Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 24 juni 2021 *

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Det skyddade naturområdet Doñana (Spanien) – Direktiv 2000/60/EG – En ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område – Artikel 4.1 b i), artikel 5 och artikel 11.1, 11.3 a, c och e samt 11.4 – Försämring av grundvattenförekomster – Avsaknad av en ytterligare karakterisering av de grundvattenförekomster som identifierats som utsatta för en risk för försämring – Lämpliga grundläggande och kompletterande åtgärder – Direktiv 92/43/EEG – Artikel 6.2 – Försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna”

I mål C-559/19,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 22 juli 2019,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av C. Hermes, E. Manhaeve och E. Sanfrutos Cano, därefter av C. Hermes, E. Manhaeve och M. Jáuregui Gómez, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, inledningsvis företrätt av L. Aguilera Ruiz, därefter av J. Rodríguez de la Rúa Puig och M.-J. Ruiz Sánchez, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad domare på första avdelningen, samt domarna M. Safjan, P.G. Xuereb, tillförordnad domare på första avdelningen, och N. Jääskinen (referent),

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 september 2020,

* Rättegångsspråk: spanska.

och efter att den 3 december 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dels artikel 4.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s. 1, och rättelse i EUT L 113, 2006, s. 26), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/64/EU av den 17 december 2013 (EUT L 353, 2013, s. 8) (nedan kallat direktiv 2000/60), jämförd med artikel 1 a i direktiv 2000/60 och punkt 2.1.2 i bilaga V till det direktivet, artikel 5 i det direktivet, jämförd med punkt 2.2 i direktivets bilaga II, och artikel 11.1, 11.3 a, c, e och 11.4 i detta direktiv, dels artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114–158) (nedan kallat direktiv 92/43), jämförd med artikel 7 i detta direktiv, såvitt avser grundvattenförekomster och livsmiljöer i det skyddade naturområdet Doñana (Spanien).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Direktiv 2000/60

2 Artikel 1 i direktiv 2000/60 har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten, för att

a) hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och, såvitt avser deras vattenbehov, även terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem,

…

och därigenom bidra till

– tillräcklig tillgång på ytvatten och grundvatten av god kvalitet som behövs för en hållbar, balanserad och rättvis vattenanvändning,

– …”

3 I artikel 4.1 b och c och 4.4 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt skall medlemsstaterna

…

b) när det gäller grundvatten
   i) genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet samt att förebygga en försämring av statusen hos alla grundvattenförekomster, om inte annat följer av tillämpningen av punkterna 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8 i denna artikel och om inte annat följer av tillämpningen av artikel 11.3 j,
   ii) skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster, säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning i syfte att uppnå en god grundvattenstatus senast 15 år efter detta direktivs ikraftträdande, i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, om inte annat följer av tillämpningen av de förlängningar som beslutats i enlighet med punkt 4, och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8 i denna artikel och om inte annat följer av tillämpningen av artikel 11.3 j,
   iii) genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet,

   …

c) när det gäller skyddade områden

   åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål senast 15 år efter tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande, om inte annat anges i den gemenskapslagstiftning enligt vilken de enskilda skyddade områdena har fastställts.

…

4. De tidsfrister som fastställs enligt punkt 1 kan förlängas i syfte att stegvis nå målen för vattenförekomster, under förutsättning att ingen ytterligare försämring av en påverkad vattenförekomsts status äger rum, när samtliga följande villkor är uppfyllda:

…”

4 I artikel 5 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall se till att det för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium, utförs

– en analys av dess karakteristika,

– en översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets och grundvattnets status, och

– en ekonomisk analys av vattenanvändningen

enligt de tekniska specifikationerna i bilagorna II och III, och att dessa är avslutade senast fyra år efter tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande.

2. De analyser och översyner som anges i punkt 1 skall ses över och om nödvändigt uppdateras senast 13 år efter tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande och vart sjätte år därefter.”

5 I artikel 11 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser som krävs enligt artikel 5 för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4. Sådana åtgärdsprogram kan hänvisa till åtgärder till följd av lagstiftning som antagits på nationell nivå och som omfattar hela medlemsstatens territorium. När det är lämpligt kan en medlemsstat besluta om åtgärder för alla avrinningsdistrikt och/eller de delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium.

2. Varje åtgärdsprogram skall inbegripa de ’grundläggande’ åtgärder som anges i punkt 3, samt vid behov ’kompletterande’ åtgärder.

3. Med ’grundläggande’ åtgärder avses de minimikrav som skall uppfyllas och de skall bestå av följande:

a) De åtgärder som krävs för att genomföra gemenskapslagstiftningen för skydd av vatten, inklusive de åtgärder som krävs enligt den lagstiftning som anges i artikel 10 och i bilaga VI, del A.

…

c) Åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning för att undvika att uppnåendet av de mål som anges i artikel 4 äventyras.

…

e) Reglering av uttag av sött ytvatten och grundvatten, samt uppdämning av sött ytvatten, inklusive ett eller flera register över vattenuttag och ett krav på förhandsprövning för uttag och uppdämning. Dessa regleringar skall regelbundet ses över och, när så är nödvändigt, uppdateras. Medlemsstaterna kan från dessa regleringar undanta uttag och uppdämning som inte har några betydande konsekvenser för vattnets status.

…

4. Med ’kompletterande’ åtgärder avses åtgärder som utformas och genomförs utöver de grundläggande åtgärderna för att nå mål som ställs upp enligt artikel 4. Bilaga VI del B innehåller en icke-uttömmande förteckning över sådana åtgärder.

Medlemsstaterna får också besluta om ytterligare kompletterande åtgärder som syftar till ytterligare skydd eller förbättringar av vatten som omfattas av detta direktiv, inbegripet genomförande av sådana relevanta internationella avtal som avses i artikel 1.

…”

6 I punkt 2.1 i bilaga II till direktiv 2000/60, med rubriken ”Första karakterisering”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall genomföra en första karakterisering av alla grundvattenförekomster för att bedöma deras användning och i vad mån det finns risk för att de inte uppfyller målen för varje grundvattenförekomst enligt artikel 4. Vid denna första karakterisering får medlemsstaterna sammanföra grundvattenförekomsterna i grupper. I denna analys kan befintliga hydrologiska, geologiska, pedologiska markanvändnings-, utsläpps-, uttags- och andra data användas, men den skall identifiera

– grundvattenförekomstens/-förekomsternas lokalisering och gränser,

– den påverkan som varje grundvattenförekomst kan komma att utsättas för, däri inbegripet

  – diffusa föroreningskällor,

  – punktkällor för föroreningar,

  – uttag,

…”

7 I punkt 2.2 i bilaga II till direktivet, med rubriken ”Ytterligare karakterisering”, anges följande:

”Efter denna första karakterisering skall medlemsstaterna genomföra en ytterligare karakterisering av de grundvattenförekomster eller grupper av förekomster som identifierats vara utsatta för risker för att göra en mer noggrann bedömning av vad dessa risker innebär och att fastställa sådana åtgärder som krävs enligt artikel 11. Denna karakterisering skall därför innefatta relevanta uppgifter om konsekvenserna av mänsklig verksamhet och, om det är relevant, uppgifter om

– geologiska karakteristika för grundvattenförekomsten inbegripet utsträckning och typ av geologiska enheter,

– hydrogeologiska karakteristika för grundvattenförekomsten inbegripet hydraulisk konduktivitet, porositet och inneslutning,

– karakteristika för de ytliga avlagringarna och jordarna i det tillrinningsområde från vilket grundvattenbildningen sker, inbegripet tjocklek, porositet, hydraulisk konduktivitet och absorptionsegenskaper för dessa avlagringar och jordar,

– stratifieringskarakteristika för grundvattnet inom grundvattenförekomsten,

– en inventering av de förbundna ytsystem, inbegripet terrestra ekosystem och ytvattenförekomster, som grundvattenförekomsten är dynamiskt förbunden med,

– uppskattningar av riktningar och vattenutbytesgrad mellan grundvattenförekomsten och de därmed förbundna ytsystemen, och

– tillräckliga uppgifter för att beräkna det långfristiga årsgenomsnittet för den totala grundvattenbildningen,

– karakterisering av grundvattnets kemiska sammansättning, inbegripet angivande av bidragen från mänsklig verksamhet. Medlemsstaterna får använda typologier för karakterisering av grundvatten när de upprättar de naturliga bakgrundsnivåerna för dessa grundvattenförekomster.”

8 I punkt 2.1.2 i bilaga V till direktivet, som har rubriken ”Definition av kvantitativ status”, definieras ”[g]rundvattennivå” på följande sätt:

”Grundvattennivån i grundvattenförekomsten är sådan att den tillgängliga grundvattenresursen inte överskrids av den långsiktiga genomsnittliga uttagsnivån per år.

Grundvattennivån är följaktligen inte utsatt för sådan mänsklig påverkan som kan leda till

– att de ekologiska miljömålen i artikel 4 inte kan uppnås vad beträffar förbundna ytvattenresurser,

– till någon som helst betydande sänkning av status hos sådana vatten,

– till någon som helst betydande skada på anslutna terrestra ekosystem som är direkt beroende av grundvattenförekomsten,

och förändringar i strömningsriktningen till följd av nivåförändringar kan uppstå tillfälligt eller varaktigt inom ett begränsat område men sådana omsvängningar medför inte intrusion av saltvatten eller annan intrusion och utgör inte en indikation på en konsekvent och klar utvecklingstendens till följd av mänsklig påverkan när det gäller flödesriktningar som kan leda till sådana intrusioner.”

B. Direktiv 92/43

9 Artikel 1 e i direktiv 92/43 har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

e) *en livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En livsmiljös bevarandestatus anses ’gynnsam’ när

– dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,

och

– den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid,

och

– bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen i i.”

10 Artikel 6.2 och 6.3 i samma direktiv har följande lydelse:

”2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.”

11 I artikel 7 i direktivet föreskrivs följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i [rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161)] vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv [79/409] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

II. Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

12 Doñana är ett skyddat naturområde beläget i sydöstra Spanien (nedan kallat det skyddade naturområdet Doñana). Detta område omfattar både nationalparken Doñana, som bildades år 1969, och naturparken Doñana, som bildades år 1989 och därefter utvidgades år 1997. Genom kommissionens beslut 2006/613/EG av den 19 juli 2006 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den mediterrana biogeografiska regionen (EUT L 259, 2006, s. 1), uppförde kommissionen i denna förteckning tre skyddade områden belägna i denna sistnämnda park, nämligen Doñana, som ansågs utgöra ett särskilt skyddsområde med koden ZEPA/LIC ES0000024, Doñana Norte y Oeste, som också ansågs utgöra ett särskilt skyddsområde och med koden ZEPA/LIC ES6150009 och Dehesa del Estero y Montes de Moguer, som ansågs utgöra ett särskilt bevarandeområde med koden ZEC ES6150012. Dessa områden skyddas av unionsrättens bestämmelser om bevarande av naturen. I synnerhet utgör mediterrana temporära småvatten enligt kod 3170* inom det skyddade naturområdet Doñana, vilka betecknas som prioriterad livsmiljötyp, det ekosystem som bäst kännetecknar detta naturområde och vars betydelse har erkänts på internationell nivå dels

genom den konvention som ingicks den 2 februari 1971 i Ramsar om våtmarker av internationell betydelse, särskilt som livsmiljöer för vattenfåglar, dels genom Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco) som upptog dem i världsarvsförteckningen år 1994.

13 Med tillämpning av direktiv 2000/60 integrerades det skyddade naturområdet Doñana i en enda grundvattenförekomst, nämligen grundvattenförekomsten Almonte-Marismas (nedan kallad akviferen Almonte-Marismas), i Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009–2015 (hydrologisk plan för Guadalquivir 2009–2015), som med stöd av artikel 13 i detta direktiv hade godkänts genom Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (kungligt dekret 355/2013 om godkännandet av förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet Guadalquivir), av den 17 maj 2013 (BOE nr 121, av den 21 maj 2013, s. 38229) (nedan kallad hydrologisk plan för Guadalquivir 2009–2015). Denna plan ersattes av Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 (hydrologisk plan för Guadalquivir 2015–2021), godkänd genom Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (kungligt dekret 1/2016 om godkännande av omarbetningen av de hydrografiska planerna för avrinningsdistrikten Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura och Júcar, samt den spanska delen av avrinningsdistrikten Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana och Ebro), av den 8 januari 2016 (BOE nr 16, av den 19 januari 2016, s. 2972) (nedan kallad den hydrografiska planen för Guadalquivir 2015–2021). I den andra planen delades akviferen Almonte-Marismas upp i fem grundvattenförekomster, nämligen Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte och La Rocina (nedan kallad Doñana-akviferen).

14 Under år 2009 mottog kommissionen flera klagomål avseende försämringen av livsmiljöerna i det skyddade naturområdet Doñana. Klagomålen gällde särskilt ett överutnyttjande av områdets grundvattenförekomster, som våtmarkerna i området är kopplade till. Den oro som uttrycks i dessa klagomål har också kommit till Europaparlamentets kännedom genom skriftliga frågor eller framställningar.

15 Efter ett förfarande som inletts inom ramen för EU-Pilotmekanismen avseende Konungariket Spaniens tillämpning av europeisk miljölagstiftning skickade kommissionen den 17 oktober 2014 en formell underrättelse till denna medlemsstat och informerade den om att den ansåg att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt, för det första, artikel 4.1 b i direktiv 2000/60, jämförd med artikel 1 a i direktivet och punkt 2.1.2 i bilaga V till detta direktiv, artikel 5 i direktivet, jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till direktivet, artikel 11.1, 11.3 a, c och e och 11.4 i direktivet, samt, för det andra, de skyldigheter som följer av artikel 6.2 i direktiv 92/43, jämförd med artikel 7 i det direktivet, både när det gäller grundvattenförekomsterna och livsmiljöerna i det skyddade naturområdet Doñana.

16 Konungariket Spanien besvarade den formella underrättelsen den 11 februari 2015.

17 Efter att ha granskat Konungariket Spaniens svar riktade kommissionen den 29 april 2016 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien (nedan kallat det motiverade yttrandet), i vilket den vidhöll sin ståndpunkt i den formella underrättelsen enligt vilken medlemsstaten hade underlåtit att

– för det första, vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga en försämring av statusen hos grundvattenförekomster inom det skyddade naturområdet Doñana,

– för det andra, göra en ytterligare karakterisering av alla grundvattenförekomster i akviferen Almonte-Marismas som löper en risk för försämring,

– för det tredje, utarbeta lämpliga grundläggande och kompletterande åtgärder för att inkludera dessa åtgärder i den hydrologiska planen Guadalquivir 2009–2015 och i hydrologiska planen Guadalquivir 2015–2021, samt

– för det fjärde, vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna i de skyddade områdena i Doñana-regionen, särskilt i Doñana-områdena (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) och Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), vilka nämnts ovan i punkt 12.

18 I det motiverade yttrandet anmodade kommissionen Konungariket Spanien att avhjälpa de fördragsbrott som hade konstaterats före den 29 juni 2016.

19 Den 9 augusti 2016 besvarade Konungariket Spanien det motiverade yttrandet och informerade kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att avhjälpa dessa brister, vilka huvudsakligen ingick i den hydrologiska planen Guadalquivir 2015–2021. Konungariket Spanien framhöll även de åtgärder som vidtagits i den särskilda förvaltningsplanen för bevattningsområden norr om skogskronan Doñana, som godkändes år 2014 (nedan kallad den särskilda bevattningsplanen för Doñana från år 2014).

20 Eftersom kommissionen ansåg att de åtgärder som Konungariket Spanien hade meddelat inte var tillräckliga för att få det fördragsbrott som påtalats inom det skyddade naturområdet Doñana att upphöra, beslutade kommissionen den 24 januari 2019 att väcka förevarande talan.

III. Begäran att inkomma med ny bevisning efter det att den skriftliga delen avslutats

21 Genom skrivelse av den 14 april 2021 ingav Konungariket Spanien en begäran om tillstånd att inkomma med ny bevisning efter det att den skriftliga delen hade avslutats, i enlighet med artikel 128.2 i domstolens rättegångsregler, och ingav till domstolen en handling med rubriken ”Slutrapport från det gemensamma uppdraget för reaktiv uppföljning från Världsarvscentret/IUCN/Ramsar avseende nationalparken Doñana.”, vilken Unesco hade skickat till denna medlemsstat den 8 april 2021.

22 Enligt artikel 128.2 i rättegångsreglerna ska den part som önskar lägga fram bevis eller inkomma med bevisuppgift efter det att den skriftliga delen av förfarandet har avslutats ange skälen till att detta inte gjorts tidigare, och ordföranden får, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, fastställa en frist inom vilken den andra parten får yttra sig över bevisen.

23 I förevarande fall förfogar domstolen redan över merparten av uppgifterna i denna rapport och anser sig ha tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet utan att målet behöver avgöras på grundval av ny bevisning som inte har avhandlats mellan parterna. Följaktligen saknas anledning att bifalla Konungariket Spaniens begäran.

IV. Prövning av talan

24 Kommissionen har till stöd för sin talan gjort gällande att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter dels enligt direktiv 2000/60 med avseende på grundvattenförekomster i skyddade områden i det skyddade naturområdet Doñana, dels enligt direktiv 92/43 med avseende på livsmiljöer och habitat för arter belägna i dessa områden.

A. Underlåtenheten att uppfylla de skyldigheter som följer av direktiv 2000/60

25 Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att Konungariket Spanien inte har vidtagit alla åtgärder som krävs enligt direktiv 2000/60 för att avhjälpa försämringen av grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana. Enligt kommissionen beror denna försämring bland annat på mänsklig verksamhet som medför att balansen mellan uttag och grundvattenbildning ändras.

26 Kommissionen har anfört tre anmärkningar. Den första avser ett åsidosättande av artikel 4.1 b i direktiv 2000/60, jämförd med artikel 1 a i direktivet och punkt 2.1.2 i bilaga V till detta direktiv, den andra avser åsidosättande av artikel 5 i direktivet, jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till samma direktiv, och den tredje avser åsidosättande av artikel 11.1, 11.3 a, c och e samt 11.4 i samma direktiv.

1. Den första anmärkningen

a) Parternas argument

27 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien, i strid med artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60, inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förebygga en försämring av statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana. Kommissionen har påpekat att denna bestämmelse, jämförd med punkt 2.1.2 i bilaga V till detta direktiv, ålägger medlemsstaterna att undvika att mänsklig påverkan ändrar grundvattennivån och därigenom orsakar skador på terrestra ekosystem som är direkt beroende av dessa vattenförekomster.

28 Kommissionen har särskilt betonat att den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 samt den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 visar att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 b i) direktiv 2000/60.

29 Konungariket Spanien har således för det första, genom att i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 felaktigt ange att akviferen Almonte-Marismas uppvisade en ”god kvantitativ status”, i den mening som avses i punkt 2.1.2 i bilaga V till direktiv 2000/60, underskattat den fortsatta försämring som orsakats av överutnyttjandet av akvifererna i Doñana-regionen till följd av ett alltför stort, och kontinuerligt ökande, vattenuttag avsett för bevattningsbara arealer och denna stat har inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra denna försämring. Kommissionen har i detta avseende understrukit att minskningen av grundvattennivåerna i nämnda akviferer har orsakat försurning av tillfälliga småvatten, vilket har orsakat en betydande skada på terrestra ekosystem som är direkt beroende av dessa akviferer.

30 Kommissionen har vidare gjort gällande att den påtalade försämringen bekräftades genom godkännandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, varigenom akviferen Almonte-Marismas delades upp i fem grundvattenförekomster. Kommissionen har påpekat att det i denna hydrologiska plan officiellt har fastställts att tre av dessa vattenförekomster, nämligen de i Marismas, Almonte och La Rocina (nedan kallade de tre vattenförekomsterna), uppvisade en dålig kvantitativ status och att två av dem, nämligen de i Marismas och Almonte, även uppvisade en dålig kemisk status.

31 Kommissionen har slutligen understrukit att försämringen av de tre vattenförekomster som har ett tillflöde till akviferen Almonte-Marismas för närvarande fortsätter, vilket framgår av en rapport från Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (Guadalquivirs samverkande avrinningsdistrikt, Spanien), och fortsätter att orsaka skador på terrestra ekosystem som är direkt beroende av nämnda vattenförekomster, även efter antagandet av de åtgärder som ingår i den hydrologiska planen för Guadalquirs 2015–2021.

32 Konungariket Spanien har bestritt kommissionens argument och gjort gällande att de skyldigheter som följer av artikel 4.1 b i direktiv 2000/60 har iakttagits fullt ut, först genom den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 och därefter genom den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021.

33 Konungariket Spanien har hävdat att det i artikel 4.4 i direktiv 2000/60 föreskrivs en möjlighet att skjuta upp fullgörandet av skyldigheterna enligt artikel 4.1 b i direktivet för att stegvis uppnå ”målen för vattenförekomster”. Konungariket Spanien anser sig ha utnyttjat denna möjlighet, eftersom denna stat har konstaterat, efter det att den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 trätt i kraft, att det inte var möjligt att uppnå målet att nå en god kvantitativ status för akviferen Almonte-Marismas, särskilt vad gäller de tre vattenförekomsterna.

34 Konungariket Spanien har vidare gjort gällande att lämpliga åtgärder har vidtagits för att följa bestämmelserna i direktiv 2000/60 och på så sätt förhindra ytterligare försämringar av de berörda vattenförekomsterna. Dessa åtgärder innebär en minskning av med cirka 10 procent av det totala vattenuttaget från vattenförekomster, en klassificering av de tre vattenförekomster som inte uppnår målet ”god kvantitativ status” som vattenförekomster som ”riskerar att inte uppnå god kvantitativ status”, ersättandet av uttag av grundvatten med uttag av ytvatten, intensifiering sedan år 2015 av inspektioner i Doñana-regionen i syfte att undvika vattenuttag utan tillstånd, inledande av sanktionsförfaranden och stängning av otillåtna källor för vattenuttag. Konungariket Spanien har påpekat att de åtgärder som vidtagits har visat sig vara effektiva dels eftersom den fortsatta försämringen av vattenförekomsten i Almonte har upphört, dels eftersom vattenförekomsternas status i La Rocinas och Marcenas har förbättrats.

b) Domstolens bedömning

35 Domstolen erinrar inledningsvis om att direktiv 2000/60 är ett ramdirektiv som antagits med stöd av artikel 175.1 EG (nu artikel 192.1 FEUF). I direktivet fastställs gemensamma principer och en allmän handlingsram för vattenskydd, och däri säkerställs samordning, integration och, på lång sikt, utveckling av allmänna principer samt strukturer som möjliggör ett skydd och en ekologiskt hållbar vattenanvändning inom Europeiska unionen. De gemensamma principerna och den allmänna handlingsramen som fastställs i direktivet ska senare utvecklas av medlemsstaterna genom antagandet av specifika åtgärder i enlighet med de tidsfrister som anges i direktivet.

Direktivet syftar dock inte till någon fullständig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på vattenområdet (dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

36 Enligt artikel 1 a i direktiv 2000/60 är syftet med direktivet att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten, för att hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och terrestra ekosystem som är direkt beroende av akvatiska ekosystem (dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 36).

37 Det slutliga målet med direktiv 2000/60 är följaktligen att genom ett samordnat agerande uppnå ”god status” för samtliga vatten i unionen, inbegripet grundvattnet.

38 De miljömål som medlemsstaterna är skyldiga att uppnå när det gäller grundvatten anges i artikel 4.1 b i direktiv 2000/60.

39 Genom denna bestämmelse åläggs två separata skyldigheter, även om de är nära förbundna med varandra. Enligt led i) i denna bestämmelse ska medlemsstaterna genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet samt att förebygga en försämring av statusen hos alla grundvattenförekomster. Enligt leden ii) och iii) i nämnda bestämmelse ska medlemsstaterna skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster i syfte att uppnå en god status senast i slutet av år 2015. Härav följer att den första skyldigheten enligt artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60 innebär en skyldighet att förebygga en försämring av statusen hos alla grundvattenförekomster, medan den andra skyldigheten i artikel 4.1 b ii) och iii) i direktivet utgör en skyldighet att förbättra statusen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 69).

40 I artikel 4.1 b i direktiv 2000/60 fastställs dessutom ett samband mellan de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen hos alla grundvattenförekomster som medlemsstaterna är skyldiga att vidta enligt denna bestämmelse och förekomsten av en förvaltningsplan för det berörda avrinningsdistriktet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 52).

41 För att säkerställa att medlemsstaterna uppnår de kvalitetsmål som eftersträvas av unionslagstiftaren, nämligen att bevara eller återställa en god kvantitativ och kemisk status för grundvatten, föreskrivs i direktiv 2000/60 en rad bestämmelser, däribland artiklarna 5 och 11 och bilaga V, varigenom det inrättas ett komplext förfarande som omfattar flera noggrant reglerade etapper i syfte att göra det möjligt för medlemsstaterna att genomföra nödvändiga åtgärder, beroende på vattenförekomsternas specifika karaktär och särdrag inom deras territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkterna 41 och 42).

42 Slutligen framgår det av ordalydelsen, systematiken och syftet med artikel 4 i direktiv 2000/60 att de skyldigheter som föreskrivs i artikel 4.1 a och b i detta direktiv i fråga om ytvatten och grundvatten är tvingande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 72).

43 Härav följer, såsom kommissionen har gjort gällande, att artikel 4.1 b i direktiv 2000/60 inte endast, såsom en programförklaring, anger mål för förvaltningsplaneringen, utan den har en tvingande verkan så snart den berörda vattenförekomstens ekologiska status har fastställts, i varje steg i det förfarande som föreskrivs i detta direktiv (dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 73).

44 Inom ramen för denna anmärkning har kommissionen kritiserat Konungariket Spanien för att endast ha åsidosatt skyldigheten att förebygga en försämring av statusen hos grundvattenförekomster enligt artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60.

45 Redan härav följer att Konungariket Spaniens argument att artikel 4.4 i direktiv 2000/60 gjorde det möjligt för medlemsstaten att skjuta upp fullgörandet av de skyldigheter som följer av artikel 4.1 b i detta direktiv med avseende på bland annat de tre vattenförekomsterna i det skyddade naturområdet Doñana inte kan godtas. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 153 i sitt förslag till avgörande är undantaget som innebär ett uppskjutande av genomförandet av målen i artikel 4.1 b i direktiv 2000/60 endast tillämpligt på den skyldighet till förbättring som föreskrivs i led ii) i denna bestämmelse, men inte på den skyldighet att förebygga försämring som avses i led i), beträffande vilken kommissionen i förevarande fall har hävdat att Konungariket Spanien inte har uppfyllt.

46 Vad gäller frågan huruvida Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att förebygga försämring av statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana i strid med artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60, erinrar domstolen om att det i fördragsbrottsförfaranden åligger kommissionen, som har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet, att förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrott föreligger. Kommissionen kan därvid inte stödja sig på någon presumtion (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2020, kommissionen/Cypern (Uppsamling och rening av avloppsvatten från tätbebyggelse), C-248/19, ej publicerad, EU:C:2020:171, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

47 Det är vidare endast när kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att bevisa det påstådda fördragsbrottet som det åligger medlemsstaten att på ett sakligt och detaljerat sätt bemöta de sålunda framlagda uppgifterna och följderna av detta (se, analogt, dom av den 28 mars 2019, kommissionen/Irland (System för uppsamling och rening av avloppsvatten), C-427/17, ej publicerad, EU:C:2019:269, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

48 Enligt rättspraxis framgår det slutligen av systematiken i artikel 4 i direktiv 2000/60 att försämringar av en vattenförekomsts status, även om de är övergående, endast är tillåtna på stränga villkor och att den tröskel över vilken det ska konstateras ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga försämring av en vattenförekomsts status måste vara låg (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 67).

49 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 123–134 i sitt förslag till avgörande förutsätter begreppet ”försämring”, i den mening som avses i denna bestämmelse, när det gäller grundvatten som redan befinner sig i dåligt skick, ytterligare en ökning av det underskott som redan föreligger och således ett ökat överutnyttjande jämfört med en tidigare situation. Avsaknaden av en balans mellan uttag och grundvattenbildning innebär att en grundvattenförekomst inte har god kvantitativ status, såsom den definieras i punkt 2.1.2 i bilaga V till direktiv 2000/60, men utgör i sig inte en försämring i den mening som avses i artikel 4.1 b i) i direktivet. Vidtagandet av

nödvändiga åtgärder för att uppnå denna balans, såsom att upphöra med alltför stora uttag, och följaktligen uppnå en god status hos den aktuella grundvattenförekomsten, omfattas av förbättringsskyldigheten enligt artikel 4.1 b ii) i samma direktiv. Så länge som graden av överutnyttjande av en grundvattenförekomst som har dålig kvantitativ status inte ökar, föreligger det följaktligen inte någon försämring av statusen som strider mot skyldigheten i artikel 4.1 b i) i detta direktiv.

50 Kommissionen anser att det föreligger en försämring av statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana, i den mening som avses i artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60, på grund av, för det första, att den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 innehåller en felaktig kvalificering av den kvantitativa statusen hos akviferen Almonte-Marismas, för det andra, att den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 angav ”dålig kvantitativ status” för de tre vattenförekomsterna och, för det tredje, att statusen hos de tre vattenförekomsterna försämrats på grund av de otillräckliga åtgärderna som fastställts i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021.

1) Felaktig kvalificering av den kvantitativa statusen hos akviferen Almonte-Marismas i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015

51 Kommissionen har för det första kritiserat Konungariket Spanien för att i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 felaktigt ha angett att akviferen Almonte-Marismas uppvisade en ”god kvantitativ status”, i den mening som avses i punkt 2.1.2 i bilaga V till direktiv 2000/60, och att denna stat följaktligen ansåg att vattennivån i nämnda akvifer inte var föremål för några förändringar till följd av mänsklig påverkan som kunde leda till att miljömålen i detta direktiv inte uppnås eller inte kunde medföra någon miljöskada för de ekosystem som är direkt beroende av den. Enligt kommissionen utgör denna felaktiga klassificering ett bevis för att Konungariket Spanien inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra försämring av statusen hos grundvattenförekomster i Doñana-regionen, bland annat i syfte att minska alltför stora vattenuttag.

52 Såsom framgår av handlingarna i målet fanns det, vid tidpunkten för godkännandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015, det vill säga den 17 maj 2013, ett tillräckligt underlag för att anse att akviferen Almonte-Marismas inte uppfyllde kraven för att klassificeras som en vattenförekomst med en ”god kvantitativ status” i den mening som avses i punkt 2.1.2 i bilaga V till direktiv 2000/60.

53 Kommissionen har nämligen lagt fram flera handlingar från olika vetenskapliga och officiella källor, vilka bifogats ansökan och vilka visar att akviferen Almonte-Marismas vid tidpunkten för godkännandet av planen riskerade att inte uppnå de mål som fastställs i direktiv 2000/60 på grund av förändringar till följd av mänsklig påverkan och, i synnerhet, alltför stora vattenuttag som härrör från bevattningsbara arealer i Doñana-regionen.

54 Såsom kommissionen har gjort gällande hade dessutom den områdesplan för regionen Doñana som godkändes genom Decreto 341/2003 del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento (kungligt dekret 341/2003 av regeringen i den autonoma regionen Andalusien om godkännande av områdesplanen för regionen Doñana och bildandet av en övervakningskommitté för denna plan), av den 9 december 2003 (BOJA nr 22, av den

3 januari 2004, s. 2866) redan rekommenderat den spanska vattenförvaltningen att förklara akviferen Almonte-Marismas såsom överutnyttjad i sin helhet eller såsom i riskzonen för detta i syfte att minska risken för överutnyttjande och försämring av vattenkvaliteten hos denna akvifer.

55 Även om de omständigheter som anges i punkterna 53 och 54 i förevarande dom, vilka härrör från åren 2003, 2008, 2009 och 2012, kan visa att akviferen Almonte-Marismas vid tidpunkten för godkännandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 inte uppvisade någon ”god kvantitativ status” i den mening som avses i punkt 2.1.2 i bilaga V till direktiv 2000/60, kan det med stöd av dessa uppgifter däremot inte konstateras att den felaktiga kvalificeringen av denna akvifers kvalitativa status, som gjordes i nämnda plan, medför att dessa grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana har varit föremål för en försämring i enlighet med den angivna definitionen ovan i punkt 48.

56 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte har visat att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60 genom att felaktigt klassificera den kvantitativa statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015.

2) Kvalificeringen ”dålig kvantitativ status” hos de tre vattenförekomsterna i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021

57 Kommissionen har gjort gällande att beviset för försämringen av den kvalitativa statusen hos akviferen Almonte-Marismas följer av det förhållandet att denna akvifer vid godkännandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 i januari 2016 delades upp i fem vattenförekomster, varav tre av vattenförekomsterna ansågs uppvisa en ”dålig kvantitativ status” i den mening som avses i punkt 2.1.2 i bilaga V till direktiv 2000/60. Enligt kommissionen är ändringen av nämnda plan ett underförstått uttryck för att det föreligger en försämring av statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana i förhållande till deras status såsom den angavs i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015.

58 En sådan argumentation kan emellertid inte godtas.

59 Det framgår nämligen av de handlingar som ingetts till domstolen att den nya kvantitativa statusen hos grundvattenförekomsterna i det skyddade naturområdet Doñana endast är en följd av att hela akviferen Almonte-Marismas delades upp i fem olika vattenförekomster för att kunna utvärderas. På grund av denna uppdelning blev nämligen de tre vattenförekomsternas dåliga kvantitativa status uppenbar, medan akviferen Almonte-Marismas, som i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 bedömts som en helhet, ansågs uppvisa en god kvantitativ status.

60 Såsom Konungariket Spanien har redovisat, visar de uppgifter som efter hand har samlats in efter antagandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 att denna plan saknade teknisk precision när det gäller de första åtgärderna för att genomföra direktiv 2000/60. Av detta skäl delades akviferen Almonte-Marismas upp i fem olika vattenförekomster inom ramen den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 för att lättare kunna lokalisera problemen på territoriell nivå, för att mer exakt identifiera de områden där det finns risk för att de mål som fastställs i direktivet inte uppnås och för att på så sätt utarbeta effektivare och lämpligare lösningar, som huvudsakligen består i att minska grundvattenuttaget.

61 Den bevisning som kommissionen har lagt fram kan inte heller styrka att de tre vattenförekomster som anses uppvisa en ”dålig kvantitativ status” var i ett bättre skick före uppdelningen av akviferen Almonte-Marismas. Tvärtom visar de handlingar som kommissionen har ingett, såsom framgår ovan av punkt 52, att det fanns tillräckliga uppgifter före godkännandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 som pekade på att denna akvifer inte uppvisade en god kvantitativ status. Av uppgiften i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 om den dåliga kvantitativa statusen hos de tre vattenförekomsterna går det således inte att dra slutsatsen att denna status har försämrats i större utsträckning än den som angavs i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015.

62 Av detta följer att kommissionen inte har visat att den ändring som gjorts i förhållande till den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 av kvalificeringen av akviferen Almonte-Marismas såsom uppvisande ”god kvantitativ status” till uppgiften i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 att de tre vattenförekomsterna har ”dålig kvantitativ status”, var en följd av en försämring av statusen hos denna akvifer, i enlighet med den definition som gjorts ovan i punkt 48.

3) Försämringen av vattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana till följd av otillräckliga åtgärder som fastställts i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021

63 Kommissionen har hävdat att till följd av de otillräckliga åtgärder som fastställts genom den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 fortsätter en ”försämring”, i den mening som avses i artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60, och denna försämring har ännu inte upphört, vilket innebär en risk för att en god kvantitativ status hos de tre vattenförekomsterna inte uppnås inom de tidsfrister som föreskrivs i direktivet.

64 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt fast rättspraxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se dom av den 28 mars 2019, kommissionen/Irland (System för uppsamling och rening av avloppsvatten), C-427/17, ej publicerad, EU:C:2019:269, punkt 140 och där angiven rättspraxis).

65 Eftersom den frist som fastställts i det motiverade yttrandet var den 29 juni 2016, ska en del av de uppgifter som kommissionen har lämnat i syfte att visa att det skett en fortsatt försämring av den kvantitativa statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana, i synnerhet merparten av spanska tidningsartiklar och rapporterna från den icke-statliga organisationen World Wildlife Fund (WWF), som innehåller uppgifter avseende åren 2017, 2018 och 2019, inte beaktas.

66 När det gäller frågan huruvida Konungariket Spanien har åsidosatt sin skyldighet att förebygga försämring av dessa vattenförekomster fram till den 29 juni 2016, anser kommissionen i huvudsak att den nuvarande och fortsatta försämringen av den kvantitativa statusen hos nämnda vattenförekomster har styrkts dels genom ett alltför stort och kontinuerligt uttag av grundvattnen i Doñana-regionen, dels genom försämringar av ytvatten och ekosystem.

67 Vad gäller det alltför stora och kontinuerliga uttaget av grundvatten i Doñana-regionen, har kommissionen gjort gällande att olika bevis som härrör från vetenskapliga studier, rapporter från de spanska myndigheterna och tidningsartiklar, beträffande vilka kopior har bifogats ansökan, bekräftar den långsamma och kontinuerliga ökningen av bevattnad areal i Doñana-regionen sedan år 2000.

68 Även om sådana omständigheter visserligen kan utgöra uppgifter som pekar på ett fortsatt överutnyttjande av akviferen Almonte-Marismas, visar inte dessa handlingar att överutnyttjandet har ökat ytterligare, vilket har lett till en försämring av akviferen sedan godkännandet, den 8 januari 2016, av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021.

69 De handlingar som kommissionen har ingett, särskilt rapporten från Guadalquivirs samverkande avrinningsdistrikt från april 2017 om statusen hos akviferen Almonte-Marismas för det hydrologiska året 2015–2016, och rapporten från Defensor del Pueblo (ombudsmannen i Spanien) av den 10 augusti 2018, som bifogats ansökan, innehåller nämligen endast en varning om att den kontinuerliga användningen av grundvattenresurserna hotar en god vattenstatus hos denna akvifer och de ekosystem som är beroende av den med risk för att inte kunna uppnå en god kvantitativ status vad gäller de tre vattenförekomster som anses ha dålig kvantitativ status. Den omständigheten att grundvattenförekomster fortfarande har en dålig kvantitativ status innebär emellertid inte i sig, såsom påpekats ovan i punkt 49, att denna ytterligare försämrats efter godkännandet av den hydrologiska planen för Guadalquivirs 2015–2021.

70 För övrigt kan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 130 i sitt förslag till avgörande, den skyldighet att förebygga försämring av grundvattnets status som avses i artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60 vid dålig kvantitativ status inte innebära ett krav på en minskning av det alltför stora uttaget av grundvatten till den grad att en balans mellan uttag och grundvattenbildning uppnås. Denna balans motsvarar definitionen av god kvantitativ status, i den mening som avses i punkt 2.1.2 första meningen i bilaga V till direktivet, vilken ska genomföras inom ramen för den förbättringsskyldighet som föreskrivs i artikel 4.1 b ii) och iii) i direktivet, vars uppfyllande inte har kritiserats inom ramen för förevarande anmärkning.

71 Av det ovan anförda följer således när det gäller dålig kvantitativ status hos grundvattenförekomsterna, såsom konstaterats i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, att skyldigheten att förebygga försämring av den kvantitativa statusen hos dessa grundvattenförekomster, som avses i artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60, endast innebär ett krav på att uttaget av grundvatten inte ökar ytterligare för att inte förvärra orsakerna till den konstaterade dåliga kvantitativa statusen. Kommissionen har emellertid inte visat att uttaget av grundvattnet har ökat efter godkännandet av den hydrologiska planen för Guadalquivirs 2015–2021 eller att orsakerna till den dåliga kvantitativa statusen hos akviferen Almonte-Marismas har förvärrats.

72 Konungariket Spanien har däremot tillhandahållit övervakningsuppgifter som samlats in av Guadalquivirs samverkande avrinningsdistrikt, av vilka det framgår att indikatorn för grundvattenförekomsterna i akviferen Almonte-Marismas åtminstone sedan år 2015 pekar på att denna akvifer tenderar att återfå sina tidigare nivåer, vilket är en observerad tendens såväl för samtliga grundvattenförekomster i akviferen Almonte-Marismas och för de tre vattenförekomsterna, i synnerhet den i La Rocina. Det ska således konstateras att enligt tillgängliga officiella register har grundvattenförekomsterna i det skyddade naturområdet Doñana sedan omkring år 2015 genomgått en något positiv förändring till följd av konkreta åtgärder i syfte att minska grundvattenuttaget i Doñana-regionen.

73 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att kommissionen inte har visat att den dåliga kvantitativa statusen hos grundvattenförekomsterna i det skyddade naturområdet Doñana har förvärrats till följd av ett ökat uttag i strid mot den skyldighet att förebygga försämring av grundvattnet som föreskrivs i artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60.

74 När det gäller försämringar av ytvatten och ekosystem påpekar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 149 i sitt förslag till avgörande, att dessa försämringar kan utgöra tecken på en dålig kvantitativ status hos den aktuella grundvattenförekomsten, men de utgör inte uppgifter som styrker ytterligare försämringar av denna status. Kommissionen har inte heller visat att sådana uppgifter visar att den dåliga kvantitativa statusen hos samtliga grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana har förvärrats.

75 Av detta följer att kommissionen inte har visat att de tre vattenförekomsterna har försämrats till följd av de åtgärder som har fastställts i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021.

76 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte har visat att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att förebygga en försämring av statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana i den mening som avses i artikel 4.1 b i) i direktiv 2000/60.

2. Den andra anmärkningen

a) Parternas argument

77 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien inte på ett korrekt sätt har tillämpat artikel 5.1 i direktiv 2000/60, jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till detta direktiv, genom att inte ha gjort en ytterligare karakterisering av grundvattenförekomster i Doñana-regionen som riskerade att inte uppnå de mål som anges i direktivet och följaktligen att denna stat inte har fastställt vilka åtgärder som var nödvändiga för att uppnå dessa mål som eftersträvas med direktivet.

78 Kommissionen har i huvudsak kritiserat Konungariket Spanien för att i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 ha underskattat inverkan av vattenuttag på grundvattenförekomster i Doñana-regionen och för att inte ha identifierat de grundvattenförekomster som uppvisade en risk för att dessa mål inte skulle uppnås. Enligt kommissionen har denna otillräckliga första karakterisering fått till följd att Konungariket Spanien inte har gjort någon ytterligare karakterisering, såsom krävs enligt punkt 2.2 i bilaga II till direktiv 2000/60, vilket leder till att nödvändiga åtgärder inte har vidtagits för att uppnå dessa mål.

79 Kommissionen har vidare hävdat att den karakterisering som gjordes i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 inte har åtgärdat åsidosättandet av bestämmelserna i direktiv 2000/60, eftersom denna nya karakterisering fortfarande är ofullständig och inte uppfyller samtliga krav i detta direktiv, bland annat de krav som avser en korrekt bestämning av den kvantitativa statusen hos de berörda grundvattenförekomsterna. Kommissionen har i detta avseende för det första påpekat att uppdelningen av akviferen Almonte-Marismas i fem olika grundvattenförekomster inte innehåller en tillräckligt precis beskrivning av dessa vattenförekomsters kemiska status och deras kvantitativa status, vilket således förhindrar att målen som fastställts i direktiv 2000/60 kan uppnås. För det andra har kommissionen gjort gällande att den vetenskapliga information som fanns tillgänglig när de nämnda vattenförekomsterna karakteriserades var otillräcklig. För det tredje har kommissionen påpekat att analysen av påfrestning och inverkan av uttag på grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana uppvisar betydande brister.

80 Kommissionen har dragit slutsatsen att de spanska myndigheterna inte har gjort en korrekt utvärdering av dessa vattenförekomsters kvantitativa status, eftersom en lämplig utvärdering skulle ha visat att samtliga berörda vattenförekomster riskerade att inte uppnå de miljömål som fastställs i direktiv 2000/60.

81 Konungariket Spanien har bestritt dessa argument och gjort gällande att denna stat i vederbörlig ordning har uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 5.1 i direktiv 2000/60 att göra en studie för en första karakterisering av de berörda grundvattenförekomsterna i enlighet med de tekniska specifikationer som anges i bilagorna II och III till detta direktiv. Denna studie genomfördes inledningsvis år 2013 inom ramen för den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 och därefter år 2016 inom ramen för den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021.

82 Konungariket Spanien har särskilt hävdat att denna stat har gjort en lämplig första karakterisering av grundvattenförekomsterna i Doñanas avrinningsdistrikt. Konungariket Spanien har hävdat att akviferen Almonte-Marismas i sin helhet ansågs uppvisa en ”god kvantitativ status” i den hydrologiska planen i Guadalquivir 2009–2015, vilket medförde att denna stat inte behövde göra en ytterligare karakterisering i enlighet med artikel 5 i direktiv 2000/60. Dessutom inbegriper nämnda hydrologiska plan denna akvifer bland de grundvattenförekomster som anses strategiska och i grunden reserverade för dricksvattenförsörjning i artikel 4.3 i nämna plan.

83 Konungariket Spanien har vidare gjort gällande att kvalificeringen av akviferen Almonte-Marismas vid den översyn som gjordes inom ramen för den hydrologiska planen i Guadalquivir 2015–2021 ändrades och denna akvifer delades upp av hydrogeologiska skäl och skäl kopplade till miljöskyddet samt till användning och förvaltning av området. Denna stat har gjort gällande att uppdelningen av denna akvifer i fem olika grundvattenförekomster har gjort det möjligt att med större precision och representativitet utvärdera statusen hos var och en av dessa vattenförekomster och att på ett mer effektivt sätt tillämpa det åtgärdsprogram som upprättats genom denna hydrologiska plan. Enligt Konungariket Spanien är denna karakterisering av akviferen Almonte-Marismas inte bara helt förenlig med bestämmelserna i direktiv 2000/60, utan även adekvat och tillräcklig för att kontrollera i vilken utsträckning de mål som fastställs i direktivet har uppnåtts.

84 Slutligen har Konungariket Spanien – som har gjort gällande att den karakterisering som avses i artikel 5 i direktivet har utförts med hjälp av ett stort antal hydrologiska studier som innehåller uppgifter om volym och kvalitet som svårligen kan jämföras med andra hydrologiska planer i Spanien – hävdat att dessa studier bör betraktas som en giltig informationskälla för detta förfarande.

b) Domstolens bedömning

85 För att uppfylla de miljömål som anges i artikel 4 i direktiv 2000/60 måste medlemsstaterna ha en helhetsbild av de berörda vattenförekomsternas egenskaper.

86 För detta ändamål ska medlemsstaterna, i enlighet med artikel 3 i direktiv 2000/60, för det första identifiera avrinningsområdena, hänföra dem till avrinningsdistrikt och utse behöriga myndigheter.

87 Vidare ska de göra en sådan karakterisering av vattenförekomster som föreskrivs i artikel 5.1 i direktiv 2000/60 och i bilagorna II och III till direktivet. Enligt denna bestämmelse ska varje medlemsstat se till att det för varje avrinningsdistrikt inom dess territorium utförs en analys av

dess egenskaper, en bedömning av den mänskliga verksamhetens inverkan på grundvattnets status och en ekonomisk analys av vattenanvändningen, särskilt i enlighet med de tekniska specifikationer som anges i bilagorna II och III.

88 I artikel 5.2 i direktivet föreskrivs att de analyser och studier som avses i artikel 5.1 i direktivet ska ses över och, vid behov, uppdateras senast tretton år efter direktivets ikraftträdande och därefter vart sjätte år.

89 När det gäller tekniska särdrag ska det påpekas att punkt 2 i bilaga II till direktiv 2000/60 anger de krav som medlemsstaterna ska uppfylla vid den första karakteriseringen av grundvattenförekomster och, om så är nödvändigt, en ytterligare karakterisering.

90 I punkt 2.1 i bilaga II till detta direktiv fastställs närmare uppgifter om denna första karakterisering av samtliga grundvattenförekomster i syfte att utvärdera deras användning och i vilken utsträckning de riskerar att inte uppfylla de mål för varje grundvattenförekomst som föreskrivs i artikel 4 i direktivet.

91 Vidare föreskrivs i punkt 2.2 i bilaga II till direktiv 2000/60 att medlemsstaterna efter den första karakteriseringen av alla grundvattenförekomster ska utföra en ytterligare karakterisering av de grundvattenförekomster som har identifierats som utsatta för en risk för att inte uppfylla dessa mål, i syfte att göra en mer ingående bedömning av riskens omfattning och för att fastställa de åtgärder som krävs enligt artikel 11 i direktivet. Denna ytterligare karakterisering ska innehålla relevant information om den mänskliga verksamhetens inverkan på statusen hos nämnda vattenförekomster och, i förekommande fall, relevant information om andra egenskaper hos de berörda grundvattenförekomsterna.

92 Inom ramen för förevarande anmärkning har kommissionen för det första kritiserat Konungariket Spanien för att inte ha gjort denna ytterligare karakterisering i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 och för det andra för att ha genomfört den på ett ofullständigt sätt i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021.

93 Domstolen erinrar inledningsvis om att det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 80 i sitt förslag till avgörande, framgår av artiklarna 5.1 och 13.6 i direktiv 2000/60 och av bilaga VII till det direktivet att karakteriseringen av grundvattenförekomsterna ska genomföras innan förvaltningsplanen upprättas och att denna karakterisering ligger till grund för planens innehåll.

94 Såsom anges i punkt 52 ovan framgår det dessutom av handlingarna i målet att det vid tidpunkten för utarbetandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 fanns tillräckliga uppgifter för anse att akviferen Almonte-Marismas, såsom den definierats i denna plan, var överutnyttjad och att det fanns risk för att den inte skulle uppnå de mål som fastställs i direktiv 2000/60. Domstolen konstaterar att det i områdesplanen för Doñana-regionen som nämns ovan i punkt 54 föreslogs att denna akvifer skulle förklaras vara överutnyttjad eller befinna sig i riskzonen för att bli överutnyttjad. I sin replik har kommissionen dessutom hänvisat till två rapporter från Instituto Geológico y Minero de España (Spaniens institut för geologi och gruvdrift) och från Consejo Superior de inspecaciones Científicas (Högsta rådet för vetenskaplig forskning, Spanien), daterade år 2009 respektive år 2017, vilka kommissionen bifogat ansökan, där det även konstaterades ett alltför stort uttag av grundvatten i nämnda akvifer.

95 Konungariket Spanien har medgett att risken för att de mål som fastställs i direktiv 2000/60 inte skulle uppnås redan hade nämnts i en första rapport som offentliggjordes år 2004 och år 2005, vilken hade utarbetats i samband med karakteriseringen av grundvattenförekomster i enlighet med artikel 5.1 i direktivet. Konungariket Spanien har emellertid påpekat att denna stat, efter att ha gjort en helhetsbedömning av akviferen Almonte-Marismas, ansåg att denna akvifer i sin helhet uppvisade en ”god kvantitativ status” i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015, vilket medförde att Konungariket Spanien i enlighet med artikel 5 i nämnda direktiv inte behövde göra någon ytterligare karakterisering. Konungariket Spanien har dessutom gjort gällande att denna bedömning korrigerades och förbättrades så snart mer exakta uppgifter erhållits och att denna stat varit tvungen att invänta offentliggörandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, i enlighet med den tidsplan som föreskrivs i direktiv 2000/60, för att redogöra för de konstaterade förbättringarna.

96 Såsom framgår av punkterna 84–87 i generaladvokatens förslag till avgörande gjorde den ”helhetsbedömning” som nämns i föregående punkt det inte möjligt för Konungariket Spanien att undanröja risken för att akviferen Almonte-Marismas eller delar därav inte skulle uppfylla de mål som föreskrivs i artikel 4 i direktivet. Denna risk borde således ha konstaterats inom ramen för den första karakteriseringen av samtliga grundvattenförekomster som krävs enligt direktiv 2000/60, i enlighet med punkt 2.1 i bilaga II till detta direktiv.

97 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 87 i sitt förslag till avgörande krävs det dessutom enligt punkt 2.2 i bilaga II till direktiv 2000/60 en ytterligare karakterisering när det föreligger en risk för en dålig kvantitativ status hos de berörda grundvattenförekomsterna, det vill säga när det finns en risk för att en vattenförekomst inte kommer att uppfylla de mål som anges i artikel 4 i direktivet. Konungariket Spanien kan följaktligen inte med framgång göra gällande att denna ytterligare karakterisering av de berörda grundvattenförekomsterna varken var nödvändig, lämplig eller genomförbar inom ramen för den hydrologiska planen för Guadalquivirs 2009–2015, eftersom det var utrett att en sådan risk förelåg och inte kunde uteslutas.

98 Av det ovan anförda följer att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktiv 2000/60 genom att i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 inte konstatera att det finns en risk för att akviferen Almonte-Marismas inte uppnår de mål som fastställs i detta direktiv, i enlighet med punkt 2.1 i bilaga II till direktivet, och genom att följaktligen inte ha genomfört en ytterligare karakterisering enligt punkt 2.2 i bilaga II till direktivet.

99 Såsom framgår av punkterna 64 och 65 ovan ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av situationen beträffande Doñana-akviferen vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 29 juni 2016. Vid denna tidpunkt var emellertid den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, som godkändes den 8 januari 2016, redan tillämplig.

100 I denna plan gjorde Konungariket Spanien en ytterligare karakterisering med tillämpning av punkt 2.2 i bilaga II till direktiv 2000/60. Kommissionen har emellertid gjort gällande att den vetenskapliga information som användes för detta ändamål var otillräcklig. Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien, vid fastställandet av den kvantitativa statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana, endast har grundat sig på utvecklingen av vattennivån i Doñana-akviferen, bland annat med stöd av uppgifterna om

Doñanas piezometernät, och att de slutsatser som Konungariket Spanien har dragit därav följaktligen är ofullständiga med avseende på de krav som följer av artikel 5 i direktiv 2000/60, jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till direktivet.

101 Kommissionen har för det första gjort gällande att de vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga för att karakterisera de berörda grundvattenförekomsterna i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 är otillräckliga. Den har särskilt kritiserat den omständigheten att planen grundade sig på en rapport angående status hos akviferen Almonte-Marismas för det hydrologiska året 2012–2013, som utarbetats av Guadalquivirs samverkande avrinningsdistrikt, i vilken det inte anges någon mätpunkt för grundvattennivån för de grundvattenförekomster som finns i La Rocina och Marismas de Doñana. Det ska emellertid påpekas att kommissionen varken har förklarat eller visat att dessa uppgifter är väsentliga för att fastställa en sådan karakterisering. Kommissionen har dessutom enbart hänvisat till en webbportal från den spanska regeringen, som innehåller geografiska uppgifter, utan att ange hur man hittar de uppgifter som den har åberopat.

102 För det andra har kommissionen kritiserat de spanska myndigheterna för att ha gjort uppskattningar grundade på den piezometriska nivån hos grundvattenförekomster i Doñana-akviferen. Kommissionen har hävdat att dessa uppskattningar endast beaktar utvecklingen av vattennivåerna i denna akvifer och att de således inte är tillräckliga för att fastställa den kvantitativa statusen för grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana. Kommissionen har dessutom påpekat att den allmänna tendensen för samtliga piezometrar är negativ.

103 I punkt 2.1.2 i bilaga V till direktiv 2000/60 föreskrivs ”system för grundvattennivån” som parameter vid klassificeringen av grundvattnets kvantitativa status, utan att det anges på vilket sätt denna nivå ska fastställas.

104 Vidare framgår det av handlingarna i målet att kommissionen inte har åberopat något bevis som kan styrka, i den mening som avses i rättspraxis (ovan punkt 46), att den metod som använts av Konungariket Spanien inte är tillräcklig för att genomföra den karakterisering som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 2000/60. Det förhållandet att Doñana-akviferen är överutnyttjad och att en god kvantitativ status för grundvattenförekomsterna i denna akvifer inte kommer att uppnås till år 2027 visar nämligen inte att nivåerna för dessa grundvattenförekomster är relevanta för att fastställa den kvantitativa statusen för denna akvifer i enlighet med kraven i bilaga V till detta direktiv.

105 Konungariket Spanien har slutligen visat att andra parametrar har beaktats i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 för att bedöma den kvantitativa statusen hos Doñana-akviferen, såsom balansen mellan vattenuttaget och tillgängliga vattenresurser.

106 Under dessa omständigheter finner domstolen att kommissionen inte har visat att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktiv 2000/60 och punkt 2.2 i bilaga II till direktivet genom att använda piezometriska uppgifter för att fastställa den kvantitativa statusen hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana.

107 För det tredje har kommissionen gjort gällande att analysen av påfrestningar och inverkan av vattenuttag på grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana uppvisar betydande brister. Kommissionen har särskilt kritiserat att bilaga 3 till den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 som grundar sig på en förteckning från år 2008, vilken endast innehåller en uppräkning av de vattenmängder som krävs för olika användningar i regionen utan att, vad

gäller konstbevattnade grödor, i tillräcklig utsträckning beakta de betydande påfrestningar som utövas genom olagligt uttag av vatten. Kommissionen har dessutom påpekat att det inte har gjorts någon bedömning av inverkan av uttag av vatten avsett för tätortsförsörjningen, särskilt för turistområdet Matalascañas (Spanien) som ligger vid kusten.

108 I förevarande fall konstaterar domstolen att det i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 inte inom ramen för den karakterisering som genomförs enligt artikel 5 i direktiv 2000/60 tas hänsyn till de påfrestningar som uppkommer från olagligt uttag och uttag avsett för tätortsförsörjning, särskilt för nämnda turistområde. Punkt 5.2 i bilaga 2 till nämnda plan, avseende ”karakterisering av grundvattenförekomster”, innehåller endast en allmän beskrivning av källorna och den metod som använts för att fastställa den totala uttaget från grundvattenförekomster. För det andra anges det inte i punkt 5.2 i bilaga 3 till samma plan, avseende ”påfrestningar på grundvattenförekomster”, att olagligt uttag av vatten har beaktats vid fastställandet av de påfrestningar som uppkommer från bevattningsbara arealer. Även om inverkan av påfrestningar från tätorter nämns i bilagan är det svårt att uppskatta denna påverkan.

109 Såsom framgår av punkt 2.2 i bilaga II till direktiv 2000/60 är en mer exakt bedömning av riskens omfattning, bland annat från olagligt uttag och uttag för dricksvattenframställning, nödvändig för att fastställa vilka åtgärder som krävs enligt artikel 11 i direktivet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 108 i sitt förslag till avgörande kan grundvattenförekomstens status, i avsaknad av en sådan bedömning, inte bedömas på ett korrekt sätt och det skulle följaktligen vara svårt att avgöra huruvida de åtgärder som vidtagits för att uppnå en god kvantitativ status för det berörda grundvattnet, i synnerhet de åtgärder som syftar till att bekämpa olagligt uttag av vatten, är tillräckliga.

110 Den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 innehåller således inte all nödvändig information för att avgöra vilken inverkan mänsklig verksamhet har på grundvattenförekomster i Doñana-regionen, i den mening som avses i artikel 5 i direktivet jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till detta direktiv.

111 Av det anförda följer att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i direktiv 2000/60, jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till detta direktiv, genom att inte beakta olagligt uttag av vatten och uttag av vatten avsett för tätortsförsörjning vid uppskattningen av uttag av grundvattnet i Doñana-regionen i samband med den ytterligare karakteriseringen i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021.

3. Den tredje anmärkningen

a) Parternas argument

112 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11.1, 11.3 a, c och e samt 11.4 i direktiv 2000/60 genom att inte inkludera lämpliga grundläggande och kompletterande åtgärder i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015 och i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021. Kommissionen har vidare hävdat att ett betydande antal åtgärder som anmälts av denna medlemsstat fortfarande inte har genomförts, utan att medlemsstaten har angett skälen till förseningen.

113 Närmare bestämt har kommissionen för det första gjort gällande att de åtgärder som fastställs i dessa planer i huvudsak syftar till att reglera problemet med olagligt uttag av vatten, men att de inte innehåller någon lösning för att minska påfrestningarna på akvifererna i det skyddade naturområdet Doñana eller minska den aktuella vattenefterfrågan. Kommissionen har vidare kritiserat det förhållandet att enligt den särskilda bevattningsplanen för Doñana från år 2014 anses mark utgöra ”bevattningsbar jordbruksmark” som, trots att någon sådan rätt inte har beviljats, är konstbevattnad sedan åtminstone år 2004, vilket motsvarar det datum då områdesplanen för regionen Doñana, som nämns ovan i punkt 54, trädde i kraft.

114 För det andra har kommissionen hävdat att det i bevattningsplanen för Doñana från år 2014 läggs alltför stor vikt vid vattenöverföringar utan att problemen avseende vattnets kvalitativa status och framför allt deras goda kemiska status undanröjs. Enligt kommissionen säkerställer inte heller nämnda plan att de ekosystem som är beroende av grundvatten bevaras. Kommissionen anser dessutom att den minskning av nivåerna för grundvattenuttag som uppnås tack vare vattenöverföringarna ibland omintetgörs genom en ökning av de bevattningsrättigheter som de spanska myndigheterna har beviljat.

115 Även om kommissionen har medgett att vissa av de åtgärder som Konungariket Spanien har meddelat kan avhjälpa försämringen av grundvattnet i det skyddade naturområdet Doñana och därigenom säkerställa att skyldigheterna enligt direktiv 2000/60 iakttas, har kommissionen för det tredje vidhållit att de resurser som tilldelats dessa åtgärder är otillräckliga, vilket minskar åtgärdernas effektivitet. Kommissionen har bland annat hänvisat till åtgärder för att kontrollera vattenanvändningen, såsom inspektioner och avslöjande av olagliga brunnar, samt till åtgärder som syftar till att bestraffa och stoppa olagligt uttag av vatten.

116 Kommissionen har för det fjärde hävdat att det av årsrapporten från Defensor del Pueblo (ombudsmannen i Spanien) för år 2018 framgår att dessa brister beror på att Guadalquivirs samverkande avrinningsdistrikt inte på ett tillräckligt tydligt sätt utövar sina befogenheter enligt lagstiftningen på vattenområdet. Detta är skälet till att ombudsmannen, enligt kommissionen, för det första föreslog för de samverkande avrinningsdistrikten att de tre vattenmassorna skulle förklaras vara överutnyttjade akviferer. För det andra rekommenderade ombudsmannen att ett åtgärdsprogram som syftade till att reglera vattenuttaget och samordna de åtgärder som föreskrivs i olika instrument för planering av vattenresurserna, jordbruksverksamheten och skyddet av naturområden för att säkerställa en hållbar vattenanvändning. Kommissionen har hävdat att icke-statliga källor bekräftar ombudsmannens slutsatser.

117 För det femte har kommissionen gjort gällande att de åtgärder som Konungariket Spanien har meddelat inte innehåller någon lösning på problemet med en alltför stor vattenanvändning till följd av turism, i synnerhet kustområdet Matalascañas, som identifieras i flera studier som den huvudsakliga orsaken till överutnyttjandet av vissa grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana.

118 Kommissionen har dragit slutsatsen att Konungariket Spanien har underlåtit att tillämpa och genomföra de kontroll-, inspektions- och sanktionsåtgärder som skulle ha varit nödvändiga för att på ett effektivt sätt avskräcka de personer som gör vattenuttag utan tillstånd och som inrättar olagliga anläggningar. Enligt kommissionen har Konungariket Spanien även underlåtit att vidta lämpliga åtgärder för att anpassa vattenuttaget till en hållbar nivå som säkerställer uppnåendet av en god kvantitativ och kemisk status för grundvattnet i det skyddade naturområdet Doñana och en gynnsam bevarandestatus för de associerade livsmiljöerna. Kommissionen har vidare kritiserat

Konungariket Spanien för att inte ha vidtagit åtgärder för att anpassa den vattenvolym som är tillgänglig för jordbrukssektorn i regionen samt för att minska förbrukningen eller främja en rimligare vattenanvändning.

119 Konungariket Spanien har bestritt dessa påståenden och gjort gällande att de är vaga och saknar grund.

120 Konungariket Spanien har för det första gjort gällande att denna stat har uppfyllt de skyldigheter som följer av artikel 11.2, 11.3 a och c samt 11.4 i direktiv 2000/60 på grund av de åtgärder som vidtagits i den hydrologiska planen för Guadalquivirs 2015–2021 för att återställa en god status hos grundvattenförekomster i det skyddade naturområdet Doñana och för att säkerställa ett hållbart utnyttjande av vattenresurserna genom förvaltning av vattenuttag och samordning av olika instrument för planering när det gäller vattenresurser, jordbruksverksamhet och skydd av naturområden. Konungariket Spanien har i detta avseende påpekat att dessa åtgärders effektivitet har konstaterats i de senaste årliga rapporterna om statusen hos akvifererna i det skyddade naturområdet Doñana.

121 Konungariket Spanien har vidare framhållit att denna stat har vidtagit nya åtgärder sedan upprättandet av den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 i syfte att uppnå de miljömål som fastställs i direktiv 2000/60. Dessa åtgärder innebär en utveckling av ett förfarande för reglering av vattenuttag, utarbetande av en rapport om statusen hos Doñana-akviferen för åren 2017 och 2018, utarbetande av en handling som syftar till att inleda ett offentligt samrådsförfarande, uppföljning av odlade arealer med hjälp av tekniker för fjärranalys, samordning av forskningsarbeten rörande grundvattnen, genomförande av inspektioner, inledande av sanktionsförfaranden och inledande av verkställighetsförfaranden i fall av vattenuttag utan tillstånd, stängning av brunnar för olagligt uttag av vatten, omprövning av ärenden angående beviljade rättigheter för uttag av vatten i vattenförekomsterna i La Rocina och inspektion i ärenden rörande uppsagda rättigheter på outnyttjade rättigheter eller på grund av att villkoren för uttag inte har iakttagits.

122 Konungariket Spanien har vidare påpekat betydelsen av förfarandet för att förklara de tre vattenförekomsterna som vattenförekomster ”som riskerar att inte uppnå en god kvantitativ status”. Den spanska regeringen har påpekat att detta förfarande utgör det starkaste administrativa verktyget för grundvatten som finns tillgängligt i den spanska rättsordningen, eftersom det gör det möjligt att fastställa gränser för vattenuttag, förordna om bildandet av vattenanvändargrupper och anta särskilda åtgärdsprogram för att lösa de problem som upptäckts.

123 Konungariket Spanien har dessutom fäst uppmärksamheten på att det jordbruk som bedrivs i vissa områden som gränsar till det skyddade naturområdet Doñana, särskilt odling av röda bär, utgör regionens huvudsakliga ekonomiska motor. Det rör sig om en konsoliderad sektor som följer gällande lagstiftning på vattenområdet och som inte kan upphöra med hänsyn till dess grundläggande betydelse för regionens ekonomiska bärkraft. Enligt Konungariket Spanien är målet att anpassa denna sektor till de möjligheter som erbjuds genom vattenresurserna i regionen, samtidigt som hänsyn tas till de förbrukare som har lagstadgade rättigheter vad gäller vattenanvändningen.

124 Konungariket Spanien har slutligen bestritt kommissionens påståenden om att de åtgärder för vattenöverföring som denna medlemsstat tillämpar är ineffektiva. Konungariket Spanien anser nämligen att kommissionen grundar sin kritik på uppgifter som inte är korrekta eller som inte har kontrollerats.

b) Domstolens bedömning

125 Domstolen erinrar om att det, efter att ha fastställt klassificeringen av grundvattnets kvantitativa status i enlighet med bilaga V till direktiv 2000/60, ankommer på medlemsstaterna att för de berörda vattenförekomsterna fastställa hur en god kvantitativ status eller åtminstone god ekologisk potential ska uppnås samt hur en försämring av statusen hos dessa vattenförekomster ska förebyggas, i enlighet med artikel 4 i direktivet.

126 I detta syfte ska medlemsstaterna enligt artikel 11.1 i direktiv 2000/60 upprätta åtgärdsprogram som utarbetas för varje avrinningsdistrikt eller för den del av det internationella avrinningsdistriktet som ligger på deras territorium. Dessa program utgör instrument för grundläggande planering som gör det möjligt att hantera den konstaterade påverkan på de berörda vattenförekomsterna och uppnå en god vattenstatus i avrinningsområdena eller i vattenförekomsterna. De ska i detta syfte beakta resultaten av de analyser som föreskrivs i artikel 5 i direktivet för att uppnå de mål som fastställs i artikel 4 i direktivet. Dessutom kan det i åtgärdsprogrammen hänvisas till åtgärder som följer av den lagstiftning som antagits på nationell nivå och som omfattar en medlemsstats hela territorium.

127 Dessa åtgärdsprogram ska innehålla ”grundläggande åtgärder”, såsom minimikrav som ska iakttas enligt artikel 11.3 i direktiv 2000/60 och, vid behov, de ”kompletterande åtgärder” som avses i artikel 11.4 i detta direktiv och som definieras i del B i bilaga VI till direktivet.

128 I förevarande fall har kommissionen för det första ifrågasatt en rad individuella åtgärder som vidtagits av Konungariket Spanien, såsom redogjorts för ovan i punkterna 110–112. Kommissionen har emellertid inte lagt fram någon som helst bevisning som kan visa att de angripna åtgärderna inte är lämpliga för att uppnå en ”god kvantitativ status” för de berörda grundvattenförekomsterna, i den mening som avses i artikel 4.1 b i direktiv 2000/60.

129 Kommissionen har inte heller förklarat varför Konungariket Spanien skulle ha åsidosatt artikel 11.3 a, c och e samt 11.4 i direktiv 2000/60 genom att anta de angripna bestämmelserna eller skälen till att sådana åtgärder har påstått vara otillräckliga mot bakgrund av denna bestämmelse. Kommissionen har nämligen endast ifrågasatt det förhållandet att de åtgärder som har vidtagits huvudsakligen syftar till att reglera problemet med olagligt uttag av vatten, att den särskilda bevattningsplanen för Doñana från år 2014 tillmäter vattenöverföringarna alltför stor betydelse, att de tilldelade resurserna inte är tillräckliga samt bristande insyn hos de spanska myndigheterna i fråga om inspektion och stängning av olagliga brunnar eller problemet med en alltför stor vattenanvändning till följd av turism. Kommissionen har emellertid varken förklarat eller visat varför dessa åtgärder eller de omtvistade åtgärderna skulle vara oförenliga eller otillräckliga enligt artikel 11.3 a, c och e samt 11.4 i direktiv 2000/60.

130 Kommissionen har slutligen gjort gällande att Konungariket Spanien har underlåtit att tillämpa och genomföra en rad åtgärder. Såsom denna medlemsstat har visat, såväl skriftligen som vid förhandlingen, har åtgärder vidtagits och genomförts, särskilt kontroll- och inspektionsåtgärder. Det framgår av handlingarna i målet, närmare bestämt av bilagorna till svaromålet och dupliken, att denna medlemsstat har vidtagit en rad åtgärder för kontroll och inspektion för att få olagligt vattenuttag att upphöra, vilka även inbegriper sanktionsåtgärder.

131 Kommissionen har för det andra gjort gällande att de åtgärder som Konungariket Spanien angav i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 inte innehåller någon lösning på problemet med en alltför stor vattenanvändning till följd av turism, särskilt i kustorten Matalascañas.

Kommissionen har för övrigt hävdat att inverkan av vattenuttag avsett för tätortsförsörjningen på bevarandet av livsmiljöer, på grund av deras geografiska närhet, har visats i olika vetenskapliga studier. Enligt kommissionen är de åtgärder som vidtagits av Konungariket Spanien, bland annat dem som ingår i Doñanas särskilda bevattningsplan från år 2014 och den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, inte lämpliga för att förhindra en försämring av livsmiljöerna och habitaten för skyddade arter.

132 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 162, 180 och 181 i sitt förslag till avgörande, ska medlemsstaterna, enligt bland annat artiklarna 4.1 c och artikel 6 i direktiv 2000/60 och bilaga IV till det direktivet, genom att anta åtgärdsprogram enligt artikel 11 i direktivet, inte bara uppnå de miljömål avseende vatten som fastställs i direktivet, utan även säkerställa att unionslagstiftningen om de berörda skyddade områdena före år 2015 iakttas. Konungariket Spanien var således även skyldigt att genomföra de mekanismer som föreskrivs i direktiv 2000/60 för att uppfylla de mål som fastställts i direktiv 92/43 avseende livsmiljöer i det skyddade naturområdet Doñana före nämnda år.

133 Såsom även framgår av punkterna 152 och 153 ovan åläggs medlemsstaterna genom artikel 6.2 i direktiv 92/43 en allmän skyldighet att i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att undvika försämring av livsmiljöerna och betydande störningar av de arter för vilka områdena har utsetts (dom av den 16 juli 2020, WWF Italia Onlus m.fl., C-411/19, EU:C:2020:580, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

134 Det åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2000/60 ska följaktligen även syfta till att fastställa nödvändiga åtgärder för att förhindra varje försämring av de skyddade områden som avses i direktiv 92/43.

135 Såsom framgår av punkt 155 ovan är det, för att fastställa att artikel 6.2 i direktiv 92/43 har åsidosatts, tillräckligt att kommissionen visar att det är sannolikt eller att det finns en risk för att en handling eller underlåtenhet att vidta en handling leder till en försämring eller betydande störning för de berörda livsmiljöerna eller arterna. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 185 i sitt förslag till avgörande följer härav att det, när det gäller prövningen av huruvida det är nödvändigt att vidta åtgärder enligt artikel 11 i direktiv 2000/60 för att iaktta den skyldighet som följer av artikel 6.2 i direktiv 92/43, inte kan krävas högre beviskrav.

136 Det framgår av handlingarna i målet dels att det finns tillräckliga uppgifter till stöd för att anse att de alltför stora vattenuttag som är avsedda för försörjning av tätortsområdet Matalascañas har skadat bevarandet av de prioriterade livsmiljöer som anges i kod 3170*, såsom mediterrana temporära småvatten i det skyddade området Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), beläget i närheten av denna tätort, dels att Konungariket Spanien inte, i enlighet med artikel 11 i direktiv 2000/60, har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra en eventuell försämring av de skyddade områdena som är belägna i närheten av turistområdet Matalascañas, såsom krävs enligt artikel 4.1 c i detta direktiv.

137 Flera studier som kommissionen har åberopat till stöd för dessa påståenden, vilka bifogats ansökan och svaromålet, bekräftar att vattenuttag avsett för tätortsförsörjning av turistområdet Matalascañas har inverkan på ekosystemen i det skyddade området Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), särskilt på de prioriterade livsmiljöer som anges enligt kod 3170*, det vill säga mediterrana temporära småvatten. I dessa studier framhävs den oroande tendensen med kortare livslängd för de tillfälliga småvattnen i det skyddade naturområdet Doñana och uttorkning av Charco del Toro och våtmarkerna El Brezo, vilka är kopplade till den skadliga inverkan av det

vattenuttag som görs för att försörja turistorten i Matalascañas med dricksvatten, vatten för fritidsändamål eller för bevattning av golfbanor. Enligt dessa studier har de lokala och intensiva vattenuttagen i syfte att försörja hela tätorten i turistområdet Matalascañas även en uppenbar negativ inverkan på grundvattennivån och följaktligen på den naturliga miljöns vattenbehov, såsom vegetation eller översvämning av våtmarker.

138 Av detta följer att kommissionen har styrkt sannolikheten för att det alltför stora vattenuttaget för försörjning av tätorten i Matalascañas-området har medfört betydande störningar för de skyddade livsmiljöerna i det skyddade området Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) som ligger nära turistorten Matalascañas. Denna störning av de skyddade livsmiljöerna borde således, såsom framgår ovan av punkterna 132–134, i enlighet med artikel 11 i direktiv 2000/60, ha beaktats i det åtgärdsprogram som Konungariket Spanien hade utarbetat inom ramen för den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 i syfte att få den redan konstaterade försämringen av skyddade livsmiljöer, såsom mediterrana temporära småvatten, att upphöra enligt artikel 4.1 c i direktivet.

139 Det framgår emellertid av handlingarna i målet att det åtgärdsprogram som Konungariket Spanien har åberopat, såsom det definieras i bilaga 12 till den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, inte innehåller några åtgärder för att få den redan konstaterade försämringen av livsmiljötyperna i det skyddade område som ligger nära Matalascañas att upphöra.

140 Det ska dessutom erinras om att åsidosättandet av artikel 5 i direktiv 2000/60, som redan konstaterats ovan i punkterna 108–110, gör det möjligt att dra slutsatsen att de uppgifter om uttag av vatten som är avsedda för tätorten Matalascañas i den hydrologiska planen i Guadalquivir 2015–2021 inte är tillräckliga för att vidta lämpliga åtgärder för att få den konstaterade försämringen av skyddade livsmiljötyper att upphöra, i den mening som avses i artikel 4.1 c i detta direktiv. I avsaknad av en mer exakt och adekvat bedömning av omfattningen av riskerna med uttag av dricksvatten för turistområdet Matalascañas, hade Konungariket Spanien nämligen under alla omständigheter inte kunnat vidta sådana nödvändiga och effektiva åtgärder som föreskrivs i artikel 11 i nämnda direktiv för att undvika störningar i skyddade områden som ligger när Matalascañas som har samband med uttag av grundvatten.

141 Mot bakgrund av dessa överväganden har Konungariket Spanien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 2000/60, jämförd med artikel 4.1 c i detta direktiv, genom att, i det åtgärdsprogram som upprättats inom ramen för den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, inte föreskriva någon åtgärd för att förhindra störningar av skyddade livsmiljötyper i det skyddade området Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) till följd av uttag av grundvatten för användning i turistområdet Matalascañas.

B. Underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som följer av direktiv 92/43

1. Parternas argument

142 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43, jämförd med artikel 7 i samma direktiv. Kommissionen anser att de spanska myndigheterna inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna i de skyddade områdena i Doñana-regionen, särskilt i Doñana-områdena (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) och Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Den hänskjutande domstolen har preciserat att överutnyttjandet av akviferen Almonte-Marismas

ledde till att vattenmiljöer med dyner i Doñanas nationalpark torkade ut och följaktligen till att de skyddade naturområdena som är beroende av denna akvifer, särskilt flera livsmiljöer och habitat för arter som skyddas genom direktiv 92/43, försämrades.

143 Kommissionen har i detta avseende för det första gjort gällande att den försämring av de skyddade livsmiljöerna i det skyddade naturområdet Doñana som orsakats av överutnyttjande av dess akvifer har visats genom ett stort antal vetenskapliga bevis och genom flera officiella rapporter. Enligt kommissionen har de livsmiljöer som är mest känsliga för uttorkning, genom minskningen av grundvattnet, varit mediterrana temporära småvatten, vilka är skyddade livsmiljöer enligt kod 3170*, samt ytvatten (små vattendrag, kanaler och bifloder) och angränsande livsmiljöer (små skogar och galleriskog). Dessa innehåller en mängd växt- och djurarter som finns i litet antal och som hotas av denna uttorkning.

144 För det andra har kommissionen inte bestritt att klimatförändringarna har kunnat ha en inverkan på den gradvisa försämringen av dessa livsmiljötyper, såsom Konungariket Spanien har hävdat. Kommissionen har emellertid gjort gällande att denna medlemsstat, såsom ”lämpliga åtgärder” i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 92/43, ska vidta åtgärder för att motverka den huvudsakliga orsaken till försämring av livsmiljöerna i det skyddade naturområdet Doñana, det vill säga uttag av grundvatten, även om dessa åtgärder även beaktar den försämring av livsmiljöerna som, parallellt och sekundärt, beror på effekterna av klimatförändringarna.

145 Enligt kommissionen är de åtgärder som vidtagits av Konungariket Spanien, bland annat dem som ingår i Doñanas särskilda bevattningsplan från år 2014 och den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021, inte lämpliga för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för skyddade arter i enlighet med artikel 6.2 i direktiv 92/43. Även om kommissionen har medgett att vissa av de åtgärder som vidtagits av Konungariket Spanien för att återställa de berörda livsmiljöerna, såsom bland annat den gradvisa avvecklingen av planteringar av eukalyptus i det skyddade naturområdet Doñana, förvärv av egendom och deras rätt till tillgång till vatten eller överföring av vatten från andra avrinningsområden, har positiva effekter, anser kommissionen att dessa åtgärder inte alltid är tillräckliga för att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43.

146 Konungariket Spanien har bestritt kommissionens argument och anser att denna stat inte har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet.

147 Konungariket Spanien har för det första bestritt kommissionens påstående att samtliga naturområden i Doñana-regionen är anslutna till akviferen Almonte-Marismas. Konungariket Spanien har preciserat att endast de skyddade områdena Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) och Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) är knutna till denna akvifer, såsom den definieras i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2009–2015.

148 Den har vidare gjort gällande att det motiverade yttrandet endast avsåg akviferen Almonte-Marismas och att omfattningen av en fördragsbrottstalan enligt domstolens praxis inte kan utvidgas utöver föremålet för det motiverade yttrandet. De överväganden som avser kopplingarna och effekterna rörande dessa tre skyddade områden, på grund av minskningen av grundvattennivåerna i nämnda akvifer, kan följaktligen inte godtas vad gäller det skyddade området Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

149 För det andra har Konungariket Spanien gjort gällande att omvandlingen och försämringen av det skyddade området Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) beror på de skador som under förra århundradet drabbade de våtmarksområden som det består av och att de följaktligen inte kan ligga till grund för åsidosättandet av direktiv 92/43. Denna medlemsstat har för övrigt hävdat att stora våtmarksområden och våtmarkssystem för närvarande har återställts på ett miljövänligt sätt tack vare de olika åtgärdsprojekt som tillämpats.

150 För det tredje har Konungariket Spanien gjort gällande att denna stat har vidtagit lämpliga och effektiva åtgärder för att förhindra en försämring av livsmiljöerna och habitaten för skyddade arter i enlighet med artikel 6.2 i direktiv 92/43. Konungariket Spanien har hävdat att dessa åtgärder har bidragit till att lösa problem som rör Doñana-regionen och som uppkommit innan kommissionen utsåg denna region till ett område av gemenskapsintresse. Konungariket Spanien har vidare gjort gällande att det i artikel 2.3 i direktiv 92/43 föreskrivs att åtgärder som vidtas med stöd av detta direktiv ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag.

151 Konungariket Spanien har för det fjärde hävdat att kommissionen inte har styrkt den påstådda försämringen av livsmiljöerna och habitaten för arterna.

2. Domstolens bedömning

152 Enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43 ska medlemsstaterna i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för de mål som fastställs i detta direktiv.

153 Genom denna bestämmelse åläggs medlemsstaterna en allmän skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att i de särskilda bevarandeområdena förhindra försämring av livsmiljöerna och betydande störningar av de arter för vilka områdena har utsetts (dom av den 16 juli 2020, WWF Italia Onlus m.fl., C-411/19, EU:C:2020:580, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

154 Denna allmänna skyldighet motsvarar det mål som eftersträvas inom ramen för unionens miljöpolitik, i enlighet med artikel 191.1 första strecksatsen FEUF, att bevara, skydda och förbättra miljön, samt med principen i artikel 191.2 FEUF att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan.

155 För att fastställa att artikel 6.2 i direktiv 92/43 har åsidosatts följer det emellertid av fast rättspraxis att det inte ankommer på kommissionen att slå fast ett orsakssamband mellan den berörda medlemsstatens handlande eller passivitet och en försämring eller betydande störning för de berörda livsmiljöerna eller arterna. Det är nämligen tillräckligt att kommissionen visar att det är sannolikt eller att det finns en risk för att detta handlande eller denna passivitet kommer att orsaka en försämring eller en betydande störning för dessa livsmiljöer eller arter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2016, kommissionen/Bulgarien, C-141/14, EU:C:2016:8, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

156 Eftersom artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 92/43 säkerställer samma skyddsnivå, är det dessutom kriteriet för en konsekvensprövning enligt artikel 6.3 i direktivet som ska tillämpas. Enligt denna bestämmelse får en plan eller ett projekt endast godkännas om de behöriga myndigheterna har försäkrat sig om att planen eller projektet inte har någon bestående skadlig inverkan på det berörda området eller om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel

om att planen eller projektet inte kommer att ha en sådan verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 117 och där angiven rättspraxis).

157 Under dessa omständigheter ska det prövas huruvida kommissionen har visat att det är sannolikt att uttaget av grundvattnet i Doñana-regionen på ett betydande sätt skulle störa naturliga livsmiljöer eller habitat för arter belägna i de tre skyddade områdena, såsom anges ovan i punkt 12, och, i förekommande fall, huruvida Konungariket Spanien har vederlagt en sådan sannolikhet ur vetenskaplig synvinkel.

158 Det ska inledningsvis påpekas att denna medlemsstat, av de skäl som angetts ovan i punkterna 147 och 148, har gjort gällande att de anmärkningar som kommissionen framfört inom ramen för förevarande fördragsbrott inte kan tas upp till sakprövning i den del de avser området Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Konungariket Spanien har i detta avseende gjort gällande att det motiverade yttrandet endast avsåg åsidosättande av de skyldigheter som följer av direktiv 92/43 vad gäller akviferen Almonte-Marismas och att endast de skyddade områdena Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) och Doñana Norte y Oeste-området (ZEPA/LIC ES6150009) är förbundna med denna akvifer.

159 Kommissionen har tillbakavisat dessa argument och understrukit att området Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) redan från början av det administrativa förfarandet ingick bland de områden som avses i detta fördragsbrott.

160 Enligt domstolens fasta praxis fastställs föremålet för en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF genom kommissionens motiverade yttrande, vilket innebär att talan måste grundas på samma skäl och grunder som detta yttrande (dom av den 8 juli 2010, kommissionen/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, punkt 25, och dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 37).

161 I förevarande fall är det tillräckligt att konstatera att det såväl i uppmaningen till Konungariket Spanien att inkomma med yttrande som i det motiverade yttrandet uttryckligen anges att föremålet för förevarande fördragsbrottstalan avsåg överutnyttjande av grundvattnen i Doñana-regionen och den härav följande försämringen av livsmiljöer och ekosystem i flera områden som skyddas av unionsrätten, särskilt de skyddade områdena Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) och Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Även om det skyddade området Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) inte är kopplat till akviferen Almonte-Marismas, utan till Condados grundvattenförekomst, som omfattas av en annan förvaltningsplan än de som anges i punkt 13 ovan, konstaterar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 38 i sitt förslag till avgörande, att detta är utan betydelse för det aktuella fördragsbrottsförfarandet, eftersom det berörda skyddade området, redan i inledningen av det administrativa förfarandet, var föremål för det aktuella fördragsbrottsförfarandet.

162 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Konungariket Spaniens invändning om rättegångshinder lämnas utan åtgärd. Anmärkningarna avseende underlåtenheten att uppfylla de skyldigheter som följer av direktiv 92/43 ska följaktligen tas upp till sakprövning även i den del de avser det skyddade området Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

163 Vad gäller prövningen i sak har Konungariket Spanien gjort gällande att ombildningarna och försämringen av det skyddade naturområdet Doñana beror på de skador som orsakats de våtmarker som utgör dessa områden under förra århundradet och att de följaktligen inte kan ligga till grund för ett åsidosättande av direktiv 92/43.

164 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 60 i sitt förslag till avgörande kan dessa tidigare ombildningar och en tidigare försämring visserligen inte utgöra ett åsidosättande av artikel 6.2 i direktiv 92/43.

165 Det ska emellertid erinras om att när det gäller områden som kan identifieras som områden av gemenskapsintresse som finns upptagna på de listor som upprättats av kommissionen med stöd av artikel 4.2 i direktiv 92/43, och i synnerhet områden med prioriterade livsmiljötyper, är medlemsstaterna enligt detta direktiv och med hänsyn till direktivets bevarandemål skyldiga att vidta lämpliga skyddsåtgärder för att tillvarata det ekologiska intresse som dessa områden har på nationell nivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2005, Dragaggi m.fl., C-117/03, EU:C:2005:16, punkt 30).

166 Domstolen har även slagit fast att ett område i egenskap av livsmiljö inte ska anses ta skada, i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i direktiv 92/43, när en gynnsam bevarandestatus bibehålls inom detta område. Detta förutsätter ett bibehållande på lång sikt av områdets grundläggande särdrag, vilka har samband med den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att detta område har angetts på listan över områden av gemenskapsintresse, i den mening som avses i direktivet (dom av den 7 november 2018, Holohan, C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 35).

167 I förevarande fall ska det för det första erinras om att kommissionen upptog de skyddade områdena Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) och Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) på listan över områden av gemenskapsintresse den 19 juli 2006 och att artikel 6.2 i direktiv 92/43 följaktligen är tillämplig från och med detta datum enligt artikel 4.5 i direktivet. Den bevisning som kommissionen har lagt fram avseende ett tidigare skede kan således inte beaktas för att fastställa att detta direktiv har åsidosatts.

168 För det andra erinrar domstolen om att medlemsstaterna enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43 åläggs en allmän skyldighet att i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga skyddsåtgärder för att, såsom i förevarande fall, förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, förutsatt att dessa störningar kan ha betydande konsekvenser för de mål som fastställs i detta direktiv.

169 Det framgår emellertid av flera vetenskapliga uppgifter som har fogats till handlingarna i målet att överutnyttjandet av Doñana-akviferen har lett till en minskning av grundvattennivån, vilket har orsakat en permanent störning i de skyddade områdena i det skyddade naturområdet Doñana. Såsom har påpekats i punkt 137 i förevarande dom vittnar flera vetenskapliga studier om den inverkan som uttag av vatten avsett för tätortsförsörjningen i turistområdet Matalascañas har på ekosystemen i det skyddade området Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), särskilt på de prioriterade livsmiljötyper som anges i kod 3170*, det vill säga mediterrana temporära småvatten. Dessa uppgifter bekräftar dels att försämringen av livsmiljöerna består och att dessa livsmiljöers tillstånd fortsätter att försämras på grund av minskningen av grundvattennivån i nämnda akvifer, dels att Konungariket Spanien inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att få sådana försämringar att upphöra.

170 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 70 och 73 i sitt förslag till avgörande borde Konungariket Spanien, för att vederlägga dessa konstateranden, ha lagt fram uppgifter som gör det möjligt att utesluta allt rimligt tvivel om att bibehållandet av den aktuella metoden för utvinning av grundvatten ur vetenskaplig synvinkel inte har någon skadlig inverkan på de skyddade livsmiljöerna. Såsom har påpekats i punkt 156 i förevarande dom krävs enligt direktiv 92/43 en sådan konsekvensprövning såsom den som ska göras enligt artikel 6.3 i direktivet.

171 Såsom framgår av handlingarna i målet har Konungariket Spanien inte genomfört någon studie som uppfyller de krav som följer av denna bestämmelse. Konungariket Spanien har således inte heller visat att upprätthållandet av den aktuella verksamheten med uttag av vatten i det skyddade naturområdet Doñana saknar betydelse för livsmiljöerna i de aktuella skyddade områdena.

172 Mot bakgrund av det ovanstående finner domstolen att kommissionen har styrkt, i den mening som avses i rättspraxis (ovan punkt 155), att det är sannolikt att uttaget av grundvatten i det skyddade naturområdet Doñana har medfört, sedan den 19 juli 2006, en försämring av de skyddade livsmiljöerna i de skyddade områdena Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) och Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) och att Konungariket Spanien inte har vidtagit någon lämplig åtgärd för att förhindra denna försämring.

173 Domstolen konstaterar således att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43 genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att förhindra betydande störningar av de skyddade livsmiljötyper i de skyddade områdena Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) och Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), vilka orsakats av uttag av grundvatten i det skyddade naturområdet Doñana sedan den 19 juli 2006.

174 Mot bakgrund av det ovanstående konstaterar domstolen att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

– enligt artikel 5.1 i direktiv 2000/60, jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till detta direktiv, genom att inte ta hänsyn till olagligt uttag av vatten och uttag av vatten avsett för tätortsförsörjning vid bedömningen av uttag av grundvattnen i Doñana-regionen i samband med den ytterligare karakteriseringen i den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021,

– enligt artikel 11 i direktiv 2000/60, jämförd med artikel 4.1 c i detta direktiv, genom att i det åtgärdsprogram som upprättats inom ramen för den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 inte föreskriva någon åtgärd för att förhindra en störning av de skyddade livsmiljötyperna i det skyddade området Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) genom uttag av grundvatten för användning i turistområdet Matalascañas, och

– enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43 genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att förhindra betydande störningar av de skyddade livsmiljötyperna i de skyddade områdena Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) och Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), vilka orsakats av uttag av grundvatten från det skyddade naturområdet Doñana sedan den 19 juli 2006.

Rättegångskostnader

175 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

176 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, vardera parten bära sina rättegångskostnader.

177 Eftersom kommissionen och Konungariket Spanien i förevarande fall ömsom har tappat målet på vissa punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

– **enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/64/EU av den 17 december 2013, jämförd med punkt 2.2 i bilaga II till detta direktiv, genom att inte ta hänsyn till olagligt uttag av vatten och uttag av vatten avsett för tätortsförsörjning vid bedömningen av uttag av grundvattnen i Doñana-regionen (Spanien) i samband med den ytterligare karakteriseringen i Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 (hydrologisk plan för Guadalquivir 2015–2021), godkänd genom Real Decreto 1/2016 por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (kungligt dekret 1/2016 om godkännande av omarbetningen av de hydrografiska planerna för avrinningsdistrikten Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura och Júcar, samt den spanska delen av avrinningsdistrikten Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana och Ebro), av den 8 januari 2016,**

– **enligt artikel 11 i direktiv 2000/60, jämförd med artikel 4.1 c i detta direktiv, genom att i det åtgärdsprogram som upprättats inom ramen för den hydrologiska planen för Guadalquivir 2015–2021 inte föreskriva någon åtgärd för att förhindra en störning av de skyddade livsmiljötyperna i det skyddade området ”Doñana” med kod ZEPA/LIC ES0000024 genom uttag av grundvatten för användning i turistområdet Matalascañas (Spanien), och**

– **enligt artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att förhindra betydande störningar av de skyddade livsmiljötyperna i de skyddade områdena ”Doñana” med kod ZEPA/LIC ES0000024, ”Doñana Norte y Oeste” med kod ZEPA/LIC ES6150009 och ”Dehesa del Estero y Montes de Moguer” med kod ZEC ES6150012, vilka orsakats av uttag av grundvatten från det skyddade naturområdet Doñana sedan den 19 juli 2006.**

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen och Konungariket Spanien ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter