ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

24 juni 2021 *

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Beschermd natuurgebied Doñana (Spanje) – Richtlijn 2000/60/EG – Kader voor waterbeleid in de Europese Unie – Artikel 4, lid 1, onder b), i), artikel 5 en artikel 11, lid 1, lid 3, onder a), c) en e), en lid 4 – Achteruitgang van de toestand van grondwaterlichamen – Geen nadere karakterisering van de grondwaterlichamen waarvoor een risico op achteruitgang is vastgesteld – Passende basis- en aanvullende maatregelen – Richtlijn 92/43/EEG – Artikel 6, lid 2 – Verslechtering van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten”

In zaak C-559/19,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 22 juli 2019,

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. Hermes, E. Manhaeve en E. Sanfrutos Cano, vervolgens door C. Hermes, E. Manhaeve en M. Jáuregui Gómez als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, aanvankelijk vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz, vervolgens door J. Rodríguez de la Rúa Puig en M.-J. Ruiz Sánchez als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, M. Safjan, P. G. Xuereb, waarnemend rechter van de Eerste kamer, en N. Jääskinen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

* Procestaal: Spaans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 september 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 december 2020,

het navolgende

Arrest

1 In haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens ten eerste artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/64/EU van de Raad van 17 december 2013 (PB 2013, L 353, blz. 8) (hierna: „richtlijn 2000/60"), junctis artikel 1, onder a), van richtlijn 2000/60 en punt 2.1.2 van bijlage V daarbij; artikel 5 van deze richtlijn juncto punt 2.2 van bijlage II daarbij, en artikel 11, lid 1, lid 3, onder a), c) en e), en lid 4, van deze richtlijn, en ten tweede artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7) juncto artikel 7 daarvan, met betrekking tot de grondwaterlichamen en de habitats van het beschermde natuurgebied Doñana (Spanje).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Richtlijn 2000/60

2 Artikel 1 van richtlijn 2000/60 bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

a) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;

[...]

en dat zodoende bijdraagt tot:

– de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water,

[...]"

3 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt in lid 1, onder b) en c), en lid 4:

„1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma:

[...]

b) voor grondwater
   i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel, en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);
   ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle grondwaterlichamen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede grondwatertoestand overeenkomstig de bepalingen van bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen overeenkomstig lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel en onder voorbehoud van toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);
   iii) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer om elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof ten gevolge van menselijke activiteiten om te buigen, teneinde de grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen.

   [...]

c) voor beschermde gebieden

   uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voldoen de lidstaten aan alle normen en doelstellingen, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld.

[...]

4. De in lid 1 gestelde termijnen kunnen met het oog op het gefaseerde bereiken van de doelstellingen voor waterlichamen worden verlengd, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert, wanneer aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

[...]”

4 Artikel 5 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebiedsdistrict of op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict

– een analyse van de kenmerken ervan,

– een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater, en

– een economische analyse van het watergebruik

worden uitgevoerd overeenkomstig de technische specificaties van de bijlagen II en III en dat zij uiterlijk vier jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voltooid zijn.

2. De in lid 1 bedoelde analyses en beoordelingen worden uiterlijk 13 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgewerkt."

5 Artikel 11 van diezelfde richtlijn bepaalt:

„1. Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict, een maatregelenprogramma wordt opgesteld waarin rekening is gehouden met de resultaten van de krachtens artikel 5 voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. Deze maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Een lidstaat kan zo nodig maatregelen nemen die op alle stroomgebiedsdistricten en/of de op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebiedsdistricten van toepassing zijn.

2. Elk maatregelenprogramma omvat de in lid 3 genoemde ‚basismaatregelen' en, waar nodig, ‚aanvullende maatregelen'.

3. ‚Basismaatregelen' zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan en omvatten:

a) de maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de in artikel 10 en deel A van bijlage VI genoemde wetgeving vereist zijn;

[...]

c) maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen teneinde te voorkomen dat de in artikel 4 genoemde doelstellingen niet worden bereikt;

[...]

e) beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwing van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwing. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld. De lidstaten kunnen onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen;

[...]

4. ‚Aanvullende maatregelen' zijn de maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen, teneinde de krachtens artikel 4 vastgestelde doelstellingen te bereiken. Bijlage VI, deel B, bevat een niet-limitatieve lijst van dergelijke maatregelen.

De lidstaten kunnen met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder deze richtlijn vallende wateren nog andere aanvullende maatregelen vaststellen, met inbegrip van maatregelen ter uitvoering van de relevante internationale overeenkomsten, bedoeld in artikel 1.

[…]”

6 Punt 2.1 van bijlage II bij richtlijn 2000/60 heeft als opschrift „Eerste karakterisering” en luidt:

„De lidstaten maken een eerste karakterisering van alle grondwaterlichamen om te beoordelen voor welke doeleinden zij gebruikt worden en in hoeverre zij gevaar lopen niet te voldoen aan de doelstellingen voor ieder grondwaterlichaam van artikel 4. De lidstaten kunnen de grondwaterlichamen ten behoeve van deze eerste karakterisering groeperen. Voor die analyse mag gebruik worden gemaakt van bestaande hydrologische, geologische en bodemkundige gegevens, gegevens over landgebruik, lozing en wateronttrekking en andere gegevens, maar het volgende moet in ieder geval geïdentificeerd worden:

– locatie en grenzen van het grondwaterlichaam of de grondwaterlichamen;

– mogelijke vormen van belasting van de grondwaterlichamen, zoals

  – diffuse bronnen van verontreiniging,

  – verontreiniging uit puntbronnen,

  – onttrekking van water,

[…]

[…]”

7 Punt 2.2 van bijlage II bij deze richtlijn, met als opschrift „Nadere karakterisering”, luidt als volgt:

„Na deze eerste karakterisering maken de lidstaten van de grondwaterlichamen of groepen waterlichamen waarvan is vastgesteld dat zij gevaar lopen, een nadere karakterisering om nauwkeuriger te kunnen beoordelen hoe groot het gevaar is hiervoor en welke maatregelen er krachtens artikel 11 moeten worden genomen. Deze karakterisering moet daartoe relevante gegevens omvatten over de effecten van menselijke activiteiten en, voor zover dienstig, gegevens over:

– geologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van grootte en soort van de geologische eenheden;

– hydrogeologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van doorlaatbaarheid, porositeit en begrenzing;

– kenmerken van de oppervlakteafzettingen en bodems in het stroomgebied waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld, met inbegrip van dikte, porositeit, doorlaatbaarheid, en absorptie-eigenschappen van de afzettingen en bodems;

– stratificatiekarakteristieken van het grondwater in het grondwaterlichaam;

– een inventarisatie van de bijbehorende oppervlaktesystemen, met inbegrip van terrestrische ecosystemen en oppervlaktewaterlichamen waarmee het grondwaterlichaam dynamisch verbonden is;

– schattingen van richtingen en mate van de uitwisseling van water tussen het grondwaterlichaam en bijbehorende oppervlaktesystemen;

– voldoende gegevens om het jaarlijkse gemiddelde van de totale aanvulling op lange termijn te berekenen;

– kenmerken van de chemische samenstelling van het grondwater, inbegrepen de beschrijving van de bijdragen uit menselijke activiteiten. De lidstaten kunnen bij de vastlegging van de natuurlijke achtergrondwaarden voor deze grondwaterlichamen gebruikmaken van typologieën voor de beschrijving van het grondwater."

8 In punt 2.1.2 van bijlage V bij die richtlijn, met het opschrift „Definitie van kwantitatieve toestand", wordt „grondwaterstand" gedefinieerd als volgt:

„De grondwaterstand in het grondwaterlichaam is van dien aard dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt.

Dienovereenkomstig ondergaat de grondwaterstand geen zodanige antropogene veranderingen dat:

– de milieudoelstellingen volgens artikel 4 voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt,

– de toestand van die wateren significant achteruitgaat,

– significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn,

en er kunnen zich tijdelijk, of in een ruimtelijk beperkt gebied voortdurend, veranderingen voordoen in de stroomrichting ten gevolge van veranderingen in de grondwaterstand, maar zulke omkeringen veroorzaken geen intrusies van zout water of stoffen van andere aard en wijzen niet op een aanhoudende, duidelijk te constateren antropogene tendens in de stroomrichting die vermoedelijk tot zulke intrusies zal leiden."

B. Richtlijn 92/43

9 Artikel 1, onder e), van richtlijn 92/43 luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder

[...]

e) *staat van instandhouding van een natuurlijke habitat*: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' van een natuurlijke habitat wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

– het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en

– de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en

– de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i)".

10 Artikel 6 van deze richtlijn bepaalt in de leden 2 en 3:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden."

11 Artikel 7 van deze richtlijn luidt:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake de instandhouding van wilde vogels (PB 1979, L 103, blz. 1)], voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig richtlijn [79/409], indien deze datum later valt."

II. Voorgeschiedenis van het geding en precontentieuze procedure

12 Doñana is een beschermd natuurgebied in het zuidwesten van Spanje (hierna: „beschermd natuurgebied Doñana"). Het omvat zowel het nationale park Doñana, dat is opgericht in 1969, als het natuurpark Doñana, dat is opgericht in 1989 en uitgebreid in 1997. Bij beschikking 2006/613/EG van de Commissie van 19 juli 2006 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de mediterrane biogeografische regio (PB 2006, L 259, blz. 1) heeft de Commissie drie beschermde gebieden van laatstgenoemd park op deze lijst gezet, te weten Doñana, dat als speciale beschermingszone wordt beschouwd (code ZEPA/LIC ES0000024), alsook Doñana Norte y Oeste en Dehesa del Estero y Montes de Moguer, die ook als speciale beschermingszones worden beschouwd (code ZEPA/LIC ES6150009 respectievelijk code ZEC ES6150012). Deze zones worden beschermd door de Unierechtelijke voorschriften inzake natuurbehoud. De niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied van het beschermde natuurgebied Doñana, die als prioritaire habitattypen code 3170* hebben, vormen het ecosysteem dat de zones het best karakteriseert. Het belang van die poelen is internationaal erkend bij de op 2 februari 1971 te Ramsar gesloten overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, en door de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (Unesco), die deze in 1994 heeft opgenomen op de werelderfgoedlijst.

13 Voor de toepassing van richtlijn 2000/60 is het beschermde natuurgebied Doñana in het Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 (stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015) – dat krachtens artikel 13 van deze richtlijn is goedgekeurd bij Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (koninklijk besluit nr. 355/2013 tot goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier) van 17 mei 2013 (BOE nr. 121 van 21 mei 2013, blz. 38229; hierna: „stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015") – opgenomen in één enkel grondwaterlichaam, namelijk Almonte-Marismas (hierna: „watervoerende laag Almonte-Marismas"). Dit plan is vervangen door het Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021), goedgekeurd bij 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 (koninklijk besluit nr. 1/2016 tot goedkeuring van de herziening van de stroomgebiedsbeheerplannen voor Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura en Júcar alsook voor het Spaanse gedeelte van Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana en Ebro) van 8 januari 2016 (BOE nr. 16 van 19 januari 2016, blz. 2972; hierna: „stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021"). In dit tweede plan is de watervoerende laag Almonte-Marismas opgedeeld in vijf grondwaterlichamen: Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte en La Rocina (hierna: „watervoerende laag Doñana").

14 In 2009 heeft de Commissie verschillende klachten ontvangen over de verslechtering van de habitats van het beschermde natuurgebied Doñana. Het ging onder meer om overexploitatie van de grondwaterlichamen van dit gebied, waarmee de waterrijke gebieden van dit natuurgebied in verbinding staan. De bezorgdheden die in deze klachten werden geuit, zijn ook ter kennis gebracht van het Europees Parlement, in de vorm van schriftelijke vragen of petities.

15 Op 17 oktober 2014, aan het eind van een procedure in het kader van het EU-Pilotmechanisme inzake de toepassing van de Europese milieuwetgeving door het Koninkrijk Spanje, heeft de Commissie deze lidstaat een aanmaningsbrief gestuurd om te laten weten dat hij haars inziens niet de verplichtingen was nagekomen die op hem rusten krachtens ten eerste artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60 junctis artikel 1, onder a), van deze richtlijn en punt 2.1.2 van bijlage V hierbij; artikel 5 van deze richtlijn juncto punt 2.2 van bijlage II daarbij, en artikel 11, lid 1, lid 3, onder a), c) en e), en lid 4, van deze richtlijn, en ten tweede artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van richtlijn 92/43, wat zowel de grondwaterlichamen als de habitats van het beschermde natuurgebied Doñana betreft.

16 Op 11 februari 2015 heeft het Koninkrijk Spanje op deze aanmaningsbrief geantwoord.

17 Na het antwoord van het Koninkrijk Spanje te hebben onderzocht, heeft de Commissie die lidstaat op 29 april 2016 een met redenen omkleed advies gestuurd (hierna: „met redenen omkleed advies"), waarin zij bij het standpunt bleef dat zij in haar aanmaningsbrief had geformuleerd, namelijk dat de lidstaat had nagelaten:

– ten eerste de noodzakelijke maatregelen te treffen om achteruitgang van de toestand van de grondwaterlichamen in het beschermde natuurgebied Doñana te voorkomen;

– ten tweede een nadere karakterisering te maken van alle grondwaterlichamen van de watervoerende laag Almonte-Marismas waarvoor een risico op verslechtering bestond;

– ten derde geschikte basis- en aanvullende maatregelen uit te werken en op te nemen in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 en het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, en

– ten vierde passende maatregelen te nemen om achteruitgang te voorkomen van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de beschermde gebieden van de regio Doñana, en met name in Doñana (ZEPA/LIC ES6150000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), die in punt 12 van dit arrest worden genoemd.

18 In dit met redenen omkleed advies heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje gelast de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen vóór 29 juni 2016.

19 Op 9 augustus 2016 heeft het Koninkrijk Spanje op het met redenen omkleed advies geantwoord en de Commissie geïnformeerd over de maatregelen die het had getroffen om voornoemde tekortkomingen te verhelpen en die voornamelijk zouden worden opgenomen in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021. Het heeft ook gewezen op de maatregelen die waren genomen in het kader van het in 2014 goedgekeurde speciale beheerplan voor de irrigatiezones in de noordelijke bosgordel van Doñana (hierna: „speciaal beheerplan van 2014 voor de irrigatie van Doñana").

20 Aangezien de Commissie meende dat de door het Koninkrijk Spanje meegedeelde maatregelen onvoldoende waren om een einde te maken aan de gesignaleerde verslechteringen in het beschermde natuurgebied Doñana, heeft zij op 24 januari 2019 besloten het onderhavige beroep in te stellen.

III. Verzoek om nieuw bewijs te mogen overleggen nadat de schriftelijke behandeling is afgesloten

21 Bij schrijven van 14 april 2021 heeft het Koninkrijk Spanje verzocht om krachtens artikel 128, lid 2 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof nieuw bewijs te mogen overleggen na de sluiting van de schriftelijke behandeling, en het Hof daarbij een document overgelegd met de titel „Eindrapport van de gezamenlijke opvolgingsmissie van het Werelderfgoedcentrum/IUCN/Ramsar van het nationale park Doñana", dat Unesco aan die lidstaat had gezonden op 8 april 2021.

22 Volgens artikel 128, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering dient een partij die nog bewijs wil overleggen of wil aanbieden haar stellingen nader te bewijzen nadat de schriftelijke behandeling is afgesloten, de vertraging waarmee zodanig bewijs wordt ingediend of dit bewijsaanbod wordt gedaan, te motiveren, en kan de president op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, aan de andere partij een termijn stellen voor het innemen van een standpunt ten aanzien van dit bewijs.

23 In casu beschikt het Hof reeds over het merendeel van de informatie die in dat rapport staat, acht het zich voldoende ingelicht om uitspraak te doen en hoeft de zaak niet te worden beslecht op basis van nieuw bewijs waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden. Derhalve dient het verzoek van het Koninkrijk Spanje te worden afgewezen.

IV. Beroep

24 Ter ondersteuning van haar beroep betoogt de Commissie dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan de krachtens richtlijn 2000/60 op deze lidstaat rustende verplichtingen wat de grondwaterlichamen in de beschermde zones van het beschermde natuurgebied Doñana betreft, en evenmin aan de krachtens richtlijn 92/43 op hem rustende verplichtingen wat de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in die zones betreft.

A. Niet-nakoming van de verplichtingen uit richtlijn 2000/60

25 De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje in wezen dat het niet alle door richtlijn 2000/60 geëiste maatregelen heeft vastgesteld om de verslechtering van de grondwaterlichamen in het beschermde natuurgebied Doñana tegen te gaan. Volgens haar is deze verslechtering vooral te wijten aan menselijke activiteiten waardoor het evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater wordt gewijzigd.

26 De Commissie voert drie grieven aan: 1) schending van artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60 junctis artikel 1, onder a), van deze richtlijn en punt 2.1.2 van bijlage V daarbij; 2) schending van artikel 5 van deze richtlijn juncto punt 2.2 van bijlage II daarbij, en 3) schending van artikel 11, lid 1, lid 3, onder a), c) en e), en lid 4, van deze richtlijn.

1. Eerste grief

a) Argumenten van partijen

27 De Commissie betoogt dat het Koninkrijk Spanje in strijd met artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 niet de noodzakelijke maatregelen heeft genomen om de achteruitgang van de toestand van de grondwaterlichamen in het beschermde natuurgebied Doñana te voorkomen. Zij wijst erop dat deze bepaling, gelezen in samenhang met punt 2.1.2 van bijlage V bij deze richtlijn, de lidstaten de verplichting oplegt te voorkomen dat menselijke activiteiten het grondwaterniveau wijzigen en op die manier de terrestrische ecosystemen beschadigen die rechtstreeks van deze waterlichamen afhangen.

28 De Commissie benadrukt in het bijzonder dat het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 en het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015 -2021 aantonen dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

29 Zo heeft deze lidstaat om te beginnen, door in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 foutief te vermelden dat de watervoerende laag Almonte-Marismas in „goede kwantitatieve toestand" verkeerde in de zin van punt 2.1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60, de aanhoudende verslechtering onderschat die werd veroorzaakt door de overexploitatie van de watervoerende lagen in de regio Doñana – namelijk doordat almaar vaker te veel water werd onttrokken ten behoeve van irrigeerbare gronden – en niet de noodzakelijk maatregelen genomen om deze achteruitgang te vermijden. De Commissie benadrukt in dit verband dat de daling van de grondwaterniveaus in die watervoerende laag heeft geleid tot de verzuring van de tijdelijke lagunes, met grote schade tot gevolg voor de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk waren van deze watervoerende laag.

30 Voorts is die achteruitgang bevestigd bij de goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, waarbij de watervoerende laag Almonte-Marismas is opgedeeld in vijf grondwaterlichamen. In dit stroomgebiedsbeheerplan is officieel erkend dat drie van deze waterlichamen, te weten Marismas, Almonte en La Rocina (hierna: „drie waterlichamen"), in slechte kwantitatieve toestand verkeerden en dat twee daarvan, namelijk Marismas en Almonte, ook in slechte chemische toestand verkeerden.

31 Tot slot beklemtoont de Commissie dat volgens een rapport van de Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (openbaar lichaam dat met het waterbeheer in het stroomgebied van de Guadalquivir-rivier is belast, Spanje) de drie waterlichamen, die de watervoerende laag Almonte-Marismas bevoorraden, er momenteel nog steeds op achteruitgaan, en dat er dus nog steeds schade wordt berokkend aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van deze waterlichamen, ook al zijn de in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 bepaalde maatregelen al getroffen.

32 Het Koninkrijk Spanje betwist de argumenten van de Commissie en betoogt dat de verplichtingen van artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60 volledig zijn nagekomen, eerst met het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 en vervolgens met het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021.

33 Ten eerste biedt artikel 4, lid 4, van richtlijn 2000/60 de mogelijkheid ermee te wachten de verplichtingen uit artikel 4, lid 1, onder b), van deze richtlijn na te komen om „doelstellingen voor waterlichamen" gefaseerd te bereiken. Het Koninkrijk Spanje stelt van deze mogelijkheid gebruik te hebben gemaakt, daar het na de inwerkingtreding van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 heeft vastgesteld dat de doelstelling van een goede kwantitatieve toestand van de watervoerende laag Almonte-Marismas met name voor de drie waterlichamen niet kon worden bereikt.

34 Ten tweede zijn passende maatregelen genomen om aan de bepalingen van richtlijn 2000/60 te voldoen en om dus nieuwe verslechtering van de betrokken waterlichamen te vermijden. Zo is de totale wateronttrekking bij de waterlichamen ongeveer 10 % gedaald, zijn de drie waterlichamen waarvoor de doelstelling van een „goede kwantitatieve toestand" niet kan worden bereikt, aangemerkt als waterlichamen „die mogelijk niet in goede kwantitatieve toestand kunnen worden gebracht", is grondwateronttrekking vervangen door oppervlaktewateronttrekking, zijn er sinds 2015 almaar meer inspecties in de regio Doñana om niet-toegestane wateronttrekking te vermijden, zijn er strafdossiers aangelegd en zijn illegale waterputten gesloten. Deze maatregelen zijn doeltreffend gebleken, aangezien het waterlichaam Almonte niet meer voortdurend achteruitgaat en de toestand van de waterlichamen La Rocina en Marismas is verbeterd.

b) Beoordeling door het Hof

35 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat richtlijn 2000/60 een kaderrichtlijn is met als rechtsgrondslag artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192, lid 1, VWEU). De richtlijn stelt gemeenschappelijke beginselen en een algemeen actiekader voor waterbescherming vast en zorgt voor de coördinatie, de integratie en – op langere termijn – de ontwikkeling van algemene beginselen en structuren voor de bescherming en het duurzame gebruik van water in de Europese Unie. De gemeenschappelijke beginselen en het globale actiekader die in de richtlijn worden vastgesteld, moeten daarna verder worden ontwikkeld door de lidstaten door middel van specifieke maatregelen die worden genomen binnen de in die richtlijn gestelde termijnen. De richtlijn beoogt evenwel geen volledige harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake water (arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Richtlijn 2000/60 heeft volgens artikel 1, onder a), ervan tot doel een kader vast te stellen voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd (arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 36).

37 De uiteindelijke doelstelling van richtlijn 2000/60 is dus om door een gecoördineerd optreden een „goede toestand" van alle wateren in de Unie, inclusief grondwater, te bereiken.

38 De milieudoelstellingen die de lidstaten voor grondwater moeten bereiken, worden gepreciseerd in artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60.

39 In deze bepaling zijn twee afzonderlijke maar intrinsiek met elkaar verbonden verplichtingen neergelegd. Ten eerste moeten de lidstaten op grond van punt i) van deze bepaling de nodige maatregelen ten uitvoer leggen met de bedoeling de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle

grondwaterlichamen te voorkomen. Ten tweede moeten zij op grond van de punten ii) en iii) van deze bepaling alle grondwaterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen met de bedoeling uiterlijk eind 2015 een goede toestand te bereiken. Bijgevolg vormt de eerste verplichting – in artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 – een verplichting om de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen, en de tweede verplichting – in artikel 4, lid 1, onder b), ii) en iii) – van deze richtlijn, een verplichting om die toestand te verbeteren (zie in die zin arrest van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punt 69).

40 Bovendien koppelt artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60 de door de lidstaten krachtens deze bepaling te nemen beschermingsmaatregelen om de achteruitgang van de toestand van grondwaterlichamen te voorkomen, aan een voorafgaand beheerplan voor het betrokken stroomgebiedsdistrict (zie in die zin arrest van 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, punt 52).

41 Voorts zij eraan herinnerd dat richtlijn 2000/60, om te waarborgen dat de lidstaten de door de Uniewetgever nagestreefde kwaliteitsdoelstellingen verwezenlijken, namelijk het behoud of herstel van een goede kwantitatieve en chemische toestand van het grondwater, een reeks bepalingen bevat – waaronder de artikelen 5 en 11 alsook de bepalingen van bijlage V – waarbij een ingewikkelde procedure is ingevoerd die bestaat uit meerdere, in detail geregelde fasen, teneinde de lidstaten in staat te stellen de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen op basis van de bijzonderheden en kenmerken van de waterlichamen op hun grondgebied (zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punten 41 en 42).

42 Tot slot volgt uit de bewoordingen, de systematiek en het doel van artikel 4 van richtlijn 2000/60 dat de verplichtingen van artikel 4, lid 1, onder a) en b), van deze richtlijn voor oppervlaktewateren en voor grondwater een dwingend karakter hebben (zie in die zin arrest van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punt 72).

43 Hieruit volgt dat artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60, zoals de Commissie betoogt, niet slechts in programmatische bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheerplanning formuleert, maar, zodra de ecologische toestand van het betrokken waterlichaam is bepaald, dwingende gevolgen sorteert in elke fase van de procedure die door die richtlijn wordt voorgeschreven (arrest van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punt 73).

44 In het kader van deze grief verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje enkel niet te hebben voldaan aan de verplichting van artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 om de achteruitgang van de toestand van de grondwaterlichamen te voorkomen.

45 Bijgevolg moet nu al het argument van het Koninkrijk Spanje worden afgewezen dat artikel 4, lid 4, van richtlijn 2000/60 deze lidstaat de mogelijkheid bood om ermee te wachten de verplichtingen uit artikel 4, lid 1, onder b), van deze richtlijn na te komen voor met name de drie waterlichamen in het beschermde natuurgebied Doñana. Zoals de advocaat-generaal in punt 153 van haar conclusie heeft opgemerkt, geldt deze uitzondering op de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60 immers enkel voor de verplichting tot verbetering in punt ii) van die bepaling, en niet voor de verplichting tot voorkoming van achteruitgang in punt i) ervan, die volgens de Commissie in casu niet is nagekomen.

46 Wat betreft de vraag of het Koninkrijk Spanje in strijd met artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 niet heeft voldaan aan de verplichting om de achteruitgang van de toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana te voorkomen, moet om te beginnen worden herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de Commissie in een niet-nakomingsprocedure de gestelde niet-nakoming moet aantonen en de gegevens moet aandragen die het Hof nodig heeft om uit te maken of er sprake is van niet-nakoming, en dat zij zich daarbij niet kan baseren op een of ander vermoeden [zie in die zin arrest van 5 maart 2020, Commissie/Cyprus (Opvang en zuivering van stedelijk afvalwater), C-248/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:171, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

47 Vervolgens moet de lidstaat alleen wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangevoerd om het bestaan van de gestelde niet-nakoming aan te tonen, het aldus overgelegde bewijs en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd betwisten [zie naar analogie arrest van 28 maart 2019, Commissie/Ierland (Systeem voor opvang en behandeling van afvalwater), C-427/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:269, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

48 Tot slot blijkt volgens de rechtspraak uit de opzet van artikel 4 van richtlijn 2000/60 dat verslechteringen, ook al zijn ze tijdelijk, slechts onder strenge voorwaarden zijn toegestaan en dat de drempel waarboven er sprake is van niet-nakoming van de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen, laag moet zijn (zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 67).

49 Zoals de advocaat-generaal in de punten 123 tot en met 134 van haar conclusie heeft aangegeven, veronderstelt het in die bepaling gehanteerde begrip „achteruitgang” in de context van grondwater dat al in slechte staat verkeert, dat het reeds bestaande tekort nóg toeneemt en dat er dus méér overexploitatie is dan voordien. Dat er geen evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van het grondwater is, betekent daarbij dat een grondwaterlichaam niet in een goede kwantitatieve toestand verkeert als gedefinieerd in punt 2.1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60, maar vormt op zich niet een achteruitgang in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), i), van deze richtlijn. De vaststelling van de noodzakelijke maatregelen om dat evenwicht en dus een goede grondwatertoestand te bereiken, zoals het stopzetten van bovenmatige wateronttrekking, behoort tot de verbeteringsverplichting van artikel 4, lid 1, onder b), ii). Zolang de overexploitatie van een in slechte kwantitatieve toestand verkerend grondwaterlichaam niet toeneemt, gaat die toestand er dus niet op achteruit op een manier die in strijd is met de verplichting van artikel 4, lid 1, onder b), i), van de richtlijn.

50 De Commissie meent dat er sprake is van een achteruitgang van de toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60, ten eerste omdat de kwantitatieve toestand van de watervoerende laag Almonte-Marismas fout zou zijn omschreven in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015, ten tweede omdat in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 zou staan aangegeven dat de drie waterlichamen in „slechte kwantitatieve toestand” verkeren, en ten derde omdat de toestand van de drie waterlichamen achteruit zou zijn gegaan doordat het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 onvoldoende maatregelen zou bevatten.

1) Foute beschrijving van de kwantitatieve toestand van de watervoerende laag Almonte-Marismas in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015

51 De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje ten eerste in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 ten onrechte te hebben aangegeven dat de watervoerende laag Almonte-Marismas in een „goede kwantitatieve toestand" verkeerde in de zin van punt 2.1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60, en bijgevolg onterecht te hebben vastgesteld dat de grondwaterstand van deze watervoerende laag niet zodanig door menselijke activiteit was gewijzigd dat daardoor de milieudoelstellingen van deze richtlijn niet zouden worden behaald, of geen milieuschade kon berokkenen aan de ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk daarvan zijn. Volgens de Commissie vormt deze verkeerde kwalificatie het bewijs dat het Koninkrijk Spanje niet heeft aangetoond de noodzakelijke maatregelen te hebben genomen om de achteruitgang van de toestand van de grondwaterlichamen in de regio Doñana te voorkomen en met name de bovenmatige wateronttrekking te verminderen.

52 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, bestonden er op het moment van goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 – te weten op 17 mei 2013 – voldoende aanwijzingen dat de watervoerende laag Almonte-Marismas niet voldeed aan de voorwaarden om te worden aangemerkt als een waterlichaam in „goede kwantitatieve toestand" in de zin van punt 2.1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60.

53 De Commissie heeft als bijlage bij haar verzoekschrift namelijk een aantal documenten van verschillende wetenschappelijke en officiële bronnen overgelegd die aantonen dat het risico bestond dat de watervoerende laag Almonte-Marismas ten tijde van de goedkeuring van dat plan de doelstellingen van richtlijn 2000/60 niet zou bereiken vanwege antropogene veranderingen en meer bepaald de bovenmatige wateronttrekking voor irrigeerbare gronden in de regio Doñana.

54 Bovendien was het Spaanse waterbestuur, zoals de Commissie betoogt, in het ruimtelijkeordeningsplan voor de regio Doñana – goedgekeurd bij 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 (koninklijk besluit nr. 341/2003 van de regering van de autonome gemeenschap Andalusië tot goedkeuring van het ruimtelijkeordeningsplan voor de regio Doñana en tot oprichting van een toezichtscommissie) van 9 december 2003 (BOJA nr. 22 van 3 januari 2004, blz. 2866) – reeds aangeraden om de gehele watervoerende laag Almonte-Marismas als overgeëxploiteerd of potentieel overgeëxploiteerd aan te merken, om zo het gevaar voor overexploitatie en verslechtering van de waterkwaliteit van die watervoerende laag te verkleinen.

55 Niettegenstaande het feit dat de in de punten 53 en 54 van dit arrest genoemde elementen, die dateren van 2003, 2008, 2009 en 2012, kunnen aantonen dat de watervoerende laag Almonte-Marismas ten tijde van de goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 niet in een „goede kwantitatieve toestand" in de zin van punt 2.1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60 verkeerde, kan uit die elementen niet worden afgeleid dat de verkeerde beschrijving van de kwantitatieve toestand van die watervoerende laag in dat plan tot gevolg heeft gehad dat de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana erop zijn achteruitgegaan, zoals gedefinieerd in punt 48 van dit arrest.

56 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen door in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana verkeerd te hebben beschreven.

2) Kwalificatie „slechte kwantitatieve toestand" van de drie waterlichamen in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021

57 De Commissie betoogt dat het bewijs van de verslechtering van de kwantitatieve toestand van de watervoerende laag Almonte-Marismas zit in het feit dat deze watervoerende laag bij de goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, in januari 2016, is onderverdeeld in vijf waterlichamen, waarbij de kwantitatieve toestand van de drie waterlichamen is aangemerkt als „slecht" in de zin van punt 2.1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60. Volgens de Commissie wijst de aanpassing van dit plan er impliciet op dat de toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana erop was achtergegaan in vergelijking met de toestand die was beschreven in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015.

58 Dit betoog kan echter niet worden aanvaard.

59 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt namelijk dat de nieuwe omschrijving van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana louter het gevolg is van het feit dat de gehele watervoerende laag Almonte-Marismas voor de beoordeling ervan is opgedeeld in vijf aparte waterlichamen. Hierdoor is de slechte kwantitatieve toestand van de drie waterlichamen immers duidelijk geworden, terwijl de watervoerende laag Almonte-Marismas in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 in haar geheel was beoordeeld en de kwantitatieve toestand daarvan als goed werd beschouwd.

60 Zoals het Koninkrijk Spanje heeft vastgesteld, is na de goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 uit de geleidelijk verzamelde informatie gebleken dat dit plan technisch onnauwkeurig was wat de eerste maatregelen ter uitvoering van richtlijn 2000/60 betrof. Daarom is de watervoerende laag Almonte-Marismas in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 opgedeeld in vijf aparte waterlichamen, om de territoriale problemen gemakkelijker te kunnen lokaliseren, om nauwkeuriger te kunnen aanduiden voor welke zones het risico bestaat dat de doelstellingen van die richtlijn niet worden bereikt en om op die manier een efficiëntere en geschiktere oplossing uit te werken, die er in essentie in bestaat grondwateronttrekking terug te dringen.

61 Bovendien tonen de door de Commissie verstrekte bewijzen niet aan dat de drie waterlichamen die worden geacht in „slechte kwantitatieve toestand" te verkeren, vóór de opdeling van de watervoerende laag Almonte-Marismas in betere staat waren. Uit punt 52 van dit arrest blijkt juist dat de door de Commissie overgelegde documenten bewijzen dat er vóór de goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 genoeg aanwijzingen bestonden dat deze watervoerende laag niet in goede kwantitatieve toestand verkeerde. Derhalve kan uit het feit dat de kwantitatieve toestand van de drie waterlichamen in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 als slecht wordt omschreven, niet worden afgeleid dat deze toestand nog slechter is geworden dan de toestand die werd beschreven in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015.

62 Hieruit volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de wijziging van de kwalificatie „goede kwantitatieve toestand" van de watervoerende laag Almonte-Marismas zoals die in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 was opgenomen, in de vermelding in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 dat de drie waterlichamen in „slechte kwantitatieve toestand" verkeerden, het gevolg is geweest van een achteruitgang van de toestand van die watervoerende laag, zoals gedefinieerd in punt 48 van dit arrest.

3) Achteruitgang van de waterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana doordat in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 ontoereikende maatregelen zouden zijn opgenomen

63 De Commissie betoogt dat doordat bij het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 ontoereikende maatregelen zijn genomen, de „achteruitgang" in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 nog steeds voortduurt en er nog geen inhaalbeweging is ingezet, met het risico dat de goede kwantitatieve toestand van de drie waterlichamen niet wordt bereikt binnen de in die richtlijn gestelde termijnen.

64 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van niet-nakoming moet worden beoordeeld aan de hand van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof geen rekening kan houden met daarna opgetreden wijzigingen [zie arrest van 28 maart 2019, Commissie/Ierland (Systeem voor opvang en behandeling van afvalwater), C-427/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:269, punt 140 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

65 In casu is de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn vastgesteld op 29 juni 2016 en kan er dus geen rekening worden gehouden met een deel van de gegevens die de Commissie heeft overgelegd om de continue achteruitgang van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana aan te tonen, in het bijzonder niet met de meeste Spaanstalige persartikelen en rapporten van de niet-gouvernementele organisatie World Wildlife Fund (WWF), die informatie over 2017, 2018 en 2019 bevatten.

66 Aangaande de vraag of het Koninkrijk Spanje zijn verplichting tot voorkoming van achteruitgang van de toestand van die waterlichamen niet is nagekomen vóór 29 juni 2016, is de Commissie in wezen van mening dat de actuele, aanhoudende achteruitgang van de kwantitatieve toestand van deze waterlichamen wordt aangetoond door de voortdurende overonttrekking van grondwater in de regio Doñana en door de verslechtering van de oppervlaktewateren en ecosystemen.

67 Wat de aanhoudende overonttrekking van grondwater in de regio Doñana betreft, betoogt de Commissie dat verschillende bewijselementen afkomstig van wetenschappelijke studies, rapporten van de Spaanse autoriteiten en persartikels waarvan de kopieën als bijlage bij het verzoekschrift zijn gevoegd, bevestigen dat de geïrrigeerde oppervlakte in de regio Doñana sinds 2000 langzaam maar zeker toeneemt.

68 Hoewel dergelijke elementen inderdaad aanwijzingen kunnen vormen voor een aanhoudende overexploitatie van de watervoerende laag Almonte-Marismas, wordt daarmee niet aangetoond dat die overexploitatie nog verder is toegenomen en dat dit sinds de goedkeuring op 8 januari 2016 van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 een achteruitgang van die watervoerende laag heeft veroorzaakt.

69 In de documenten die de Commissie heeft overgelegd, met name in het in april 2017 opgestelde rapport van het openbaar lichaam dat met het waterbeheer in het stroomgebied van de Guadalquivir-rivier is belast over de toestand van de watervoerende laag Almonte-Marismas in het hydrologische jaar 2015-2016 en in het rapport van de Defensor del Pueblo (ombudsman van Spanje) van 10 augustus 2018, die als bijlage bij het verzoekschrift zijn gevoegd, wordt immers slechts gewaarschuwd dat het constante gebruik van de grondwatervoorraden een bedreiging vormt voor de goede toestand van deze watervoerende laag en van de terrestrische ecosystemen die ervan afhankelijk zijn, met het risico dat de drie waterlichamen die worden geacht in een slechte kwantitatieve toestand te zijn, niet terug in goede kwantitatieve toestand kunnen worden gebracht. Het feit dat grondwaterlichamen in een slechte kwantitatieve toestand blijven, betekent evenwel op zich niet, zoals in punt 49 van dit arrest is opgemerkt, dat die toestand verder is achteruitgegaan sinds de goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021.

70 Bovendien is het zo dat, zoals de advocaat-generaal in punt 130 van haar conclusie heeft opgemerkt, wanneer de kwantitatieve toestand van het grondwater slecht is, de in artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 bedoelde verplichting tot voorkoming van achteruitgang van deze toestand niet kan betekenen dat de overonttrekking van het grondwater zodanig moet worden teruggedrongen dat het evenwicht tussen de onttrekking en de aanvulling van het grondwater wordt bereikt. Dit evenwicht beantwoordt aan de definitie van een goede kwantitatieve toestand in de zin van punt 2.1.2, eerste volzin, van bijlage V bij deze richtlijn, die moet worden bereikt in het kader van de in artikel 4, lid 1, onder b), ii) en iii), ervan bedoelde verbeteringsverplichting, waarvan de naleving niet wordt betwist in deze grief.

71 Derhalve volgt uit het voorgaande dat wanneer grondwaterlichamen in slechte kwantitatieve toestand verkeren, hetgeen ook is vastgesteld in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, de in artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 neergelegde verplichting tot voorkoming van achteruitgang van de kwantitatieve toestand van die waterlichamen enkel impliceert dat er niet nog meer grondwater wordt onttrokken, zodat de oorzaken van de vastgestelde slechte kwantitatieve toestand niet nog erger worden. De Commissie heeft echter niet bewezen dat de grondwateronttrekking is toegenomen na de goedkeuring van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 of dat de oorzaken van de slechte kwantitatieve toestand van de watervoerende laag Almonte-Marismas zijn verergerd.

72 Het Koninkrijk Spanje heeft daarentegen controlegegevens van het met het waterbeheer in het stroomgebied van de Guadalquivir belast openbaar lichaam verstrekt waaruit blijkt dat, althans sinds 2015, de indicator van de toestand van de grondwaterlichamen van de watervoerende laag Almonte-Marismas weer in de richting van zijn vroegere niveaus gaat, een tendens die waarneembaar is voor zowel alle grondwaterlichamen van de watervoerende laag Almonte-Marismas samen als de drie waterlichamen, in het bijzonder La Rocina. Derhalve moet worden vastgesteld dat volgens de beschikbare officiële registers de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana sinds ongeveer 2015 zeer lichtjes in positieve zin evolueren dankzij de concrete maatregelen die zijn uitgevoerd om de grondwateronttrekking in de regio Doñana te verminderen.

73 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden geoordeeld dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de slechte kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana, in strijd met de in artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 neergelegde verplichting tot voorkoming van achteruitgang van het grondwater, door toegenomen onttrekking verder is verergerd.

74 Wat de achteruitgang van het oppervlaktewater en van de ecosystemen betreft, moet samen met de advocaat-generaal in punt 149 van haar conclusie worden opgemerkt dat deze verslechteringen aanwijzingen kunnen vormen voor een slechte kwantitatieve toestand van het betrokken grondwaterlichaam, maar niet voor verdere verslechteringen van die toestand. De Commissie heeft trouwens evenmin aangetoond dat deze aanwijzingen bewijzen dat de slechte kwantitatieve toestand van alle grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana is verergerd.

75 Bijgevolg heeft de Commissie niet aangetoond dat de drie waterlichamen er naar aanleiding van de in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 vastgestelde maatregelen op zijn achteruit gegaan.

76 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan zijn verplichting om de achteruitgang van de toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana te voorkomen in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60.

2. Tweede grief

a) Argumenten van partijen

77 Volgens de Commissie heeft het Koninkrijk Spanje artikel 5, lid 1, van richtlijn 2000/60 juncto punt 2.2 van bijlage II bij deze richtlijn onjuist toegepast door geen nadere karakterisering te hebben uitgevoerd van de grondwaterlichamen van de regio Doñana waarvoor het gevaar bestond dat de doelstellingen van deze richtlijn niet zouden worden behaald, en bijgevolg niet de maatregelen te hebben vastgesteld die nodig zijn om de doelstellingen van deze richtlijn te behalen.

78 Zij verwijt het Koninkrijk Spanje in wezen dat het de gevolgen van de wateronttrekking voor de grondwaterlichamen van de regio Doñana in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 heeft onderschat, en dat het niet heeft aangegeven voor welke grondwaterlichamen het risico bestond dat die doelstellingen niet zouden worden behaald. Volgens de Commissie heeft deze eerste, ontoereikende karakterisering tot gevolg gehad dat het Koninkrijk Spanje geen nadere karakterisering heeft uitgevoerd, zoals punt 2.2 van bijlage II bij richtlijn 2000/60 nochtans vereist, wat er op zijn beurt toe heeft geleid dat niet de nodige maatregelen zijn genomen om voornoemde doelstellingen te bereiken.

79 Bovendien biedt de karakterisering die in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 is uitgevoerd, geen oplossing voor de schending van de bepalingen van richtlijn 2000/60, aangezien deze nieuwe karakterisering onvolledig blijft en niet aan alle vereisten van deze richtlijn voldoet, bijvoorbeeld in verband met de correcte bepaling van de kwantitatieve toestand van de betrokken grondwaterlichamen. De Commissie merkt in dit verband ten eerste op dat bij de opdeling van de watervoerende laag Almonte-Marismas in vijf

aparte grondwaterlichamen geen voldoende nauwkeurige omschrijving is gegeven van de chemische en de kwantitatieve toestand van deze waterlichamen, waardoor de doelstellingen van richtlijn 2000/60 dus niet kunnen worden bereikt, ten tweede dat de op het moment van de karakterisering van die waterlichamen beschikbare wetenschappelijke informatie ontoereikend was, en ten derde dat de analyse van de druk en de effecten van de onttrekkingen op de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana ernstige tekortkomingen vertoont.

80 De Commissie maakt daaruit op dat de Spaanse autoriteiten de kwantitatieve toestand van die waterlichamen onjuist hebben geëvalueerd, aangezien een geschikte evaluatie duidelijk zou hebben gemaakt dat voor alle betrokken waterlichamen het risico bestond dat de milieudoelstellingen van richtlijn 2000/60 niet zouden worden behaald.

81 Het Koninkrijk Spanje betwist deze argumenten en voert aan dat het wel degelijk heeft voldaan aan de verplichting van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2000/60 om een eerste karakteriseringsstudie van de betrokken grondwaterlichamen te verrichten overeenkomstig de technische specificaties van de bijlagen II en III bij deze richtlijn. Deze studie is aanvankelijk uitgevoerd in 2013, in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015, en vervolgens in 2016, in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021.

82 Het heeft met name een passende eerste karakterisering uitgevoerd van de grondwaterlichamen van het stroomgebiedsdistrict Doñana. In het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 werd de watervoerende laag Almonte-Marismas in haar geheel aangemerkt als verkerende in een „goede kwantitatieve toestand", waardoor de lidstaat geen nadere karakteriseringsstudie overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2000/60 hoefde te verrichten. Bovendien werd die watervoerende laag in artikel 4, lid 3, van dat stroomgebiedsbeheerplan gerekend tot de strategische grondwaterlichamen die in essentie zijn voorbehouden voor menselijke consumptie.

83 Voorts betoogt het Koninkrijk Spanje dat bij de herziening in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 de karakterisering van de watervoerende laag Almonte-Marismas is gewijzigd en deze watervoerende laag is opgesplitst, en wel om hydrogeologische redenen en om redenen van milieubescherming en grondgebruik en -beheer. Deze opsplitsing in vijf afzonderlijke grondwaterlichamen heeft het mogelijk gemaakt de toestand van elk van deze waterlichamen nauwkeuriger en representatiever te beoordelen en het in dat stroomgebiedsbeheerplan vastgestelde maatregelenprogramma doeltreffender toe te passen. Volgens het Koninkrijk Spanje is deze karakterisering van de watervoerende laag Almonte-Marismas niet alleen volledig in overeenstemming met de bepalingen van richtlijn 2000/60, maar ook passend en toereikend om te beoordelen in welke mate die voldoet aan de doelstellingen van deze richtlijn.

84 Ten slotte betoogt het Koninkrijk Spanje, dat stelt dat de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde karakterisering is verricht aan de hand van talrijke hydrologische studies met gegevens en informatie die qua omvang en kwaliteit moeilijk te vergelijken zijn met die van andere hydrologische plannen in Spanje, dat deze studies in het kader van de onderhavige procedure als een geldige bron van informatie moeten worden beschouwd.

b) Beoordeling door het Hof

85 Om aan de milieudoelstellingen van artikel 4 van richtlijn 2000/60 te voldoen moeten de lidstaten een totaaloverzicht hebben van de kenmerken van de betrokken waterlichamen.

86 Daartoe bepalen de lidstaten om te beginnen overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 2000/60 de afzonderlijke stroomgebieden, wijzen ze die aan afzonderlijke districten toe en wijzen ze de bevoegde autoriteiten aan.

87 Vervolgens stellen ze een karakterisering van de waterlichamen op, als bedoeld in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2000/60 en de bijlagen II en III daarbij. Volgens deze bepaling moet elke lidstaat er zorg voor dragen dat voor elk stroomgebiedsdistrict op zijn grondgebied een analyse van de kenmerken ervan, een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het grondwater en een economische analyse van het watergebruik worden uitgevoerd overeenkomstig met name de technische specificaties in die bijlagen II en III.

88 Volgens lid 2 van artikel 5 van die richtlijn worden de in lid 1 van dat artikel bedoelde analyses en beoordelingen uiterlijk 13 jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgewerkt.

89 Wat die technische specificaties betreft, moet worden opgemerkt dat in punt 2 van bijlage II bij richtlijn 2000/60 uitvoerig wordt beschreven welke voorschriften de lidstaten bij de eerste en, zo nodig, de nadere karakterisering van de grondwaterlichamen moeten naleven.

90 Zo geeft punt 2.1 van bijlage II bij die richtlijn details over de eerste karakterisering van alle grondwaterlichamen, die ertoe strekt te beoordelen voor welke doeleinden zij worden gebruikt en hoe groot het gevaar is dat zij niet voldoen aan de doelstellingen voor ieder grondwaterlichaam van artikel 4 van die richtlijn.

91 Volgens punt 2.2 van bijlage II bij richtlijn 2000/60 moeten de lidstaten, na die eerste karakterisering van alle grondwaterlichamen, een nadere karakterisering maken van de grondwaterlichamen waarvoor het gevaar bestaat dat zij niet voldoen aan de voormelde doelstellingen, om nauwkeuriger te kunnen beoordelen hoe groot het gevaar hiervoor is en welke maatregelen er krachtens artikel 11 van deze richtlijn moeten worden genomen. De nadere karakterisering moet relevante gegevens bevatten over de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van die waterlichamen en, voor zover dienstig, over andere kenmerken van de betrokken grondwaterlichamen.

92 Met deze grief verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje ten eerste geen nadere karakterisering te hebben verricht in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015, en ten tweede een onvolledige karakterisering te hebben verricht in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021.

93 Om te beginnen zij er samen met de advocaat-generaal in punt 80 van haar conclusie aan herinnerd dat uit artikel 5, lid 1, en artikel 13, lid 6, van richtlijn 2000/60 alsook uit bijlage VII daarbij blijkt dat de karakterisering van de grondwaterlichamen moet gebeuren vóórdat het beheerplan wordt opgesteld en dus als uitgangspunt dient voor de inhoud van dit plan.

94 Zoals in punt 52 van dit arrest is vermeld, blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier bovendien dat er op het moment van de opstelling van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 voldoende aanwijzingen bestonden dat de watervoerende laag Almonte-Marismas, zoals omschreven in dit plan, overgeëxploiteerd werd en dat het gevaar bestond dat de doelstellingen van richtlijn 2000/60 niet zouden worden bereikt. Dienaangaande moet worden geconstateerd dat in het ruimtelijkeordeningsplan voor de regio Doñana, dat in punt 54 van dit arrest wordt genoemd, werd voorgesteld om deze watervoerende laag (potentieel) overgeëxploiteerd te verklaren. Voorts citeert de Commissie in haar repliek twee rapporten van het Instituto Geológico y Minero de España (instituut voor geologie en mijnkunde, Spanje) en de Consejo Superior de Investigaciones Científicas (hoge raad voor wetenschappelijk onderzoek, Spanje) van respectievelijk 2009 en 2017, die zij als bijlage bij het verzoekschrift heeft gevoegd, waarin reeds was vastgesteld dat er aan die watervoerende laag te veel grondwater werd onttrokken.

95 Het Koninkrijk Spanje geeft in dit verband toe dat het risico op het niet bereiken van de doelstellingen van richtlijn 2000/60 reeds ter sprake kwam in een eerste in 2004 en 2005 gepubliceerd rapport dat was opgesteld in het kader van de in artikel 5, lid 1, van deze richtlijn bedoelde karakterisering van de grondwaterlichamen. Toch was die lidstaat, na een globale beoordeling van de watervoerende laag Almonte-Marismas, in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 van oordeel dat deze in haar geheel in een „goede kwantitatieve toestand" verkeerde, waardoor hij geen nadere karakteriseringsstudie hoefde te maken overeenkomstig artikel 5 van die richtlijn. Voorts stelt het Koninkrijk Spanje dat deze beoordeling is gecorrigeerd en verbeterd zodra het nauwkeurigere informatie heeft gekregen, en dat het de publicatie van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 overeenkomstig het tijdschema van richtlijn 2000/60 heeft moeten afwachten om de vastgestelde verbeteringen te melden.

96 Zoals uit de punten 84 tot en met 87 van de conclusie van de advocaat-generaal blijkt, kon het Koninkrijk Spanje met de in het vorige punt genoemde „globale beoordeling" echter niet het risico uitsluiten dat de watervoerende laag Almonte-Marismas of delen daarvan mogelijk niet voldeden aan de doelstellingen van artikel 4 van die richtlijn. Dit risico had volgens punt 2.1 van bijlage II daarbij dan ook moeten worden vastgesteld bij de eerste karakterisering van alle grondwaterlichamen die richtlijn 2000/60 eist.

97 Voorts dient er, zoals ook de advocaat-generaal in punt 87 van haar conclusie heeft opgemerkt, volgens punt 2.2 van bijlage II bij richtlijn 2000/60 een nadere karakterisering te worden gemaakt wanneer er voor de betrokken grondwaterlichamen een risico op een slechte kwantitatieve toestand bestaat, dat wil zeggen wanneer het risico bestaat dat een waterlichaam de doelstellingen van artikel 4 van deze richtlijn niet behaalt. Bijgevolg kan het Koninkrijk Spanje niet aanvoeren dat een dergelijke nadere karakterisering van de betrokken grondwaterlichamen noodzakelijk, passend noch opeisbaar was in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015; voormeld gevaar was duidelijk aanwezig en kon niet worden genegeerd.

98 Uit deze overwegingen blijkt dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5 van richtlijn 2000/60 door in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 niet overeenkomstig punt 2.1 van bijlage II bij deze richtlijn te hebben vastgesteld dat er gevaar bestond dat voor de watervoerende laag Almonte-Marismas de doelstellingen van deze richtlijn niet zouden worden bereikt, en door vervolgens geen nadere karakterisering als bedoeld in punt 2.2 van die bijlage II te hebben ingediend.

99 In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals uit de punten 64 en 65 van dit arrest blijkt, het bestaan van niet-nakoming in casu moet worden beoordeeld aan de hand van de situatie waarin de watervoerende laag Doñana zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten 29 juni 2016. Op die datum was het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, dat op 8 januari 2016 was goedgekeurd, al van kracht.

100 In dit stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 heeft het Koninkrijk Spanje een nadere karakterisering verricht overeenkomstig punt 2.2 van bijlage II bij richtlijn 2000/60. De Commissie betoogt echter dat de daarbij gebruikte wetenschappelijke informatie ontoereikend was. Volgens haar heeft het Koninkrijk Spanje zich bij de bepaling van de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana enkel gebaseerd op de evolutie van de waterstand van de watervoerende laag Doñana, en met name op de gegevens van het piëzometrisch netwerk van Doñana, zodat de conclusies die het daaruit heeft getrokken niet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 5 van richtlijn 2000/60 juncto punt 2.2 van bijlage II daarbij.

101 Ten eerste waren de beschikbare wetenschappelijke gegevens voor de karakterisering van de betrokken grondwaterlichamen in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 volgens de Commissie ontoereikend. Zij bekritiseert vooral het feit dat dit plan gebaseerd is op een rapport over de toestand van de watervoerende laag Almonte-Marismas voor het hydrologische jaar 2012-2013, dat is opgesteld door het openbaar lichaam belast met het waterbeheer in het stroomgebied van de Guadalquivir en dat voor de grondwaterlichamen La Rocina en Marismas de Doñana geen meetpunt voor de grondwaterstand vermeldt. Opgemerkt moet echter worden dat de Commissie noch preciseert, noch aantoont dat die gegevens essentieel waren voor het uitvoeren van die karakterisering. Zij verwijst bovendien slechts naar een internetportaal van de Spaanse regering met geografische informatie, zonder uit te leggen hoe de informatie waarop zij zich beroept, kan worden teruggevonden.

102 Ten tweede verwijt de Commissie de Spaanse autoriteiten schattingen te hebben verricht op basis van het piëzometrische niveau van de grondwaterlichamen van de watervoerende laag Doñana. Volgens haar houden deze schattingen enkel rekening met de evolutie van de waterstand van deze watervoerende laag en volstaan zij dus niet om de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana te bepalen. De algemene tendens van alle piëzometers is trouwens negatief.

103 Dienaangaande moet om te beginnen worden geconstateerd dat punt 2.1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60 in een „regeling voor de grondwaterstand” voorziet als parameter voor de indeling naar kwantitatieve toestand van het grondwater, maar niet aangeeft op welke manier die stand moet worden bepaald.

104 Vervolgens blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de Commissie geen enkel gegeven aandraagt om te bewijzen, in de zin van de in punt 46 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, dat de door het Koninkrijk Spanje gehanteerde methode niet volstaat om de in artikel 5 van richtlijn 2000/60 bedoelde karakterisering uit te voeren. Dat de watervoerende laag Doñana wordt overgeëxploiteerd en de grondwaterlichamen van deze watervoerende laag niet vóór 2027 in goede kwantitatieve toestand zullen verkeren, bewijst niet dat de stand van deze waterlichamen irrelevant is om de kwantitatieve toestand van deze watervoerende laag te bepalen overeenkomstig de voorwaarden van bijlage V bij die richtlijn.

105 Tot slot toont het Koninkrijk Spanje aan dat het in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 andere parameters in aanmerking heeft genomen om de kwantitatieve toestand van de watervoerende laag Doñana te evalueren, zoals het evenwicht tussen de wateronttrekking en de beschikbare watervoorraad.

106 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5 van richtlijn 2000/60 en punt 2.2 van bijlage II daarbij niet is nagekomen door piëzometrische gegevens te hebben gebruikt om de kwantitatieve toestand te bepalen van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana.

107 Ten derde betoogt de Commissie dat de analyse van de door de onttrekking veroorzaakte belasting voor de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana aanzienlijke leemten vertoont. Zij bekritiseert met name het feit dat in bijlage 3 bij het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, die gebaseerd is op een inventaris uit 2008, slechts wordt berekend hoeveel water nodig is voor de verschillende gebruikstoepassingen in de regio en onvoldoende rekening wordt gehouden met de zware belasting die de illegale wateronttrekking veroorzaakt voor de geïrrigeerde gewassen. Bovendien is er geen beoordeling verricht van de gevolgen van de wateronttrekking die voor de stedelijke bevoorrading van met name het toeristische kustgebied Matalascañas (Spanje) bestemd is.

108 In casu moet worden vastgesteld dat het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, wat betreft de karakterisering die verricht werd krachtens artikel 5 van richtlijn 2000/60, geen rekening houdt met de belasting als gevolg van de illegale onttrekking en de onttrekking voor de stedelijke bevoorrading van met name dat toeristisch gebied. Zo bevat punt 5.2 van bijlage 2 bij dat plan, dat over „de karakterisering van de grondwaterlichamen” gaat, slechts een algemene omschrijving van de bronnen en methoden die gebruikt werden om de totale onttrekking van de grondwaterlichamen te bepalen, en wordt in punt 5.2 van bijlage 3 bij dat plan, betreffende „de belasting van grondwaterlichamen”, niet vermeld dat de illegale wateronttrekking in aanmerking is genomen bij de bepaling van de belasting van de irrigeerbare oppervlakken. Bovendien worden de gevolgen van de stedelijke belasting wel vermeld in deze bijlage, maar zijn zij moeilijk te beoordelen.

109 Blijkens punt 2.2 van bijlage II bij richtlijn 2000/60 moet echter een nauwkeuriger beoordeling van de omvang van het betrokken gevaar – met name illegale onttrekkingen en onttrekkingen voor drinkwaterproductie – worden gemaakt om uit te maken welke maatregelen er krachtens artikel 11 van deze richtlijn moeten worden genomen. Zoals de advocaat-generaal in punt 108 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan de toestand van het grondwaterlichaam zonder een dergelijke beoordeling niet juist worden ingeschat, en kan dus moeilijk worden uitgemaakt of de maatregelen die zijn vastgesteld om een goede kwantitatieve toestand van het betrokken grondwater tot stand te brengen, en in het bijzonder om illegale wateronttrekking te bestrijden, volstaan.

110 Derhalve moet worden geoordeeld dat het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 niet alle nodige informatie bevat om de effecten van menselijke activiteit op de grondwaterlichamen van de regio Doñana te kunnen bepalen in de zin van artikel 5 van de richtlijn juncto punt 2.2 van bijlage II daarbij.

111 Uit deze overwegingen blijkt dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2000/60 juncto punt 2.2 van bijlage II daarbij op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen door bij de schatting van de grondwateronttrekking in de regio Doñana in het kader van de nadere karakterisering van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 geen rekening te hebben gehouden met de illegale wateronttrekking en de wateronttrekking die met het oog op de stedelijke bevoorrading plaatsvindt.

3. Derde grief

a) Argumenten van partijen

112 Volgens de Commissie is het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 11, lid 1, lid 3, onder a), c) en e), en lid 4, van richtlijn 2000/60 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen door geen passende basis- en aanvullende maatregelen op te nemen in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015 en het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021. Bovendien is een groot deel van de door die lidstaat aangekondigde maatregelen nog steeds niet ten uitvoer gelegd, zonder dat daarvoor redenen zijn gegeven.

113 De Commissie betoogt meer bepaald ten eerste dat de maatregelen in die plannen voornamelijk dienen om het probleem van de illegale wateronttrekking op te lossen, niet om de belasting voor de watervoerende lagen van het beschermde natuurgebied Doñana of de huidige vraag naar water te verminderen. Zij heeft ook kritiek op het feit dat in het bijzondere irrigatieplan voor Doñana van 2014 grond waarvoor nooit enig recht is verleend maar die minstens sinds 2014 wordt geïrrigeerd – het jaar van inwerkingtreding van het in punt 54 van dit arrest vermelde ruimtelijkeordeningsplan voor de regio Doñana – wordt aangemerkt als „irrigeerbare landbouwgrond”.

114 Ten tweede wordt in het bijzondere irrigatieplan voor Doñana van 2014 overmatig belang gehecht aan wateroverdracht maar geen oplossing gegeven voor de problemen rond de kwalitatieve toestand, en dan vooral de goede chemische toestand, van de wateren. Dit plan garandeert evenmin de instandhouding van de van het grondwater afhankelijke ecosystemen. Bovendien wordt de door wateroverdracht gerealiseerde vermindering van de grondwateronttrekking soms tenietgedaan door de toename van het aantal door de Spaanse autoriteiten toegekende irrigatierechten.

115 Ten derde erkent de Commissie weliswaar dat bepaalde van de door het Koninkrijk Spanje meegedeelde maatregelen de achteruitgang van het grondwater van het beschermde natuurgebied Doñana kunnen verhelpen en er op die manier voor kunnen zorgen dat de verplichtingen van richtlijn 2000/60 worden nageleefd, maar blijft zij erbij dat voor die maatregelen te weinig financiële middelen worden uitgetrokken, wat hun doeltreffendheid vermindert. Zij heeft het onder meer over de maatregelen om het watergebruik te controleren, zoals het inspecteren en opsporen van illegale waterputten, en de maatregelen om illegale wateronttrekking te beboeten en te beëindigen.

116 Ten vierde betoogt de Commissie dat uit het jaarlijks rapport van de ombudsman van Spanje over het jaar 2018 duidelijk blijkt dat die problemen te wijten zijn aan het feit dat het openbaar lichaam dat met het waterbeheer in het stroomgebied van de Guadalquivir is belast, onvoldoende

gebruikmaakt van zijn wettelijke bevoegdheden op het gebied van water. Daarom heeft de ombudsman dit openbaar lichaam aanbevolen de drie waterlichamen uit te roepen tot overgeëxploiteerde watervoerende lagen en een actieprogramma goed te keuren om de wateronttrekking te reguleren en om de maatregelen te coördineren die zijn genomen in de verschillende instrumenten voor de planning van de watervoorraden, de landbouw en de bescherming van natuurgebieden, teneinde een duurzaam watergebruik te waarborgen. De conclusies van die ombudsman krijgen bijval uit non-gouvernementele hoek.

117 Ten vijfde bieden de door het Koninkrijk Spanje aangekondigde maatregelen volgens de Commissie geen oplossing voor de problematiek van het excessieve watergebruik voor toerisme, vooral in het kustdorp Matalascañas, dat in verschillende studies wordt aangeduid als de hoofdoorzaak van de overexploitatie van bepaalde grondwaterlichamen in het beschermde natuurgebied Doñana.

118 De Commissie komt tot de slotsom dat het Koninkrijk Spanje heeft nagelaten de nodige controle-, inspectie- en sanctiemaatregelen toe te passen en ten uitvoer te leggen om personen die niet-toegestane wateronttrekkingen verrichten en illegale installaties installeren, daadwerkelijk te ontmoedigen. Volgens haar heeft het Koninkrijk Spanje ook nagelaten passende maatregelen te nemen om de hoeveelheid wateronttrekking af te stemmen op een duurzaam niveau waarbij met zekerheid een goede kwantitatieve en chemische toestand van het grondwater van het beschermde natuurgebied Doñana en een gunstige staat van instandhouding van de bijbehorende habitats kan worden bereikt. Bovendien verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje dat het geen maatregelen heeft genomen om de hoeveelheid water waarover de landbouwsector in de regio kan beschikken, aan te passen, het waterverbruik te verminderen of een redelijker watergebruik te bevorderen.

119 Het Koninkrijk Spanje betwist deze stellingen op grond dat ze onduidelijk en ongegrond zijn.

120 Om te beginnen betoogt het Koninkrijk Spanje dat het de verplichtingen uit artikel 11, lid 2, lid 3, onder a) en c), en lid 4, van richtlijn 2000/60 is nagekomen omdat het in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 maatregelen heeft genomen om de goede toestand van de grondwaterlichamen van het beschermde natuurgebied Doñana te herstellen en om een duurzaam gebruik van watervoorraden te garanderen, namelijk door de wateronttrekking te beheren en de verschillende planningsinstrumenten met betrekking tot de watervoorraden, de landbouwactiviteit en de bescherming van de natuurgebieden te coördineren. Het merkt in dit verband op dat de doeltreffendheid van deze maatregelen is vastgesteld in de laatste jaarrapporten over de toestand van de watervoerende lagen van het beschermde natuurgebied Doñana.

121 Vervolgens benadrukt het Koninkrijk Spanje dat het sinds de opstelling van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 nieuwe maatregelen heeft genomen om de milieudoelstellingen van richtlijn 2000/60 te bereiken. Zo heeft het een regulariseringsproces voor wateronttrekkingen ontwikkeld, het rapport over de toestand van de watervoerende laag Doñana voor de jaren 2017 en 2018 uitgewerkt, een document voor de opstart van een openbare raadplegingsprocedure opgesteld, aangeplante oppervlakten gemonitord via teledetectie, onderzoekswerkzaamheden in grondwateren gecoördineerd, inspecties verricht, sanctie- en handhavingsdossiers geopend in verband met ongeoorloofde wateronttrekking, illegale waterputten gesloten, dossiers over toegekende rechten voor wateronttrekking in het waterlichaam La Rocina herzien en dossiers over beëindiging wegens niet-gebruik of niet-naleving van de onttrekkingsvoorwaarden geïnspecteerd.

122 Ook wijst het Koninkrijk Spanje op het belang van de procedure waarbij de drie waterlichamen zijn uitgeroepen tot waterlichamen „die het risico lopen geen goede kwantitatieve toestand te bereiken". Die procedure is het krachtigste administratief instrument dat in de Spaanse rechtsorde op het gebied van grondwater beschikbaar is, aangezien daarmee grondwateronttrekking aan banden kan worden gelegd, de oprichting van gemeenschappen van watergebruikers kan worden afgedwongen en specifieke actieprogramma's kunnen worden opgesteld om de gedetecteerde problemen aan te pakken.

123 Bovendien wijst het Koninkrijk Spanje op het feit dat de landbouw in bepaalde gebieden dicht bij het beschermde natuurgebied Doñana, in het bijzonder de teelt van rood fruit, de voornaamste economische motor van de regio vormt. Het gaat om een geconsolideerde sector die voldoet aan de geldende waterwetgeving en die niet kan worden opgeheven, gezien het fundamentele karakter ervan voor het economisch voortbestaan van de regio. Het is de bedoeling deze sector aan te passen aan de mogelijkheden die de watervoorraden van de regio bieden, doch zonder voorbij te gaan aan de gebruikers die wettelijke rechten op watergebruik hebben.

124 Tot slot betwist het Koninkrijk Spanje de stellingen van de Commissie over de ondoeltreffendheid van de door deze lidstaat toegepaste waterafvoermaatregelen, op grond dat zij haar verwijten baseert op onbestaande of ongecontroleerde informatie.

b) Beoordeling door het Hof

125 Er zij aan herinnerd dat de lidstaten, na overeenkomstig bijlage V bij richtlijn 2000/60 een klasse-indeling te hebben gemaakt van de kwantitatieve toestand van het grondwater, overeenkomstig artikel 4 van deze richtlijn moeten uitmaken hoe de betrokken waterlichamen een goede kwantitatieve toestand of op zijn minst een goed ecologisch potentieel zullen bereiken en moeten voorkomen dat de toestand van deze waterlichamen achteruitgaat.

126 Daartoe moet elke lidstaat volgens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2000/60 voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict een maatregelenprogramma opstellen. Deze maatregelenprogramma's zijn basisplanningsinstrumenten om de belasting voor de betrokken waterlichamen te verlichten en een goede watertoestand in de stroomgebieden of waterlichamen te bereiken. De programma's moeten rekening houden met de resultaten van de krachtens artikel 5 van deze richtlijn voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 ervan te verwezenlijken, en kunnen voorts verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben.

127 Diezelfde maatregelenprogramma's moeten de in lid 3 van artikel 11 van richtlijn 2000/60 genoemde „basismaatregelen" omvatten, te weten de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan, alsook, indien nodig, de in lid 4 van dit artikel en bijlage VI, deel B, bij deze richtlijn beschreven „aanvullende maatregelen".

128 In casu betwist de Commissie in de eerste plaats een reeks individuele maatregelen die het Koninkrijk Spanje heeft genomen en die in de punten 110 tot en met 112 van dit arrest zijn uiteengezet. Zij voert evenwel geen enkel bewijselement aan waarmee zou kunnen worden aangetoond dat die maatregelen ongeschikt zijn om de betrokken grondwaterlichamen in een „goede kwantitatieve toestand" te brengen in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2000/60.

129 De Commissie legt evenmin uit in welke zin het Koninkrijk Spanje artikel 11, lid 3, onder a), c), en e), en lid 4, van richtlijn 2000/60 heeft geschonden door de betwiste maatregelen vast te stellen, of waarom die maatregelen ontoereikend zouden zijn voor deze bepalingen. Zij betwist immers slechts dat die maatregelen hoofdzakelijk het probleem van de illegale wateronttrekking willen aanpakken, en stelt dat het bijzondere irrigatieplan voor Doñana van 2014 overmatig belang hecht aan de wateroverdracht, dat er onvoldoende financiële middelen worden uitgetrokken en dat de Spaanse autoriteiten niet transparant zijn over de inspecties en sluitingen van illegale waterputten of over het probleem van excessief watergebruik door toerisme. Zij legt niet uit of toont niet aan waarom deze maatregelen in strijd zijn met of onvoldoende zijn voor artikel 11, lid 3, onder a), c), en e), en lid 4, van richtlijn 2000/60.

130 Tot slot voert de Commissie aan dat het Koninkrijk Spanje heeft nagelaten een reeks maatregelen te nemen en uit te voeren. Deze lidstaat heeft echter zowel schriftelijk als ter terechtzitting aangetoond dat er maatregelen zijn vastgesteld en uitgevoerd, met name controles en inspecties. Uit het aan het Hof overgelegde dossier en meer bepaald de bijlagen bij het verweerschrift en de memorie van dupliek blijkt dat deze lidstaat een reeks controles en inspecties – inclusief sancties – heeft ingevoerd om een einde te maken aan illegale wateronttrekking.

131 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat de maatregelen die het Koninkrijk Spanje in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 heeft aangekondigd, geen oplossing bieden voor het probleem van het excessieve watergebruik dat het toerisme veroorzaakt, met name in het kustdorp Matalascañas. Ook hebben verschillende wetenschappelijke studies aangetoond dat de wateronttrekking die voor stedelijke bevoorrading gebeurt, nefast is voor de instandhouding van de habitats, vanwege hun geografische nabijheid. De door het Koninkrijk Spanje genomen maatregelen, en met name die in het bijzondere irrigatieplan voor Doñana van 2014 en het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, zijn niet geschikt om de achteruitgang van de natuurlijke habitats en de beschermde habitats van soorten te vermijden.

132 Dienaangaande moet in navolging van de advocaat-generaal in de punten 162, 180 en 181 van haar conclusie worden opgemerkt dat met name uit artikel 4, lid 1, onder c), en artikel 6 van richtlijn 2000/60 alsook uit bijlage IV daarbij blijkt dat de lidstaten, door maatregelenprogramma's vast te stellen overeenkomstig artikel 11 van deze richtlijn, niet alleen de in die richtlijn neergelegde milieudoelstellingen voor water moesten bereiken maar ook moesten garanderen dat de Europese wetgeving over de betrokken beschermingszones werd nageleefd vóór 2015. Het Koninkrijk Spanje moest dus tevens de mechanismen van richtlijn 2000/60 ten uitvoer leggen om de doelstellingen van richtlijn 92/43 voor de habitats van het beschermde natuurgebied Doñana te behalen vóór 2015.

133 Zoals ook uit de punten 152 en 153 van dit arrest blijkt, legt met name artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 de lidstaten een algemene verplichting op om passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de habitats in de speciale beschermingszones niet verslechteren en dat er geen storende factoren van betekenis optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen (arrest van 16 juli 2020, WWF Italia Onlus e.a., C-411/19, EU:C:2020:580, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

134 Bijgevolg moet het doel van het maatregelenprogramma van artikel 11 van richtlijn 2000/60 ook inhouden dat de nodige maatregelen worden genomen om elke verslechtering van de in richtlijn 92/43 bedoelde beschermde gebieden te voorkomen.

135 Zoals uit punt 155 van het onderhavige arrest blijkt, volstaat het om schending van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 vast te stellen bovendien dat de Commissie aantoont dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat een handelen of nalaten een significante verslechtering of verstoring voor de betrokken habitats of soorten veroorzaakt. Zoals de advocaat-generaal in punt 185 van haar conclusie in essentie heeft opgemerkt, volgt daaruit dat er voor de vraag of er maatregelen moeten worden genomen krachtens artikel 11 van richtlijn 2000/60 om aan de verplichting van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 te voldoen, geen hogere bewijsstandaard kan worden verlangd.

136 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de excessieve wateronttrekking om het toeristisch gebied Matalascañas te bevoorraden, nefast is geweest voor de instandhouding van de prioritaire habitats met code 3170*, zoals de niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied van het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) die vlakbij deze stadskern liggen, en dat het Koninkrijk Spanje niet de nodige maatregelen heeft genomen op basis van artikel 11 van richtlijn 2000/60 om een eventuele verslechtering van de beschermde gebieden vlak bij de toeristische zone Matalascañas te voorkomen, wat artikel 4, lid 1, onder c), van deze richtlijn nochtans eist.

137 Verschillende van de studies die de Commissie ter ondersteuning van die stellingen heeft aangevoerd en overgelegd en die als bijlagen bij het verzoekschrift en verweerschrift zijn gevoegd, getuigen immers van de weerslag die de wateronttrekking voor de stedelijke bevoorrading van de toeristische zone Matalascañas heeft op de ecosystemen van de beschermingszone Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) en met name op de prioritaire habitats met code 3170*, te weten de niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied. Zo is er de onrustwekkende tendens van de inkrimping van de tijdelijke lagunes in het Doñanareservaat en de uitdroging van de Charco del Toro en het meer van El Brezo, samen met de schadelijke effecten van de wateronttrekking die bestemd is om het toeristenoord Matalascañas te voorzien van drinkwater en water voor recreatieve doeleinden of om golfterreinen te besproeien. Uit die studies blijkt dat de plaatselijke, intensieve grondwateronttrekkingen om het gehele toeristisch gebied Matalascañas te bevoorraden, ook duidelijk schadelijk zijn voor het peil van de grondwaterspiegel en dus voor de waterbehoeften van de omgeving, zoals de vegetatie of de overstroming van *wetlands*.

138 Bijgevolg heeft de Commissie afdoende aangetoond dat de excessieve wateronttrekking om het stedelijk gebied Matalascañas te bevoorraden, waarschijnlijk aanzienlijke verstoringen heeft veroorzaakt in de beschermde habitats van het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), dat vlak bij het toeristisch centrum van Matalascañas ligt. Zoals uit de punten 132 tot en met 134 van dit arrest blijkt, had daarmee dus rekening moeten worden gehouden in het maatregelenprogramma dat het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 11 van richtlijn 2000/60 heeft uitgewerkt in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 om krachtens artikel 4, lid 1, onder c), van deze richtlijn een einde te maken aan de verslechtering die reeds was geconstateerd in beschermde habitattypen zoals de niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied.

139 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat het maatregelenprogramma waarop het Koninkrijk Spanje zich beroept, zoals dat in bijlage 12 bij het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 wordt omschreven, geen maatregelen bevat om een einde te maken aan de reeds geconstateerde achteruitgang van de beschermde habitattypen in het beschermde gebied vlak bij Matalascañas.

140 Ook zij eraan herinnerd dat uit de schending van artikel 5 van richtlijn 2000/60, die in de punten 108 tot en met 110 van dit arrest reeds is vastgesteld, kan worden afgeleid dat het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 onvoldoende informatie over de wateronttrekking ten behoeve van de stedelijke zone van Matalascañas bevat om passende maatregelen te kunnen nemen om een einde te maken aan de reeds geconstateerde achteruitgang van beschermde habitattypen in de zin van artikel 4, lid 1, onder c), van die richtlijn. Zonder een nauwkeuriger, geschikter beoordeling van de omvang van de risico's van de drinkwateronttrekking ten behoeve van het toeristenoord Matalascaña, kon het Koninkrijk Spanje immers hoe dan ook niet de noodzakelijke, doeltreffende maatregelen nemen die in artikel 11 van de richtlijn worden bedoeld, om verstoringen van de beschermde gebieden vlakbij Matalascañas in verband met grondwateronttrekking te voorkomen.

141 Gelet op deze overwegingen is het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 11 juncto artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2000/60 door in het maatregelenprogramma dat is opgesteld in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 geen enkele maatregel te hebben opgenomen om een verstoring te voorkomen van de beschermde habitattypen in het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) als gevolg van de grondwateronttrekking ten behoeve van het toeristenoord Matalascañas.

B. Niet-nakoming van de uit richtlijn 92/43 voortvloeiende verplichtingen

1. Argumenten van partijen

142 De Commissie betoogt dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen uit artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van richtlijn 92/43. Volgens haar hebben de Spaanse autoriteiten niet de passende maatregelen genomen om de achteruitgang te voorkomen van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de beschermde gebieden van de regio Doñana, inzonderheid de gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES6150000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Zij preciseert dat de overexploitatie van de watervoerende laag Almonte-Marismas heeft geleid tot de uitdroging van de lagunes in het nationale park van Doñana en bijgevolg tot de achteruitgang van de beschermde natuurgebieden die afhankelijk zijn van deze watervoerende laag, met name verschillende natuurlijke habitats en habitats van soorten die door richtlijn 92/43 worden beschermd.

143 In dit verband betoogt de Commissie ten eerste dat de achteruitgang van de beschermde habitats van het beschermde natuurgebied Doñana, als gevolg van de overexploitatie van de watervoerende laag ervan, is aangetoond door talrijke wetenschappelijke bewijzen en verschillende officiële rapporten. De beschermde habitattypen die het gevoeligst waren voor uitdroging – door daling van de grondwaterspiegel – waren de niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied, die worden aangeduid met code 3170*, alsook de oppervlaktewaterlopen (beken, kanalen en benedenlopen) en oeverhabitats (kleine bossen en galerijbossen). Hier leven allerlei planten- en diersoorten die in kleine aantallen voorkomen en door die uitdroging worden bedreigd.

144 Ten tweede betwist de Commissie niet dat de klimaatverandering een rol kan hebben gespeeld bij de progressieve achteruitgang van dit soort habitats, zoals het Koninkrijk Spanje aanvoert. Zij meent niettemin dat de „passende maatregelen" die deze lidstaat volgens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 moet treffen, gericht moeten zijn tegen de hoofdreden van de achteruitgang van

de beschermde habitats in het beschermde natuurgebied Doñana, namelijk grondwateronttrekking, ook al wordt daarbij rekening gehouden met het feit dat de gevolgen van klimaatverandering de achteruitgang van de habitats parallel en secundair verergeren.

145 Ten derde stelt de Commissie dat de door het Koninkrijk Spanje genomen maatregelen, en met name die in het bijzondere irrigatieplan voor Doñana van 2014 en het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021, niet passend zijn om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de beschermde natuurlijke habitats en habitats van soorten niet verslechtert in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43. Zij erkent weliswaar dat bepaalde maatregelen die deze lidstaat heeft genomen om de getroffen habitats te herstellen, zoals het geleidelijk afschaffen van eucalyptusplantages in het beschermde natuurgebied Doñana, het verwerven van eigendommen en de bijbehorende watertoegangsrechten en het overbrengen van water uit andere bassins, mogelijk positieve effecten hebben, maar meent dat deze maatregelen niet altijd volstaan om de verplichtingen uit artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 na te komen.

146 Het Koninkrijk Spanje weerlegt de argumenten van de Commissie en meent de verplichtingen uit deze richtlijn wel te zijn nagekomen.

147 Ten eerste betwist het de stelling van de Commissie dat alle natuurgebieden in de regio Doñana verbonden zijn met de watervoerende laag Almonte-Marismas. Alleen de beschermingszones Doñana (ZEPA/LIC ES6150000024) en Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) staan in verbinding met die watervoerende laag, zoals die wordt omschreven in het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2009-2015.

148 Ook betreft het met redenen omkleed advies uitsluitend de watervoerende laag Almonte-Marismas en kan de draagwijdte van het beroep wegens niet-nakoming niet worden uitgebreid ten opzichte van het voorwerp van dit met redenen omkleed advies. Bijgevolg zijn de overwegingen betreffende het verband en de gevolgen voor deze drie beschermde gebieden wegens de daling van de grondwaterniveaus van die watervoerende laag niet-ontvankelijk wat het beschermde gebied Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) betreft.

149 Ten tweede betoogt het Koninkrijk Spanje dat de veranderingen in en de verslechtering van het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) te wijten zijn aan de schade die de moerasgebieden waaruit het bestaat, in de loop van de vorige eeuw hebben geleden, en dat die derhalve niet kunnen worden gezien als de oorzaak van de inbreuken op richtlijn 92/43. Voorts verklaart deze lidstaat dat grote moerasgebieden en wetlandsystemen thans ecologisch zijn hersteld dankzij de verschillende actieprogramma's.

150 Ten derde stelt het passende, doeltreffende maatregelen te hebben getroffen om de verslechtering van de beschermde natuurlijke habitats en de habitats van soorten te voorkomen overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43. Om te beginnen hebben deze maatregelen bijgedragen tot de oplossing van de problemen in de regio Doñana die zich hebben voorgedaan voordat de Commissie deze regio als gebied van communautair belang heeft aangewezen. Voorts bepaalt artikel 2, lid 3, van richtlijn 92/43 dat de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen rekening moeten houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

151 Ten vierde betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie de beweerde verslechtering van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet afdoende heeft aangetoond.

2. Beoordeling door het Hof

152 Volgens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 moeten de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

153 Deze bepaling verplicht de lidstaten ertoe passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de habitats in de speciale beschermingszones niet verslechteren en dat er geen storende factoren van betekenis optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen (arrest van 16 juli 2020, WWF Italia Onlus e.a., C-411/19, EU:C:2020:580, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

154 Deze algemene verplichting beantwoordt aan de doelstelling die overeenkomstig artikel 191, lid 1, eerste streepje, VWEU in het Uniemilieubeleid wordt nagestreefd om de kwaliteit van het milieu te behouden, beschermen en verbeteren, alsook aan het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden.

155 Volgens vaste rechtspraak staat het voor de vaststelling van een schending van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 evenwel niet aan de Commissie om een oorzakelijk verband vast te stellen tussen het handelen of nalaten van de betrokken lidstaat en een achteruitgang of significante verstoring van de betrokken habitats of soorten. Het volstaat immers dat deze instelling aantoont dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat door dit handelen of nalaten een achteruitgang of significante verstoring van deze habitats of soorten optreedt (zie in die zin arrest van 14 januari 2016, Commissie/Bulgarije, C-141/14, EU:C:2016:8, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

156 Aangezien de leden 2 en 3 van artikel 6 van richtlijn 92/43 hetzelfde beschermingsniveau waarborgen, is het toepasselijke criterium een onderzoek naar de verenigbaarheid als bedoeld in lid 3 van dit artikel. Volgens deze bepaling kan voor een plan of project slechts toestemming worden verleend indien de bevoegde instanties de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor het betrokken gebied of wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

157 Derhalve moet worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat het waarschijnlijk is dat de grondwateronttrekking in de regio Doñana de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in de drie in punt 12 van het onderhavige arrest genoemde beschermde gebieden significant verstoort en, in voorkomend geval, of het Koninkrijk Spanje die waarschijnlijkheid via wetenschappelijk weg heeft weerlegd.

158 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat deze lidstaat aanvoert dat de grieven die de Commissie in het kader van deze niet-nakoming aanvoert, niet-ontvankelijk zijn voor zover zij betrekking hebben op het beschermde gebied Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), en wel om de in de punten 148 en 149 van het onderhavige arrest genoemde redenen. Volgens deze lidstaat betreft het met redenen omkleed advies enkel de niet-nakoming

van de verplichtingen uit richtlijn 92/43 voor de watervoerende laag Almonte-Marismas, en staan enkel de beschermde gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) en Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) in verbinding met die watervoerende laag.

159 De Commissie weerlegt deze argumenten en benadrukt dat het beschermde gebied Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) vanaf het begin van de precontentieuze procedure is opgenomen in de gebieden waarop de onderhavige niet-nakoming betrekking heeft.

160 Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU afgebakend door het met redenen omkleed advies van de Commissie, zodat het beroep op dezelfde overwegingen en middelen dient te berusten als dat advies (arresten van 8 juli 2010, Commissie/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, punt 25, en 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 37).

161 In casu kan worden volstaan met de vaststelling dat zowel in de door de Commissie aan het Koninkrijk Spanje gerichte uitnodiging om opmerkingen in te dienen als in het met redenen omkleed advies uitdrukkelijk staat aangegeven dat deze niet-nakomingsprocedure ziet op de overexploitatie van het grondwater in de regio Doñana en de daaropvolgende achteruitgang van de habitats en ecosystemen in verschillende door het Unierecht beschermde gebieden, met name de beschermde gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Ook al staat het beschermde gebied Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) niet in verbinding met de watervoerende laag Almonte-Marismas maar met het grondwaterlichaam Condado, dat onder een ander beheerplan valt dan die welke in punt 13 van het onderhavige arrest worden genoemd, vastgesteld moet dus worden, zoals de advocaat-generaal in punt 38 van haar conclusie heeft gedaan, dat dit feit niet relevant is in het onderhavige beroep, aangezien dat beschermd gebied sinds het begin van de precontentieuze procedure voorwerp is van de onderhavige niet-nakomingsprocedure.

162 Gelet op het voorgaande moet de door het Koninkrijk Spanje opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen en moeten de grieven in verband met de niet-nakoming van de uit richtlijn 92/43 voortvloeiende verplichtingen bijgevolg eveneens ontvankelijk worden geacht voor zover zij betrekking hebben op het beschermde gebied Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

163 Ten gronde betoogt het Koninkrijk Spanje dat de veranderingen en de achteruitgang van de beschermde zones in het beschermde natuurgebied Doñana te wijten zijn aan de schade die de moerasgebieden waaruit het bestaat, in de loop van de vorige eeuw hebben geleden, en dat zij dus niet kunnen worden geacht aan de basis te liggen van de niet-nakoming van richtlijn 92/43.

164 Het is juist dat deze eerdere veranderingen en verslechtering geen niet-nakoming van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 kunnen opleveren, zoals de advocaat-generaal in punt 60 van haar conclusie heeft opgemerkt.

165 Er zij evenwel aan herinnerd dat de lidstaten met betrekking tot gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang (GCB), die voorkomen op de door de Commissie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van richtlijn 92/43 opgestelde lijsten, en in het bijzonder met betrekking tot gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats, op grond van deze richtlijn en het daarbij nagestreefde doel van instandhouding verplicht zijn om

beschermingsmaatregelen vast te stellen die het relevante ecologische belang kunnen waarborgen dat deze gebieden op nationaal niveau toekomt (zie in die zin arrest van 13 januari 2005, Dragaggi e.a., C-117/03, EU:C:2005:16, punt 30).

166 In dit verband heeft het Hof tevens geoordeeld dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied als natuurlijke habitat in de zin van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van richtlijn 92/43 geen sprake is indien dat gebied in een gunstige staat van instandhouding wordt behouden, hetgeen het duurzame behoud impliceert van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied op de lijst van GCB's in de zin van die richtlijn werd opgenomen (arrest van 7 november 2018, Holohan e.a., C-461/17, EU:C:2018:883, punt 35).

167 In casu zij er ten eerste aan herinnerd dat de Commissie de beschermde gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Monguer (ZEC ES6150012) op 19 juli 2006 op de lijst van GCB's heeft gezet en dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 bijgevolg op grond van artikel 4, lid 5, van deze richtlijn sinds die datum van toepassing is. De bewijzen die de Commissie met betrekking tot een eerdere fase heeft overgelegd, kunnen dus niet in aanmerking worden genomen om een schending van deze richtlijn vast te stellen.

168 Ten tweede zij eraan herinnerd dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 een algemene verplichting oplegt om passende beschermingsmaatregelen te nemen om te voorkomen dat in speciale beschermingszones – zoals in casu het geval is – de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten verslechtert en er storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

169 Uit verschillende in het dossier opgenomen wetenschappelijke gegevens blijkt dat de overexploitatie van de watervoerende laag Doñana heeft geleid tot een daling van het grondwaterpeil, waardoor de beschermde gebieden van het beschermde natuurgebied Doñana voortdurend worden verstoord. Zoals in punt 137 van het onderhavige arrest is opgemerkt, getuigen met name verschillende wetenschappelijke studies van de effecten van de wateronttrekking bestemd voor de stadsvoorziening van het toeristenoord Matalascañas op de ecosystemen van het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), met name op de prioritaire habitattypen met code 3170*, te weten de niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied. Deze gegevens bevestigen dat de toestand van deze habitats nog steeds verslechtert en zal blijven verslechteren als gevolg van de daling van de grondwaterstand van deze watervoerende laag, en dat het Koninkrijk Spanje niet de nodige maatregelen heeft getroffen om aan deze verslechtering een einde te maken.

170 Zoals de advocaat-generaal in de punten 70 en 73 van haar conclusie heeft aangegeven, had het Koninkrijk Spanje, om deze vaststellingen te ontkrachten, elementen moeten aandragen waarmee elke redelijke twijfel kon worden weggenomen dat de handhaving van de huidige grondwateronttrekkingspraktijk wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen heeft voor voornoemde beschermde habitats. Daartoe vereist richtlijn 92/43, zoals in punt 156 van dit arrest is opgemerkt, dat een onderzoek naar de verenigbaarheid wordt gedaan als bedoeld in artikel 6, lid 3, van deze richtlijn.

171 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier heeft het Koninkrijk Spanje geen studie verricht waarmee aan de vereisten van deze bepaling kan worden voldaan, en heeft het dus evenmin aangetoond dat de handhaving van de huidige wateronttrekkingspraktijk in het beschermde natuurgebied Doñana geen gevolgen heeft voor de habitats van de betrokken beschermde gebieden.

172 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de Commissie afdoende heeft aangetoond, in de zin van de in punt 155 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, dat het waarschijnlijk is dat de grondwateronttrekking in het beschermde natuurgebied Doñana sinds 19 juli 2006 heeft geleid tot een achteruitgang van de beschermde habitats in de beschermde gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), en dat het Koninkrijk Spanje niet de passende maatregelen heeft genomen om deze achteruitgang te voorkomen.

173 Vastgesteld zij dus dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet de passende maatregelen te hebben genomen om te voorkomen dat de grondwateronttrekking in het beschermde natuurgebied Doñana sinds 19 juli 2006 aanzienlijke verstoringen veroorzaakt van de beschermde habitattypen in de beschermde gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

174 Gelet op alle voorgaande overwegingen moeten worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op deze lidstaat rusten krachtens:

– artikel 5, lid 1, van richtlijn 2000/60 juncto punt 2.2 van bijlage II bij deze richtlijn, door bij de schatting van de grondwateronttrekking in de regio Doñana in het kader van de nadere karakterisering van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 geen rekening te hebben gehouden met de illegale wateronttrekking en de wateronttrekking die met het oog op de stedelijke bevoorrading plaatsvindt;

– artikel 11 juncto artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2000/60, door in het maatregelenprogramma dat is opgesteld in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 geen enkele maatregel te hebben opgenomen om een verstoring te voorkomen van de beschermde habitattypen in het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) als gevolg van de grondwateronttrekking ten behoeve van het toeristenoord Matalascañas, en

– artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, door niet de passende maatregelen te hebben genomen om te voorkomen dat de grondwateronttrekking in het beschermde natuurgebied Doñana sinds 19 juli 2006 aanzienlijke verstoringen veroorzaakt van de beschermde habitattypen in de beschermde gebieden Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) en Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

Kosten

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

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

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Het Koninkrijk Spanje heeft niet voldaan aan de verplichtingen die op deze lidstaat rusten krachtens:

– **artikel 5, lid 1, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/64/EU van de Raad van 17 december 2013, juncto punt 2.2 van bijlage II bij die richtlijn, door bij de schatting van de grondwateronttrekking in de regio Doñana (Spanje) in het kader van de nadere karakterisering van het Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021), goedgekeurd bij 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 (koninklijk besluit nr. 1/2016 tot goedkeuring van de herziening van de stroomgebiedsbeheerplannen voor Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura en Júcar alsook voor het Spaanse gedeelte van Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana en Ebro) van 8 januari 2016, geen rekening te hebben gehouden met de illegale wateronttrekking en de wateronttrekking die met het oog op de stedelijke bevoorrading plaatsvindt;**

– **artikel 11 juncto artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2000/60, door in het maatregelenprogramma dat is opgesteld in het kader van het stroomgebiedsbeheerplan voor de Guadalquivir-rivier 2015-2021 geen enkele maatregel te hebben opgenomen om een verstoring te voorkomen van de beschermde habitattypen in het beschermde gebied „Doñana” (code ZEPA/LIC ES0000024) als gevolg van de grondwateronttrekking ten behoeve van het toeristenoord Matalascañas (Spanje), en**

– **artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, door niet de passende maatregelen te hebben genomen om te voorkomen dat de grondwateronttrekking in het beschermde natuurgebied Doñana sinds 19 juli 2006 aanzienlijke verstoringen veroorzaakt van de beschermde habitattypen in de beschermde gebieden „Doñana” (code ZEPA/LIC ES0000024), „Doñana Norte y Oeste” (code ZEPA/LIC ES6150009) en „Dehesa del Estero y Montes de Moguer” (code ZEC ES6150012).**

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

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

ondertekeningen