ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

14 maart 2024*

„Niet-nakoming – Richtlijn 91/676/EEG – Artikel 3, lid 4 – Artikel 5, lid 4 – Bijlage II, A, punten 2 en 5 – Bijlage II, B, punt 9 – Bijlage III, lid 1, punten 2 en 3, en lid 2 – Artikel 5, lid 5 – Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen – Heroverweging van de lijst met zones die kwetsbaar zijn voor nitraten – Verplichte maatregelen in de actieprogramma's – Aanvullende of verscherpte maatregelen"

In zaak C-576/22,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 30 augustus 2022,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en E. Sanfrutos Cano als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Ballesteros Panizo als gemachtigde,

verweerder,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, P. G. Xuereb (rapporteur) en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Spaans.

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje:

– door in de Comunidad de Castilla y León (autonome gemeenschap Castilië en Leon, Spanje), in de Comunidad Autónoma de Extremadura (autonome gemeenschap Extremadura, Spanje), in de Comunidad Autónoma de Galicia (autonome gemeenschap Galicië, Spanje), in de Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (autonome gemeenschap van de Balearen, Spanje), in de Comunidad Autónoma de las Islas Canarias (autonome gemeenschap van de Canarische Eilanden, Spanje), in de Comunidad de Madrid (gemeenschap Madrid, Spanje) en in de Comunidad Valenciana (gemeenschap Valencia, Spanje) de stroomgebieden door afvloeiing (oppervlaktewater) of infiltratie (grondwater) (hierna: „stroomgebieden") die overeenstemmen met elk van de volgende verontreinigde meetpunten niet als kwetsbare zones aan te wijzen:

  – autonome gemeenschap Castilië en Leon: CA 0233006, 4300412, 4300169, 4300165, 4300141, 4300026, 4300113, 4300083, 4300178, 4300177, TA 55707002, 4300518, 4300164, 4300073, 4300191 en 4300173;

  – autonome gemeenschap 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 en TA 62309002;

  – autonome gemeenschap Galicië: 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 en TW-25-05;

  – autonome gemeenschap van de Balearen: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123, ES 53M1205, ES 53MA 082, ES 53MA 072, ES 53ME132, ES 53MA 19 en ES 53MA 042;

  – autonome gemeenschap van de Canarische Eilanden: ES 120ESBT 1210008, ES 120ESBT 1210016, S 120ESBT 1210040, ES 120ESBT 1210048, ES 120ESBT 1211048, S 120ESBT 1211056, ES 120ESBT 1211063, S 120ESBT 1211117 en ES 125ESBT 1250015;

  – gemeenschap Madrid: TA 53306002, TA 53306008, 13-05 en 07-09;

  – gemeenschap Valencia: JU210, JU209 en JU202;

– door niet alle noodzakelijke verplichte maatregelen op te nemen in de actieprogramma's van de Comunidad Autónoma de Aragón (autonome gemeenschap Aragón, Spanje), van de Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (autonome gemeenschap Castilië-La Mancha, Spanje), van de autonome gemeenschap Castilië en Leon, van de autonome gemeenschap Extremadura en van de gemeenschap Madrid, en

– door geen aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen betreffende de verontreiniging door nitraten in autonome gemeenschappen waar de verontreiniging van de meetpunten in de

kwetsbare zones een stijgende tendens vertoont, in het bijzonder in de autonome gemeenschap Aragón, in de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha, in de autonome gemeenschap Castilië en Leon en in de Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (autonome gemeenschap van de regio Murcia, Spanje) en, voor wat betreft eutrofiëring, in het hele land,

zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB 1991, L 375, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 (PB 2008, L 311, blz. 1) (hierna: „richtlijn 91/676"), artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III bij deze richtlijn, en artikel 5, lid 5, van deze richtlijn, niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 De vijfde, de zesde, de tiende, de elfde en de dertiende overweging van richtlijn 91/676 luiden:

„Overwegende dat nitraten uit agrarische bronnen de voornaamste oorzaak zijn van de van diffuse bronnen afkomstige verontreiniging van het water in de Gemeenschap;

Overwegende dat het daarom nodig is, teneinde de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen en ander rechtmatig gebruik van water veilig te stellen, de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen; dat het daartoe van belang is maatregelen te nemen betreffende de opslag en het op of in de bodem brengen van alle stikstofverbindingen, en betreffende bepaalde landbeheerpraktijken;

[...]

Overwegende dat het noodzakelijk is dat de lidstaten kwetsbare zones vaststellen en actieprogramma's opstellen en uitvoeren om de verontreiniging van water door stikstofverbindingen in kwetsbare zones te verminderen;

Overwegende dat zulke actieprogramma's maatregelen dienen te omvatten om het op of in de bodem brengen van alle stikstof bevattende meststoffen te beperken en om in het bijzonder specifieke grenswaarden voor het opbrengen van dierlijke mest vast te stellen;

[...]

Overwegende dat de hydrogeologische situatie in bepaalde lidstaten van dien aard is dat het vele jaren kan duren voordat beschermingsmaatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit leiden".

3 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel:

– de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en

– verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen."

4 Artikel 2 van deze richtlijn luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚grondwater': al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met bodem of ondergrond staat;

b) ‚zoet water': van nature voorkomend water met een laag gehalte aan zouten, dat in veel gevallen aanvaard wordt als zijnde geschikt voor onttrekking en behandeling voor de bereiding van drinkwater;

c) ‚stikstofverbinding': elke stikstof bevattende stof, uitgezonderd gasvormige moleculaire stikstof;

[...]

g) ‚dierlijke mest': excrementen van vee of een mengsel van strooisel en excrementen van vee, alsook producten daarvan;

h) ‚op of in de bodem brengen': het toevoegen van stoffen aan het land door verspreiding op het bodemoppervlak, injectie in de bodem, onderwerken of vermenging met de oppervlaktelagen;

i) ‚eutrofiëring': een verrijking van het water door stikstofverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit;

j) ‚verontreiniging': het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd;

k) ‚kwetsbare zone': een overeenkomstig artikel 3, lid 2, aangewezen stuk land."

5 Artikel 3 van diezelfde richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. Zij doen binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie.

[...]

4. De lijst van kwetsbare zones wordt door de lidstaten wanneer zulks dienstig is, doch ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en zo nodig herzien of aangevuld ten einde rekening te houden met veranderingen en met bij de vorige aanwijzing onvoorziene factoren. De lidstaten stellen de Commissie binnen zes maanden in kennis van elke herziening of aanvulling van de lijst van kwetsbare zones.

5. De lidstaten zijn ontheven van de verplichting specifieke kwetsbare zones te bepalen, indien zij overeenkomstig deze richtlijn actieprogramma's als bedoeld in artikel 5 opstellen en op hun gehele grondgebied toepassen."

6 In artikel 4, lid 1, van richtlijn 91/676 staat het volgende te lezen:

„Teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging nemen de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn de volgende maatregelen:

a) zij stellen een code of codes van goede landbouwpraktijken op, door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen, waarin ten minste bepalingen omtrent de in bijlage II A vermelde punten zijn opgenomen;

[...]"

7 Artikel 5 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

2. Een actieprogramma kan betrekking hebben op alle kwetsbare zones op het grondgebied van een lidstaat of er kunnen, indien de lidstaten zulks passend achten, verschillende programma's worden vastgesteld voor verschillende kwetsbare zones of gedeelten daarvan.

3. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met:

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;

b) de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

a) de maatregelen van bijlage III;

b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III.

5. De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij

de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

6. De lidstaten stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de overeenkomstig dit artikel opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

Lidstaten die artikel 5 op hun gehele grondgebied toepassen controleren het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

[...]"

8 Artikel 6, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Met het oog op de aanwijzing van kwetsbare zones en de herziening van de desbetreffende lijst dienen de lidstaten:

a) binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn de nitraatconcentratie in zoet water gedurende één jaar te controleren:
   i) in de oppervlaktewatermeetstations vastgesteld in artikel 5, lid 4, van richtlijn 75/440/EEG [van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB 1975, L 194, blz. 26)] en/of in andere meetstations die representatief zijn voor het oppervlaktewater van de lidstaten ten minste eenmaal per maand, doch vaker gedurende periodes van hoge waterstand;
   ii) in meetstations die representatief zijn voor de grondwaterlagen van de lidstaten met geregelde tussenpozen, rekening houdend met de bepalingen van richtlijn 80/778/EEG [van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB 1980, L 229, blz. 11)];

b) het onder a) aangegeven controleprogramma ten minste om de vier jaar te herhalen, behalve in de meetstations waar de nitraatconcentratie in alle eerder genomen monsters minder dan 25 mg/l bedroeg en nadien geen nieuwe factor is opgetreden die het nitraatgehalte kan doen stijgen; het controleprogramma hoeft dan slechts om de acht jaar te worden herhaald;

c) om de vier jaar de staat van eutrofiëring van oppervlaktewater, estuaria en kustwater na te gaan."

9 Artikel 10 van diezelfde richtlijn luidt:

„1. Voor de periode van vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn en voor elke daaropvolgende periode van vier jaar dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in met de in bijlage V bedoelde informatie.

2. De in dit artikel bedoelde verslagen worden bij de Commissie ingediend binnen zes maanden na het verstrijken van de periode waarop zij betrekking hebben."

10 In artikel 11 van richtlijn 91/676 wordt het volgende bepaald:

„Aan de hand van de krachtens artikel 10 ontvangen informatie publiceert de Commissie binnen zes maanden na ontvangst van de verslagen van de lidstaten samenvattende verslagen die zij aan het Europees Parlement en de Raad toezendt. In het licht van de uitvoering van de richtlijn, in het bijzonder de bepalingen van bijlage III, dient de Commissie vóór 1 januari 1998 een verslag in bij de Raad, eventueel met voorstellen tot herziening van deze richtlijn."

11 Bijlage I („Criteria voor het vaststellen van wateren als bedoeld in artikel 3, lid 1") bij deze richtlijn bepaalt in onderdeel A:

„De in artikel 3, lid 1, bedoelde wateren worden onder andere met behulp van de volgende criteria vastgesteld:

1. of zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater, een hogere dan de in richtlijn 75/440/EEG vastgestelde nitraatconcentratie bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;

2. of grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;

3. of natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven."

12 Bijlage II bij deze richtlijn heeft als opschrift „Code(s) van goede landbouwpraktijken" en luidt:

„A. In een code of codes van goede landbouwpraktijken ter vermindering van verontreiniging door nitraten en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap behoren voorschriften te zijn opgenomen aangaande de volgende aspecten, voor zover zij relevant zijn:
   1. de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van een meststof;
   2. het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen;

[...]

   5. de capaciteit en bouw van opslagtanks voor dierlijke mest, inclusief maatregelen ter voorkoming van waterverontreiniging veroorzaakt door het wegstromen en weglekken in grond- en oppervlaktewater van vloeistoffen die dierlijke mest en afvalwater van opgeslagen plantaardig materiaal zoals kuilvoeder bevatten;

   [...]

B. De lidstaten kunnen tevens de volgende punten in hun code(s) van goede landbouwpraktijken opnemen:

   [...]
   9. het opstellen van een bemestingsplan voor ieder landbouwbedrijf en het bijhouden van een meststoffenboekhouding;

[...]"

13 In bijlage III bij diezelfde richtlijn, met als opschrift „Maatregelen die in actieprogramma's als bedoeld in artikel 5, lid 4, onder a), moeten worden opgenomen", staat het volgende te lezen:

„1. Deze maatregelen behelzen voorschriften betreffende:

[...]

2. de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest; deze moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd;

3. beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken en rekening houdend met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone, met name:
   a) bodemgesteldheid, grondsoort en schuinte van hellingen;
   b) klimaatomstandigheden, neerslag en irrigatie;
   c) landgebruik en landbouwpraktijken, waaronder vruchtwisselingssystemen,

   en gebaseerd op een balans tussen:
   i) de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen,

   en
   ii) de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting die overeenkomt met:

   – de hoeveelheid stikstof die in de bodem aanwezig is op het moment dat het gewas begint het in significante mate te gebruiken (aanwezige hoeveelheden aan het eind van de winter);

   – de toevoer van stikstof door de nettomineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem;

   – toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke mest;

   – toevoeging van stikstofverbindingen uit kunstmest en andere meststoffen.

2. Deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt.

Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N bevat. [...]

[...]"

14 Bijlage V bij richtlijn 91/676 heeft als opschrift „Informatie die moet worden opgenomen in de in artikel 10 bedoelde verslagen" en bepaalt het volgende:

„[...]

3. Een overzicht van de overeenkomstig artikel 6 verkregen controleresultaten, met inbegrip van een uiteenzetting van de overwegingen die hebben geleid tot de aanwijzing van elke kwetsbare zone of tot herziening of aanvulling van de lijst van kwetsbare zones.

4. Een overzicht van de overeenkomstig artikel 5 opgestelde actieprogramma's en met name van

[...]
c) eventuele aanvullende of verscherpte maatregelen ingevolge artikel 5, lid 5;

[...]
e) de veronderstellingen van de lidstaat omtrent de vermoedelijke tijdschaal waarbinnen de maatregelen in het actieprogramma naar verwachting effect zullen sorteren in de overeenkomstig artikel 3, lid 1, vastgestelde wateren, met een indicatie van de onzekerheidsfactor in die veronderstellingen."

Spaans recht

15 Richtlijn 91/676 is in Spaans recht omgezet bij Real Decreto 261/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (koninklijk besluit 261/1996 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen) van 16 februari 1996 (BOE nr. 61 van 11 maart 1996, blz. 9734). Dit besluit is inmiddels ingetrokken en vervangen door Real Decreto 47/2022, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (koninklijk besluit 47/2022 inzake de bescherming van water tegen diffuse verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen) van 18 januari 2022 (BOE nr. 17 van 20 januari 2022, blz. 5664).

16 Bovendien hebben alle door de Commissie in haar verzoekschrift genoemde autonome gemeenschappen in het kader van hun bevoegdheden regelgeving vastgesteld om te voldoen aan de verplichtingen van richtlijn 91/676.

Precontentieuze procedure

17 Op 3 juli 2015 heeft de Commissie onder referentie EU Pilot 7849/15/ENVI een onderzoek ingesteld om de aanwijzing van kwetsbare zones voor nitraten en de overeenkomstige maatregelen in de actieprogramma's in Spanje te controleren. Dit inleidende onderzoek is ingesteld na de beoordeling van de informatie die de Spaanse autoriteiten hebben verstrekt in hun overeenkomstig artikel 10 van richtlijn 91/676 bij de Commissie ingediende verslag met de in bijlage V bij deze richtlijn bedoelde informatie voor de periode 2008-2011.

18 Na de beoordeling van de antwoorden van het Koninkrijk Spanje in het kader van dit inleidende onderzoek, waarin ook rekening is gehouden met de informatie in het volgende verslag over de periode 2012-2015 (hierna: „verslag 2012-2015"), heeft de Commissie besloten een inbreukprocedure tegen die lidstaat in te leiden, op grond dat de toestand aldaar niet in overeenstemming was met de krachtens richtlijn 91/676 op die lidstaat rustende verplichtingen.

19 Op 9 november 2018 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje een aanmaningsbrief gezonden, waarin zij deze lidstaat verweet artikel 3, lid 4, en artikel 5, leden 4 tot en met 6, van richtlijn 91/676 te hebben geschonden.

20 Het Koninkrijk Spanje heeft op deze aanmaningsbrief geantwoord bij brieven van 21 februari 2019, 13 juni 2019, 31 juli 2019, 2 september 2019, 17 oktober 2019 en 13 februari 2020.

21 Aangezien deze antwoorden de Commissie niet overtuigden, heeft zij op 2 juli 2020 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij stelde dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen krachtens de in de aanmaningsbrief vermelde bepalingen niet was nagekomen.

22 In dit met redenen omkleed advies heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje gelast de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van drie maanden na ontvangst van dit advies aan zijn verplichtingen te voldoen.

23 Het Koninkrijk Spanje heeft zijn opmerkingen over dit met redenen omkleed advies ingediend bij brieven van 27 oktober 2020, 29 april 2021, 26 mei 2021, 25 juni 2021 en 5 juli 2021.

24 In het licht van deze antwoorden stelde de Commissie vast dat het Koninkrijk Spanje een einde had gemaakt aan de niet-nakoming van artikel 5, lid 6, van richtlijn 91/676 die deze lidstaat werd verweten. Zij meende daarentegen dat de niet-nakoming van de verplichtingen die krachtens artikel 3, lid 4, en artikel 5, leden 4 en 5, van de richtlijn op deze lidstaat rusten, nog altijd voortduurde en heeft daarom op 30 augustus 2022 het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

25 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie drie grieven aan: schending van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676, schending van artikel 5, lid 4, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III bij deze richtlijn, en schending van artikel 5, lid 5, van deze richtlijn.

26 Het Koninkrijk Spanje concludeert tot verwerping van het onderhavige beroep.

Eerste grief: schending van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676

27 Met haar eerste grief verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door in de autonome gemeenschappen Castilië en Leon, Extremadura, Galicië, de Balearen, de Canarische Eilanden, de gemeenschap Madrid en de gemeenschap Valencia de stroomgebieden door afvloeiing (oppervlaktewater) of infiltratie (grondwater) die overeenstemmen met elk van de in punt 1 van het onderhavige arrest vermelde meetpunten niet als kwetsbare zones aan te wijzen, zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676, niet is nagekomen.

Ontvankelijkheid

28 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat deze eerste grief niet-ontvankelijk is omdat het Hof, gelet op artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de rechtspraak van het Hof over deze bepalingen, zich in het te wijzen arrest slechts kan uitspreken over de verzoeken van de Commissie. De grief inzake niet-nakoming van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 maakt geen deel uit van deze verzoeken, aangezien deze weliswaar in de motivering van het verzoekschrift is vermeld, maar door de Commissie niet is genoemd in het petitum in punt 145 van haar

verzoekschrift. In dat punt is het Hof immers niet verzocht om een niet-nakoming van artikel 3, lid 4, maar wel van artikel 4, lid 4, van richtlijn 91/676 vast te stellen. De eerste grief moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

29 Dit betoog kan niet slagen.

30 Ten eerste blijkt duidelijk uit de motivering van het verzoekschrift dat de eerste grief ertoe strekt een niet-nakoming van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 vast te stellen en dat de verwijzing in punt 145 van het verzoekschrift naar artikel 4, lid 4, van deze richtlijn te wijten is aan een tikfout, zoals de Commissie in haar memorie van repliek heeft uiteengezet. Artikel 4 van deze richtlijn bevat overigens slechts twee leden. Ten tweede heeft het Hof in zijn arrest van 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk (C-255/04, EU:C:2006:401, punt 25) – waarop het Koninkrijk Spanje zich ter ondersteuning van zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid beroept – inderdaad geoordeeld dat een grief die de Commissie vermeldt in de motivering van haar verzoekschrift maar niet in haar conclusies, niet-ontvankelijk is. Evenwel moet in het onderhavige geval worden vastgesteld dat de grief strekkende tot de vaststelling dat artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 niet is nagekomen, ondanks deze tikfout toch in de conclusies van de Commissie is vermeld.

31 De door het Koninkrijk Spanje opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet derhalve worden afgewezen.

Ten gronde

– *Argumenten van partijen*

32 De Commissie betoogt dat de wateren van de in de eerste grief vermelde meetpunten door het Koninkrijk Spanje in haar krachtens artikel 10 van richtlijn 91/676 overgelegde verslagen zijn aangemerkt als verontreinigd of geëutrofieerd door nitraten. Volgens de Commissie zijn er dus voldoende aanwijzingen om een schending van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 vast te stellen, tenzij het Koninkrijk Spanje voor elk stroomgebied dat met deze meetpunten overeenstemt gegevens overlegt waaruit blijkt dat nitraten uit agrarische bronnen niet in aanzienlijke mate bijdragen tot deze verontreiniging.

33 Het Koninkrijk Spanje betwist dit betoog in zijn verweerschrift door te benadrukken dat de Commissie de gestelde niet-nakoming zelf moet aantonen. Volgens deze lidstaat hebben de autonome gemeenschappen waarop deze grief betrekking heeft, voldaan aan hun verplichtingen uit artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 inzake de aanwijzing van kwetsbare zones of heeft deze grief betrekking op zones waar nitraten uit agrarische bronnen niet in aanzienlijke mate bijdragen tot de verontreiniging, zodat geen niet-nakoming van deze bepaling kan worden vastgesteld.

34 Bovendien geeft het Koninkrijk Spanje gedetailleerde opmerkingen over de in de eerste grief vermelde meetpunten, waaronder met name de volgende verduidelijkingen.

35 In de autonome gemeenschap Extremadura is de regering van deze gemeenschap in 2022 begonnen om de aanwijzing van kwetsbare zones te herzien of, naargelang het geval, meer van die zones aan te wijzen. De toelaatbare drempels voor nitraatconcentraties uit agrarische

bronnen zijn hoe dan ook niet overschreden op acht van de in de eerste grief vermelde meetpunten van deze autonome gemeenschap. Het is dan ook niet nodig om de stroomgebieden die overeenstemmen met deze meetpunten als kwetsbare zones aan te wijzen.

36 Wat de autonome gemeenschap Galicië betreft, voert het Koninkrijk Spanje met name aan dat voor bepaalde meetpunten, waaronder de meetpunten 14.RW.11.020 en 14.RW.14.050, momenteel onderzoeken lopen om de oorsprong van de nitraatverontreiniging vast te stellen.

37 Aangaande de autonome gemeenschap van de Balearen wijst het Koninkrijk Spanje erop dat de aanwijzing van kwetsbare zones momenteel wordt herzien en dat een ontwerpbesluit tot aanwijzing van kwetsbare zones zich in een vergevorderd stadium bevindt. Hoe dan ook is het niet nodig om de stroomgebieden die overeenstemmen met vijf meetpunten van deze autonome gemeenschap als „kwetsbare zones" aan te wijzen, aangezien de betrokken wateren niet langer als verontreinigd moeten worden beschouwd, zoals blijkt uit het overeenkomstig artikel 10 van richtlijn 91/676 bij de Commissie ingediende verslag voor de periode 2016-2019 (hierna: „verslag 2016-2019")

38 Voor de gemeenschap Madrid kan evenmin een niet-nakoming van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 worden vastgesteld. Wat met name het meetpunt TA 53306008 betreft, is erop gewezen dat de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen is verminderd tot maximaal 17 % in 2021.

39 Aangaande de gemeenschap Valencia betoogt het Koninkrijk Spanje dat de stroomgebieden die overeenstemmen met de in het onderhavige beroep vermelde meetpunten, bij besluit van de regering van deze gemeenschap van 10 juni 2022 als kwetsbare zones zijn aangewezen.

40 In haar memorie van repliek heeft de Commissie het volgende verduidelijkt.

41 Wat ten eerste de zestien meetpunten van de autonome gemeenschap Castilië en Leon betreft, blijkt uit het verweerschrift van het Koninkrijk Spanje dat het inderdaad niet nodig is de met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden als kwetsbare zones aan te wijzen.

42 Ten tweede blijkt bij drie van de negen meetpunten van de autonome gemeenschap van de Canarische Eilanden volgens de Commissie uit de door het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift verstrekte uitleg dat de niet-nakoming is verholpen. Voor twee andere meetpunten is de Commissie, gelet op deze toelichtingen, van mening dat het evenmin nodig is de met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden als kwetsbare zones aan te wijzen.

43 Wat de overige vier meetpunten betreft, merkt de Commissie op dat het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift in wezen heeft uiteengezet dat de op deze meetpunten vastgestelde nitraatconcentratie niet van agrarische bronnen maar van riolen en septische tanks afkomstig was. Deze uiteenzetting sluit weliswaar niet noodzakelijkerwijs uit dat nitraten uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate tot de verontreiniging kunnen bijdragen, maar bij gebreke van andere elementen die een dergelijke aanzienlijke bijdrage aantonen, moet worden aanvaard dat de met deze bemonsteringspunten overeenstemmende stroomgebieden niet als kwetsbare zones zijn aangewezen.

44 Wat ten derde de autonome gemeenschap Extremadura betreft, erkent de Commissie dat het – in het licht van de door het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift verstrekte informatie – in feite niet nodig is om de stroomgebieden die overeenstemmen met acht van de twintig in de eerste grief

vermelde meetpunten als kwetsbare zones aan te wijzen. Voor de overige twaalf meetpunten, namelijk de meetpunten TA 67714001, TA 62312004, TA 67714102, TA 67812004, TA 65312005, TA 72914003, TA 65212006, TA 67514001, TA 70414002, TA 72914001, TA 72914002 en TA 62309002, herhaalt de Commissie haar verwijt dat de Spaanse autoriteiten niet hebben uitgelegd waarom de met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden niet als kwetsbare zones zijn aangewezen.

45 Aangaande ten vierde de autonome gemeenschap Galicië erkent de Commissie voor eenentwintig van de drieëntwintig in de eerste grief van het verzoekschrift vermelde meetpunten dat het volgens de door het Koninkrijk Spanje verstrekte uitleg niet nodig is om de met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden als kwetsbare zones aan te wijzen.

46 Voor de twee overige meetpunten, namelijk de meetpunten 14.RW.11.020 en 14.RW.14.050, is de Commissie van mening dat de met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden als kwetsbare zones moeten worden aangewezen voor zover niet kan worden uitgesloten dat de op deze locaties gemeten verontreiniging is veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen.

47 Bovendien verwijst de Commissie naar vijftien andere meetpunten van de autonome gemeenschap Galicië, namelijk de meetpunten 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 en 14.RW.05.090, waar eutrofiëring is vastgesteld. De met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden moeten volgens de Commissie dus eveneens als kwetsbare zones worden aangewezen.

48 Omtrent ten vijfde de autonome gemeenschap van de Balearen, zet de Commissie uiteen dat het volgens de informatie in het verweerschrift van het Koninkrijk Spanje niet nodig is om de stroomgebieden die overeenstemmen met vijf van de negen in de eerste grief vermelde meetpunten als kwetsbare zones aan te wijzen.

49 Met betrekking tot de vier overige meetpunten, namelijk de meetpunten 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 en ES 53M1205, heeft het Koninkrijk Spanje volgens de Commissie erkend dat de eerste grief wat deze meetpunten betreft gegrond is.

50 Ten zesde werd over drie van de vier in de eerste grief vermelde meetpunten van de gemeenschap Madrid door de Commissie opgemerkt dat het Koninkrijk Spanje voldoende bewijs heeft geleverd waarmee zowel is aan te tonen dat de vastgestelde verontreiniging niet te wijten is aan nitraten uit agrarische bronnen als dat de huidige kwetsbare zones alle relevante stroomgebieden omvatten.

51 Inzake het andere meetpunt in deze gemeenschap, namelijk meetpunt TA 53306008, is de Commissie van mening dat het betoog van het Koninkrijk Spanje dat de belasting van de landbouw voor de betrokken wateren van dit meetpunt aanzienlijk is verminderd tot maximaal 17 % in 2021, niet kan worden aanvaard. In dit meetpunt is zowel voor de periode 2012-2015 als voor de periode 2016-2019 eutrofiëring vastgesteld, en een bijdrage van 17 % aan de verontreiniging is weliswaar gering, maar kan in geen geval als niet-significant worden beschouwd.

52 Omtrent ten zevende de meetpunten JU210, JU209 en JU202 van de gemeenschap Valencia erkent de Commissie weliswaar dat de niet-nakoming is verholpen bij decreet van de regering van deze gemeenschap van 10 juni 2022, maar beklemtoont zij dat de kwetsbare zones in kwestie zijn aangewezen na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

53 Inzake de twaalf in de memorie van repliek vermelde meetpunten van de autonome gemeenschap Extremadura betoogt het Koninkrijk Spanje in zijn dupliek dat de Commissie, aangezien er in dit stadium geen gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt dat nitraten uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate bijdragen tot de verontreiniging, moet accepteren dat de met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden niet als kwetsbare zones zijn aangewezen, zoals zij dat ook met betrekking tot de autonome gemeenschap van de Canarische Eilanden heeft gedaan.

54 Hetzelfde geldt volgens het Koninkrijk Spanje met betrekking tot de autonome gemeenschap Galicië ook voor de twee in het verzoekschrift vermelde meetpunten waarvoor de Commissie haar eerste grief in haar memorie van repliek heeft gehandhaafd.

55 Aangaande de vijftien extra meetpunten die de Commissie in haar memorie van repliek met betrekking tot deze autonome gemeenschap vermeldt, is haar standpunt niet duidelijk en waren de nitraatwaarden nooit hoger dan 25 mg/l. Deze meetpunten zijn hoe dan ook niet vermeld in de conclusies van het verzoekschrift. Derhalve is er geen reden om voor deze meetpunten een niet-nakoming vast te stellen.

56 Wat de autonome gemeenschap van de Balearen betreft, voert het Koninkrijk Spanje aan dat deze autonome gemeenschap een besluit tot aanwijzing van kwetsbare zones, waaronder ook de stroomgebieden die overeenstemmen met de vier in de memorie van repliek van de Commissie vermelde meetpunten, heeft vastgesteld en bekendgemaakt op 27 maart 2023.

57 Aangaande de gemeenschap Madrid herinnert het Koninkrijk Spanje eraan dat de Commissie in een recent besluit over een op grond van richtlijn 91/676 gevraagde derogatie, namelijk uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van richtlijn 91/676 (PB 2022, L 277, blz. 195), heeft geoordeeld dat „de bijdrage van de landbouw aan de nutriëntenverontreiniging [om significant te zijn] meer dan 19 % van de totale nutriëntenbelasting [moet bedragen]”. Een bijdrage van 17 % aan de verontreiniging, als bedoeld in punt 51 van het onderhavige arrest, kan dus niet als „significant” worden beschouwd.

– *Beoordeling door het Hof*

– Meetpunten die de Commissie niet langer heeft opgenomen in haar memorie van repliek

58 Uit de memorie van repliek van de Commissie blijkt dat zij, gelet op de door het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift aangevoerde gegevens, erkent dat de stroomgebieden die overeenstemmen met tweeënzestig van de vierentachtig in het verzoekschrift vermelde meetpunten, waaronder alle meetpunten van de autonome gemeenschap Castilië en Leon en de autonome gemeenschap van de Canarische Eilanden, niet als kwetsbare zones moeten worden aangewezen, en dat zij in dat verband niet langer verzoekt om een niet-nakoming vast te stellen.

59 In deze omstandigheden moet de eerste grief worden afgewezen voor zover de Commissie daarbij het Koninkrijk Spanje verwijt de met deze tweeënzestig meetpunten overeenstemmende stroomgebieden niet als kwetsbare zones te hebben aangewezen.

– Extra meetpunten die niet in het inleidend verzoekschrift zijn vermeld

60 In de motivering van haar memorie van repliek heeft de Commissie betoogd dat de stroomgebieden die overeenstemmen met vijftien meetpunten van de autonome gemeenschap Galicië en die niet waren vermeld in de conclusies van haar inleidend verzoekschrift, als kwetsbare zones hadden moeten worden aangewezen.

61 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 127, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in de loop van het geding geen nieuwe middelen mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. De Commissie heeft echter niet aangevoerd of aangetoond dat deze laatste uitzondering een uitbreiding van het voorwerp van het geding kan rechtvaardigen.

62 Derhalve moet de eerste grief niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover hij betrekking heeft op deze vijftien extra meetpunten.

– Overige meetpunten

63 Wat de overige tweeëntwintig in het inleidend verzoekschrift vermelde meetpunten betreft, zij herinnerd aan de vaste rechtspraak op grond waarvan het in een niet-nakomingsprocedure aan de Commissie staat om de gestelde niet-nakoming aan te tonen en de feiten en omstandigheden aan te dragen die het Hof nodig heeft om uit te maken of er sprake is van niet-nakoming, waarbij zij zich niet kan baseren op een of ander vermoeden. Alleen wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangevoerd om het bestaan van de gestelde niet-nakoming aan te tonen, moet de lidstaat het aldus overgelegde bewijs en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd betwisten [zie in die zin arrest van 24 juni 2021, Commissie/Spanje (Achteruitgang van het natuurgebied Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, punten 46 en 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

64 Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van richtlijn 91/676 wijzen de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in „wateren [die] door verontreiniging worden beïnvloed” of „zouden kunnen worden beïnvloed” in de zin van lid 1 van dat artikel 3 en die tot verontreiniging bijdragen, als kwetsbare zones aan.

65 Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676 worden de „wateren [die] door verontreiniging worden beïnvloed” of „zouden kunnen worden beïnvloed” in de zin van deze bepaling vastgesteld volgens de criteria van bijlage I bij deze richtlijn. Uit een gezamenlijke lezing van artikel 3, lid 1, en bijlage I bij die richtlijn volgt derhalve dat de lidstaten al het zoet oppervlaktewater en het grondwater dat een hogere nitraatconcentratie dan de in deze bijlage vermelde concentraties bevat of zou kunnen bevatten, alsmede de wateren die eutroof blijken te zijn of zouden kunnen worden, dienen aan te merken als „wateren [die] door verontreiniging worden beïnvloed” of „zouden kunnen worden beïnvloed”.

66 Zoals het Hof in dit verband reeds heeft geoordeeld, is voor de aanmerking van water als „door verontreiniging beïnvloed” in de zin met name van artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676, en de aanwijzing van water als kwetsbare zone overeenkomstig artikel 3, lid 2, van deze richtlijn, niet vereist dat de verontreiniging uitsluitend aan stikstofverbindingen uit agrarische bronnen is toe te schrijven. Het volstaat dat zij daar in aanzienlijke mate toe bijdragen (arrest van 23 april 2015, Commissie/Griekenland, C-149/14, EU:C:2015:264, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 verplicht de lidstaten om, ten eerste, de in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn bedoelde lijst van kwetsbare zones die afwateren in de overeenkomstig artikel 3, lid 1, van deze richtlijn vastgestelde wateren en die bijdragen tot nitraatverontreiniging, wanneer zulks dienstig is doch ten minste om de vier jaar, te heroverwegen en zo nodig te herzien of aan te vullen teneinde rekening te houden met veranderingen en met bij de vorige aanwijzing onvoorziene factoren en, ten tweede, de Commissie binnen zes maanden in kennis te stellen van elke herziening of aanvulling van deze lijst.

68 Hoewel artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 de lidstaten slechts verplicht de daarin neergelegde verplichtingen „wanneer zulks dienstig is" en ten minste om de vier jaar na te komen en niet verduidelijkt op welk tijdstip en onder welke omstandigheden een dergelijke heroverweging moet plaatsvinden, zij in casu vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje niet opkomt tegen het betoog van de Commissie dat deze lidstaat in wezen gehouden was de in deze bepaling neergelegde verplichtingen na te komen voor de stroomgebieden die overeenstemmen met de in het beroep vermelde meetpunten, aangezien het water van deze meetpunten in de door de Spaanse autoriteiten krachtens richtlijn 91/676 overgelegde verslagen als verontreinigd of geëutrofieerd was aangemerkt voor zover uit de monsters van die meetpunten was gebleken dat het zoet oppervlaktewater en het grondwater een hogere nitraatconcentratie dan de in bijlage I vermelde concentraties bevatten of zouden kunnen bevatten en dat de wateren eutroof waren of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden.

69 Het Koninkrijk Spanje betwist ook niet dat het water uit de overige tweeëntwintig meetpunten evengoed was verontreinigd of geëutrofieerd door nitraten.

70 Zoals in punt 66 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is de aanwijzing van een stroomgebied dat overeenstemt met een bepaald meetpunt als kwetsbare zone evenwel slechts noodzakelijk indien de op dit meetpunt vastgestelde stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate bijdragen tot nitraatverontreiniging. Aangezien het Koninkrijk Spanje betwist dat dit het geval is, staat het overeenkomstig de in punt 63 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak aan de Commissie om voor deze meetpunten te bewijzen dat er sprake is van een dergelijke aanzienlijke bijdrage tot nitraatverontreiniging, of op zijn minst aanvullende bewijzen aan te dragen die een dergelijke vaststelling mogelijk maken.

71 Bij veertien van de overige tweeëntwintig meetpunten van de autonome gemeenschappen Extremadura en Galicië heeft de Commissie niet aangetoond dat stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in aanzienlijke mate bijdragen tot de nitraatverontreiniging die op die meetpunten is vastgesteld, noch bewijzen aangedragen waaruit dergelijke – door het Koninkrijk Spanje betwiste – gevolgen zijn op te maken. De Commissie heeft immers in wezen enkel aangevoerd dat het Koninkrijk Spanje over deze meetpunten onvoldoende toelichtingen had verstrekt.

72 In deze omstandigheden moet de eerste grief worden afgewezen voor zover het Koninkrijk Spanje daarin wordt verweten dat het zijn verplichtingen krachtens artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 niet is nagekomen door de met deze veertien meetpunten overeenstemmende stroomgebieden niet als kwetsbare zones aan te wijzen.

73 Wat de meetpunten 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 en ES 53M1205 van de autonome gemeenschap van de Balearen betreft, zij opgemerkt dat het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift enkel aangeeft dat de aanwijzing van kwetsbare zones momenteel wordt herzien en dat een ontwerpbesluit tot aanwijzing van kwetsbare zones zich in een vergevorderd stadium bevindt.

74 In zijn dupliek wijst het Koninkrijk Spanje er weliswaar op dat de autonome gemeenschap van de Balearen een decreet tot aanwijzing van kwetsbare zones – waaronder de met deze vier meetpunten overeenstemmende stroomgebieden – heeft vastgesteld en bekendgemaakt op 27 maart 2023. Vastgesteld moet worden dat dit bevestigt dat deze zones inderdaad als kwetsbare zones moesten worden aangewezen en deze aanwijzing plaatsvond na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

75 Uit vaste rechtspraak blijkt dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden [arrest van 28 april 2022, Commissie/Bulgarije (Actualisering van de mariene strategieën), C-510/20, EU:C:2022:324, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

76 Hieruit volgt dat de eerste grief moet worden aanvaard voor zover de Commissie het Koninkrijk Spanje daarin verwijt dat het zijn verplichtingen krachtens artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676 niet is nagekomen door de stroomgebieden die overeenstemmen met de vier in punt 73 van het onderhavige arrest bedoelde meetpunten niet als kwetsbare zones aan te wijzen.

77 Dezelfde overwegingen gelden voor de meetpunten JU210, JU209 en JU202 van de gemeenschap Valencia. Het Koninkrijk Spanje geeft in dit verband immers enkel aan dat de met deze meetpunten overeenstemmende stroomgebieden als kwetsbare zones zijn aangewezen bij decreet van de regering van deze autonome gemeenschap van 10 juni 2022, dat wil zeggen na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

78 Wat ten slotte het meetpunt TA 53306008 van de gemeenschap Madrid betreft, voert het Koninkrijk Spanje in wezen aan dat de bijdrage van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen aan de verontreiniging aanzienlijk is verminderd tot maximaal 17 % in 2021. Zoals de Commissie in haar memorie van repliek heeft opgemerkt, heeft het Hof in het arrest van 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, EU:C:2005:573, punten 86 en 87), reeds geoordeeld dat een dergelijke bijdrage van 17 % geldt als significant in de zin van de in punt 66 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.

79 Wat betreft het in dupliek aangevoerde argument van het Koninkrijk Spanje dat de Commissie in een recent besluit over een op grond van richtlijn 91/676 gevraagde derogatie heeft geoordeeld dat – om significant te zijn – de bijdrage van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen aan de verontreiniging meer dan 19 % van de verontreiniging moet bedragen, volstaat het vast te stellen dat een dergelijke beoordeling door de Commissie het Hof hoe dan ook niet kan binden wanneer het zelf moet beoordelen of een dergelijke bijdrage aan de verontreiniging significant is.

80 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de eerste grief gegrond is voor zover de Commissie het Koninkrijk Spanje verwijt dat het zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676, niet is nagekomen door de stroomgebieden die overeenstemmen met de meetpunten 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 en ES 53M1205 van de autonome

gemeenschap van de Balearen, met de meetpunten JU210, JU209 en JU202 van de gemeenschap Valencia en met meetpunt TA 53306008 van de gemeenschap Madrid, niet als kwetsbare zones aan te wijzen.

Tweede grief: schending van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676

81 Met haar tweede grief verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III bij deze richtlijn, niet is nagekomen door in de actieprogramma's van een aantal autonome gemeenschappen niet alle noodzakelijke verplichte maatregelen op te nemen.

82 Deze grief bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de actieprogramma's van de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha en Castilië en Leon, het tweede onderdeel op het actieprogramma van de autonome gemeenschap Extremadura en het derde onderdeel op het actieprogramma van de gemeenschap Madrid.

Eerste onderdeel: de actieprogramma's van de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha en Castilië en Leon

– *Argumenten van partijen*

83 Wat de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha en Castilië en Leon betreft, betoogt de Commissie in haar verzoekschrift dat de actieprogramma's van deze autonome gemeenschappen niet de in bijlage II, A, punt 2, van richtlijn 91/676 bedoelde noodzakelijke verplichte maatregelen bevatten voor het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen, omdat de maatregelen in die actieprogramma's minder streng zijn dan de aanbevelingen van een in 2011 gepubliceerde studie getiteld „Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources" (Aanbevelingen voor het opstellen van actieprogramma's overeenkomstig richtlijn 91/676/EEG voor de bescherming van wateren tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen) (hierna: „wetenschappelijke studie").

84 In de wetenschappelijke studie wordt met betrekking tot het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen aanbevolen om:

– het gebruik van meststof en dierlijke mest op hellingen van meer dan 2 % te combineren met voorzorgsmaatregelen, zoals rechtstreekse inbrenging (contourbouw), injectie, permanente teelt, terrassen, brede onbemeste bufferstroken, enz.;

– het op of in de bodem brengen van dierlijke mest en meststoffen N en P [stikstof- of fosforhoudende meststoffen] op braakland met hellingen van meer dan 8 %, en in het bijzonder met een helling van meer dan 100 meter, te verbieden;

– het op of in de bodem brengen (injectie, inbrenging) van dierlijke mest en meststoffen N en P op alle gronden met hellingen van meer dan 15 %, en in het bijzonder met een helling van meer dan 100 meter, te verbieden (verbod op het op of in de bodem brengen van meststof en dierlijke mest).

85 In dit verband erkent de Commissie weliswaar dat deze studie geen bindende rechtskracht heeft en niet het enige geldige wetenschappelijke criterium is om te beoordelen of de lidstaten richtlijn 91/676 correct in hun respectieve rechtsorden hebben omgezet, maar herinnert zij eraan dat volgens artikel 5, lid 3, van deze richtlijn in de actieprogramma's rekening moet worden gehouden met de „beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens". De wetenschappelijke studie maakt deel uit van deze gegevens, en het Koninkrijk Spanje heeft geen andere wetenschappelijke gegevens verstrekt om te rechtvaardigen dat minder strenge maatregelen dan die welke zijn genoemd in deze studie volstaan om de doelstellingen van deze richtlijn te verwezenlijken.

86 In zijn verweerschrift betoogt het Koninkrijk Spanje in wezen dat de wetenschappelijke studie niet kan worden beschouwd als het enige beoordelingscriterium voor de correcte omzetting van richtlijn 91/676 en niet juridisch bindend kan worden geacht. Voorts betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie, hoewel zij volgens artikel 11 van deze richtlijn alleen voorstellen tot herziening van die richtlijn mag indienen, met het gebruik van de wetenschappelijke studie als enige criterium voor de beoordeling van de actieprogramma's ernaar streeft om de lidstaten aanvullende verplichtingen op te leggen die in werkelijkheid een wijziging van deze richtlijn vereisen. Er bestaan evenwel in de verschillende in het inleidend verzoekschrift bedoelde gebieden actieprogramma's die voldoen aan de vereisten van deze richtlijn.

87 Wat de autonome gemeenschap Aragón betreft, betoogt het Koninkrijk Spanje dat het enige verwijt van de Commissie erin bestaat dat de maatregelen in het actieprogramma van deze autonome gemeenschap voor hellingen minder streng zijn dan die in de wetenschappelijke studie. De Commissie draagt geen enkel gegeven aan op grond waarvan kan worden gesteld dat dit actieprogramma niet voldoet aan de voorschriften van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, aangezien deze bepaling geen specifiek cijfer bevat waarop de Commissie zich kan baseren.

88 Volgens het Koninkrijk Spanje gelden dezelfde overwegingen voor de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha. Deze autonome gemeenschap heeft bovendien haar actieprogramma gewijzigd bij een ordonnantie van 28 september 2020, waarbij bepalingen zijn toegevoegd over het gebruik van stikstofhoudende meststoffen op hellingen. De autonome gemeenschap Castilië-La Mancha heeft deze wijzigingen aangebracht op basis van het door de autonome gemeenschap van Navarra ingediende ontwerp voor een actieprogramma, dat de Commissie in haar met redenen omkleed advies in overeenstemming heeft bevonden met de verplichtingen van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676. Logischerwijs moet er dan ook van worden uitgegaan dat het aldus gewijzigde actieprogramma van de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha voldoet aan de voorschriften van deze bepaling.

89 Wat de autonome gemeenschap Castilië en Leon betreft, betoogt het Koninkrijk Spanje dat – zoals de Commissie in haar verzoekschrift erkent – artikel 10 van de door deze autonome gemeenschap bij decreet van 25 juni 2020 vastgestelde code van goede praktijken de voorwaarden vastlegt voor het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen. De verplichtingen van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676 zijn in deze autonome gemeenschap dus nagekomen. Hoe dan ook heeft deze gemeenschap bij een besluit van 29 april 2022 maatregelen genomen voor het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen, teneinde gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Commissie.

90 In haar memorie van repliek betwist de Commissie het betoog van het Koninkrijk Spanje. Zij handhaaft met name haar standpunt over de autonome gemeenschap Aragón.

91 Omtrent de vermeende gelijkenis tussen het actieprogramma van de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha en dat van de autonome gemeenschap Navarra, verduidelijkt de Commissie dat zij de maatregelen van elk regionaal actieprogramma onderzoekt aan de hand van hun klimaat- en bodemgesteldheid.

92 Wat de autonome gemeenschap Castilië en Leon betreft, voegt de Commissie hieraan toe dat indien het Koninkrijk Spanje, gelet op de bijzondere kenmerken van deze autonome gemeenschap, meent dat soepelere regels dan die van de wetenschappelijke studie volstaan om het risico van afvloeiing te voorkomen, deze lidstaat de wetenschappelijke en technische gegevens had moeten verstrekken waarop het zich in dit verband baseert, hetgeen niet is gebeurd. De uit het besluit van 29 april 2022 voortvloeiende versie van het actieprogramma van deze autonome gemeenschap – die hoe dan ook na de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is vastgesteld – beantwoordt nog steeds niet aan de beschikbare wetenschappelijke en technische normen. Deze versie van het actieprogramma voorziet namelijk in de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden een meststof op grond met een helling van meer dan 15 % op of in de bodem te brengen, zonder dat er technische gegevens zijn verstrekt die rechtvaardigen waarom is afgeweken van de wetenschappelijke aanbevelingen waarop de Commissie zich heeft gebaseerd.

93 In zijn dupliek licht het Koninkrijk Spanje inzake de autonome gemeenschap Aragón toe dat op 14 december 2022 een resolutie is aangenomen om de inhoud van het actieprogramma van deze autonome gemeenschap met betrekking tot de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen te verduidelijken, waarbij de verplichtingen en de uit te voeren maatregelen nauwkeurig en gedetailleerd zijn beschreven. Volgens het Koninkrijk Spanje voldoet deze resolutie aan de aanbevelingen van de Commissie.

– *Beoordeling door het Hof*

94 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat artikel 5, lid 3, onder a), van richtlijn 91/676 bepaalt dat in de actieprogramma's rekening wordt gehouden met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. Deze actieprogramma's moeten een aantal verplichte maatregelen bevatten die zijn opgesomd in lid 4 van dit artikel. Om na te gaan of een bepaald actieprogramma aan deze bepalingen voldoet, moet de Commissie dus rekening houden met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. Het Koninkrijk Spanje betwist niet dat de wetenschappelijke studie waarop de Commissie zich in casu heeft gebaseerd, deel uitmaakt van de beschikbare wetenschappelijke gegevens waarmee de Commissie zodoende rekening moest houden.

95 Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, heeft de Commissie geenszins gesteld dat zij, door zich op de wetenschappelijke studie te baseren, aan deze studie een juridisch bindend karakter heeft verleend of deze lidstaat aanvullende verplichtingen heeft opgelegd.

96 Het stond het Koninkrijk Spanje immers vrij om andere studies en wetenschappelijke documenten over te leggen om de beweringen van de Commissie te weerleggen (zie naar analogie arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, EU:C:2018:481, punt 77). Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, heeft het Koninkrijk Spanje echter geen andere studies of documenten overgelegd waaruit blijkt dat minder strenge voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen dan die van de wetenschappelijke

studie volstaan om, overeenkomstig het in artikel 1 van richtlijn 91/676 genoemde doel, de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en om verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

97 In de tweede plaats zij opgemerkt dat het Koninkrijk Spanje niet betwist dat de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen in de actieprogramma's van de in het eerste onderdeel van de tweede grief bedoelde autonome gemeenschappen minder streng zijn dan die van de wetenschappelijke studie.

98 In de derde plaats betoogt het Koninkrijk Spanje weliswaar dat de door de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha vastgestelde maatregelen waren gebaseerd op de maatregelen van de autonome gemeenschap Navarra, die de Commissie blijkens haar met redenen omkleed advies toereikend vond, maar betwist het niet dat de door de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha vastgestelde maatregelen minder streng zijn dan die van de wetenschappelijke studie, zonder uit te leggen waarom deze soepelere maatregelen moeten worden geacht te voldoen aan de voorschriften van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676.

99 In de vierde en laatste plaats volstaat het, voor zover het Koninkrijk Spanje zich beroept op maatregelen die na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn met betrekking tot de autonome gemeenschappen Castilië en Leon en Aragón zijn genomen, om eraan te herinneren dat het Hof volgens de in punt 75 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak bij de beoordeling van het bestaan van de niet-nakoming in kwestie geen rekening kan houden met wijzigingen van na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

100 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van de tweede grief worden toegewezen.

Tweede onderdeel: het actieprogramma van de autonome gemeenschap Extremadura

– *Argumenten van partijen*

101 De Commissie stelt in haar verzoekschrift vast dat in het actieprogramma van de autonome gemeenschap Extremadura drie elementen ontbreken, namelijk maatregelen betreffende de tijdelijke opslag van vaste dierlijke mest op velden, als bedoeld in bijlage II, A, punt 5, en bijlage III, lid 1, punt 2, bij richtlijn 91/676, maatregelen betreffende de meststoffenboekhouding als bedoeld in bijlage II, B, punt 9, en bijlage III, lid 1, punt 3, en lid 2, bij deze richtlijn, en maatregelen betreffende de maximale elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest per hectare als bedoeld in bijlage III, lid 2, bij deze richtlijn.

102 In zijn verweerschrift betoogt het Koninkrijk Spanje dat de in deze autonome gemeenschap geldende regelgeving de tijdelijke opslag van vaste dierlijke mest op landbouwbedrijven verhindert. Deze bedrijven zijn ook verplicht om voor elk gewas een meststoffenboekhouding bij te houden waarin met name de data van het op of in de bodem brengen van een meststof, de soort meststof en de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid zijn vermeld. Hoe dan ook stelt de autonome gemeenschap Extremadura een nieuw actieprogramma op om gevolg te geven aan de aanwijzingen van de Commissie.

103 In haar memorie van repliek antwoordt de Commissie dat de door het Koninkrijk Spanje aangevoerde regels niet volstaan om een correcte uitvoering te waarborgen van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, dat vereist dat de betrokken maatregelen zijn opgenomen in het actieprogramma voor de kwetsbare zones.

104 In zijn dupliek betoogt het Koninkrijk Spanje dat alle landbouwbedrijven zich moeten houden aan de regels die betrekking hebben op de meststoffenboekhouding en op de verschillende aspecten van de maatregelen voor de tijdelijke opslag van vaste dierlijke mest op het veld, ongeacht of die regels zijn opgenomen in het actieprogramma van de autonome gemeenschap Extremadura, omdat het gaat om verplichtingen die zijn opgelegd bij een koninklijk besluit dat geldt voor het gehele nationale grondgebied.

– *Beoordeling door het Hof*

105 Vastgesteld moet worden dat het Koninkrijk Spanje in wezen niet betwist dat de drie in punt 101 van het onderhavige arrest vermelde elementen ontbreken in het actieprogramma van de autonome gemeenschap Extremadura, hetgeen strijdig is met de verplichtingen van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III bij deze richtlijn.

106 Voor zover het Koninkrijk Spanje zich beroept op een wetgevende maatregel die bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nog niet was vastgesteld, moet voorts zijn betoog om de in punt 99 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen worden verworpen.

107 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van de tweede grief worden toegewezen.

Derde onderdeel: het actieprogramma van de gemeenschap Madrid

– *Argumenten van partijen*

108 Met betrekking tot de gemeenschap Madrid verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje dat het actieprogramma van deze gemeenschap geen duidelijke aanwijzingen bevat over de maatregelen voor de tijdelijke opslag van vaste meststoffen op land, zoals die zijn bedoeld in bijlage II, A, punt 5, en bijlage III, lid 1, punt 2, bij richtlijn 91/676, met name met betrekking tot de maximumduur van de opslag van dierlijke mest op het land.

109 In zijn verweerschrift wijst het Koninkrijk Spanje erop dat het actieprogramma dat ten tijde van het met redenen omkleed advies in voorbereiding was, zich nu in de fase van goedkeuring bevindt. Eveneens moet rekening worden gehouden met het in punt 15 van het onderhavige arrest bedoelde koninklijk besluit 47/2022 inzake de bescherming van water tegen diffuse verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, en met een ontwerp voor een koninklijk besluit inzake duurzaam voedsel op landbouwgrond.

110 In haar memorie van repliek merkt de Commissie op dat het nieuwe actieprogramma van die gemeenschap nog steeds in voorbereiding is, zodat het vorige actieprogramma van toepassing blijft.

111 In zijn dupliek verduidelijkt het Koninkrijk Spanje dat de jaarlijkse controles van bedrijven in de kwetsbare zones sinds 2020, overeenkomstig het geldende actieprogramma, controles omvatten van de opslagfaciliteiten voor meststoffen, vaste mest en drijfmest.

– *Beoordeling door het Hof*

112 Opgemerkt zij dat het Koninkrijk Spanje de niet-nakoming die deze lidstaat met betrekking tot de gemeenschap Madrid wordt verweten, niet betwist.

113 Voor zover het Koninkrijk Spanje zich beroept op een wetgevende maatregel die is vastgesteld na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, moet zijn betoog voorts om de in punt 99 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen worden verworpen.

114 Bijgevolg moet het derde onderdeel van de tweede grief, en dus deze grief in zijn geheel, worden toegewezen.

115 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III bij deze richtlijn, niet is nagekomen door in de actieprogramma's van de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castilië en Leon, Extremadura alsook de gemeenschap Madrid niet alle noodzakelijke verplichte maatregelen op te nemen.

Derde grief: schending van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676

116 Met haar derde grief, die uit twee onderdelen bestaat, verzoekt de Commissie het Hof in wezen vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet de aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen die in verband met de nitraatverontreiniging vereist waren, zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 niet is nagekomen. Zij betoogt dat de lidstaten ingevolge die bepaling in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen moeten nemen die zij noodzakelijk achten indien de in artikel 5, lid 4, van deze richtlijn bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de verontreiniging te verminderen, en dat zij verdere verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen moeten voorkomen.

Eerste onderdeel: de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castilië en Leon, en van de regio Murcia

– *Argumenten van partijen*

117 Met het eerste onderdeel van deze grief verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje in wezen dat het zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 niet is nagekomen door met betrekking tot de nitraatverontreiniging voor de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castilië en Leon alsmede van de regio Murcia niet de vereiste aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen.

118 De Commissie is van mening dat uit de door de Spaanse autoriteiten in het verslag 2016-2019 verstrekte gegevens blijkt dat de waterkwaliteit in de vier autonome gemeenschappen in kwestie niet is verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode, hetgeen erop wijst dat de krachtens artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676 vastgestelde maatregelen niet toereikend waren om de verwezenlijking van de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde doelstellingen te waarborgen.

119 Wat de autonome gemeenschap Aragón betreft, blijkt uit het verslag 2016-2019 ook dat, ten eerste, op 56,3 % van de grondwatermeetpunten de nitraatwaarden hoger waren dan 40 mg/l en op 39,1 % daarvan deze waarden hoger waren dan 50 mg/l. In het verslag 2012-2015 vertoonde 54,3 % van de meetpunten nitraatwaarden van meer dan 40 mg/l en 42,3 % van de meetpunten waarden van meer dan 50 mg/l. Ten tweede vertoonde 67,4 % van de grondwatermeetpunten met nitraatwaarden van meer dan 40 mg/l een stabiele of opwaartse tendens. Ten derde geldt hetzelfde voor 53,8 % van de grondwatermeetpunten die waarden van meer dan 50 mg/l vertonen.

120 Bij de oppervlaktewateren is het percentage meetpunten met nitraatwaarden van meer dan 40 mg/l van de eerstgenoemde periode tot aan de volgende gestegen van 7,7 % naar 8 % en is het percentage van deze meetpunten met waarden van meer dan 50 mg/l gestegen van 0 % naar 4 %. Alle meetpunten met nitraatwaarden van meer dan 50 mg/l vertonen een opwaartse of stabiele tendens.

121 Wat eutrofiëring betreft, had de autonome gemeenschap Aragón in de periode 2012-2015 slechts twee meetpunten in kwetsbare zones en op één daarvan werd eutrofiëring vastgesteld. In de periode 2016-2019 is het aantal eutrofiëringsmeetpunten gestegen tot acht, waarvan twee wijzen op verontreiniging.

122 Samengevat wijzen de gegevens over het grondwater niet op een verbetering van de waterkwaliteit, laten die over de oppervlaktewateren een verslechtering van de waterkwaliteit zien en is het door het kleine aantal meetpunten waarop eutrofiëring in kwetsbare zones werd vastgesteld, moeilijk om de ontwikkeling van de staat van eutrofiëring te beoordelen.

123 Hoewel de Commissie erkent dat de door de autonome gemeenschap Aragón genomen maatregelen een stap in de goede richting vormen, is zij van mening dat het Koninkrijk Spanje de verplichtingen van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 met betrekking tot deze autonome gemeenschap nog steeds niet nakomt, gelet op de mate van verontreiniging van de wateren en het ontbreken van studies waaruit blijkt dat deze maatregelen toereikend zijn.

124 In de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha daalde het percentage grondwatermeetpunten in de kwetsbare zones met een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l van 32 % in het verslag 2012-2015, naar 26,3 % in het verslag 2016-2019. Van de meetpunten waar in de periode 2016-2019 grondwaterverontreiniging is vastgesteld, vertoonde 57,8 % echter stabiele of opwaartse tendensen. Bovendien is het percentage oppervlaktewatermeetpunten in kwetsbare zones waarop eutrofiëring werd vastgesteld, gestegen van 35,9 % in het verslag 2012-2015 naar 60 % in het verslag 2016-2019. De Spaanse autoriteiten hebben overigens erkend dat de waterkwaliteit in deze autonome gemeenschap is verslechterd.

125 Gelet op de mate van verontreiniging van de wateren en het ontbreken van studies en technische gegevens waaruit blijkt dat de vastgestelde maatregelen toereikend zijn, voldoet het Koninkrijk Spanje met betrekking tot deze autonome gemeenschap nog steeds niet aan zijn verplichtingen uit artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676.

126 Aangaande de autonome gemeenschap Castilië en Leon blijkt uit de door de Spaanse autoriteiten in het verslag 2016-2019 verstrekte gegevens duidelijk dat de toestand in de kwetsbare zones niet is verbeterd. Zo is in deze zones het percentage grondwatermeetpunten met een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l gestegen van 37,2 % naar 43 %. Bovendien vertoont meer dan de helft van de meetpunten met een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l een stabiele of opwaartse tendens ten opzichte van de voorgaande periode.

127 De maatregelen die de Spaanse autoriteiten hebben genomen volstaan niet om de aan het Koninkrijk Spanje verweten niet-nakoming te beëindigen.

128 In de autonome gemeenschap van de regio Murcia is de toestand in de kwetsbare zones blijkens de door de Spaanse autoriteiten in het verslag 2016-2019 verstrekte gegevens niet verbeterd ten opzichte van die waarop de gegevens in het verslag 2012-2015 betrekking hebben. Het percentage grondwatermeetpunten dat in deze zones nitraatwaarden van meer dan 50 mg/l aangaf is weliswaar gedaald van 62,5 % naar 57,4 %, maar het percentage oppervlaktewatermeetpunten dat in kwetsbare zones waarden van meer dan 50 mg/l aangaf, is gestegen van 10 % naar 15,6 %.

129 De Commissie erkent dat deze autonome gemeenschap verschillende aanvullende maatregelen heeft getroffen. Deze maatregelen zijn echter niet toereikend om de doelstellingen van richtlijn 91/676 te verwezenlijken, zoals ook blijkt uit de omvang en de ernst van de anoxiecrisis in 2019 en aan het einde van de zomer van 2021.

130 In zijn verweerschrift betwist het Koninkrijk Spanje het betoog van de Commissie met het argument dat de bij artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 opgelegde verplichting geen resultaatsverplichting is. Het gaat integendeel om een verplichting maatregelen te treffen teneinde de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken. In de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castilië en Leon alsmede van de regio Murcia zijn dan ook wel degelijk aanvullende en verscherpte maatregelen getroffen om de in artikel 1 van die richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

131 Bovendien vereist artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 dat de lidstaten maatregelen treffen die zij „noodzakelijk achten” om de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Dit veronderstelt dat er eerst een onderzoek moet hebben kunnen plaatsvinden naar het resultaat van de geldende maatregelen teneinde nieuwe maatregelen te nemen „in het licht van de opgedane ervaring”, zoals bepaald in artikel 5, lid 5, van deze richtlijn. Dit vereist noodzakelijkerwijs en onvermijdelijk dat een bepaalde tijd is verstreken. Zoals in de dertiende overweging van deze richtlijn is uiteengezet, is het niet uitgesloten dat het vele jaren kan duren voordat beschermingsmaatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit leiden.

132 Voorts blijkt uit artikel 5, lid 7, van richtlijn 91/676 dat de lidstaten hun actieprogramma’s, met inbegrip van de eventueel krachtens artikel 5, lid 5, van deze richtlijn genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar moeten heroverwegen en zo nodig herzien. Tevens moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 10 van deze richtlijn om de vier jaar bij de Commissie een verslag indienen met de in bijlage V bij die richtlijn bedoelde informatie, dat met name betrekking heeft op de aanvullende of verscherpte maatregelen die ingevolge artikel 5, lid 5, van deze richtlijn zijn getroffen. De lidstaten dienen in het kader van dit verslag de vermoedelijke tijdschaal aan te geven waarbinnen de maatregelen in het actieprogramma naar verwachting effect zullen sorteren in de overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676 vastgestelde wateren en

een indicatie te geven van de onzekerheidsfactor in die veronderstellingen. Het is dus onjuist te stellen, zoals de Commissie doet, dat de in artikel 5, lid 5, van deze richtlijn bedoelde maatregelen niet zijn getroffen.

133 Ten slotte is de vaststelling van aanvullende of verscherpte maatregelen in het kader van actieprogramma's slechts één van de mogelijke maatregelen die de bevoegde autoriteiten kunnen nemen om de doelstellingen van richtlijn 91/676 te verwezenlijken.

134 Wat de autonome gemeenschap Aragón betreft, is het tegenstrijdig om de Spaanse autoriteiten te verwijten geen aanvullende maatregelen te hebben genomen terwijl wordt erkend dat het percentage grondwatermeetpunten met nitraatwaarden van meer dan 50 mg/l is gedaald. Voorts kan niet worden aanvaard dat – zoals de Commissie doet – meetpunten waar nitraatwaarden van minder dan 50 mg/l zijn vastgesteld, worden aangevoerd om de noodzaak van aanvullende of verscherpte maatregelen aan te tonen. Er is dus goedbeschouwd sprake van een verbetering van de waterkwaliteit in deze autonome gemeenschap.

135 Bovendien erkent de Commissie dat een van de twee in dit verband door de autonome gemeenschap Aragón vastgestelde wetgevingshandelingen ertoe bijdraagt dat een versnelde toename van de verontreiniging wordt voorkomen en dat de andere handeling de oprichting van nieuwe bedrijven beperkt en positieve gevolgen kan hebben voor de vermindering van het stikstofgehalte.

136 De autonome gemeenschap Castilië-La Mancha verscherpt momenteel haar controlemechanismen met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 91/676. De maatregelen in de actieprogramma's van deze autonome gemeenschap hoeven alleen te worden verscherpt wanneer is aangetoond dat deze maatregelen niet toereikend zijn om de verontreiniging te verminderen.

137 Wat de autonome gemeenschap Castilië en Leon betreft, betoogt het Koninkrijk Spanje dat de nodige maatregelen zijn ingevoerd bij een decreet uit 2018 waarin deze autonome gemeenschap op milieugebied de minimumvoorwaarden heeft vastgesteld voor de uitoefening op haar grondgebied van het veeteeltbedrijf en voor veehouderijen aldaar. In elk geval heeft deze autonome gemeenschap in 2022 een nieuw actieprogramma goedgekeurd met nieuwe maatregelen ter voorkoming en, in voorkomend geval, vermindering van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

138 Aangaande de autonome gemeenschap van de regio Murcia betoogt het Koninkrijk Spanje dat de anoxiecrisis in 2019 en aan het einde van de zomer van 2021, waarnaar de Commissie in haar verzoekschrift verwijst, van latere datum is en geen verband houdt met de verwijten die in de administratieve fase van de niet-nakomingsprocedure zijn geformuleerd. De Commissie kan haar grief derhalve niet op dergelijke feiten baseren.

139 Ten gronde heeft de autonome gemeenschap van de regio Murcia voldaan aan de verplichtingen van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 door een reeks programma's en wetgevingshandelingen vast te stellen, waaronder laatstelijk een wet van 27 juli 2020 betreffende het herstel en de bescherming van de Mar Menor. Het Koninkrijk Spanje verwijst ook naar een inspectieplan voor landbouwbedrijven voor de periode 2020-2021, dat is goedgekeurd bij een besluit van september 2020, en naar verschillende andere wetgevingshandelingen die zijn vastgesteld op 27 augustus 2021, 6 september 2021, 13 april 2022 en 14 juli 2022.

140 In haar memorie van repliek betoogt de Commissie dat de rechtspraak van het Hof zich verzet tegen het door het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift aangevoerde argument dat een bepaalde tijd moet verstrijken om het langetermijnresultaat van de door de betrokken lidstaat genomen maatregelen te kunnen beoordelen. Bovendien ontneemt een dergelijk argument artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 elk nuttig effect.

141 In de autonome gemeenschap Aragón is de toestand in haar kwetsbare zones, anders dan het Koninkrijk Spanje heeft betoogd, in de periode 2016-2019 niet verbeterd ten opzichte van de periode 2012-2015. Wat de beoordeling van de door deze autonome gemeenschap genomen maatregelen betreft, verwijst de Commissie naar de conclusies die zij in haar verzoekschrift heeft geformuleerd.

142 Voor de autonome gemeenschap Castilië-La-Mancha betwist het Koninkrijk Spanje niet dat aldaar de toestand in de kwetsbare zones in de periode 2016-2019 evenmin is verbeterd ten opzichte van de periode 2012-2015. Het argument van deze lidstaat dat aanvullende of verscherpte maatregelen enkel hoeven te worden uitgevoerd wanneer de huidige maatregelen van het actieprogramma duidelijk niet toereikend zijn, is ongegrond. De in artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 neergelegde verplichting om aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen ontstaat zodra in een bepaalde periode wordt vastgesteld dat de waterkwaliteit niet is verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode, zonder dat noodzakelijkerwijs moet zijn aangetoond dat de reeds genomen maatregelen ondoeltreffend zijn.

143 Inzake de autonome gemeenschap Castilië en Leon betwist het Koninkrijk Spanje niet dat aldaar de toestand in de kwetsbare zones in de periode 2016-2019 niet is verbeterd ten opzichte van de periode 2012-2015. Het in punt 137 van het onderhavige arrest bedoelde decreet van 2018 vormt geen alternatief voor de heroverweging van het actieprogramma. Over het in datzelfde punt bedoelde besluit van deze autonome gemeenschap van 2022 hoeft alleen te worden opgemerkt dat dit is vastgesteld na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

144 Wat de autonome gemeenschap van de regio Murcia betreft, beklemtoont de Commissie dat de grief inzake schending van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 met betrekking tot deze autonome gemeenschap, is gebaseerd op de door het Koninkrijk Spanje verstrekte gegevens over de waterkwaliteit waaruit blijkt dat er sprake is van eutrofiëringsproblemen en dat de door deze autonome gemeenschap krachtens artikel 5, lid 4, van deze richtlijn getroffen maatregelen de toestand niet hebben verbeterd. In het verzoekschrift zijn deze gegevens duidelijk weergegeven en het Koninkrijk Spanje heeft de gegrondheid ervan in zijn verweerschrift niet betwist.

145 Bovendien herinnert de Commissie eraan dat zij in haar verzoekschrift heeft beklemtoond dat deze toestand tot lang na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn bleef bestaan, hetgeen bevestigt dat de maatregelen die golden bij het verstrijken van deze termijn niet toereikend waren om de doelstellingen van richtlijn 91/676 te verwezenlijken. De feiten die de Commissie met betrekking tot de anoxiecrisis in 2019 en aan het einde van de zomer van 2021 heeft aangevoerd, illustreren dit voortbestaan. Dit is echter niet het enige door de Commissie aangevoerde bewijs. De Commissie heeft in haar verzoekschrift immers ook een aantal officiële documenten van de Spaanse autoriteiten genoemd waarin werd erkend dat de waterkwaliteit verslechterde en dus dat de door de autonome gemeenschap van de regio Murcia vastgestelde maatregelen niet toereikend waren.

146 In zijn dupliek betoogt het Koninkrijk Spanje dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de maatregelen van de autonome gemeenschappen in kwestie, maar ook met de inmiddels op nationaal niveau vastgestelde regelingen. In dit verband verwijst deze lidstaat naar verschillende wetgevingshandelingen die in 2022 zijn vastgesteld.

147 Wat de autonome gemeenschap Aragón betreft, benadrukt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie zelf erkent dat de door deze autonome gemeenschap genomen maatregelen een stap in de goede richting vormen.

148 Aangaande de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha blijft de Commissie ten onrechte onmiddellijke resultaten eisen.

149 Omtrent de autonome gemeenschap Castilië en Leon herinnert het Koninkrijk Spanje aan de in punt 137 van het onderhavige arrest bedoelde maatregelen.

150 Met betrekking tot de autonome gemeenschap van de regio Murcia voert het Koninkrijk Spanje aan dat maatregelen zijn genomen in overeenstemming met de voorschriften van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676. Bovendien heeft de Commissie zelf erkend dat het vaststellen van aanvullende of verscherpte maatregelen in het kader van actieprogramma's slechts één van de mogelijkheden vormt die de bevoegde autoriteiten ter beschikking staan om de doelstellingen van deze richtlijn te verwezenlijken.

– *Beoordeling door het Hof*

151 Krachtens artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 treffen de lidstaten in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien „al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring" duidelijk wordt dat de in lid 4 van dat artikel bedoelde verplichte maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van de richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

152 Bovendien zij eraan herinnerd dat richtlijn 91/676 volgens artikel 1 ervan tot doel heeft de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

153 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de Commissie, om te kunnen vaststellen dat de in artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676 bedoelde verplichte maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken, alleen hoeft aan te tonen dat de waterkwaliteit niet is verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, EU:C:2018:481, punten 55, 56, 59 en 71).

154 De lidstaten moeten de in artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 bedoelde aanvullende of verscherpte maatregelen nemen vanaf het begin van het eerste actieprogramma of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring, en dus vanaf de eerste vaststelling dat zij nodig zijn (arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, EU:C:2018:481, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

155 In het licht van deze overwegingen moet worden nagegaan of het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 niet is nagekomen.

156 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat hetgeen deze lidstaat aanvoert geen afbreuk kan doen aan de in zijn verslagen opgenomen cijfers waarop de Commissie zich baseert en waaruit blijkt dat de waterkwaliteit in de autonome gemeenschappen Castilië-La Mancha, Castilië en Leon, en van de regio Murcia in de periode 2016-2019 niet is verbeterd ten opzichte van de periode 2012-2015.

157 Wat de autonome gemeenschap Aragón betreft, stelt het Koninkrijk Spanje inderdaad dat de Commissie zich met betrekking tot het grondwater niet kon baseren op het resultaat van de monsters van de meetpunten waar nitraatwaarden van minder dan 50 mg/l zijn vastgesteld en dat het percentage meetpunten met nitraatwaarden van meer dan 50 mg/l in de periode 2012-2015 met 42,3 % is gedaald tot 39,1 % in de periode 2016-2019. Het Koninkrijk Spanje betwist daarbij evenwel slechts twee van de drie in punt 119 van het onderhavige arrest vermelde vaststellingen op grond waarvan de Commissie heeft geconcludeerd dat de grondwaterkwaliteit in de autonome gemeenschap Aragón niet is verbeterd. De andere in dit verband door de Commissie aangevoerde vaststelling, namelijk dat bij de grondwatermeetpunten met nitraatwaarden van meer dan 50 mg/l in 53,8 % van de gevallen sprake was van een stabiele of opwaartse tendens, bestrijdt deze lidstaat daarentegen niet, net zomin als de vaststellingen waarop de Commissie zich met betrekking tot het oppervlaktewater heeft gebaseerd.

158 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Commissie heeft aangetoond dat de waterkwaliteit in deze autonome gemeenschap in de periode 2016-2019 niet is verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode.

159 In de tweede plaats blijkt weliswaar uit artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 dat de in deze bepaling bedoelde aanvullende of verscherpte maatregelen kunnen worden getroffen „in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring", maar dit neemt niet weg dat volgens die bepaling deze aanvullende of verscherpte maatregelen ook „al aanstonds" bij de uitvoering kunnen worden getroffen, en dat die aanvullende of verscherpte maatregelen overeenkomstig de in punt 154 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak hoe dan ook moeten worden getroffen vanaf de eerste vaststelling dat zij nodig zijn. Hieruit volgt dat het argument van het Koninkrijk Spanje moet worden verworpen waarmee het aanvoert dat aanvullende of verscherpte maatregelen pas mogen worden vastgesteld nadat een bepaalde tijd is verstreken en is vastgesteld dat de huidige maatregelen niet volstaan. Een dergelijke uitlegging holt het nuttig effect van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 immers grotendeels uit en doet afbreuk aan de doelstellingen van deze richtlijn zoals omschreven in artikel 1 ervan.

160 Hetzelfde geldt voor het argument van het Koninkrijk Spanje dat artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676, door te bepalen dat de lidstaten de aanvullende of verscherpte maatregelen moeten nemen „die zij noodzakelijk achten", veronderstelt dat er eerst een onderzoek moet hebben kunnen plaatsvinden naar het resultaat van de geldende maatregelen teneinde nieuwe maatregelen te nemen in het licht van de opgedane ervaring.

161 Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, kunnen bovendien de krachtens artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 op de lidstaten rustende verplichtingen niet ter discussie komen te staan door het feit dat er ook andere verplichtingen zijn waaraan zij krachtens artikel 5, lid 7, en artikel 10 van deze richtlijn moeten voldoen en evenmin door de beschouwingen in de dertiende overweging van deze richtlijn. Deze laatste verplichtingen en beschouwingen kunnen de lidstaten immers niet ontslaan van de verplichting om te voldoen aan de krachtens artikel 5, lid 5, van die richtlijn op hen rustende verplichtingen.

162 Evenzo moet het argument van het Koninkrijk Spanje worden afgewezen dat de vaststelling van aanvullende of verscherpte maatregelen in het kader van actieprogramma's slechts één van de mogelijke maatregelen is die de lidstaten kunnen nemen om de doelstellingen van richtlijn 91/676 te verwezenlijken. Dat doet immers niets eraan af dat zij de krachtens artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 op hen rustende verplichtingen nog steeds moeten nakomen.

163 Aangaande in de derde plaats de vraag of het Koninkrijk Spanje de aanvullende of verscherpte maatregelen heeft getroffen die het met betrekking tot de vier betrokken autonome gemeenschappen moest vaststellen, zij opgemerkt dat uit artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 volgt dat deze maatregelen moeten worden getroffen wanneer de in artikel 5, lid 4, van deze richtlijn bedoelde verplichte maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, volgt hieruit dat het treffen van aanvullende of verscherpte maatregelen niet volstaat om vast te stellen dat een lidstaat de verplichtingen van artikel 5, lid 5, van die richtlijn is nagekomen. Om aan te nemen dat aan de vereisten van deze bepaling is voldaan, moeten deze aanvullende of verscherpte maatregelen bovendien toereikend zijn om de in artikel 1 van richtlijn 91/676 genoemde doelstellingen te bereiken, namelijk om de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

164 Wat de autonome gemeenschap Aragón betreft, heeft de Commissie weliswaar erkend dat de door deze autonome gemeenschap getroffen maatregelen een stap in de goede richting vormden, maar heeft zij ook terecht benadrukt dat het Koninkrijk Spanje geen studies of uitgebreide toelichting had verstrekt waaruit bleek dat deze maatregelen volstonden om de doelstellingen van richtlijn 91/676 te bereiken.

165 Over de inmiddels op nationaal niveau vastgestelde regelingen waarnaar het Koninkrijk Spanje in zijn dupliek heeft verwezen en die niet alleen de toestand in deze autonome gemeenschap moeten verbeteren, maar ook die in de drie andere autonome gemeenschappen waarop het eerste onderdeel van de derde grief betrekking heeft, moet worden opgemerkt dat deze regelingen zijn vastgesteld in 2022 en dus na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Volgens de in punt 75 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak kan het Hof bij de beoordeling van het bestaan van de niet-nakoming in kwestie geen rekening houden met wijzigingen na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

166 Inzake de autonome gemeenschap Castilië-La Mancha voert het Koninkrijk Spanje enkel aan dat de maatregelen in de actieprogramma's van deze autonome gemeenschap alleen moeten worden verscherpt indien komt vast te staan dat deze maatregelen niet toereikend zijn om de nitraatverontreiniging te verminderen. Om de in punt 159 van het onderhavige arrest genoemde redenen kan een dergelijk betoog niet rechtvaardigen dat een lidstaat de krachtens artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

167 Zoals blijkt uit punt 137 van het onderhavige arrest, vermeldt het Koninkrijk Spanje met betrekking tot de autonome gemeenschap Castilië en Leon enkel dat deze autonome gemeenschap in 2018 in een decreet op milieugebied de minimumvoorwaarden heeft vastgesteld voor de uitoefening op haar grondgebied van het veeteeltbedrijf en veehouderijen aldaar, en in 2022 een besluit heeft vastgesteld tot goedkeuring van een nieuw actieprogramma met nieuwe maatregelen ter voorkoming en, in voorkomend geval, vermindering van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Om te beginnen ontslaat, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, de vaststelling van een dergelijk decreet het Koninkrijk Spanje niet van zijn

verplichting uit hoofde van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 om het actieprogramma van deze autonome gemeenschap te heroverwegen. Voorts volstaat het inzake het door deze autonome gemeenschap in 2022 vastgestelde besluit om eraan te herinneren dat het Hof, overeenkomstig de in punt 75 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, bij de beoordeling van het bestaan van deze niet-nakoming geen rekening kan houden met wijzigingen die na het verstrijken van de termijn in het met redenen omkleed advies plaatsvonden.

168 Aangaande, ten slotte, de autonome gemeenschap van de regio Murcia heeft de Commissie, hoewel zij in haar verzoekschrift inderdaad heeft verwezen naar gebeurtenissen die hadden plaatsgevonden in 2019 en 2021, en dus naar feiten waarop de administratieve fase van de procedure geen betrekking had, zonder op dit punt door het Koninkrijk Spanje te zijn tegengesproken, verklaard dat zij deze feiten in haar verzoekschrift had vermeld om aan te tonen dat de maatregelen die de Spaanse autoriteiten bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn hebben getroffen, niet toereikend waren. Hoe dan ook zij opgemerkt dat in de in punt 139 van het onderhavige arrest genoemde wet van 27 juli 2020 uitdrukkelijk is erkend dat de maatregelen van het destijds geldende actieprogramma niet toereikend waren om nitraatverontreiniging van het grondwaterlichaam in een bepaalde regio van deze autonome gemeenschap te voorkomen en ongedaan te maken. Bovendien betwist het Koninkrijk Spanje niet de door de Commissie in haar memorie van repliek opgenomen vaststelling dat uit het nieuwe actieprogramma, dat ten tijde van het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn in voorbereiding was, uitdrukkelijk bleek dat nog andere aanvullende en verscherpte maatregelen noodzakelijk waren.

169 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van de derde grief worden toegewezen.

170 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 niet is nagekomen door met betrekking tot de nitraatverontreiniging in de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castilië en Leon, en van de regio Murcia niet de vereiste aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen.

Tweede onderdeel: het Koninkrijk Spanje heeft niet de passende maatregelen getroffen om de eutrofiëring op zijn gehele grondgebied te verhelpen

– *Argumenten van partijen*

171 Met het tweede onderdeel van haar derde grief betoogt de Commissie in wezen dat het Koninkrijk Spanje niet de door artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/676 vereiste aanvullende of verscherpte maatregelen heeft getroffen om de eutrofiëring op zijn gehele grondgebied te verhelpen, terwijl uit de beschikbare gegevens bleek dat de maatregelen in de actieprogramma's niet toereikend waren om de verontreiniging te verminderen en te voorkomen.

172 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met bijlage I, A, punten 2 en 3, bij deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat wateren worden geacht door verontreiniging te worden beïnvloed wanneer met name natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn. Bijgevolg moeten de lidstaten in een dergelijk geval de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde maatregelen treffen, te weten de actieprogramma's en zo nodig aanvullende en verscherpte maatregelen, om deze vorm van verontreiniging te verhelpen.

173 Hoewel de Spaanse autoriteiten in hun antwoorden op het met redenen omkleed advies hebben aangevoerd dat de staat van eutrofiëring van de wateren in de periode 2012-2015 was verbeterd ten opzichte van de periode 2008-2011, is de Commissie van mening dat dit betoog niet kan slagen. Het percentage meetpunten waar eutrofiëring is vastgesteld daalde weliswaar van 0,32 % naar 0,29 %, maar de aldus vastgestelde lichte verbetering is gebaseerd op een kleinere steekproef (vierhonderdnegenentwintig meetpunten voor de periode 2012-2015 tegenover vierhonderdzesenzeventig meetpunten voor de periode 2008-2011), waardoor deze niet de werkelijke toestand weergeeft. De onderschatting van het eutrofiëringsprobleem als gevolg van de door de Spaanse autoriteiten verstrekte gegevens is in het bijzonder te verklaren door de uitsluiting van rivieren in het onderzoek naar eutrofiëring in het verslag 2012-2015. Deze uitsluiting is niet in overeenstemming met richtlijn 91/676.

174 Wegens een wijziging van de methode kunnen de in het verslag 2016-2019 verstrekte gegevens evenmin worden gebruikt om een verbetering op het gebied van de eutrofiëring aan te tonen. In dat verslag zijn immers achtenzestig meetpunten die eutrofiëring of een risico van eutrofiëring vertonen, geschrapt ten opzichte van de voorgaande periode.

175 De Commissie is derhalve van mening dat de beschikbare en in haar verzoekschrift verstrekte gegevens bevestigen dat het eutrofiëringsprobleem niet is afgenomen, zodat de Spaanse autoriteiten dienaangaande aanvullende of verscherpte maatregelen moesten nemen. Het Koninkrijk Spanje is deze verplichting niet nagekomen.

176 In zijn verweerschrift betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie de verweten niet-nakoming niet heeft aangetoond. Het hele betoog van de Commissie steunt op het feit dat deze lidstaat rivieren uitsluit van het onderzoek dat de eutrofiëring op zijn grondgebied in kaart moet brengen. De Commissie stelt echter alleen dat deze uitsluiting tot gevolg kan hebben dat de mate van eutrofiëring op het Spaanse grondgebied in de haar verstrekte verslagen wordt onderschat, maar verschaft niet de nodige gegevens waarmee Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen.

177 Voorts blijkt uit het verslag 2016-2019 dat de eutrofiëring van de binnenwateren is beoordeeld op basis van vierhonderdachtenzestig meetpunten, waarvan 23,3 % een dergelijke vorm van verontreiniging vertoonde. Indien deze vaststelling wordt uitgebreid tot alle gecontroleerde wateren in Spanje stijgt het cijfer naar honderdtweeënzeventig meetpunten waar eutrofiëring is vastgesteld op een totaal van duizend vierentwintig meetpunten, wat neerkomt op 16,8 % van het gemeten totaal. Ondanks het belang van dit probleem kan daarom niet worden vastgesteld dat in dit verband aanvullende of verscherpte maatregelen nodig waren.

178 Hoe dan ook moet overeenkomstig bijlage I, B, bij richtlijn 91/676 voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn rekening worden gehouden met de fysische en milieukenmerken van de wateren en het land en met de huidige kennis van het gedrag van stikstofverbindingen in het milieu. De Spaanse rivieren zijn echter onderhevig aan grote seizoensgebonden schommelingen, zodat er steeds veel nieuw water doorheen stroomt en eutrofiëring niet lang aanhoudt.

179 In haar memorie van repliek betoogt de Commissie dat de beschikbare wetenschappelijke gegevens erop wijzen dat rivieren niet moeten worden uitgesloten van de analyse van de staat van eutrofiëring in de Spaanse wateren, aangezien in deze rivieren een algengroei en ontwikkeling van cyanobacteriën kunnen ontstaan die daar maandenlang kunnen aanhouden, althans in die delen van de rivieren met de geringste waterafvoer.

180 In dupliek betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie in haar memorie van repliek heeft erkend dat niet in alle rivieren eutrofiëring optreedt. Dit is precies wat het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift op onderbouwde wijze heeft aangevoerd.

– *Beoordeling door het Hof*

181 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang bijlage I, A, punten 2 en 3 bij deze richtlijn, volgt dat wateren niet alleen moeten worden geacht door verontreiniging te worden beïnvloed wanneer het grondwater een nitraatgehalte van meer dan 50 mg/l heeft, maar ook, met name, wanneer de natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn (arrest van 21 juni 2018, Commissie/Duitsland, C-543/16, EU:C:2018:481, punt 60). Bijgevolg moeten de lidstaten in geval van eutrofiëring de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde maatregelen treffen, te weten de actieprogramma's en zo nodig aanvullende en verscherpte maatregelen, om een dergelijke toestand te verhelpen.

182 Om vast te stellen dat de in artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676 bedoelde verplichte maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van deze richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken, moet de Commissie volgens de in punt 153 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak evenwel aantonen dat de waterkwaliteit niet is verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode. Aangezien de Commissie het Koninkrijk Spanje met het tweede onderdeel van haar derde grief verwijt dat het niet de door artikel 5, lid 5, van deze richtlijn vereiste maatregelen heeft getroffen om de eutrofiëring op zijn gehele grondgebied ongedaan te maken, staat het aan de Commissie om aan te tonen dat de waterkwaliteit, wat eutrofiëring betreft, niet is verbeterd van de ene periode op de andere.

183 In casu heeft de Commissie echter niet aangetoond dat er geen sprake was van een verbetering. Zij erkent immers dat volgens het verslag 2012-2015 een lichte verbetering ten opzichte van de periode 2008-2011 is vastgesteld, waarbij het percentage van de meetpunten met eutrofiëring is gedaald van 0,32 % naar 0,29 %. Verder heeft de Commissie ook niet aangetoond dat de staat van eutrofiëring in de periode 2016-2019 niet was verbeterd ten opzichte van de periode 2012-2015, aangezien zij dienaangaande geen concrete gegevens heeft aangevoerd.

184 Het is juist dat de Commissie aanvoert – zonder op dit punt door het Koninkrijk Spanje te zijn tegengesproken – dat de gegevens in het verslag 2012-2015 steunen op een kleinere steekproef waarbij minder wateren zijn onderzocht dan het geval is bij de gegevens in het overeenkomstig artikel 10 van richtlijn 91/676 door de Spaanse autoriteiten bij de Commissie ingediende verslag met de in bijlage V bij deze richtlijn bedoelde informatie voor de periode 2008-2011, aangezien rivieren zijn uitgesloten van de methode voor de vaststelling van eutrofiëring. Voorts betoogt de Commissie – eveneens zonder op dit punt door het Koninkrijk Spanje te zijn tegensproken – dat achtenzestig meetpunten waar tijdens de voorgaande periode eutrofiëring of een risico van eutrofiëring was vastgesteld, in het verslag 2016-2019 zijn geschrapt.

185 In dit verband moet worden geoordeeld dat het feit dat een lidstaat rivieren niet in aanmerking neemt om de eutrofiëring op zijn grondgebied in kaart te brengen, een niet-nakoming kan vormen van artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met bijlage I, A, punt 3, bij deze richtlijn, waaruit volgt dat wateren moeten worden geacht door verontreiniging te worden beïnvloed wanneer „natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater" eutroof blijken te zijn. Rivieren moeten immers worden beschouwd als „andere zoetwatermassa's" in de zin van deze bepaling. Wat voorts de schrapping van meetpunten betreft

die tijdens de voorgaande periode eutrofiëring of een risico van eutrofiëring vertoonden, zij eraan herinnerd dat de lidstaten overeenkomstig met name artikel 6, lid 1, onder a) tot en met c), van deze richtlijn tot een juiste en volledige controle en een nieuw onderzoek van de wateren moeten overgaan. Voorts stellen de lidstaten krachtens artikel 5, lid 6, van deze richtlijn passende controleprogramma's op en voeren zij die uit om de doeltreffendheid van de door hen opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

186 Evenwel zij vastgesteld dat de Commissie in casu het Koninkrijk Spanje geen niet-nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met bijlage I, A, punt 3, bij deze richtlijn verwijt. Evenmin baseert zij zich voor een dergelijk verwijt op artikel 5, lid 6, van deze richtlijn, noch op artikel 6, lid 1, van die richtlijn, noch op artikel 10 van de richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage V, punt 3, bij deze richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen van met name de resultaten van de overeenkomstig artikel 6 van richtlijn 91/676 te verrichten controles.

187 Derhalve dient het tweede onderdeel van de derde grief ongegrond te worden verklaard.

188 Uit een en ander volgt dat het Koninkrijk Spanje:

– door in de autonome gemeenschap van de Balearen, in de gemeenschap Madrid en in de gemeenschap Valencia de stroomgebieden die overeenstemmen met elk van de volgende verontreinigde meetpunten niet als kwetsbare zones aan te wijzen:

  – autonome gemeenschap van de Balearen: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 en ES 53M1205,

  – gemeenschap Madrid: TA 53306008, en

  – gemeenschap Valencia: JU210, JU209 en JU202;

– door niet alle noodzakelijke verplichte maatregelen op te nemen in de actieprogramma's van de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castilië en Leon en Extremadura alsmede de gemeenschap Madrid, en

– door geen aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen betreffende de verontreiniging door nitraten in de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castillië en Leon, en van de regio Murcia,

zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676, artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III bij deze richtlijn, en artikel 5, lid 5, van deze richtlijn niet is nagekomen.

Kosten

189 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

190 Volgens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

191 In casu zijn de Commissie en het Koninkrijk Spanje elk op bepaalde punten in het ongelijk gesteld, en zullen zij dus hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart:

1) – Door in de Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (autonome gemeenschap van de Balearen, Spanje), in de Comunidad de Madrid (gemeenschap Madrid, Spanje) en in de Comunidad Valenciana (gemeenschap Valencia, Spanje) de stroomgebieden door afvloeiing (oppervlaktewater) of infiltratie (grondwater) die overeenstemmen met elk van de volgende verontreinigde meetpunten niet als kwetsbare zones aan te wijzen:

– autonome gemeenschap van de Balearen: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 en ES 53M1205,

– gemeenschap Madrid: TA 53306008, en

– gemeenschap Valencia: JU210, JU209 en JU202;

– door niet alle noodzakelijke verplichte maatregelen op te nemen in de actieprogramma's van de Comunidad Autónoma de Aragón (autonome gemeenschap Aragón, Spanje), van de Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (autonome gemeenschap Castilië-La Mancha, Spanje), van de Comunidad de Castilla y León (autonome gemeenschap Castilië en Leon, Spanje), van de Comunidad Autónoma de Extremadura (autonome gemeenschap Extremadura, Spanje) alsmede de gemeenschap Madrid, en

– door geen aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen betreffende de verontreiniging door nitraten in de autonome gemeenschappen Aragón, Castilië-La Mancha, Castilië en Leon, en in de Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (autonome gemeenschap van de regio Murcia, Spanje),

is het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 4, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008, artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/676, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III bij deze richtlijn, en artikel 5, lid 5, van deze richtlijn niet nagekomen.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Europese Commissie en het Koninkrijk Spanje dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen