Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

24. Juni 2021 *

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Geschützter Naturraum Doñana (Spanien) – Richtlinie 2000/60/EG – Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Wasserpolitik – Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i, Art. 5 und Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 Buchst. a, c und e sowie Abs. 4 – Verschlechterung der Grundwasserkörper – Fehlen einer weitergehenden Beschreibung der Grundwasserkörper, bei denen die Gefahr einer Verschlechterung ermittelt wurde – Geeignete grundlegende und ergänzende Maßnahmen – Richtlinie 92/43/EWG – Art. 6 Abs. 2 – Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten“

In der Rechtssache C-559/19

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 22. Juli 2019,

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch C. Hermes, E. Manhaeve und E. Sanfrutos Cano, dann durch C. Hermes, E. Manhaeve und M. Jáuregui Gómez als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, zunächst vertreten durch L. Aguilera Ruiz, dann durch J. Rodríguez de la Rúa Puig und M-J. Ruiz Sánchez als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, der Vizepräsidentin des Gerichtshofs R. Silva de Lapuerta in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Ersten Kammer, des Richters M. Safjan, des Richters P. G. Xuereb in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Ersten Kammer und des Richters N. Jääskinen (Berichterstatter),

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. September 2020,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 3. Dezember 2020

* Verfahrenssprache: Spanisch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen zum einen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. 2000, L 327, S. 1) in der durch die Richtlinie 2013/64/EU des Rates vom 17. Dezember 2013 (ABl. 2013, L 353, S. 8) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2000/60), in Verbindung mit Art. 1 Buchst. a und Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60, aus Art. 5 dieser Richtlinie in Verbindung mit Nr. 2.2 von deren Anhang II und aus Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 Buchst. a, c und e sowie Abs. 4 dieser Richtlinie und zum anderen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) in Verbindung mit Art. 7 dieser Richtlinie in Bezug auf die Grundwasserkörper und Lebensräume des geschützten Naturraums Doñana (Spanien).

I. Rechtlicher Rahmen

A. Richtlinie 2000/60

2 In Art. 1 der Richtlinie 2000/60 heißt es:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers zwecks

a) Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt,

…

womit beigetragen werden soll

– zu einer ausreichenden Versorgung mit Oberflächen- und Grundwasser guter Qualität, wie es für eine nachhaltige, ausgewogene und gerechte Wassernutzung erforderlich ist;

– …“

3 Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und c sowie Abs. 4 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) In Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme gilt folgendes:

…

b) bei Grundwasser:
   i) die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich der Anwendung des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j), die erforderlichen Maßnahmen durch, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern;
   ii) die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Grundwasserkörper und gewährleisten ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j) einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen;
   iii) die Mitgliedstaaten führen die erforderlichen Maßnahmen durch, um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren und so die Verschmutzung des Grundwassers schrittweise zu reduzieren.

   …

c) bei Schutzgebieten:

   Die Mitgliedstaaten erfüllen spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie alle Normen und Ziele, sofern die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage die einzelnen Schutzgebiete ausgewiesen wurden, keine anderweitigen Bestimmungen enthalten.

…

(4) Die in Absatz 1 vorgesehenen Zeitspannen können zum Zweck der stufenweisen Umsetzung der Ziele für Wasserkörper verlängert werden, sofern sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht weiter verschlechtert und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

…“

4 Art. 5 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, dass für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit

– eine Analyse ihrer Merkmale,

– eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers und

– eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung

entsprechend den technischen Spezifikationen gemäß den Anhängen II und III durchgeführt und spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie abgeschlossen werden.

(2) Die Analysen und Überprüfungen gemäß Absatz 1 werden spätestens 13 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie und danach alle sechs Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert.“

5 Art. 11 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, dass für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Analysen gemäß Artikel 5 ein Maßnahmenprogramm festgelegt wird, um die Ziele gemäß Artikel 4 zu verwirklichen. Diese Maßnahmenprogramme können auf Maßnahmen verweisen, die sich auf Rechtsvorschriften stützen, welche auf nationaler Ebene erlassen wurden, und sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstrecken. Die Mitgliedstaaten können gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, die für alle Flussgebietseinheiten und/oder für alle in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teile internationaler Flussgebietseinheiten gelten.

(2) Jedes Maßnahmenprogramm enthält die ‚grundlegenden' Maßnahmen gemäß Absatz 3 und gegebenenfalls ‚ergänzende' Maßnahmen.

(3) ‚Grundlegende Maßnahmen' sind die zu erfüllenden Mindestanforderungen und beinhalten

a) Maßnahmen zur Umsetzung gemeinschaftlicher Wasserschutzvorschriften einschließlich der Maßnahmen gemäß den Rechtsvorschriften nach Artikel 10 und Anhang VI Teil A;

…

c) Maßnahmen, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern, um nicht die Verwirklichung der in Artikel 4 genannten Ziele zu gefährden;

…

e) Begrenzungen der Entnahme von Oberflächensüßwasser und Grundwasser sowie der Aufstauung von Oberflächensüßwasser, einschließlich eines oder mehrerer Register der Wasserentnahmen und einer Vorschrift über die vorherige Genehmigung der Entnahme und der Aufstauung. Diese Begrenzungen werden regelmäßig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert. Die Mitgliedstaaten können Entnahmen oder Aufstauungen, die keine signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand haben, von diesen Begrenzungen freistellen;

…

(4) ‚Ergänzende Maßnahmen' sind Maßnahmen, die zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen geplant und ergriffen werden, um die gemäß Artikel 4 festgelegten Ziele zu erreichen. Anhang VI Teil B enthält eine nichterschöpfende Liste solcher Maßnahmen.

Die Mitgliedstaaten können ergänzende Maßnahmen auch ergreifen, um für einen zusätzlichen Schutz der unter die vorliegende Richtlinie fallenden Gewässer oder eine Verbesserung ihres Zustands zu sorgen; dies gilt auch im Rahmen der Durchführung der einschlägigen internationalen Übereinkommen gemäß Artikel 1.

…"

6 In Nr. 2.1 („Erstmalige Beschreibung") von Anhang II der Richtlinie 2000/60 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten nehmen eine erstmalige Beschreibung aller Grundwasserkörper vor, um zu beurteilen, inwieweit sie genutzt werden und wie hoch das Risiko ist, dass sie die Ziele für jeden einzelnen Grundwasserkörper gemäß Artikel 4 nicht erfüllen. Die Mitgliedstaaten können Grundwasserkörper zum Zweck dieser erstmaligen Beschreibung in Gruppen zusammenfassen. Für

diese Analyse können vorhandene hydrologische, geologische, pedologische, Landnutzungs-, Einleitungs- und Entnahmedaten sowie sonstige Daten verwendet werden; aus der Analyse muss aber folgendes hervorgehen:

– Lage und Grenzen des Grundwasserkörpers bzw. der Grundwasserkörper;

– Belastungen, denen der/die Grundwasserkörper ausgesetzt sein kann/können, einschließlich

  – diffuse Schadstoffquellen,

  – punktuelle Schadstoffquellen,

  – Entnahme,

…“

7 Nr. 2.2 („Weitergehende Beschreibung“) von Anhang II der Richtlinie lautet:

„Im Anschluss an diese erstmalige Beschreibung nehmen die Mitgliedstaaten eine weitergehende Beschreibung derjenigen Grundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern vor, bei denen ein Risiko hinsichtlich der Zielrichtung ermittelt wurde, um das Ausmaß dieses Risikos genauer zu beurteilen und die Maßnahmen zu ermitteln, die nach Artikel 11 erforderlich sind. Dementsprechend muss diese Beschreibung einschlägige Informationen über die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten und, soweit erforderlich, folgende Informationen enthalten:

– geologische Merkmale des Grundwasserkörpers einschließlich der Ausdehnung und des Typs der geologischen Einheiten;

– hydrogeologische Merkmale des Grundwasserkörpers einschließlich der hydraulischen Leitfähigkeit, der Hohlraumanteile und des Spannungszustandes;

– Merkmale der Deckschichten und Böden des Einzugsgebiets, aus dem der Grundwasserkörper neugebildet wird, einschließlich der Mächtigkeit, Hohlraumanteile, hydraulischen Leitfähigkeit und Absorptionseigenschaften der Deckschichten und Böden;

– Stratifikationsmerkmale des Grundwassers innerhalb des Grundwasserkörpers;

– Bestandsaufnahme der mit dem Grundwasserkörper in Verbindung stehenden Oberflächengewässersysteme einschließlich der Landökosysteme und der Wasserkörper von Oberflächengewässern, mit denen das Grundwasser dynamisch verbunden ist;

– Schätzungen der Strömungseinrichtungen und der Wasseraustauschraten zwischen dem Grundwasserkörper und den mit ihm in Verbindung stehenden Oberflächengewässersystemen;

– ausreichende Daten für die Berechnung der langfristigen mittleren jährlichen Grundwasserneubildung;

– Beschreibung der chemischen Zusammensetzung des Grundwassers, einschließlich der Beiträge aus menschlichen Tätigkeiten. Die Mitgliedstaaten können bei der Festlegung der natürlichen Hintergrundwerte für diese Grundwasserkörper Typologien für die Beschreibung von Grundwasser verwenden.“

8 Nr. 2.1.2 („Bestimmung des mengenmäßigen Zustands“) von Anhang V der Richtlinie definiert „Grundwasserspiegel“ wie folgt:

„Der Grundwasserspiegel im Grundwasserkörper ist so beschaffen, dass die verfügbare Grundwasserressource nicht von der langfristigen mittleren jährlichen Entnahme überschritten wird.

Dementsprechend unterliegt der Grundwasserspiegel keinen anthropogenen Veränderungen, die

– zu einem Verfehlen der ökologischen Qualitätsziele gemäß Artikel 4 für in Verbindung stehende Oberflächengewässer,

– zu einer signifikanten Verringerung der Qualität dieser Gewässer,

– zu einer signifikanten Schädigung von Landökosystemen führen würden, die unmittelbar von dem Grundwasserkörper abhängen,

und Änderungen der Strömungsrichtung, die sich aus Änderungen des Grundwasserspiegels ergeben, können zeitweise oder kontinuierlich in einem räumlich begrenzten Gebiet auftreten; solche Richtungsänderungen verursachen jedoch keinen Zustrom von Salzwasser oder sonstige Zuströme und lassen keine nachhaltige, eindeutig feststellbare anthropogene Tendenz zu einer Strömungsrichtung erkennen, die zu einem solchen Zustrom führen könnte.“

B. Richtlinie 92/43

9 In Art. 1 Buchst. e der Richtlinie 92/43 heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet:

…

e) ‚Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums‘: die Gesamtheit der Einwirkungen, die den betreffenden Lebensraum und die darin vorkommenden charakteristischen Arten beeinflussen und die sich langfristig auf seine natürliche Verbreitung, seine Struktur und seine Funktionen sowie das Überleben seiner charakteristischen Arten in dem in Artikel 2 genannten Gebiet auswirken können.

Der ‚Erhaltungszustand‘ eines natürlichen Lebensraums wird als ‚günstig‘ erachtet, wenn

– sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen und

– die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiterbestehen werden

und

– der Erhaltungszustand der für ihn charakteristischen Arten im Sinne des Buchstabens i) günstig ist.“

10 Art. 6 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie sieht vor:

„(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.“

11 Art. 7 der Richtlinie bestimmt:

„Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG [des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 1979, L 103, S. 1)] zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Artikel 4 Absatz 2 derselben Richtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, so treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der vorliegenden Richtlinie ab dem Datum für die Anwendung der vorliegenden Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Richtlinie 79/409… zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie 79/409… ergeben.“

II. Vorgeschichte des Rechtsstreits und Vorverfahren

12 Doñana ist ein im Südwesten Spaniens gelegener geschützter Naturraum (im Folgenden: geschützter Naturraum Doñana). Zu diesem Naturraum gehören sowohl der 1969 gegründete Nationalpark Doñana als auch der 1989 gegründete und 1997 erweiterte Naturpark Doñana. Mit der Entscheidung 2006/613/EG der Kommission vom 19. Juli 2006 zur Festlegung der Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der mediterranen biogeografischen Region gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates (ABl. 2006, L 259, S. 1) hat die Kommission in diese Liste drei im letztgenannten Park gelegene Schutzgebiete aufgenommen, nämlich Doñana, das als besonderes Schutzgebiet gilt und den Code ZEPA/LIC ES0000024 trägt, Doñana Norte y Oeste, das ebenfalls als besonderes Schutzgebiet gilt und den Code ZEPA/LIC ES6150009 trägt, und Dehesa del Estero y Montes de Moguer, das auch als besonderes Schutzgebiet gilt und den Code ZEC ES6150012 trägt. Diese Gebiete werden durch die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Erhaltung der Natur geschützt. Insbesondere die temporären mediterranen Flachgewässer im geschützten Naturraum Doñana, die unter dem Code 3170* als prioritärer Lebensraumtyp ausgewiesen sind, stellen das Ökosystem dar, das diese Gebiete am besten charakterisiert und dessen Bedeutung auf internationaler Ebene zum einen durch das am 2. Februar 1971 in Ramsar geschlossene Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel und zum anderen durch die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (Unesco), die sie 1994 in die Welterbeliste aufnahm, anerkannt wurde.

13 Für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie 2000/60 wurde der geschützte Naturraum Doñana im Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 (Hydrologischer Plan des Guadalquivir 2009-2015), der gemäß Art. 13 dieser Richtlinie durch das Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (Königliches Dekret 355/2013 zur Genehmigung des Bewirtschaftungsplans für die Flussgebietseinheit Guadalquivir) vom 17. Mai 2013

(BOE Nr. 121, vom 21. Mai 2013, S. 38229) genehmigt wurde (im Folgenden: Hydrologischer Plan des Guadalquivir 2009-2015), zu einem einzigen Grundwasserkörper, Almonte-Marismas (im Folgenden: Grundwasserleiter Almonte-Marismas), zusammengefasst. Dieser Plan wurde durch den Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (Hydrologischer Plan des Guadalquivir 2015-2021) ersetzt, der durch das 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 (Königliches Dekret 1/2016 zur Genehmigung der Überarbeitung der Hydrografischen Pläne der Flussgebietseinheiten Westkantabrien, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura und Júcar sowie des spanischen Teils der Flussgebietseinheiten Ostkantabrien, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana und Ebro) vom 8. Januar 2016 (BOE Nr. 16, vom 19. Januar 2016, S. 2972) genehmigt wurde (im Folgenden: Hydrologischer Plan des Guadalquivir 2015-2021). In diesem zweiten Plan wurde der Grundwasserleiter Almonte-Marismas in fünf Grundwasserkörper aufgeteilt, nämlich Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte und La Rocina (im Folgenden: Grundwasserleiter Doñana).

14 Im Jahr 2009 gingen bei der Kommission mehrere Beschwerden ein, mit denen eine Verschlechterung der Lebensräume des geschützten Naturraums Doñana beanstandet wurde. In diesen Beschwerden wurde u. a. auf eine Übernutzung der Grundwasserkörper dieses Naturraums hingewiesen, mit denen dessen Feuchtgebiete verbunden sind. Die in diesen Beschwerden geäußerten Bedenken wurden auch dem Europäischen Parlament in Form schriftlicher Anfragen und Petitionen zur Kenntnis gebracht.

15 Am 17. Oktober 2014 richtete die Kommission im Anschluss an ein im Rahmen des EU-Pilot-Mechanismus eingeleitetes Verfahren betreffend die Anwendung der unionsrechtlichen Umweltvorschriften durch das Königreich Spanien ein Mahnschreiben an diesen Mitgliedstaat, mit dem sie ihm mitteilte, dass er ihrer Ansicht nach zum einen gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60 in Verbindung mit Art. 1 Buchst. a und Nr. 2.1.2 von Anhang V dieser Richtlinie, aus Art. 5 der genannten Richtlinie in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II dieser Richtlinie sowie aus Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 Buchst. a, c und e und Abs. 4 der Richtlinie und zum anderen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 in Verbindung mit deren Art. 7 verstoßen habe, sowohl was die Grundwasserkörper als auch was die Lebensräume des geschützten Naturraums Doñana anbelange.

16 Am 11. Februar 2015 beantwortete das Königreich Spanien das Mahnschreiben.

17 Nach Prüfung dieser Antwort richtete die Kommission am 29. April 2016 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Spanien (im Folgenden: mit Gründen versehene Stellungnahme), in der sie ihren im Mahnschreiben geäußerten Standpunkt aufrechterhielt, dass dieser Mitgliedstaat es unterlassen habe,

– erstens die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana zu verhindern,

– zweitens eine weitergehende Beschreibung aller Grundwasserkörper des Grundwasserleiters Almonte-Marismas vorzunehmen, bei denen die Gefahr einer Verschlechterung bestehe,

– drittens geeignete grundlegende und ergänzende Maßnahmen auszuarbeiten, um diese Maßnahmen in den Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 und den Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 einzubeziehen, und

– viertens geeignete Maßnahmen zu erlassen, um eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten in den in Rn. 12 des vorliegenden Urteils angeführten Schutzgebieten der Region Doñana, insbesondere in den Gebieten Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) und Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), zu vermeiden.

18 In der mit Gründen versehenen Stellungnahme forderte die Kommission das Königreich Spanien auf, die vor dem 29. Juni 2016 festgestellten Verstöße zu beheben.

19 Am 9. August 2016 antwortete das Königreich Spanien auf die mit Gründen versehene Stellungnahme und unterrichtete die Kommission über die zur Behebung dieser Verstöße erlassenen Maßnahmen, die im Wesentlichen in den Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 aufgenommen worden seien. Das Königreich Spanien betonte außerdem die Maßnahmen, die in dem im Jahr 2014 genehmigten Sonderplan zur Nutzung der Bewässerungsgebiete im Norden der Waldkrone von Doñana (im Folgenden: Bewässerungssonderplan Doñana von 2014) erlassen worden seien.

20 Da die Kommission der Ansicht war, dass die vom Königreich Spanien mitgeteilten Maßnahmen nicht ausreichten, um den für den geschützten Naturraum Doñana gemeldeten Verstoß zu beenden, beschloss sie am 24. Januar 2019, die vorliegende Klage zu erheben.

III. Zum Antrag, nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens neue Beweise vorlegen zu dürfen

21 Mit Schreiben vom 14. April 2021 hat das Königreich Spanien gemäß Art. 128 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs beantragt, nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens neue Beweise vorlegen zu dürfen, und dem Gerichtshof das Dokument mit dem Titel „Abschlussbericht über die gemeinsame Monitoringmission des Zentrums für das Weltkulturerbe/UICN/Ramsar betreffend den Nationalpark Doñana“ unterbreitet, das die Unesco diesem Mitgliedstaat am 8. April 2021 übersandt hatte.

22 Nach Art. 128 Abs. 2 der Verfahrensordnung hat die Partei, die nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens Beweise vorlegen oder Beweisangebote machen möchte, die Verspätung zu begründen, und der Präsident kann der Gegenpartei auf Vorschlag des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts eine Frist zur Stellungnahme zu diesen Beweisen setzen.

23 Im vorliegenden Fall verfügt der Gerichtshof bereits über die meisten der in diesem Bericht enthaltenen Informationen und hält sich für ausreichend unterrichtet, um über die Rechtssache zu entscheiden, ohne dass neue, zwischen den Parteien nicht erörterte Beweise entscheidungserheblich wären. Folglich ist dem Antrag des Königreichs Spanien nicht stattzugeben.

IV. Zur Klage

24 Zur Stützung ihrer Klage macht die Kommission geltend, das Königreich Spanien habe gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/60 in Bezug auf die Grundwasserkörper der Schutzgebiete des geschützten Naturraums Doñana und gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/43 in Bezug auf die natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten in diesen Gebieten verstoßen.

A. Zu einem Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/60

25 Die Kommission wirft dem Königreich Spanien im Wesentlichen vor, nicht alle Maßnahmen ergriffen zu haben, die nach der Richtlinie 2000/60 erforderlich seien, um einer Verschlechterung der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana abzuhelfen. Diese Verschlechterung sei insbesondere auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen, die zu einer Änderung des Gleichgewichts zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung geführt hätten.

26 Die Kommission erhebt drei Rügen, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60 in Verbindung mit Art. 1 Buchst. a und Nr. 2.1.2 von Anhang V dieser Richtlinie, zweitens einen Verstoß gegen Art. 5 der genannten Richtlinie in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II dieser Richtlinie und drittens einen Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 Buchst. a, c und e sowie Abs. 4 dieser Richtlinie geltend macht.

1. Zur ersten Rüge

a) Vorbringen der Parteien

27 Die Kommission macht geltend, das Königreich Spanien habe unter Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana zu verhindern. Diese Bestimmung in Verbindung mit Nr. 2.1.2 von Anhang V dieser Richtlinie verpflichte die Mitgliedstaaten, zu verhindern, dass menschliche Eingriffe den Grundwasserspiegel veränderten und dadurch Schäden an den unmittelbar von diesen Wasserkörpern abhängigen Landökosystemen verursachten.

28 Insbesondere belegten der Hydrologische Plan des Guadalquivir 2009-2015 und der Hydrologische Plan des Guadalquivir 2015-2021, dass das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60 verstoßen habe.

29 So habe das Königreich Spanien zum einen, indem es im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 fälschlich angegeben habe, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas einen „guten mengenmäßigen Zustand“ im Sinne von Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60 aufweise, die durch die Übernutzung der Grundwasserleiter in der Region Doñana im Wege einer ständig zunehmenden übermäßigen Entnahme von Wasser für bewässerte Flächen verursachte stetige Verschlechterung unterschätzt, und habe nicht die zur Vermeidung dieser Verschlechterung erforderlichen Maßnahmen ergriffen. Die Kommission weist insoweit darauf hin, dass die Verringerung des Grundwasserspiegels in diesem Grundwasserleiter zu einer Versauerung der temporären Lagunen und somit zu einem erheblichen Schaden für die Landökosysteme geführt habe, die unmittelbar von diesem Grundwasserleiter abhingen.

30 Zum anderen macht die Kommission geltend, die gerügte Verschlechterung sei durch die Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 bestätigt worden, in dem der Grundwasserleiter Almonte-Marismas in fünf Grundwasserkörper aufgeteilt worden sei. In diesem hydrologischen Plan sei offiziell anerkannt worden, dass drei dieser Wasserkörper, nämlich die von Marismas, Almonte und La Rocina (im Folgenden: die drei Wasserkörper), einen mengenmäßig schlechten Zustand aufwiesen und dass zwei von ihnen, nämlich die von Marismas und von Almonte, auch einen schlechten chemischen Zustand aufwiesen.

31 Schließlich betont die Kommission, dass sich die Verschlechterung der drei Wasserkörper, die den Grundwasserleiter Almonte-Marismas speisten, derzeit fortsetze, wie ein Bericht der Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (Wasserwirtschaftsamt für den Guadalquivir, Spanien) belege, und auch

nach dem Erlass der im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 enthaltenen Maßnahmen weiterhin Schäden an den unmittelbar von diesen Wasserkörpern abhängigen Landökosystemen verursache.

32 Das Königreich Spanien tritt dem Vorbringen der Kommission entgegen und macht geltend, dass die Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60 zunächst durch den Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 und dann durch den Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 in vollem Umfang erfüllt worden seien.

33 Zum einen sehe Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2000/60 die Möglichkeit vor, die Einhaltung der Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie zum Zweck der schrittweisen Verwirklichung der „Ziele für Wasserkörper“ aufzuschieben. Das Königreich Spanien macht geltend, dass es von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht habe, nachdem es nach dem Inkrafttreten des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 festgestellt habe, dass das Ziel eines guten mengenmäßigen Zustands des Grundwasserleiters Almonte-Marismas, insbesondere in Bezug auf die drei Wasserkörper, nicht habe erreicht werden können.

34 Zum anderen trägt das Königreich Spanien vor, dass geeignete Maßnahmen festgelegt worden seien, um den Bestimmungen der Richtlinie 2000/60 nachzukommen und so weitere Verschlechterungen der betroffenen Wasserkörper zu vermeiden. Diese Maßnahmen würden eine Verringerung der gesamten Wasserentnahmen aus Wasserkörpern um etwa 10 %, die Einstufung der drei Wasserkörper, die das Ziel eines „guten mengenmäßigen Zustands“ nicht erreichen könnten, als Wasserkörper, „bei denen das Risiko besteht, dass sie keinen guten mengenmäßigen Zustand erreichen“, die Ersetzung von Grundwasserentnahmen durch Oberflächenwasserentnahmen, die Intensivierung der Kontrollen in der Region Doñana seit 2015 zur Vermeidung unerlaubter Wasserentnahmen sowie die Einleitung von Bußgeldverfahren und die Schließung illegaler Wasserentnahmebrunnen umfassen. Das Königreich Spanien weist darauf hin, dass sich die erlassenen Maßnahmen als wirksam erwiesen hätten, da zum einen die stetige Verschlechterung des Wasserkörpers von Almonte zum Stillstand gekommen sei und zum anderen der Zustand der Wasserkörper von La Rocina und Marismas verbessert worden sei.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

35 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2000/60 eine auf der Grundlage von Art. 175 Abs. 1 EG (jetzt Art. 192 Abs. 1 AEUV) erlassene Rahmenrichtlinie ist. Sie legt allgemeine Grundsätze und einen Handlungsrahmen für den Gewässerschutz fest und soll die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Europäischen Union koordinieren, integrieren und langfristig weiterentwickeln. Die allgemeinen Grundsätze und der Handlungsrahmen, die sie aufstellt, sind später von den Mitgliedstaaten durch den Erlass konkreter Maßnahmen innerhalb der in der Richtlinie vorgesehenen Fristen weiterzuentwickeln. Die Richtlinie zielt jedoch nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten ab (Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Ziel der Richtlinie 2000/60 ist nach ihrem Art. 1 Buchst. a die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers zwecks Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme (Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 36).

37 Somit besteht das Endziel der Richtlinie 2000/60 darin, durch eine konzertierte Aktion einen „guten Zustand“ aller Gewässer der Union, einschließlich des Grundwassers, zu erreichen.

38 Die von den Mitgliedstaaten bezüglich des Grundwassers zu erreichenden Umweltziele sind in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60 aufgeführt.

39 Diese Bestimmung erlegt zwei unterschiedliche, wenn auch untrennbar miteinander verbundene Verpflichtungen auf. Zum einen führen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen durch, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern. Zum anderen schützen, verbessern und sanieren die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii und iii der Richtlinie alle Grundwasserkörper mit dem Ziel, spätestens Ende des Jahres 2015 einen guten Zustand zu erreichen. Daraus folgt, dass die erste Verpflichtung, aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60, eine Verpflichtung zur Verhinderung einer Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper darstellt, während die zweite, in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii und iii dieser Richtlinie genannte Verpflichtung eine Verpflichtung zur Verbesserung dieses Zustands darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen C-535/18, EU:C:2020:391, Rn. 69).

40 Außerdem stellt Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60 eine Verbindung zwischen den Erhaltungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern, und die die Mitgliedstaaten nach dieser Bestimmung treffen müssen, und dem vorherigen Vorliegen eines Bewirtschaftungsplans für das betreffende Einzugsgebiet her (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u. a., C-43/10, EU:C:2012:560, Rn. 52).

41 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2000/60, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die zur Erreichung der vom Unionsgesetzgeber angestrebten qualitativen Ziele, nämlich der Erhaltung oder Wiederherstellung eines guten mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers verwirklichen, eine Reihe von Bestimmungen, darunter die Art. 5 und 11 sowie den Anhang V, enthält und damit ein komplexes, mehrere detailliert geregelte Abschnitte umfassendes Verfahren schafft, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die notwendigen Maßnahmen nach Maßgabe der für ihr Hoheitsgebiet festgestellten Besonderheiten und Merkmale der Wasserkörper umzusetzen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 41 und 42).

42 Schließlich folgt aus dem Wortlaut, der Systematik und der Zielsetzung von Art. 4 der Richtlinie 2000/60, dass die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und b dieser Richtlinie für Oberflächengewässer und für das Grundwasser vorgesehenen Pflichten verbindlichen Charakter haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen C-535/18, EU:C:2020:391, Rn. 72).

43 Folglich beschränkt sich Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60, wie die Kommission vorträgt, nicht auf die programmatische Formulierung bloßer Ziele der Bewirtschaftungsplanung, sondern entfaltet – sobald der ökologische Zustand des betreffenden Wasserkörpers festgestellt ist – in jedem Abschnitt des nach dieser Richtlinie vorgeschriebenen Verfahrens verbindliche Wirkungen (Urteil vom 28. Mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen C-535/18, EU:C:2020:391, Rn. 73).

44 Im Rahmen der vorliegenden Rüge wirft die Kommission dem Königreich Spanien vor, nur gegen die Pflicht zur Verhinderung einer Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 verstoßen zu haben.

45 Folglich ist bereits an dieser Stelle das Vorbringen des Königreichs Spanien zurückzuweisen, wonach Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2000/60 es ihm erlaube, die Einhaltung der Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie insbesondere in Bezug auf die drei Wasserkörper im geschützten Naturraum Doñana aufzuschieben. Wie die Generalanwältin in Nr. 153 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, gilt die Ausnahme, die Verwirklichung der Ziele des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60

aufzuschieben, nämlich nur für das Verbesserungsgebot nach Ziff. ii dieser Vorschrift, nicht aber für die Verpflichtung zur Verhinderung einer Verschlechterung nach Ziff. i dieser Vorschrift, deren Nichtbeachtung im vorliegenden Fall von der Kommission beanstandet wird.

46 Zu der Frage, ob das Königreich Spanien gegen die Verpflichtung verstoßen hat, unter Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana zu verhindern, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens Sache der Kommission ist, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, ohne dass sich die Kommission hierfür auf irgendeine Vermutung stützen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. März 2020, Kommission/Zypern [Sammeln und Behandlung von kommunalem Abwasser], C-248/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:171, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass es erst dann, wenn die Kommission genügend Anhaltspunkte vorgebracht hat, um das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung darzutun, dem Mitgliedstaat obliegt, die so vorgebrachten Anhaltspunkte und die sich daraus ergebenden Folgen substantiiert zu bestreiten (vgl. entsprechend Urteil vom 28. März 2019, Kommission/Irland [System der Sammlung und Behandlung von kommunalem Abwasser], C-427/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:269, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 Schließlich ergibt sich nach der Rechtsprechung aus der Systematik von Art. 4 der Richtlinie 2000/60, dass Verschlechterungen des Zustands eines Wasserkörpers, seien sie auch vorübergehend, nur unter strengen Voraussetzungen zulässig sind und dass die Schwelle, bei deren Überschreitung ein Verstoß gegen die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers vorliegt, niedrig sein muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 67).

49 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 123 bis 134 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, setzt der Begriff „Verschlechterung“ im Sinne dieser Bestimmung im Kontext eines Grundwassers, das sich bereits in einem schlechten Zustand befindet, eine zusätzliche Steigerung des bereits bestehenden Defizits und damit eine gegenüber einer vorherigen Situation zunehmende Übernutzung voraus. Insoweit bedeutet das Fehlen eines Gleichgewichts zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung, dass sich ein Grundwasserkörper nicht in einem guten mengenmäßigen Zustand im Sinne von Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60 befindet, stellt aber als solches keine Verschlechterung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie dar. Der Erlass der Maßnahmen, die erforderlich sind, um dieses Gleichgewicht und damit einen guten Zustand des betreffenden Grundwasserkörpers zu erreichen, wie die Beendigung der übermäßigen Entnahme, fällt unter das Verbesserungsgebot nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii dieser Richtlinie. Solange der Grad der Übernutzung eines Grundwasserkörpers in schlechtem mengenmäßigen Zustand nicht zunimmt, liegt somit keine Verschlechterung dieses Zustands vor, die gegen die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung verstieße.

50 Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 vorliege, weil erstens der Hydrologische Plan des Guadalquivir 2009-2015 einen Fehler bei der Einstufung des mengenmäßigen Zustands des Grundwasserleiters Almonte-Marismas enthalte, zweitens der Hydrologische Plan des Guadalquivir 2015-2021 die drei Wasserkörper als in „schlechtem mengenmäßigen Zustand“ einstufe und drittens sich der Zustand der drei Wasserkörper infolge der unzureichenden Maßnahmen im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 verschlechtert habe.

1) Zu einer fehlerhaften Einstufung des mengenmäßigen Zustands des Grundwasserleiters Almonte-Marismas im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015

51 Die Kommission wirft dem Königreich Spanien erstens vor, im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 fälschlich angegeben zu haben, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas einen „guten mengenmäßigen Zustand“ im Sinne von Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60 aufweise, und folglich davon auszugehen, dass der Grundwasserspiegel dieses Grundwasserleiters keinen anthropogenen Veränderungen unterlegen habe, die dazu führen könnten, dass die in dieser Richtlinie festgelegten Umweltziele nicht erreicht würden, oder nicht geeignet gewesen sei, einen Umweltschaden an den unmittelbar davon abhängigen Ökosystemen zu verursachen. Diese fehlerhafte Einstufung stelle den Beweis dafür dar, dass das Königreich Spanien nicht die Maßnahmen ergriffen habe, die erforderlich seien, um eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper in der Region Doñana zu verhindern, um u. a. übermäßige Wasserentnahmen zu verringern.

52 Wie aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervorgeht, gab es zum Zeitpunkt der Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2009-2015, d. h. am 17. Mai 2013, hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas nicht die Voraussetzungen erfüllte, um als Wasserkörper mit einem „guten mengenmäßigen Zustand“ im Sinne von Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60 eingestuft zu werden.

53 Die Kommission hat nämlich mehrere Dokumente aus verschiedenen wissenschaftlichen und amtlichen Quellen vorgelegt, die sie ihrer Klageschrift als Anlage beigefügt hat und aus denen hervorgeht, dass die Gefahr bestand, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas zum Zeitpunkt der Genehmigung dieses Plans aufgrund anthropogener Veränderungen, insbesondere der übermäßigen Wasserentnahmen für bewässerte Flächen in der Region Doñana, die in der Richtlinie 2000/60 festgelegten Ziele nicht erreichen würde.

54 Darüber hinaus wurde der spanischen Wasserbehörde, wie die Kommission geltend macht, bereits im Raumordnungsplan für das Gebiet von Doñana, der durch das 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 (Dekret Nr. 341/2003 der Regierung der Autonomen Gemeinschaft Andalusien zur Genehmigung des Raumordnungsplans für das Gebiet von Doñana und zur Einrichtung eines Monitoringausschusses) vom 9. Dezember 2003 (BOJA Nr. 22 vom 3. Januar 2004, S. 2866) genehmigt wurde, empfohlen, den Grundwasserleiter Almonte-Marismas als in seiner Gesamtheit übernutzt oder von Übernutzung bedroht zu erklären, um die Gefahr einer Übernutzung und einer Verschlechterung der Wasserqualität in diesem Grundwasserleiter zu verringern.

55 Auch wenn die in den Rn. 53 und 54 des vorliegenden Urteils genannten Informationen, die aus den Jahren 2003, 2008, 2009 und 2012 stammen, belegen können, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas zum Zeitpunkt der Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2009-2015 keinen „guten mengenmäßigen Zustand“ im Sinne von Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60 aufwies, erlauben diese Angaben andererseits nicht die Feststellung, dass die fehlerhafte Einstufung des mengenmäßigen Zustands dieses Grundwasserleiters in diesem Plan zu einer Verschlechterung der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana, wie sie in Rn. 48 des vorliegenden Urteils definiert worden ist, zur Folge hatte.

56 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission nicht dargetan hat, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 verstoßen hat, dass es den mengenmäßigen Zustand der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 fehlerhaft einstufte.

2) Zur Einstufung der drei Wasserkörper im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 als in „schlechtem mengenmäßigen Zustand“

57 Die Kommission trägt vor, der Beweis für die Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands des Grundwasserleiters Almonte-Marismas ergebe sich daraus, dass dieser Grundwasserleiter bei der Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 im Januar 2016 in fünf Wasserkörper aufgeteilt worden sei, von denen die drei Wasserkörper als einen „schlechten mengenmäßigen Zustand“ im Sinne von Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60 aufweisend angesehen worden seien. Die Änderung dieses Plans stelle eine implizite Manifestierung des Vorliegens einer Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper im geschützten Naturraum Doñana gegenüber ihrem im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 dargestellten Zustand dar.

58 Dem kann jedoch nicht gefolgt werden.

59 Aus den dem Gericht vorgelegten Akten geht nämlich hervor, dass die neue Einstufung des mengenmäßigen Zustands der Grundwasserkörper im geschützten Naturraum Doñana lediglich die Folge der Aufteilung des gesamten Grundwasserleiters Almonte-Marismas in fünf verschiedene Wasserkörper zum Zweck seiner Beurteilung ist. Aufgrund dieser Aufteilung ist nämlich der schlechte mengenmäßige Zustand der drei Wasserkörper offenbar geworden, während im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 davon ausgegangen wurde, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas, der in seiner Gesamtheit bewertet wurde, einen guten mengenmäßigen Zustand aufweise.

60 Somit haben die nach und nach gesammelten Informationen, wie das Königreich Spanien dargetan hat, nach der Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2009-2015 gezeigt, dass es diesem Plan in Bezug auf die ersten Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 an technischer Genauigkeit mangelte. Aus diesem Grund wurde der Grundwasserleiter Almonte-Marismas im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 in fünf verschiedene Wasserkörper aufgeteilt, um Probleme auf territorialer Ebene leichter lokalisieren zu können, die Gebiete, bei denen das Risiko besteht, dass sie die Ziele der Richtlinie nicht erreichen, genauer zu bestimmen und so eine effizientere und angemessenere Antwort zu erarbeiten, die im Wesentlichen in der Verringerung der Grundwasserentnahme besteht.

61 Zudem können die von der Kommission vorgelegten Beweismittel nicht belegen, dass sich die drei Wasserkörper, die als einen „schlechten mengenmäßigen Zustand“ aufweisend angesehen werden, vor der Aufteilung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas in einem besseren Zustand befunden hätten. Wie sich aus Rn. 52 des vorliegenden Urteils ergibt, belegen die von der Kommission vorgelegten Dokumente vielmehr, dass vor der Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2009-2015 hinreichende Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass dieser Grundwasserleiter keinen guten mengenmäßigen Zustand aufwies. Somit kann aus der Angabe des schlechten mengenmäßigen Zustands der drei Wasserkörper im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 nicht abgeleitet werden, dass sich dieser Zustand gegenüber dem im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 angegebenen Zustand weiter verschlechtert hätte.

62 Folglich hat die Kommission nicht dargetan, dass die Änderung der Einstufung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas als in „gutem mengenmäßigen Zustand“, wie sie im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 enthalten ist, durch die Angabe im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021, dass die drei Wasserkörper in „schlechtem mengenmäßigen Zustand“ seien, die Folge einer Verschlechterung des Zustands dieses Grundwasserleiters, wie sie in Rn. 48 des vorliegenden Urteils definiert worden ist, war.

3) Zu einer Verschlechterung der Wasserkörper des geschützten Naturraums Doñana infolge unzureichender Maßnahmen, die im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 festgelegt worden sein sollen

63 Die Kommission bringt vor, dass sich infolge der unzureichenden Maßnahmen, die mit dem Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 ergriffen worden seien, eine „Verschlechterung" im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 fortsetze und noch nicht umgekehrt habe, mit der Gefahr, dass der gute mengenmäßige Zustand der drei Wasserkörper nicht innerhalb der in dieser Richtlinie vorgesehenen Fristen erreicht werde.

64 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der betreffende Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war, und dass der Gerichtshof spätere Veränderungen nicht berücksichtigen kann (vgl. Urteil vom 28. März 2019, Kommission/Irland [System der Sammlung und Behandlung von kommunalem Abwasser], C-427/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:269, Rn. 140 und die dort angeführte Rechtsprechung).

65 Da im vorliegenden Fall die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist am 29. Juni 2016 ablief, ist ein Teil des von der Kommission zum Nachweis einer fortdauernden Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana vorgelegten Materials, insbesondere der Großteil der spanischen Presseartikel und die Berichte der Nichtregierungsorganisation „World Wildlife Fund" (WWF), die Informationen zu den Jahren 2017, 2018 und 2019 enthalten, zurückzuweisen.

66 Was die Frage anbelangt, ob das Königreich Spanien bis zum 29. Juni 2016 gegen seine Verpflichtung zur Verhinderung einer Verschlechterung dieser Wasserkörper verstoßen hat, ist die Kommission im Wesentlichen der Ansicht, dass die gegenwärtige und fortdauernde Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands dieser Wasserkörper zum einen durch die übermäßige und fortdauernde Entnahme von Grundwasser der Region Doñana und zum anderen durch Verschlechterungen der Oberflächengewässer und der Ökosysteme erwiesen sei.

67 Bezüglich der übermäßigen und fortdauernden Entnahme von Grundwasser der Region Doñana trägt die Kommission vor, dass verschiedene Beweismittel aus wissenschaftlichen Studien, Berichten der spanischen Behörden und Presseartikeln, die der Klageschrift in Kopie als Anlagen beigefügt sind, die langsame und stetige Zunahme der bewässerten Fläche in der Region Doñana seit dem Jahr 2000 bestätigten.

68 Es trifft zwar zu, dass diese Beweismittel Indizien für eine fortgesetzte Übernutzung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas sein können, doch belegen diese Dokumente nicht, dass eine solche Übernutzung weiter zugenommen und seit der am 8. Januar 2016 erfolgten Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 zu einer Verschlechterung dieses Grundwasserleiters führte.

69 Die von der Kommission vorgelegten Dokumente, insbesondere der Bericht des Wasserwirtschaftsamts für den Guadalquivir von April 2017 über den Zustand des Grundwasserleiters Almonte-Marismas für das hydrologische Jahr 2015 bis 2016 sowie der Bericht des Defensor del Pueblo (Bürgerbeauftragter Spaniens) vom 10. August 2018, die der Klage als Anlagen beigefügt sind, warnen lediglich, dass die ständige Nutzung der Grundwasserressourcen den guten Zustand dieses Grundwasserleiters und der von ihm abhängigen Landökosysteme gefährde, wobei das Risiko bestehe, dass bei den drei Wasserkörpern, von denen angenommen werde, dass sie sich in einem schlechten mengenmäßigen Zustand befänden, kein guter mengenmäßiger Zustand erreicht werde. Der Umstand, dass sich die Grundwasserkörper nach wie vor in einem schlechten mengenmäßigen Zustand befinden, bedeutet,

wie in Rn. 49 des vorliegenden Urteils ausgeführt, für sich genommen aber nicht, dass sich dieser Zustand nach der Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 weiter verschlechtert hat.

70 Im Übrigen kann, wie die Generalanwältin in Nr. 130 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, im Fall eines schlechten mengenmäßigen Zustands des Grundwassers die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 vorgesehene Pflicht zur Verhinderung einer Verschlechterung dieses Zustands es nicht gebieten, dass die übermäßige Entnahme von Grundwasser soweit verringert wird, dass ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung erreicht wird. Dieses Gleichgewicht entspricht der Definition eines guten mengenmäßigen Zustands im Sinne von Nr. 2.1.2 Satz 1 von Anhang V dieser Richtlinie, der im Rahmen des Verbesserungsgebots nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ii und iii dieser Richtlinie zu verwirklichen ist, dessen Einhaltung im Rahmen der vorliegenden Rüge nicht in Abrede gestellt worden ist.

71 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich somit, dass im Fall eines schlechten mengenmäßigen Zustands der Grundwasserkörper, wie dies im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 festgestellt worden ist, die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 vorgesehene Pflicht zur Verhinderung einer Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands dieser Wasserkörper nur gebietet, dass die Grundwasserentnahme nicht weiter zunimmt, damit die Ursachen für den schlechten mengenmäßigen Zustand dieser Wasserkörper nicht verschlimmert werden. Die Kommission hat jedoch weder den Beweis dafür erbracht, dass die Entnahme von Grundwasser nach der Genehmigung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 zugenommen hätte, noch, dass sich die Ursachen für den schlechten mengenmäßigen Zustand des Grundwasserleiters Almonte-Marismas verschlimmert hätte.

72 Dagegen hat das Königreich Spanien Überwachungsdaten vorgelegt, die vom Wasserwirtschaftsamt für den Guadalquivir erhoben worden waren und zeigen, dass der Indikator für den Zustand der Grundwasserkörper des Grundwasserleiters Almonte-Marismas zumindest seit 2015 tendenziell wieder in Richtung seiner früheren Werte geht, was offenbar eine Tendenz darstellt, die sowohl für sämtliche Grundwasserkörper des Grundwasserleiters Almonte-Marismas als auch für die drei Wasserkörper, insbesondere den von La Rocina, zu beobachten ist. Somit ist festzustellen, dass die Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana nach den verfügbaren amtlichen Registern seit etwa 2015 infolge der Durchführung konkreter Maßnahmen zur Verringerung der Grundwasserentnahmen in der Region Doñana eine ganz leicht positive Veränderung erfahren hat.

73 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass sich der schlechte mengenmäßige Zustand der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana unter Verstoß gegen die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 vorgesehene Pflicht zur Verhinderung einer Verschlechterung des Grundwassers durch eine verstärkte Entnahme verschlechtert hat.

74 Was die Verschlechterungen der Oberflächengewässer und der Ökosysteme anbelangt, ist entsprechend den Ausführungen der Generalanwältin in Nr. 149 ihrer Schlussanträge festzustellen, dass diese Verschlechterungen Indizien für einen schlechten mengenmäßigen Zustand des betreffenden Grundwasserkörpers darstellen können, nicht aber Indizien, die eine zusätzliche Verschlechterung dieses Zustands belegen. Außerdem hat die Kommission auch nicht nachgewiesen, dass diese Indizien eine Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands sämtlicher Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana belegen.

75 Folglich hat die Kommission keine Verschlechterung der drei Wasserkörper infolge der Maßnahmen, die im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 festgelegt wurden, nachgewiesen.

76 Nach alledem hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/60 zu verhindern.

2. Zur zweiten Rüge

a) Vorbringen der Parteien

77 Die Kommission macht geltend, das Königreich Spanien habe Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II dieser Richtlinie nicht ordnungsgemäß angewandt, indem es keine weitergehende Beschreibung der Grundwasserkörper der Region Doñana vorgenommen habe, bei denen das Risiko bestehe, dass sie die in dieser Richtlinie festgelegten Ziele nicht erreichten, und folglich nicht die zur Erreichung dieser Ziele der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen bestimmt habe.

78 Sie wirft dem Königreich Spanien im Wesentlichen vor, im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 die Auswirkungen der Wasserentnahmen auf die Grundwasserkörper der Region Doñana unterschätzt und die Grundwasserkörper, bei denen das Risiko bestehe, dass sie diese Ziele nicht erreichen würden, nicht identifiziert zu haben. Diese unzureichende erstmalige Beschreibung habe zur Folge gehabt, dass das Königreich Spanien keine weitergehende Beschreibung vorgenommen habe, wie sie nach Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 verlangt werde, was dazu geführt habe, dass die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen nicht erlassen worden seien.

79 Des Weiteren trägt die Kommission vor, die im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 vorgenommene Beschreibung habe den Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie 2000/60 nicht abgeholfen, da diese neue Beschreibung unvollständig bleibe und nicht alle Anforderungen dieser Richtlinie erfülle, insbesondere die Anforderungen an die zutreffende Bestimmung des mengenmäßigen Zustands der betroffenen Grundwasserkörper. Hierzu führt die Kommission erstens aus, dass die Aufteilung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas in fünf verschiedene Grundwasserkörper keine hinreichend genaue Beschreibung des chemischen Zustands und des mengenmäßigen Zustands dieser Wasserkörper enthalte und damit die Verwirklichung der von der Richtlinie 2000/60 festgelegten Ziele verhindere. Zweitens macht die Kommission geltend, die bei der Vornahme der Beschreibung dieser Wasserkörper verfügbaren wissenschaftlichen Informationen seien unzureichend gewesen. Drittens weist sie darauf hin, dass die Prüfung der Belastungen und der Auswirkungen der Entnahmen auf die Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana erhebliche Lücken aufweise.

80 Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die spanischen Behörden den mengenmäßigen Zustand dieser Wasserkörper nicht richtig geprüft hätten, da sich bei einer angemessenen Prüfung herausgestellt hätte, dass bei sämtlichen betroffenen Wasserkörpern das Risiko bestanden habe, dass sie die von der Richtlinie 2000/60 festgelegten Umweltziele nicht erreichen würden.

81 Das Königreich Spanien weist dieses Vorbringen zurück und macht geltend, es sei der Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60, eine Überprüfung zur erstmaligen Beschreibung der betroffenen Grundwasserkörper gemäß den technischen Spezifikationen in den Anhängen II und III dieser Richtlinie durchzuführen, ordnungsgemäß nachgekommen. Diese Überprüfung sei erstmalig 2013 im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2009-2015 und dann im Jahr 2016 im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 durchgeführt worden.

82 Insbesondere habe es eine angemessene erstmalige Beschreibung der Grundwasserkörper der Flussgebietseinheit Doñana vorgenommen. Der Grundwasserleiter Almonte-Marismas sei im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 insgesamt als in „gutem mengenmäßigen Zustand“

angesehen worden, was ihn von einer Überprüfung für eine weitergehende Beschreibung gemäß Art. 5 der Richtlinie 2000/60 befreit habe. Außerdem sei dieser Grundwasserleiter in Art. 4 Abs. 3 dieses hydrologischen Plans in die Grundwasserkörper mit strategischem Charakter und im Wesentlichen dem menschlichen Gebrauch vorbehalten einbezogen worden.

83 Des Weiteren macht das Königreich Spanien geltend, dass bei der Überprüfung im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 die Beschreibung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas geändert worden sei und dieser Grundwasserleiter aus hydrogeologischen Gründen und aus Gründen des Umweltschutzes sowie der Nutzung und Verwaltung des Gebiets aufgeteilt worden sei. Diese Aufteilung des Grundwasserleiters in fünf verschiedene Grundwasserkörper habe es ermöglicht, den Zustand jedes einzelnen dieser Wasserkörper mit größerer Genauigkeit und Repräsentativität zu bewerten und das mit diesem hydrologischen Plan erstellte Maßnahmenprogramm wirksamer anzuwenden. Diese Beschreibung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas stehe nicht nur völlig im Einklang mit den Bestimmungen der Richtlinie 2000/60, sondern sei auch angemessen und ausreichend, um den Grad der Erreichung der von dieser Richtlinie festgelegten Ziele zu überprüfen.

84 Schließlich trägt das Königreich Spanien – das geltend macht, dass die Beschreibung nach Art. 5 der Richtlinie mittels zahlreicher hydrologischer Studien, die Daten und Informationen mit einem Umfang und von einer Qualität enthielten, die kaum mit denen anderer hydrologischer Planungen in Spanien vergleichbar seien – vor, diese Studien seien als eine für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens gültige Informationsquelle anzusehen.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

85 Um die in Art. 4 der Richtlinie 2000/60 festgelegten Umweltziele zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten über ein Gesamtbild der Merkmale der betreffenden Wasserkörper verfügen.

86 Zu diesem Zweck bestimmen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 der Richtlinie 2000/60 zunächst die einzelnen Einzugsgebiete, ordnen diese Einheiten zu und bestimmen die zuständigen Behörden.

87 Sodann beschreiben sie die Wasserkörper gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 sowie der Anhänge II und III dieser Richtlinie. Gemäß der genannten Bestimmung stellt jeder Mitgliedstaat sicher, dass für jede Flussgebietseinheit in seinem Hoheitsgebiet eine Analyse ihrer Merkmale, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand des Grundwassers und eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung, insbesondere gemäß den technischen Spezifikationen in den genannten Anhängen II und III, durchgeführt werden.

88 Art. 5 Abs. 2 der genannten Richtlinie sieht vor, dass die Analysen und Überprüfungen gemäß Abs. 1 dieses Art. 5 spätestens 13 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie und danach alle sechs Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden.

89 Bezüglich der technischen Besonderheiten ist festzustellen, dass Nr. 2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 die Anforderungen, die die Mitgliedstaaten bei der erstmaligen Beschreibung der Grundwasserkörper und, falls erforderlich, bei einer weitergehenden Beschreibung derselben zu beachten haben, im Einzelnen aufführt.

90 Insbesondere sind in Nr. 2.1 von Anhang II dieser Richtlinie die Einzelheiten dieser erstmaligen Beschreibung aller Grundwasserkörper festgelegt, um zu beurteilen, inwieweit sie genutzt werden und wie hoch das Risiko ist, dass sie die Ziele für jeden einzelnen Grundwasserkörper gemäß Art. 4 der Richtlinie nicht erfüllen.

91 Des Weiteren sieht Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 vor, dass die Mitgliedstaaten nach der erstmaligen Beschreibung aller Grundwasserkörper eine weitergehende Beschreibung derjenigen Grundwasserkörper vorzunehmen haben, bei denen ein Risiko dahin ermittelt wurde, dass sie diese Ziele nicht erreichen, um das Ausmaß dieses Risikos genauer zu beurteilen und die Maßnahmen zu ermitteln, die nach Art. 11 der Richtlinie erforderlich sind. Diese weitergehende Beschreibung muss einschlägige Informationen über die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand dieser Wasserkörper und, soweit erforderlich, relevante Informationen über weitere Merkmale der betreffenden Grundwasserkörper enthalten.

92 Im Rahmen der vorliegenden Rüge wirft die Kommission dem Königreich Spanien erstens vor, diese weitergehende Beschreibung im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 nicht vorgenommen zu haben und zweitens, sie im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 unvollständig vorgenommen zu haben.

93 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass, wie die Generalanwältin in Nr. 80 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 6 sowie Anhang VII der Richtlinie 2000/60 hervorgeht, dass die Beschreibung der Grundwasserkörper vor Erstellung des Bewirtschaftungsplans erstellt werden muss und dann als Grundlage für den Inhalt dieses Plans dient.

94 Ferner geht, wie in Rn. 52 des vorliegenden Urteils ausgeführt, aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten hervor, dass es zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2009-2015 hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme gab, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas, wie er in diesem Plan definiert ist, übernutzt war und dass das Risiko bestand, dass er die in der Richtlinie 2000/60 festgelegten Ziele nicht erreichen würde. Hierzu ist festzustellen, dass in dem in Rn. 54 des vorliegenden Urteils erwähnten Raumordnungsplan für das Gebiet von Doñana vorgeschlagen wurde, diesen Grundwasserleiter als übernutzt oder übernutzungsgefährdet zu erklären. Außerdem führt die Kommission in ihrer Erwiderung einen Bericht des Instituto Geológico y Minero de España (Geologie- und Bergbauinstitut Spaniens) aus dem Jahr 2009 und einen Bericht des Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Oberster Rat für wissenschaftliche Forschung, Spanien) aus dem Jahr 2017 an, die der Klageschrift als Anlage beigefügt sind und in denen ebenfalls die übermäßige Entnahme von Grundwasser aus dem genannten Grundwasserleiter festgestellt wurde.

95 Insoweit räumt das Königreich Spanien ein, dass das Risiko des Nichterreichens der in der Richtlinie 2000/60 festgelegten Ziele bereits in einem ersten, in den Jahren 2004 und 2005 veröffentlichten Bericht erwähnt worden sei, der im Rahmen der in Art. 5 Abs. 1 dieser Richtlinie vorgesehenen Beschreibung der Grundwasserkörper erstellt worden sei. Allerdings sei es nach einer Gesamtbeurteilung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas der Ansicht gewesen, dass dieser im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 insgesamt einen „guten mengenmäßigen Zustand“ aufgewiesen habe, was ihn von der Durchführung einer Überprüfung für eine weitergehende Beschreibung gemäß Art. 5 dieser Richtlinie befreit habe. Außerdem macht das Königreich Spanien geltend, dass diese Beurteilung korrigiert und verbessert worden sei, sobald es genauere Informationen erhalten habe, und dass es die Veröffentlichung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 gemäß dem in der Richtlinie 2000/60 vorgesehenen Zeitplan habe abwarten müssen, bevor es über die festgestellten Verbesserungen habe berichten können.

96 Wie sich aus den Nrn. 84 bis 87 der Schlussanträge der Generalanwältin ergibt, ermöglicht die in der vorstehenden Randnummer genannte „Gesamtbeurteilung“ es dem Königreich Spanien aber nicht, das Risiko auszuschließen, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas oder Teile davon möglicherweise die in Art. 4 dieser Richtlinie vorgesehenen Ziele nicht erreichen. Folglich hätte dieses Risiko im Rahmen der nach Nr. 2.1 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 erforderlichen erstmaligen Beschreibung aller Grundwasserkörper festgestellt werden müssen.

97 Außerdem ist, wie auch die Generalanwältin in Nr. 87 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, nach Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 eine weitergehende Beschreibung erforderlich, wenn das Risiko eines schlechten mengenmäßigen Zustands der betreffenden Grundwasserkörper besteht, d. h., wenn das Risiko besteht, dass ein Wasserkörper nicht den in Art. 4 dieser Richtlinie vorgesehenen Zielen entspricht. Folglich kann das Königreich Spanien nicht geltend machen, dass diese weitergehende Beschreibung der betreffenden Grundwasserkörper im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2009-2015 weder erforderlich oder angemessen gewesen sei noch habe verlangt werden können, da feststand, dass ein solches Risiko bestand und nicht beseitigt werden konnte.

98 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 der Richtlinie 2000/60 verstoßen hat, dass es im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 nicht gemäß Nr. 2.1 von Anhang II dieser Richtlinie das Risiko festgestellt hat, dass der Grundwasserleiter Almonte-Marismas die in dieser Richtlinie festgelegten Ziele verfehlt, und folglich keine weitergehende Beschreibung gemäß Anhang II Nr. 2.2 der Richtlinie vorgelegt hat.

99 Insoweit ist daran zu erinnern, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung, wie sich aus den Rn. 64 und 65 des vorliegenden Urteils ergibt, im vorliegenden Fall anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Grundwasserleiter Doñana bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, d. h. am 29. Juni 2016, befand. Zu diesem Zeitpunkt galt der am 8. Januar 2016 genehmigte Hydrologische Plan des Guadalquivir 2015-2021 aber bereits.

100 In diesem Plan nahm das Königreich Spanien eine weitergehende Beschreibung gemäß Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 vor. Die Kommission macht jedoch geltend, dass die zu diesem Zweck verwendeten wissenschaftlichen Informationen unzureichend gewesen seien. Sie ist der Ansicht, das Königreich Spanien habe sich zur Bestimmung des mengenmäßigen Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana ausschließlich auf die Entwicklung des Wasserspiegels des Grundwasserleiters Doñana, insbesondere auf die Daten des Grundwasserpegelmessnetzes von Doñana, gestützt, so dass die Schlussfolgerungen, die es daraus gezogen habe, im Hinblick auf die Anforderungen, die sich aus Art. 5 in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 ergäben, unvollständig seien.

101 Erstens macht die Kommission geltend, dass die wissenschaftlichen Informationen, die für die Beschreibung der betreffenden Grundwasserkörper im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 verfügbar seien, unzureichend seien. Sie beanstandet insbesondere, dass sich dieser Plan auf einen Bericht über den Zustand des Grundwasserleiters Almonte-Marismas für das hydrologische Jahr 2012-2013 gestützt habe, der vom Wasserwirtschaftsamt für den Guadalquivir erstellt worden sei und in dem kein Grundwasserspiegel-Messpunkt für die Grundwasserkörper von La Rocina und Marismas de Doñana angegeben sei. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Kommission weder darlegt noch nachweist, dass diese Daten für die Erstellung einer solchen Beschreibung wesentlich sind. Außerdem beschränkt sich die Kommission darauf, auf ein Internetportal der spanischen Regierung zu verweisen, das geografische Informationen enthält, ohne darzulegen, wie die Informationen zu finden sind, auf die sie sich beruft.

102 Zweitens wirft die Kommission den spanischen Behörden vor, Schätzungen auf der Grundlage des Grundwasserpegels der Grundwasserkörper des Grundwasserleiters Doñana vorgenommen zu haben. Diese Schätzungen berücksichtigten nur die Entwicklung des Wasserspiegels dieses Grundwasserleiters und reichten daher nicht aus, um den mengenmäßigen Zustand der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana zu bestimmen. Außerdem sei die Gesamttendenz aller Piezometer negativ.

103 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass Nr. 2.1.2 von Anhang V der Richtlinie 2000/60 als Parameter für die Einstufung des mengenmäßigen Zustands des Grundwassers den „Grundwasserspiegel“ vorsieht, ohne anzugeben, wie dieser Spiegel zu bestimmen ist.

104 Sodann legt die Kommission, wie aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten hervorgeht, keinen Beweis vor, der im Sinne der oben in Rn. 46 angeführten Rechtsprechung belegen könnte, dass die vom Königreich Spanien angewandte Methode nicht ausreicht, um die in Art. 5 der Richtlinie 2000/60 vorgesehene Beschreibung vorzunehmen. Der Umstand, dass der Grundwasserleiter Doñana übernutzt ist und dass der gute mengenmäßige Zustand der Grundwasserkörper dieses Grundwasserleiters bis zum Jahr 2027 nicht erreicht sein wird, belegt nämlich nicht, dass der Pegel dieser Wasserkörper für die Bestimmung des mengenmäßigen Zustands dieses Grundwasserleiters gemäß den Anforderungen des Anhangs V dieser Richtlinie unerheblich wäre.

105 Schließlich legt das Königreich Spanien dar, dass es im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 andere Parameter für die Beurteilung des mengenmäßigen Zustands des Grundwasserleiters Doñana berücksichtigt habe, wie z. B. das Gleichgewicht zwischen Wasserentnahmen und verfügbaren Wasserressourcen.

106 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 und Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 verstoßen hat, dass es zur Bestimmung des mengenmäßigen Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana die piezometrischen Daten verwendet hat.

107 Drittens bringt die Kommission vor, dass die Prüfung der Belastungen und der Auswirkungen der Wasserentnahmen auf die Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana erhebliche Lücken aufweise. Insbesondere beanstandet sie, dass in Anhang 3 des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021, der auf einem Verzeichnis aus dem Jahr 2008 beruhe, lediglich die für die verschiedenen Nutzungen in der Region erforderlichen Wassermengen berechnet seien, ohne dass dabei, was die bewässerten Kulturen anbelange, die hohen Belastungen durch illegale Wasserentnahmen hinreichend berücksichtigt würden. Ferner weist sie darauf hin, dass eine Prüfung der Auswirkung der für die städtische Versorgung, insbesondere für das touristische Küstengebiet von Matalascañas (Spanien), bestimmten Wasserentnahmen fehle.

108 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der Hydrologische Plan des Guadalquivir 2015-2021 im Rahmen der nach Art. 5 der Richtlinie 2000/60 vorgenommenen Beschreibung die Belastungen durch illegale Entnahmen und durch zur städtischen Versorgung, insbesondere für das genannte Tourismusgebiet, bestimmte Entnahmen nicht berücksichtigt. Zum einen beschränkt sich nämlich Nr. 5.2 von Anhang 2 dieses Plans betreffend die „Beschreibung der Grundwasserkörper“ darauf, allgemein die Quellen und Methoden zu beschreiben, die zur Bestimmung der Gesamtentnahme aus Grundwasserkörpern verwendet werden. Zum anderen wird in Nr. 5.2 von Anhang 3 des Plans betreffend die „Belastungen von Grundwasserkörpern“ nicht erwähnt, dass die illegale Wasserentnahme berücksichtigt wurde, um die Belastungen durch bewässerte Flächen zu bestimmen. Außerdem ist festzustellen, dass die Auswirkung der städtischen Belastungen in diesem Anhang zwar erwähnt wird, aber schwer zu beurteilen ist.

109 Wie aus Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie 2000/60 hervorgeht, ist aber eine genauere Beurteilung des Ausmaßes des betreffenden Risikos, insbesondere der illegalen Entnahme und der Entnahme für Trinkwasser, erforderlich, um die nach Art. 11 dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen zu ermitteln. Wie die Generalanwältin in Nr. 108 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, kann nämlich der Zustand des Grundwasserkörpers ohne eine solche Beurteilung nicht richtig beurteilt werden, und folglich wäre es schwierig, zu bestimmen, ob die zur Erreichung eines guten mengenmäßigen Zustands des betreffenden Grundwassers festgelegten Maßnahmen, insbesondere die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Wasserentnahme, ausreichend sind.

110 Daher ist festzustellen, dass der Hydrologische Plan des Guadalquivir 2015-2021 nicht alle Informationen enthält, die erforderlich sind, um die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Grundwasserkörper der Region Doñana im Sinne von Art. 5 in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II der Richtlinie zu bestimmen.

111 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II dieser Richtlinie verstoßen hat, dass es die illegale Wasserentnahme und die Entnahme von Wasser für die städtische Versorgung bei der Schätzung der Grundwasserentnahme in der Region Doñana im Rahmen der weitergehenden Beschreibung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 nicht berücksichtigt hat.

3. Zur dritten Rüge

a) Vorbringen der Parteien

112 Die Kommission macht geltend, das Königreich Spanien habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 Buchst. a, c und e sowie Abs. 4 der Richtlinie 2000/60 verstoßen, dass es keine geeigneten grundlegenden Maßnahmen und ergänzenden Maßnahmen in den Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 und den Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 aufgenommen habe. Außerdem bringt sie vor, dass eine erhebliche Zahl von Maßnahmen, die von diesem Mitgliedstaat angekündigt worden seien, noch immer nicht durchgeführt worden sei, ohne dass er die Gründe für diese Verzögerung angegeben habe.

113 Konkret macht die Kommission erstens geltend, dass mit den in diesen Plänen festgelegten Maßnahmen im Wesentlichen das Problem der illegalen Wasserentnahmen geregelt werden solle, aber keine Lösung geschaffen werde, um die Belastung der Grundwasserleiter des geschützten Naturraums Doñana oder die gegenwärtige Wassernachfrage zu verringern. Außerdem beanstandet sie, dass im Bewässerungssonderplan Doñana von 2014 Flächen als „bewässerte landwirtschaftliche Flächen“ gälten, die, obgleich kein entsprechendes Recht eingeräumt worden sei, zumindest seit 2004 bewässert würden, was dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des in Rn. 54 des vorliegenden Urteils erwähnten Raumordnungsplans für das Gebiet von Doñana entspreche.

114 Zweitens messe der Bewässerungssonderplan Doñana von 2014 dem Wassertransfer eine übermäßige Bedeutung bei, ohne die Probleme im Zusammenhang mit dem qualitativen Zustand der Gewässer und vor allem mit deren guten chemischen Zustand zu lösen. Dieser Plan gewährleiste auch nicht die Erhaltung der vom Grundwasser abhängigen Ökosysteme. Außerdem werde die durch Wassertransfers erzielte Verringerung der Grundwasserentnahmen zuweilen durch die Erhöhung der von den spanischen Behörden gewährten Bewässerungsrechte zunichtegemacht.

115 Drittens bringt die Kommission, auch wenn sie einräumt, dass einige der vom Königreich Spanien mitgeteilten Maßnahmen geeignet seien, der Verschlechterung des Grundwassers des geschützten Naturraums Doñana abzuhelfen und damit die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/60 zu gewährleisten, vor, dass die diesen Maßnahmen zugewiesenen Mittel unzureichend seien, was deren Wirksamkeit mindere. Sie bezieht sich insbesondere auf Maßnahmen zur Kontrolle der Wassernutzung wie Inspektionen und die Ermittlung illegaler Brunnen sowie auf Maßnahmen zur Ahndung und Beendigung der illegalen Wasserentnahmen.

116 Viertens macht die Kommission geltend, der Jahresbericht 2018 des Defensor del Pueblo (Bürgerbeauftragter Spaniens) zeige, dass diese Unzulänglichkeiten darauf zurückzuführen seien, dass das Wasserwirtschaftsamt für den Guadalquivir die ihm durch die wasserrechtlichen Vorschriften verliehenen Befugnisse nicht hinreichend strikt ausübe. Aus diesem Grund habe der Bürgerbeauftragte diesem Amt zum einen vorgeschlagen, die drei Wasserkörper zu übernutzten Grundwasserleitern zu erklären. Zum anderen habe der Bürgerbeauftragte empfohlen, ein Aktionsprogramm zur Regulierung der Wasserentnahmen und zur Koordinierung der Maßnahmen zu genehmigen, die in den verschiedenen Planungsinstrumenten für die Wasserressourcen, die landwirtschaftliche Tätigkeit und

den Schutz der Naturräume vorgesehen seien, um eine nachhaltige Wassernutzung zu gewährleisten. Die Kommission trägt vor, nicht staatliche Quellen bestätigten die Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten.

117 Fünftens macht die Kommission geltend, dass die vom Königreich Spanien angekündigten Maßnahmen keine Lösung für das Problem der tourismusbedingten übermäßigen Wassernutzung, insbesondere im Küstenort Matalascañas, brächten, das in mehreren Studien als Hauptursache für die Übernutzung bestimmter Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana genannt werde.

118 Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass das Königreich Spanien es unterlassen habe, die Kontroll-, Inspektions- und Sanktionsmaßnahmen anzuwenden und durchzuführen, die notwendig gewesen wären, um Personen, die nicht genehmigte Wasserentnahmen durchführten und illegale Anlagen installierten, wirksam abzuschrecken. Das Königreich Spanien habe es auch unterlassen, geeignete Maßnahmen zu erlassen, um die Wasserentnahmemenge auf ein nachhaltiges Niveau anzupassen, das die Erreichung eines guten mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers im geschützten Naturraum Doñana und einen günstigen Erhaltungszustand der damit in Verbindung stehenden Lebensräume gewährleiste. Außerdem wirft die Kommission dem Königreich Spanien vor, keine Maßnahmen ergriffen zu haben, die geeignet wären, das für den Agrarsektor der Region verfügbare Wasservolumen anzupassen, den Verbrauch zu verringern oder eine sinnvollere Wassernutzung zu fördern.

119 Das Königreich Spanien tritt diesem Vorbringen entgegen und macht geltend, dieses Vorbringen sei ungenau und unbegründet.

120 Zunächst macht das Königreich Spanien geltend, dass es seinen Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 2, Abs. 3 Buchst. a und c sowie Abs. 4 der Richtlinie 2000/60 aufgrund der Maßnahmen nachgekommen sei, die im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 zur Wiederherstellung eines guten Zustands der Grundwasserkörper des geschützten Naturraums Doñana und zur Gewährleistung der nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen durch die Regulierung der Wasserentnahmen und die Koordinierung der verschiedenen Planungsinstrumente betreffend die Wasserressourcen, die landwirtschaftliche Tätigkeit und den Schutz der Naturräume ergriffen worden seien. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sei in den letzten Jahresberichten über den Zustand der Grundwasserleiter des geschützten Naturraums Doñana festgestellt worden.

121 Sodann weist das Königreich Spanien darauf hin, dass es seit der Erstellung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 neue Maßnahmen ergriffen habe, um die in der Richtlinie 2000/60 festgelegten Umweltziele zu erreichen. Diese Maßnahmen umfassten die Entwicklung eines Prozesses zur Regulierung der Wasserentnahmen, die Erstellung des Berichts über den Zustand des Grundwasserleiters Doñana für die Jahre 2017 und 2018, die Erstellung eines Dokuments zur Einleitung eines Verfahrens der öffentlichen Konsultation, die Überwachung von Anbauflächen mittels Fernerkundungstechniken, die Koordinierung von Forschungsarbeiten im Bereich Grundwasser, die Durchführung von Inspektionen, die Einleitung von Sanktions- und Zwangsvollstreckungsverfahren im Rahmen von Wasserentnahmen ohne Genehmigung, die Schließung illegaler Wasserentnahmebrunnen, die Überprüfung von Akten über gewährte Rechte zur Wasserentnahme aus dem Wasserkörper La Rocina und die Einsichtnahme in Akten über Kündigungen wegen Nichtnutzung oder Nichteinhaltung der Entnahmebedingungen.

122 Des Weiteren weist das Königreich Spanien auf die Bedeutung des Verfahrens zur Erklärung der drei Wasserkörper zu Wasserkörpern hin, „bei denen das Risiko besteht, dass sie keinen guten mengenmäßigen Zustand erreichen“. Dieses Verfahren stelle das mächtigste Verwaltungsinstrument dar, das in der spanischen Rechtsordnung im Bereich des Grundwassers zur Verfügung stehe, da es die Festlegung von Grenzwerten für Wasserentnahmen, die Erzwingung der Bildung von Wassernutzergemeinschaften und die Verabschiedung spezifischer Aktionsprogramme zur Lösung festgestellter Probleme ermögliche.

123 Außerdem weist das Königreich Spanien darauf hin, dass die in bestimmten benachbarten Gebieten des geschützten Naturraums Doñana betriebene Landwirtschaft, insbesondere der Anbau roter Früchte, den wichtigsten wirtschaftlichen Motor der Region darstelle. Es handele sich um einen konsolidierten Sektor, der den geltenden wasserrechtlichen Bestimmungen entspreche und nicht beseitigt werden könne, da er für den wirtschaftlichen Fortbestand der Region von grundlegender Bedeutung sei. Nach Ansicht des Königreichs Spanien besteht das Ziel darin, diesen Sektor an die von den Wasserressourcen der Region gebotenen Möglichkeiten anzupassen und dabei die Nutzer zu respektieren, die über Wassernutzungsrechte verfügen.

124 Schließlich tritt das Königreich Spanien dem Vorbringen der Kommission zur Unwirksamkeit der von ihm angewandten Maßnahmen des Wassertransfers entgegen und ist der Ansicht, dass die Kommission ihre Vorwürfe auf realitätsfremde oder nicht überprüfte Informationen stütze.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

125 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten, nachdem sie die Einstufung des mengenmäßigen Zustands des Grundwassers gemäß Anhang V der Richtlinie 2000/60 vorgenommen haben, für die betreffenden Wasserkörper zu bestimmen haben, auf welche Weise gemäß Art. 4 dieser Richtlinie ein guter mengenmäßiger Zustand oder zumindest ein gutes ökologisches Potenzial erreicht und eine Verschlechterung des Zustands dieser Wasserkörper verhindert werden soll.

126 Zu diesem Zweck erstellen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 Maßnahmenprogramme, die für jede Flussgebietseinheit oder für den in ihr Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit festgelegt werden. Diese Programme stellen grundlegende Planungsinstrumente dar, die es ermöglichen, auf festgestellte Belastungen für die betreffenden Wasserkörper zu reagieren und einen guten Zustand der Gewässer in Einzugsgebieten oder Wasserkörpern zu erreichen. Zu diesem Zweck müssen sie die Ergebnisse der in Art. 5 dieser Richtlinie vorgesehenen Analysen berücksichtigen, um die in Art. 4 der Richtlinie festgelegten Ziele zu verwirklichen. Außerdem können diese Maßnahmenprogramme auf Maßnahmen verweisen, die sich auf Rechtsvorschriften stützen, welche auf nationaler Ebene erlassen wurden, und sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstrecken.

127 Diese Programme umfassen „grundlegende Maßnahmen“ als zu erfüllende Mindestanforderungen gemäß Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2000/60 und erforderlichenfalls „ergänzende Maßnahmen“, die in Abs. 4 dieses Art. 11 vorgesehen und in Anhang VI Teil B der Richtlinie festgelegt sind.

128 Im vorliegenden Fall beanstandet die Kommission erstens eine Reihe von vom Königreich Spanien erlassenen individuellen Maßnahmen, wie sie in den Rn. 110 bis 112 des vorliegenden Urteils dargestellt sind. Sie hat jedoch nicht den geringsten Beweis dafür vorgelegt, dass die beanstandeten Maßnahmen nicht geeignet sind, einen „guten mengenmäßigen Zustand“ der betreffenden Grundwasserkörper im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/60 zu erreichen.

129 Die Kommission erläutert auch weder, aus welchen Gründen das Königreich Spanien durch den Erlass der beanstandeten Maßnahmen gegen Art. 11 Abs. 3 Buchst. a, c und e sowie gegen Abs. 4 der Richtlinie 2000/60 verstoßen haben soll, noch, warum diese Maßnahmen im Licht dieser Bestimmung unzureichend sein sollen. Die Kommission beanstandet nämlich lediglich, dass die ergriffenen Maßnahmen im Wesentlichen darauf gerichtet seien, das Problem der illegalen Wasserentnahmen zu lösen, dass der Bewässerungssonderplan Doñana von 2014 den Wassertransfers eine übermäßige Bedeutung beimesse, dass die zugewiesenen Mittel nicht ausreichten und dass die spanischen Behörden in Bezug auf die Inspektion und Schließung illegaler Brunnen oder das Problem der tourismusbedingten übermäßigen Wassernutzung nicht transparent seien. Jedoch erläutert sie weder,

noch tut sie dar, weshalb diese beanstandeten Aktionen oder Maßnahmen gegen Art. 11 Abs. 3 Buchst. a, c und e sowie gegen Abs. 4 der Richtlinie 2000/60 verstoßen oder nach diesen Bestimmungen unzureichend sein sollen.

130 Schließlich macht die Kommission geltend, das Königreich Spanien habe es unterlassen, eine Reihe von Maßnahmen anzuwenden und durchzuführen. Wie dieser Mitgliedstaat jedoch sowohl schriftlich als auch in der mündlichen Verhandlung nachgewiesen hat, wurden Maßnahmen, insbesondere Kontroll- und Inspektionsmaßnahmen, getroffen und durchgeführt. Insoweit geht aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten, insbesondere den Anlagen zur Klagebeantwortung und zur Gegenerwiderung, hervor, dass dieser Mitgliedstaat eine Reihe von Kontroll- und Inspektionsmaßnahmen, einschließlich Sanktionen, getroffen hat, um die illegalen Wasserentnahmen zu beenden.

131 Zweitens macht die Kommission geltend, die vom Königreich Spanien im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 angekündigten Maßnahmen lieferten keine Lösung für das Problem der tourismusbedingten übermäßigen Wassernutzung, insbesondere im Küstenort Matalascañas. Zudem sei die Auswirkung der für die städtische Versorgung bestimmten Wasserentnahmen auf die Erhaltung der Lebensräume aufgrund ihrer geografischen Nähe in verschiedenen wissenschaftlichen Studien nachgewiesen worden. Die vom Königreich Spanien getroffenen Maßnahmen, insbesondere diejenigen, die im Bewässerungssonderplan Doñana von 2014 und im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 enthalten seien, seien nicht geeignet, eine Verschlechterung der geschützten natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten zu vermeiden.

132 Hierzu ist entsprechend den Ausführungen der Generalanwältin in den Nrn. 162, 180 und 181 ihrer Schlussanträge festzustellen, dass die Mitgliedstaaten u. a. nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c, Art. 6 und Anhang IV der Richtlinie 2000/60 durch die Annahme der Maßnahmenprogramme nach Art. 11 dieser Richtlinie bis 2015 nicht nur die mit dieser Richtlinie festgelegten Umweltziele für Wasser zu erreichen haben, sondern auch die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorschriften bezüglich der betroffenen Schutzgebiete gewährleisten müssen. Das Königreich Spanien war somit auch verpflichtet, die in der Richtlinie 2000/60 vorgesehenen Mechanismen durchzuführen, um die Ziele der Richtlinie 92/43 betreffend die Lebensräume des geschützten Naturraums Doñana bis zu dem genannten Jahr zu erreichen.

133 Insbesondere erlegt Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43, wie auch aus den Rn. 152 und 153 des vorliegenden Urteils hervorgeht, den Mitgliedstaaten eine allgemeine Verpflichtung auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der Lebensräume und erhebliche Störungen von Arten, für die diese Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden (Urteil vom 16. Juli 2020, WWF Italia Onlus u. a., C-411/19, EU:C:2020:580, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

134 Folglich muss das in Art. 11 der Richtlinie 2000/60 vorgesehene Maßnahmenprogramm auch die Festlegung der Maßnahmen zum Gegenstand haben, die erforderlich sind, um jegliche Verschlechterung der Schutzgebiete im Sinne der Richtlinie 92/43 zu vermeiden.

135 Außerdem genügt es für den Nachweis eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43, wie aus Rn. 155 des vorliegenden Urteils hervorgeht, dass die Kommission nachweist, dass die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass ein Handeln oder ein Unterlassen eine Verschlechterung oder erhebliche Störung der betroffenen Lebensräume oder Arten verursacht. Wie die Generalanwältin in Nr. 185 ihrer Schlussanträge im Kern ausgeführt hat, folgt daraus, dass bei der Prüfung der Notwendigkeit, Maßnahmen nach Art. 11 der Richtlinie 2000/60 zu erlassen, um der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 nachzukommen, kein höheres Beweismaß verlangt werden kann.

136 Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht zum einen hervor, dass es hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme gibt, dass die übermäßigen Wasserentnahmen für die städtische Versorgung des Tourismusgebiets von Matalascañas die Erhaltung der unter dem Code 3170* bezeichneten prioritären Lebensräume wie der temporären mediterranen Flachgewässer im Schutzgebiet Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), das in der Nähe dieses städtischen Zentrums liegt, beeinträchtigt hat, und zum anderen, dass das Königreich Spanien nicht gemäß Art. 11 der Richtlinie 2000/60 die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um eine etwaige Verschlechterung der in der Nähe des Tourismusgebiets von Matalascañas gelegenen Schutzgebiete zu vermeiden, wie es Art. 4 Abs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie verlangt.

137 Mehrere von der Kommission zur Stützung dieses Vorbringens angeführte und vorgelegte Studien, die der Klageschrift und der Klagebeantwortung als Anlagen beigefügt sind, belegen nämlich die Auswirkungen der für die städtische Versorgung des Tourismusgebiets von Matalascañas bestimmten Wasserentnahmen auf die Ökosysteme des Schutzgebiets Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), insbesondere auf die unter dem Code 3170* bezeichneten prioritären Lebensräume, d. h. die temporären mediterranen Flachgewässer. Diese Studien betonen die beunruhigende Tendenz einer Schrumpfung der temporären Lagunen des Reservats Doñana sowie die Austrocknung des Charco del Toro und des Flachgewässers El Brezo, verbunden mit den schädlichen Auswirkungen der Wasserentnahmen, die dazu bestimmt sind, das Tourismuszentrum von Matalascañas mit Trinkwasser, Wasser für Erholungszwecke oder zur Bewässerung der Golfplätze zu versorgen. Diesen Studien zufolge haben die lokalen, intensiven Entnahmen von Grundwasser zur Versorgung des städtischen Tourismuskomplexes von Matalascañas auch eine deutlich negative Auswirkung auf den Grundwasserspiegel und damit auf den Wasserbedarf der Umwelt, beispielweise für die Vegetation oder die Überflutung von Feuchtgebieten.

138 Folglich hat die Kommission die Wahrscheinlichkeit, dass die übermäßige Wasserentnahme für die städtische Versorgung des Gebiets Matalascañas erhebliche Störungen in den geschützten Lebensräumen des in der Nähe des Tourismuszentrums von Matalascañas gelegenen Schutzgebiets Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) verursacht hat, hinreichend nachgewiesen. Diese Störung der geschützten Lebensräume hätte daher, wie aus den Rn. 132 bis 134 des vorliegenden Urteils hervorgeht, in dem vom Königreich Spanien im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 nach Art. 11 der Richtlinie 2000/60 ausgearbeiteten Maßnahmenprogramm berücksichtigt werden müssen, um die bereits festgestellte Verschlechterung der geschützten Lebensraumtypen wie der temporären mediterranen Flachgewässer gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie zu beenden.

139 Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht aber hervor, dass das vom Königreich Spanien angeführte Maßnahmenprogramm, wie es in Anhang 12 des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 festgelegt ist, keine Maßnahmen zur Beendigung der bereits festgestellten Verschlechterung der geschützten Lebensraumtypen in dem in der Nähe von Matalascañas gelegenen Schutzgebiet enthält.

140 Außerdem lässt der bereits in den Rn. 108 bis 110 des vorliegenden Urteils festgestellte Verstoß gegen Art. 5 der Richtlinie 2000/60 den Schluss zu, dass die Informationen über die Entnahme von Wasser für das städtische Gebiet Matalascañas im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 nicht ausreichend wären, um geeignete Maßnahmen zur Beendigung der bereits festgestellten Verschlechterung der geschützten Lebensraumtypen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie zu treffen. Ohne eine genauere, angemessenere Bewertung des Ausmaßes der Risiken durch die Entnahme von Trinkwasser für das Tourismusgebiet Matalascañas, hätte das Königreich Spanien nämlich jedenfalls keine in Art. 11 dieser Richtlinie vorgesehenen erforderlichen und wirksamen Maßnahmen treffen können, um jegliche Störung der in der Nähe von Matalascañas gelegenen Schutzgebiete im Zusammenhang mit der Entnahme von Grundwasser zu verhindern.

141 In Anbetracht dieser Erwägungen hat das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 der Richtlinie 2000/60 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie verstoßen, dass es in dem im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 erstellten Maßnahmenprogramm keinerlei Maßnahme zur Verhinderung einer Störung der im Schutzgebiet Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) gelegenen geschützten Lebensraumtypen durch die Entnahme von Grundwasser für den Bedarf des Tourismusgebiets Matalascañas vorgesehen hat.

B. Zu einem Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/43

1. Vorbringen der Parteien

142 Die Kommission macht geltend, das Königreich Spanien habe gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 der Richtlinie 92/43 verstoßen. Die spanischen Behörden hätten keine geeigneten Maßnahmen erlassen, um eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten in den Schutzgebieten der Region Doñana, insbesondere in den Gebieten Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) und Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), zu vermeiden. Konkret habe die Übernutzung des Grundwasserleiters Almonte-Marismas zur Austrocknung der Dünenlagunen des Nationalparks Doñana und damit zu einer Verschlechterung der geschützten Naturräume, die von diesem Grundwasserleiter abhingen – u. a. mehrerer natürlicher Lebensräume und Habitate der Arten, die durch die Richtlinie 92/43 geschützt seien – geführt.

143 Hierzu macht die Kommission erstens geltend, dass die Verschlechterung der geschützten Lebensräume des geschützten Naturraums Doñana, die sich aus der Übernutzung seines Grundwasserleiters ergebe, durch zahlreiche wissenschaftliche Beweise sowie durch mehrere amtliche Berichte nachgewiesen worden sei. Nach Ansicht der Kommission waren die am empfindlichsten auf die Austrocknung durch die Verringerung des Grundwasserspiegels reagierenden geschützten Lebensraumtypen die temporären mediterranen Flachgewässer, die unter dem Code 3170* bezeichnete geschützte Lebensräume sind, sowie Oberflächenwasserläufe (Bäche, Kanäle und Unterläufe) und Uferlebensräume (Gehölze und Galeriewälder). Diese beherbergten eine Vielzahl von Pflanzen- und Tierarten, die in geringer Anzahl vorhanden seien und durch diese Austrocknung bedroht seien.

144 Zweitens bestreitet die Kommission nicht, dass der Klimawandel Auswirkungen auf die fortschreitende Verschlechterung dieser Lebensraumtypen haben konnte, wie das Königreich Spanien behauptet. Sie macht jedoch geltend, dass dieser Mitgliedstaat als „geeignete Maßnahmen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 Maßnahmen zur Bekämpfung der Hauptursache der Verschlechterung der geschützten Lebensräume des geschützten Naturraums Doñana, d. h. der Grundwasserentnahmen, ergreifen müsse, auch wenn diese Maßnahmen zugleich der Zunahme der Verschlechterung der Lebensräume Rechnung trügen, die parallel und sekundär auf die Auswirkungen des Klimawandels zurückzuführen sei.

145 Drittens macht die Kommission geltend, die vom Königreich Spanien getroffenen Maßnahmen, insbesondere diejenigen, die im Bewässerungssonderplan Doñana von 2014 und im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2015-2021 enthalten seien, seien nicht geeignet, eine Verschlechterung der geschützten natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 zu vermeiden. Außerdem räumt die Kommission zwar ein, dass einige der Maßnahmen, die das Königreich Spanien zur Wiederherstellung der betroffenen Lebensräume erlassen habe, wie z. B. die schrittweise Beseitigung der Eukalyptusplantagen im geschützten Naturraum Doñana, der Erwerb von Grundstücken und zugehörigen Wasserzugangsrechten oder die Wassertransfers von anderen Einzugsgebieten, potenziell positive Auswirkungen hätten, geht aber davon aus, dass diese Maßnahmen nicht immer ausreichend seien, um den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 nachzukommen.

146 Das Königreich Spanien weist das Vorbringen der Kommission zurück und ist der Ansicht, dass es nicht gegen seine Verpflichtungen aus dieser Richtlinie verstoßen habe.

147 Erstens tritt das Königreich Spanien der Behauptung der Kommission entgegen, dass alle Naturräume der Region Doñana mit dem Grundwasserleiter Almonte-Marismas verbunden seien. Es stellt klar, dass nur die Schutzgebiete Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) und Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) mit dem Grundwasserleiter verbunden seien, wie dies im Hydrologischen Plan des Guadalquivir 2009-2015 beschrieben sei.

148 Außerdem betreffe die mit Gründen versehene Stellungnahme nur den Grundwasserleiter Almonte-Marismas, und nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs könne der Umfang der Vertragsverletzungsklage nicht über den Gegenstand dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme hinaus ausgedehnt werden. Daher seien die Erwägungen zu den Verbindungen und den Auswirkungen betreffend diese drei Schutzgebiete aufgrund des Rückgangs des Grundwasserspiegels dieses Grundwasserleiters, was das Schutzgebiet Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) anbelange, nicht zulässig.

149 Zweitens macht das Königreich Spanien geltend, dass die Veränderungen und die Verschlechterung des Schutzgebiets Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) auf die Schäden zurückzuführen seien, die während des letzten Jahrhunderts an den Sumpfgebieten, aus denen es bestehe, entstanden seien, und dass sie folglich nicht als den Verstößen gegen die Richtlinie 92/43 zugrunde liegend angesehen werden könnten. Außerdem hätten gegenwärtig große Sumpfgebiete und Feuchtgebietssysteme dank der verschiedenen durchgeführten Aktionsprojekte eine ökologische Wiederherstellung erfahren.

150 Drittens macht das Königreich Spanien geltend, es habe geeignete und wirksame Maßnahmen ergriffen, um eine Verschlechterung der geschützten natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 zu vermeiden. Zum einen hätten diese Maßnahmen zur Lösung der Probleme beigetragen, die die Region Doñana berührten und die eingetreten seien, bevor die Kommission diese Region als Gebiet von gemeinschaftlichem Interesse eingestuft habe. Zum anderen macht das Königreich Spanien geltend, Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 sehe vor, dass bei den aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen sei.

151 Viertens macht das Königreich Spanien geltend, die Kommission habe das Vorliegen der behaupteten Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten nicht hinreichend beweiskräftig nachgewiesen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

152 Nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

153 Diese Vorschrift erlegt den Mitgliedstaaten eine allgemeine Verpflichtung auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der Lebensräume und erhebliche Störungen von Arten, für die diese Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden (Urteil vom 16. Juli 2020, WWF Italia Onlus u. a., C-411/19, EU:C:2020:580, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

154 Diese allgemeine Verpflichtung entspricht dem im Rahmen der Umweltpolitik der Union nach Art. 191 Abs. 1 erster Gedankenstrich AEUV verfolgten Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität und dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegten Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen.

155 Nach ständiger Rechtsprechung braucht die Kommission für den Nachweis eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 allerdings nicht das Vorliegen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen dem Handeln oder Unterlassen des betreffenden Mitgliedstaats und einer Verschlechterung oder erheblichen Störung der betreffenden Lebensräume oder Arten festzustellen. Es genügt nämlich, wenn sie die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr nachweist, dass dieses Handeln oder dieses Unterlassen eine Verschlechterung oder eine erhebliche Störung dieser Lebensräume oder Arten verursacht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2016, Kommission/Bulgarien, C-141/14, EU:C:2016:8, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

156 Außerdem muss, da Abs. 2 und Abs. 3 von Art. 6 der Richtlinie 92/43 das gleiche Schutzniveau gewährleisten, dabei der Maßstab einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 dieser Richtlinie gelten. Nach dieser Bestimmung darf ein Plan oder ein Projekt nur unter der Voraussetzung genehmigt werden, dass die zuständigen Behörden Gewissheit darüber erlangt haben, dass sich der Plan oder das Projekt nicht dauerhaft nachteilig auf das betreffende Gebiet auswirkt, oder wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 117 und die dort angeführte Rechtsprechung).

157 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob die Kommission die Wahrscheinlichkeit nachgewiesen hat, dass die Entnahme von Grundwasser der Region Doñana die natürlichen Lebensräume oder Habitate der Arten in den drei Schutzgebieten, wie sie in Rn. 12 des vorliegenden Urteils angeführt sind, erheblich stört und gegebenenfalls, ob das Königreich Spanien diese Wahrscheinlichkeit wissenschaftlich widerlegt hat.

158 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass dieser Mitgliedstaat die von der Kommission im Rahmen des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens erhobenen Rügen, soweit sie das Schutzgebiet Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) betreffen, aus den in den Rn. 147 und 148 des vorliegenden Urteils genannten Gründen für unzulässig hält. Er macht insoweit geltend, dass die mit Gründen versehene Stellungnahme nur den Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/43 in Bezug auf den Grundwasserleiter Almonte-Marismas betreffe und dass nur die Schutzgebiete Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) und Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) mit diesem Grundwasserleiter verbunden seien.

159 Die Kommission weist dieses Vorbringen zurück und betont, dass das Schutzgebiet Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) bereits zu Beginn des Vorverfahrens in die von der vorliegenden Vertragsverletzung betroffenen Gebiete integriert worden sei.

160 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs wird der Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission festgelegt, so dass die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein muss wie diese Stellungnahme (Urteile vom 8. Juli 2010, Kommission/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, Rn. 25, und vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 37).

161 Im vorliegenden Fall genügt die Feststellung, dass sowohl in der Aufforderung der Kommission an das Königreich Spanien zur Stellungnahme als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme ausdrücklich dargelegt wird, dass Gegenstand des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens die Übernutzung des Grundwassers in der Region Doñana und die darauf folgende Verschlechterung der Lebensräume und Ökosysteme in mehreren unionsrechtlich geschützten Gebieten, insbesondere in den Schutzgebieten Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana (ZEPA/LIC ES6150009) und Dehesa del

Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), ist. Selbst wenn das Schutzgebiet Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) nicht mit dem Grundwasserleiter Almonte-Marismas, sondern mit dem Grundwasserkörper Condado verbunden ist, der einem anderen Bewirtschaftungsplan als dem in Rn. 13 des vorliegenden Urteils genannten entspricht, ist somit, wie die Generalanwältin in Nr. 38 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, festzustellen, dass dieser Umstand im Rahmen der vorliegenden Klage unerheblich ist, da dieses Schutzgebiet von Beginn des Vorverfahrens an Gegenstand des vorliegenden Verletzungsverfahrens war.

162 In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die vom Königreich Spanien erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen, so dass die Rügen, die sich auf einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/43 beziehen, auch insoweit zulässig sind, als sie das Schutzgebiet Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) betreffen.

163 In der Sache macht das Königreich Spanien geltend, dass die Veränderungen und die Verschlechterung der Schutzgebiete des geschützten Naturraums Doñana auf die Schäden zurückzuführen seien, die während des letzten Jahrhunderts an den Sumpfgebieten, aus denen dieser Naturraum bestehe, entstanden seien, und dass sie daher nicht als den Verstößen gegen die Richtlinie 92/43 zugrunde liegend angesehen werden könnten.

164 Zwar können diese früheren Veränderungen und Verschlechterungen, wie die Generalanwältin in Nr. 60 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, keinen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 darstellen.

165 Jedoch sind die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gebiete, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) bestimmt werden könnten und die in den gemäß Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 von der Kommission erstellten Listen aufgeführt sind, insbesondere solche, die prioritäre natürliche Lebensraumtypen beherbergen, nach dieser Richtlinie im Hinblick auf das mit der Richtlinie verfolgte Erhaltungsziel verpflichtet, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die erhebliche ökologische Bedeutung, die diesen Gebieten auf nationaler Ebene zukommt, zu wahren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Januar 2005, Dragaggi u. a., C-117/03, EU:C:2005:16, Rn. 30).

166 Insoweit hat der Gerichtshof außerdem entschieden, dass ein Gebiet, damit es nicht im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 2 der Richtlinie 92/43 als solches in seiner Eigenschaft als natürlicher Lebensraum beeinträchtigt wird, in einem günstigen Erhaltungszustand erhalten werden muss, was voraussetzt, dass seine grundlegenden Eigenschaften, die mit dem Vorkommen eines natürlichen Lebensraumtyps zusammenhängen, zu dessen Erhaltung das Gebiet in die Liste der GGB im Sinne dieser Richtlinie aufgenommen wurde, dauerhaft erhalten werden (Urteil vom 7. November 2018, Holohan u. a., C-461/17, EU:C:2018:883, Rn. 35).

167 Im vorliegenden Fall ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die Schutzgebiete Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) und Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) am 19. Juli 2006 von der Kommission in die Liste der GGB aufgenommen wurden und dass folglich Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 seit diesem Zeitpunkt gemäß Art. 4 Abs. 5 dieser Richtlinie anwendbar ist. Die von der Kommission vorgelegten, ein früheres Stadium betreffenden Beweise können daher bei der Feststellung eines Verstoßes gegen diese Richtlinie nicht berücksichtigt werden.

168 Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 eine allgemeine Verpflichtung aufstellt, geeignete Schutzmaßnahmen zu treffen, die darin bestehen, in den besonderen Schutzgebieten, wie hier gegeben, zu vermeiden, dass Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, auftreten, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die mit dieser Richtlinie festgelegten Ziele erheblich auswirken könnten.

169 Aus mehreren zu den Akten gereichten wissenschaftlichen Informationen geht aber hervor, dass die Übernutzung des Grundwasserleiters Doñana zu einem Absinken des Grundwasserspiegels führte, was zu einer ständigen Störung der Schutzgebiete des geschützten Naturraums Doñana führte. Insbesondere belegen mehrere wissenschaftliche Studien, wie in Rn. 137 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Auswirkungen der für die städtische Versorgung des Tourismusgebiets von Matalascañas bestimmten Wasserentnahmen auf die Ökosysteme des Schutzgebiets Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), u. a. auf die unter dem Code 3170* bezeichneten prioritären Lebensraumtypen, d. h. die temporären mediterranen Flachgewässer. Diese Daten bestätigen zum einen, dass die Verschlechterungen dieser Lebensräume fortbestehen und dass sich der Zustand dieser Lebensräume aufgrund des Absinkens des Grundwasserspiegels des genannten Grundwasserleiters weiter verschlechtern wird, und zum anderen, dass das Königreich Spanien nicht die Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um diese Verschlechterungen zu beenden.

170 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 70 und 73 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, hätte das Königreich Spanien, um diese Feststellungen zu entkräften, Umstände vorbringen müssen, die es erlaubt hätten, jeden vernünftigen Zweifel auszuschließen, dass die Fortführung der gegenwärtigen Praxis der Grundwasserentnahme für die genannten geschützten Lebensräume aus wissenschaftlicher Sicht unschädlich ist. Zu diesem Zweck verlangt die Richtlinie 92/43, wie in Rn. 156 des vorliegenden Urteils ausgeführt, eine Verträglichkeitsprüfung, wie sie nach Art. 6 Abs. 3 dieser Richtlinie durchzuführen ist.

171 Wie sich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten ergibt, hat das Königreich Spanien aber keine Überprüfung durchgeführt, die die sich aus dieser Bestimmung ergebenden Anforderungen erfüllen könnte, und daher auch nicht nachgewiesen, dass sich die Fortführung der gegenwärtigen Praxis der Wasserentnahme im geschützten Naturraum Doñana nicht auf die Lebensräume der in Rede stehenden Schutzgebiete auswirkt.

172 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist festzustellen, dass die Kommission im Sinne der in Rn. 155 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung hinreichend nachgewiesen hat, dass die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die im geschützten Naturraum Doñana praktizierte Grundwasserentnahme seit dem 19. Juli 2006 zu einer Verschlechterung der geschützten Lebensräume in den Schutzgebieten Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) und Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) geführt hat und dass das Königreich Spanien keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um diese Verschlechterung zu verhindern.

173 Daher ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 verstoßen hat, dass es keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um die durch die Entnahme von Grundwasser des geschützten Naturraums Doñana seit dem 19. Juli 2006 verursachten erheblichen Störungen der in den Schutzgebieten Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) und Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) gelegenen geschützten Lebensraumtypen zu vermeiden.

174 Nach alledem ist festzustellen, dass das Königreich Spanien

– dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II dieser Richtlinie verstoßen hat, dass es die illegale Wasserentnahme und die Entnahme von Wasser für die städtische Versorgung bei der Schätzung der Grundwasserentnahme in der Region Doñana im Rahmen der weitergehenden Beschreibung des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 nicht berücksichtigt hat;

– dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2000/60 verstoßen hat, dass es in dem im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 erstellten Maßnahmenprogramm keinerlei Maßnahme zur Verhinderung

einer Störung der im Schutzgebiet Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) gelegenen geschützten Lebensraumtypen durch die Entnahme von Grundwasser für den Bedarf des Tourismusgebiets Matalascañas vorgesehen hat;

– dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 verstoßen hat, dass es keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um die durch die Entnahme von Grundwasser des geschützten Naturraums Doñana seit dem 19. Juli 2006 verursachten erheblichen Störungen der in den Schutzgebieten Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) und Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) gelegenen geschützten Lebensraumtypen zu vermeiden.

Kosten

175 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

176 Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung trägt jede Partei ihre eigenen Kosten, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt.

177 Da im vorliegenden Fall die Kommission und das Königreich Spanien jeweils mit einigen Rügen unterlegen sind, tragen sie ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Königreich Spanien hat

– **dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – in der durch die Richtlinie 2013/64/EU des Rates vom 17. Dezember 2013 geänderten Fassung – in Verbindung mit Nr. 2.2 von Anhang II dieser Richtlinie verstoßen, dass es die illegale Wasserentnahme und die Entnahme von Wasser für die städtische Versorgung bei der Schätzung der Grundwasserentnahme in der Region Doñana (Spanien) im Rahmen der weitergehenden Beschreibung des Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (Hydrologischer Plan des Guadalquivir 2015-2021), der durch das 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 (Königliches Dekret 1/2016 zur Genehmigung der Überarbeitung der Hydrografischen Pläne der Flussgebietseinheiten Westkantabrien, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura und Júcar sowie des spanischen Teils der Flussgebietseinheiten Ostkantabrien, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana und Ebro) vom 8. Januar 2016 genehmigt wurde, nicht berücksichtigt hat;**

– **dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2000/60 verstoßen, dass es in dem im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015-2021 erstellten Maßnahmenprogramm keinerlei Maßnahme zur Verhinderung einer Störung der im Schutzgebiet „Doñana“ mit dem Code ZEPA/LIC ES0000024 gelegenen geschützten Lebensraumtypen durch die Entnahme von Grundwasser für den Bedarf des Tourismusgebiets Matalascañas (Spanien) vorgesehen hat;**

– **dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verstoßen, dass es keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um die durch die Entnahme von Grundwasser des geschützten Naturraums Doñana seit dem 19. Juli 2006 verursachten erheblichen Störungen der im Schutzgebiet „Doñana“ mit dem Code ZEPA/LIC ES0000024, im Schutzgebiet „Doñana Norte y Oeste“ mit dem Code ZEPA/LIC ES6150009 und im Schutzgebiet „Dehesa del Estero y Montes de Moguer“ mit dem Code ZEC ES6150012 gelegenen geschützten Lebensraumtypen zu vermeiden.**

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Die Europäische Kommission und das Königreich Spanien tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften