pågældende vand- og landområder og til den nyeste viden om kvælstofforbindelsers adfærd i miljøet. De spanske floder er imidlertid undergivet store årstidsbestemte udsving, således at der er et højt vandcirkulationsniveau, og eutrofieringen ikke er vedvarende.

179 Kommissionen har i replikken gjort gældende, at de foreliggende videnskabelige data taler for, at floderne ikke holdes ude fra analysen af de spanske vandområders trofiske tilstand, eftersom der kan forekomme alge- og cyanobakterievækst i disse floder, der varer i måneder, i hvert fald i de dele af floderne, hvor gennemstrømningshastigheden er lavest.

180 I duplikken har Kongeriget Spanien anført, at Kommissionen i replikken har anerkendt, at der ikke forekommer eutrofiering i alle floder. Netop dette gjorde Kongeriget Spanien på underbygget vis gældende i svarskriftet

– *Domstolens bemærkninger*

181 Domstolen har allerede fastslået, at det følger af artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag I, afsnit A, punkt 2 og 3, til dette direktiv, at vand skal anses for at være berørt af forurening, ikke alene når grundvandet har et nitratindhold på over 50 mg/l, men også bl.a. når naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand er eutrofieret (dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, EU:C:2018:481, præmis 60). Følgelig har medlemsstaterne i tilfælde af eutrofiering pligt til at vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet i direktivets artikel 5, nemlig handlingsprogrammerne, og om nødvendigt supplerende foranstaltninger og skærpede foranstaltninger, for at afhjælpe en sådan situation.

182 Det bemærkes imidlertid, at Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 153, for at fastslå, at de bindende foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1, skal godtgøre, at vandkvaliteten i en given periode ikke er blevet forbedret i forhold til den foregående periode. Eftersom Kommissionen med det tredje klagepunkts andet led har foreholdt Kongeriget Spanien, at det ikke har vedtaget de foranstaltninger, der kræves i henhold til direktivets artikel 5, stk. 5, for at afhjælpe eutrofieringen på hele medlemsstatens område, påhviler det denne institution at godtgøre, at vandkvaliteten med hensyn til eutrofiering ikke er blevet forbedret fra den ene periode til den anden.

183 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid ikke godtgjort, at der ikke er sket en sådan forbedring. For det første har Kommissionen nemlig anerkendt, at der ifølge rapporten for 2012-2015 er konstateret en lille forbedring i forhold til perioden 2008-2011, idet procentdelen af målesteder, hvor der er konstateret eutrofiering, er faldet fra 0,32% til 0,29%. For det andet har Kommissionen ikke godtgjort, at situationen for så vidt angår eutrofiering ikke er blevet forbedret i perioden 2016-2019 i forhold til perioden 2012-2015, idet den ikke har fremlagt konkrete oplysninger i denne henseende.

184 Det er korrekt, at Kommissionen uden at blive modsagt af Kongeriget Spanien har gjort gældende, at oplysningerne i rapporten for 2012-2015 er baseret på et mindre udsnit af vand end det, der blev taget i betragtning i den rapport, som de spanske myndigheder fremsendte til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 10 i direktiv 91/676, og som indeholder de oplysninger, der er omhandlet i bilag V til dette direktiv, vedrørende perioden 2008-2011, idet floderne var blevet holdt ude fra metodologien med henblik på at konstatere, hvor der fandtes eutrofiering. Kommissionen har desuden, også uden at blive modsagt af Kongeriget Spanien, anført, at der i rapporten for 2016-2019 er udeladt 68 målesteder, hvor der var blevet konstateret eutrofiering eller risiko for eutrofiering i den foregående periode.

185 I denne henseende bemærkes, at den omstændighed, at en medlemsstat ikke tager floder i betragtning med henblik på at konstatere, hvor der findes eutrofiering på dens område, kan udgøre en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag I, afsnit A, punkt 3, til dette direktiv, hvoraf det fremgår, at vand skal anses for at være berørt af forurening, når »naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand« er eutrofieret. Floder skal nemlig anses for at være »andre ferskvandsområder« som omhandlet i denne bestemmelse. Hvad desuden angår udeladelsen af målesteder, hvor der er blevet konstateret eutrofiering eller risiko for eutrofiering i den foregående periode, bemærkes, at medlemsstaterne har pligt til at foretage en korrekt og fuldstændig overvågning og fornyet undersøgelse af vandområderne, bl.a. i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 1, litra a)-c). I øvrigt skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 5, stk. 6, udarbejde og gennemføre passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, de har udarbejdet.

186 Det skal imidlertid fastslås, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke har foreholdt Kongeriget Spanien at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag I, afsnit A, punkt 3, til dette direktiv. Kommissionen har heller ikke baseret et klagepunkt herom på direktivets artikel 5, stk. 6, eller på hverken direktivets artikel 6, stk. 1, eller artikel 10, sammenholdt med bilag V, punkt 3, hertil, der fastsætter, at medlemsstaterne skal informere Kommissionen om resultaterne af den i direktivets artikel 6 omhandlede overvågning.

187 Det tredje klagepunkts andet led skal derfor forkastes som ugrundet.

188 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 91/676, dette direktivs artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II og III hertil, og direktivets artikel 5, stk. 5, idet denne medlemsstat

– ikke har udpeget de afvandingsområder, der hører til hvert af følgende forurenede målesteder, som sårbare zoner, i den selvstyrende region Balearerne, regionen Madrid og regionen Valencia:

  – den selvstyrende region Balearerne: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 og ES 53M1205

  – regionen Madrid: TA 53306008, og

  – regionen Valencia: JU210, JU209 og JU202

– ikke har fastsat alle nødvendige bindende foranstaltninger i handlingsprogrammerne for de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Extremadura samt regionen Madrid og

– ikke har truffet de nødvendige supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger vedrørende nitratforurening hvad angår de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Murcia.

**Sagsomkostninger**

189 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

190 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

191 Da Kommissionen og Kongeriget Spanien hver har tabt sagen for så vidt angår visse klagepunkter, bør de bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Sjette Afdeling):

**1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (berigtiget i EUT 2015, L 57, s. 18), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1137/2008 af 22. oktober 2008, artikel 5, stk. 4, i dette direktiv, som ændret, sammenholdt med bilag II og III hertil, og artikel 5, stk. 5, i dette direktiv, som ændret, idet denne medlemsstat**

**– ikke har udpeget de områder, der afvandes ved afstrømning (overfladevand) eller nedsivning (grundvand), og som hører til hvert af følgende forurenede målesteder,**

**som sårbare zoner, i Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (den selvstyrende region Balearerne, Spanien), Comunidad de Madrid (regionen Madrid, Spanien) og Comunidad Valenciana (regionen Valencia, Spanien):**

- **den selvstyrende region Balearerne: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 og ES 53M1205**
- **regionen Madrid: TA 53306008 og**
- **regionen Valencia: JU210, JU209 og JU202**

– **ikke har fastsat alle nødvendige bindende foranstaltninger i handlingsprogrammerne for Comunidad Autónoma de Aragón (den selvstyrende region Aragonien, Spanien), Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (den selvstyrende region Castilla-La Mancha, Spanien), Comunidad de Castilla y León (den selvstyrende region Castilla y León, Spanien), Comunidad Autónoma de Extremadura (den selvstyrende region Extremadura, Spanien) og regionen Madrid og**

– **ikke har truffet de nødvendige supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger vedrørende nitratforurening hvad angår de selvstyrende regioner Aragonien, Castilla-La Mancha, Castilla y León og Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (den selvstyrende region Murcia, Spanien).**

**2) I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.**

**3) Europa-Kommissionen og Kongeriget Spanien bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter