Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

24 päivänä kesäkuuta 2021 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla – Doñanan luonnonsuojelualue (Espanja) – Direktiivi 2000/60/EY – Euroopan unionin vesipolitiikan puitteet – 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta, 5 artikla, 11 artiklan 1 kohta ja 3 kohdan a, c ja e alakohta sekä 4 kohta – Pohjavesimuodostumien huononeminen – Doñanan luonnonsuojelualueen niitä pohjavesimuodostumia, joiden tilan huononemisen riski on todettu, koskevan ominaispiirteiden lisätarkastelun jättäminen tekemättä – Asianmukaiset perustoimenpiteet ja täydentävät toimenpiteet – Direktiivi 92/43/ETY – 6 artiklan 2 kohta – Luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentyminen

Asiassa C-559/19,

jossa on kyse SEUT 258 artiklan perusteella 22.7.2019 nostetusta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta,

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi C. Hermes, E. Manhaeve ja E. Sanfrutos Cano, sittemmin C. Hermes, E. Manhaeve ja M. Jáuregui Gómez,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään aluksi L. Aguilera Ruiz, sittemmin J. Rodríguez de la Rúa Puig ja M.-J. Ruiz Sánchez,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa ensimmäisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit M. Safjan, P. G. Xuereb, joka hoitaa ensimmäisen jaoston tuomarin tehtäviä, ja N. Jääskinen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.9.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

kuultuaan julkisasiamiehen 3.12.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut yhtäältä yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY (EYVL 2000, L 327, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.12.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/64/EU (EUVL 2013, L 353, s. 8; jäljempänä direktiivi 2000/60), 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan, luettuna yhdessä direktiivin 2000/60 1 artiklan a alakohdan ja liitteessä V olevan 2.1.2 kohdan kanssa, kyseisen direktiivin 5 artiklan, luettuna yhdessä sen liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, sekä mainitun direktiivin 11 artiklan 1 kohdan 3 kohdan a, c ja e alakohdan ja 4 kohdan ja toisaalta luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7; jäljempänä direktiivi 92/43) 6 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä sen 7 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan Doñanan luonnonsuojelualueen (Espanja) pohjavesimuodostumien ja elinympäristöjen osalta.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi 2000/60

2 Direktiivin 2000/60 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on luoda sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihettumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelua varten puitteet, jotka

a) estävät vesiekosysteemien sekä vedentarpeen kannalta vesiekosysteemeistä suoraan riippuvaisten maaekosysteemien ja kosteikkojen edelleen huononemisen sekä suojelevat ja parantavat niiden tilaa;

– –

ja joiden avulla osaltaan

– turvataan hyvänlaatuisen pinta[-] ja pohjaveden riittävä saanti kestävää, tasapainoista ja oikeudenmukaista veden käyttöä varten,

– – –”

3 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa sekä 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa:

– –

b) pohjaveden osalta

i) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään pilaavien aineiden pääsy pohjaveteen tai rajoitetaan sitä ja jotta ehkäistään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 kohdan soveltamista ja ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 11 artiklan 3 kohdan j alakohtaa;

ii) jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pohjavesimuodostumia sekä varmistettava tasapaino vedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä tavoitteena saavuttaa pohjaveden hyvä tila viimeistään 15 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 kohdan soveltamista ja ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 11 artiklan 3 kohdan j alakohtaa;

iii) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta käännetään laskeviksi pilaavien aineiden pitoisuuksien merkitykselliset ja pysyvät nousevat muutossuunnat, jotka johtuvat ihmistoiminnan vaikutuksesta, tavoitteena vähentää asteittain pohjaveden pilaantumista.

– –

c) suojelualueiden osalta

jäsenvaltioiden on huolehdittava, että normeja ja tavoitteita noudatetaan viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta, jollei siinä yhteisön lainsäädännössä, jonka mukaan suojelualue on perustettu, toisin säädetä.

– –

4. Edellä 1 kohdassa säädettyjä määräaikoja voidaan pidentää vesimuodostumia koskevien tavoitteiden vaiheittaiseksi saavuttamiseksi edellyttäen, ettei asianomaisen vesimuodostuman tila huonone edelleen ja että kaikki seuraavat ehdot täyttyvät:

– –”

4 Mainitun direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että kullekin vesipiirille tai sen alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle tehdään

– ominaispiirteiden analysointi,

– tarkastelu ihmistoiminnan vaikutuksesta pintavesien ja pohjaveden tilaan ja

– vedenkäytön taloudellinen analyysi

liitteissä II ja III olevien teknisten määrittelyjen mukaisesti ja että ne saatetaan valmiiksi viimeistään neljän vuoden kuluttua tämän direktiivin voimantulopäivästä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut analyysit ja tarkastelut on tarkistettava ja tarvittaessa saatettava ajan tasalle viimeistään 13 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulopäivästä ja sen jälkeen joka kuudes vuosi.”

5 Saman direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on huolehdittava, että kullekin vesipiirille tai jäsenvaltion alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle laaditaan toimenpideohjelma, jossa otetaan huomioon 5 artiklassa edellytettyjen analyysien ja tarkastelujen tulokset ja jonka tarkoituksena on saavuttaa 4 artiklan mukaiset tavoitteet. Toimenpideohjelmissa voidaan viitata toimenpiteisiin, jotka johtuvat kansallisella tasolla annetusta lainsäädännöstä ja koskevat koko jäsenvaltion aluetta. Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikkiin vesipiireihin ja/tai kansainvälisten vesipiirien niihin osiin, jotka sijaitsevat jäsenvaltion alueella.

2. Jokaisen toimenpideohjelman on sisällettävä 3 kohdassa yksilöidyt ’perustoimenpiteet’ ja tarvittaessa ’täydentävät’ toimenpiteet.

3. ’Perustoimenpiteet’ ovat vähimmäisvaatimuksia, jotka tulee täyttää, ja niihin kuuluvat:

a) toimenpiteet, joita edellytetään vesien suojelua koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi, mukaan lukien 10 artiklassa ja liitteessä VI olevassa A osassa luetellussa yhteisön lainsäädännössä edellytetyt toimenpiteet;

– –

c) toimenpiteet, joilla edistetään tehokasta ja kestävää vedenkäyttöä, jotta vältetään 4 artiklassa yksilöityjen tavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen;

– –

e) makean pintaveden ja pohjaveden oton sekä makean pintaveden patoamisen ennakkovalvonta, mukaan lukien vedenottoa koskeva rekisteri tai rekisterit, ja vaatimus ennalta haettavasta vedenotto- ja patoamisluvasta. Kyseiset ennakkovalvontatoimenpiteet tarkistetaan säännöllisesti ja saatetaan tarvittaessa ajan tasalle. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa ennakkovalvonnasta sellaisen vedenoton ja patoamisen, joilla ei ole merkittävää vaikutusta veden tilaan;

– –

4. ’Täydentävät’ toimenpiteet ovat toimenpiteitä, jotka on suunniteltu ja toteutettu perustoimenpiteiden lisäksi 4 artiklan mukaisesti asetettujen tavoitteiden ja normien saavuttamiseksi. Liitteessä VI olevassa B osassa on alustava luettelo tällaisista toimenpiteistä.

Jäsenvaltiot voivat toteuttaa myös muita toimenpiteitä tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien vesien suojelun tehostamiseksi tai niiden tilan parantamiseksi, mukaan lukien 1 artiklassa tarkoitettujen asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano.

– –”

6 Direktiivin 2000/60 liitteessä II olevassa 2.1 kohdassa, jonka otsikko on ”Ominaispiirteiden alkutarkastelu”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on aluksi tarkasteltava kaikkien pohjavesimuodostumien ominaispiirteitä arvioidakseen niiden käyttöä sekä sitä, missä määrin on mahdollista, että kullekin pohjavesimuodostumalle 4 artiklan mukaan asetettuja tavoitteita ei saavuteta. Jäsenvaltiot voivat tätä alustavaa tarkastelua varten yhdistää pohjavesimuodostumia ryhmiksi. Tässä analyysissä voidaan käyttää olemassa olevia hydrologisia, geologisia, pedologisia, maankäyttöön, vesimääriin ja vedenottoon liittyviä sekä muita tietoja, mutta siinä on määriteltävä:

– pohjavesimuodostuman tai muodostumien sijainti ja rajat

– kuhunkin pohjavesimuodostumaan mahdollisesti kohdistuvat paineet, mukaan lukien:

  – hajakuormitus

  – pistekuormitus

  – vedenotto

– –”

7 Kyseisen direktiivin liitteessä II olevassa 2.2 kohdassa, jonka otsikko on ”Ominaispiirteiden lisätarkastelu”, säädetään seuraavaa:

”Tämän ominaispiirteiden alkutarkastelun jälkeen jäsenvaltioiden on tehtävä ominaispiirteiden lisätarkastelu niille pohjavesimuodostumille tai -muodostumaryhmille, joiden osalta on mahdollista, että ympäristötavoitteita ei saavuteta, täsmällisemmän arvioinnin tekemiseksi riskin suuruudesta, sekä kartoitettava 11 artiklan nojalla vaadittavat toimenpiteet. Lisäksi kyseisen kartoituksen on sisällettävä olennaiset tiedot ihmistoiminnan vaikutuksesta ja tarvittaessa seuraavat tiedot:

– pohjavesimuodostuman geologiset ominaispiirteet, mukaan lukien geologisen muodostuman laajuus ja tyyppi,

– pohjavesimuodostuman hydrogeologiset ominaispiirteet, mukaan lukien hydraulinen johtavuus, huokoisuus ja paineellisuus,

– maaperän ominaispiirteet pohjaveden muodostumisalueella, mukaan lukien kerrostumien ja maaperän paksuus, huokoisuus, hydraulinen johtavuus ja imeytymisominaisuudet,

– pohjaveden kerrostuneisuuspiirteet tietyssä pohjavesimuodostumassa,

– pohjavesimuodostumiin dynaamisesti yhteydessä olevien maaekosysteemien ja pintavesien luettelointi,

– pohjavesimuodostuman ja siihen liittyvien maaekosysteemien ja pintavesien välisen veden vaihdon suuntaa ja määrää koskevat arviot,

– riittävät tiedot pitkän ajan keskimääräisen vuotuisen muodostumismäärän laskemiseksi, ja

– pohjavesien kemiallisen koostumuksen ominaispiirteiden tarkastelu, mukaan lukien ihmistoiminnan vaikutusten määrittely. Jäsenvaltiot voivat käyttää pohjavesien ominaispiirteiden tarkastelussa tyyppeihin jaottelua määritettäessä pohjavesimuodostumien luontaisia taustapitoisuuksia.”

8 Mainitun direktiivin liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa, jonka otsikko on ”Määrällisen tilan määritelmä”, määritellään ”pohjavedenkorkeus” seuraavasti:

”Pohjavesimuodostuman pohjavedenkorkeus pysyy sellaisena, ettei pitkän ajan keskimääräinen vuotuinen vedenotto ylitä käytettävissä olevia pohjavesivaroja.

Pohjavedenkorkeuteen ei siten kohdistu sellaisia ihmistoiminnan aiheuttamia muutoksia, jotka aiheuttaisivat:

– pohjaveteen yhteydessä olevien pintavesien 4 artiklassa määriteltyjen ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisen,

– näiden vesien tilassa oleellista huononemista,

– oleellista haittaa pohjavesimuodostumasta suoraan riippuvaisille maaekosysteemeille.

Pohjavedenkorkeuden muutokset voivat siten aiheuttaa virtaussuunnan muutoksia tilapäisesti tai rajatulla alueella jatkuvasti, mutta näistä suunnanmuutoksista ei aiheudu suolaisen veden tai muun haittatekijän pääsyä pohjavesimuodostumaan, eivätkä ne osoita pysyvää tai selvästi havaittavissa olevaa ihmistoiminnan aiheuttamaa virtaussuuntien muutossuuntaa, joka todennäköisesti johtaisi tällaiseen pääsyyn.”

B Direktiivi 92/43

9 Direktiivin 92/43 1 artiklan e alakohdan sanamuoto on seuraava:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

e) ’luontotyypin suojelun tasolla’ eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka koskee luontotyyppiä ja sillä luonteenomaisia lajeja ja joka voi vaikuttaa alueen luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä, 2 artiklassa tarkoitetulla alueella.

Luontotyypin ’suojelun taso’ katsotaan ’suotuisaksi’, jos:

– sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella, ovat vakaita tai laajenemassa

ja

– erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa

ja

– alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitetulla tavalla.”

10 Kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.”

11 Mainitun direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat [luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL 1979, L 103, s. 1)] 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti suojeltavaksi luokitelluista alueista tai vastaavasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista tämän direktiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion direktiivin [79/409] mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi.”

II Asian tausta ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12 Doñana on Espanjan lounaisosassa sijaitseva luonnonsuojelualue (jäljempänä Doñanan luonnonsuojelualue). Alueeseen kuuluu sekä vuonna 1969 perustettu Doñanan kansallispuisto että vuonna 1989 perustettu ja vuonna 1997 laajennettu Doñanan luonnonpuisto. Komissio sisällytti kolme viimeksi mainitussa puistossa sijaitsevaa suojelualuetta eli koodilla ZEPA/LIC ES0000024 yksilöidyn ja erityisenä lintujensuojelualueena pidetyn Doñanan, koodilla ZEPA/LIC ES6150009 yksilöidyn ja samoin erityisenä lintujensuojelualueena pidetyn Doñana Norte y Oesten sekä koodilla ZEC ES6150012 yksilöidyn ja erityisten suojelutoimien alueena pidetyn Dehesa del Estero y Montes de Moguerin neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesta luettelosta Välimeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 19.7.2006 tehdyllä komission päätöksellä 2006/613/EY (EUVL 2006, L 259, s. 1) kyseiseen luetteloon. Kyseisiä alueita suojellaan luonnonsuojelua koskevilla unionin oikeussäännöillä. Erityisesti Doñanan luonnonsuojelualueen mediterraanisen alueen tilapäiset lammikot, jotka yksilöidään koodilla 3170*, ovat ensisijaisesti suojeltavana luontotyyppinä niille tunnusomaisin ekosysteemi, jonka merkitys on tunnustettu kansainvälisesti yhtäältä Ramsarissa 2.2.1971 tehdyssä vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita

koskevassa yleissopimuksessa ja toisaalta Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestössä (Unesco), joka sisällytti ne maailmanperintökohteiden luetteloon vuonna 1994.

13 Direktiivin 2000/60 soveltamisen kannalta Doñanan luonnonsuojelualue on liitetty vain yhteen pohjavesimuodostumaan eli Almonte-Marismasin muodostumaan (jäljempänä Almonte-Marismasin akviferi) Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009–2015 -suunnitelmassa (Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2009–2015), joka hyväksyttiin kyseisen direktiivin 13 artiklan nojalla Guadalquivirin vesipiirin vesienhoitosuunnitelmasta 17.5.2013 annetulla kuninkaan asetuksella 355/2013 (Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir; BOE nro 121, 21.5.2013, s. 38229; jäljempänä Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2009–2015). Suunnitelma korvattiin Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 -suunnitelmalla (Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2015–2021), joka hyväksyttiin Cantábrico Occidentalin, Guadalquivirin, Ceutan, Melillan, Seguran ja Júcarin vesipiirien sekä Cantábrico Orientalin, Miño-Silin, Dueron, Tajon, Guadianan ja Ebron vesipiirien Espanjaan kuuluvan osan vesienhoitosuunnitelmien tarkistamisesta 8.1.2016 annetulla kuninkaan asetuksella 1/2016 (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; BOE nro 16, 19.1.2016, s. 2972; jäljempänä Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2015–2021). Tässä toisessa suunnitelmassa Almonte-Marismasin akviferi on jaettu viiteen pohjavesimuodostumaan, joita ovat Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte ja La Rocina (jäljempänä Doñanan akviferi).

14 Komissiolle tehtiin vuonna 2009 useita kanteluja, joissa ilmoitettiin Doñanan luonnonsuojelualueen elinympäristöjen tilan huononemisesta. Kanteluissa mainittiin muun muassa kyseisen alueen pohjavesimuodostumien, johon mainitun luontoalueen kosteikot ovat yhteydessä, liikakäyttö. Mainituissa kanteluissa ilmaistut huolet saatettiin myös Euroopan parlamentin tietoon kirjallisilla kysymyksillä ja vetoomuksilla.

15 Komissio lähetti 17.10.2014 EU-Pilot-järjestelmään liittyvän menettelyn, joka koski sitä, miten Espanjan kuningaskunta soveltaa unionin ympäristölainsäädäntöä, päätteeksi kyseiselle jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti katsovansa yhtäältä, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan, luettuna yhdessä sen 1 artiklan a alakohdan ja liitteessä V olevan 2.1.2 kohdan kanssa, kyseisen direktiivin 5 artiklan, luettuna yhdessä sen liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, eikä mainitun direktiivin 11 artiklan 1 kohdan, 3 kohdan a, c ja e alakohdan sekä 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan eikä toisaalta direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä sen 7 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien sekä elinympäristöjen osalta.

16 Espanjan kuningaskunta vastasi viralliseen huomautukseen 11.2.2015.

17 Tutkittuaan Espanjan kuningaskunnan vastauksen komissio osoitti sille 29.4.2016 perustellun lausunnon (jäljempänä perusteltu lausunto), jossa se pysyi virallisessa huomautuksessa esittämässään kannassa, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio ei ollut

– ensinnäkään toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemiseksi

– toiseksi tehnyt kaikkien Almonte-Marismasin pohjavesimuodostumien, joita huononeminen uhkasi, ominaispiirteiden lisätarkastelua

– kolmanneksi laatinut asianmukaisia perustoimenpiteitä ja täydentäviä toimenpiteitä kyseisten toimenpiteiden sisällyttämiseksi Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2009–2015 ja Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sekä

– neljänneksi toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä Doñanan alueen suojelualueilla, erityisesti edellä 12 kohdassa mainituilla Doñanan (ZEPA/LIC ES6150000024), Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) ja Dehesa del Estero y Montes de Moguerin (ZEC ES6150012) alueilla sijaitsevien luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen tilan huononemisen ehkäisemiseksi.

18 Komissio kehotti perustellussa lausunnossa Espanjan kuningaskuntaa korjaamaan todetut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiset 29.6.2016 mennessä.

19 Espanjan kuningaskunta vastasi perusteltuun lausuntoon 9.8.2016 ja ilmoitti komissiolle toimenpiteistä, jotka oli toteutettu mainittujen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten korjaamiseksi ja jotka olennaisin osin sisällytettäisiin Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021. Espanjan kuningaskunta myös korosti vuonna 2014 hyväksyttyyn Doñanan metsävyöhykkeen pohjoispuolella sijaitsevia kastelualueita koskevaan erityiseen hoitosuunnitelmaan (jäljempänä Doñanan vuoden 2014 erityinen kastelusuunnitelma) sisällytettyjä toimenpiteitä.

20 Koska komissio katsoi, että Espanjan kuningaskunnan ilmoittamat toimenpiteet eivät riittäneet lopettamaan ilmoitettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä merkitsevää tilannetta Doñanan luonnonsuojelualueella, se päätti 24.1.2019 nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

III Pyyntö saada esittää uusia todisteita menettelyn kirjallisen vaiheen päättymisen jälkeen

21 Espanjan kuningaskunta esitti 14.4.2021 päivätyllä kirjeellä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 128 artiklan 2 kohdan mukaisen pyynnön saada esittää uusia todisteita menettelyn kirjallisen vaiheen päättymisen jälkeen ja toimitti unionin tuomioistuimelle asiakirjan, jonka otsikko oli ”Loppuyhteenveto maailmanperintökeskuksen/IUCN:n/Ramsarin Doñanan kansallispuistoa koskevasta seurannasta”, jonka Unesco oli lähettänyt Espanjan kuningaskunnalle 8.4.2021.

22 Työjärjestyksen 128 artiklan 2 kohdan mukaan asianosaisen, joka haluaa esittää todisteita tai pyytää näytön hankkimista asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättymisen jälkeen, on perusteltava, miksei niitä ole esitetty aikaisemmin, ja puheenjohtaja voi esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan asettaa vastapuolelle määräajan mielipiteen lausumiseen kyseisistä todisteista.

23 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on jo suurin osa kyseiseen kertomukseen sisältyvistä tiedoista, ja se katsoo saaneensa riittävästi tietoa voidakseen ratkaista asian ilman, että asiaa olisi ratkaistava sellaisten uusien todisteiden perusteella, joista asianosaisilla ei olisi ollut tilaisuutta lausua. Espanjan kuningaskunnan pyyntöä ei siten ole syytä hyväksyä.

IV Kanne

24 Komissio väittää kanteensa tueksi, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 mukaisia velvoitteitaan Doñanan luonnonsuojelualueen suojelualueiden pohjavesimuodostumien osalta eikä direktiivin 92/43 mukaisia velvoitteitaan mainituilla alueilla sijaitsevien luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen osalta.

A Direktiiviin 2000/60 perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättäminen

25 Komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa lähinnä siitä, ettei se ole toteuttanut kaikkia direktiivissä 2000/60 vaadittuja toimenpiteitä Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien tilan huononemisen korjaamiseksi. Komission mukaan huononeminen johtuu muun muassa ihmistoiminnasta, joka muuttaa pohjavesien oton ja muodostumisen välistä tasapainoa.

26 Komissio esittää kolme väitettä, joista ensimmäinen koskee direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan, luettuna yhdessä sen 1 artiklan a alakohdan ja liitteessä V olevan 2.1.2 kohdan kanssa, rikkomista, toinen kyseisen direktiivin 5 artiklan, luettuna yhdessä mainitun direktiivin liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, rikkomista ja kolmas saman direktiivin 11 artiklan 1 kohdan, 3 alakohdan a, c ja e alakohdan sekä 4 kohdan rikkomista.

1. Ensimmäinen väite

a) Asianosaisten lausumat

27 Komissio väittää, että Espanjan kuningaskunta ei ole direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan vastaisesti toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemiseksi. Sen mukaan kyseisessä säännöksessä, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä V olevan 2.1.2 kohdan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus välttää se, että ihmistoiminta muuttaa pohjavedenkorkeutta ja aiheuttaa näin vahinkoa maaekosysteemeille, jotka ovat suoraan riippuvaisia kyseisistä vesimuodostumista.

28 Komissio korostaa erityisesti, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2009–2015 sekä Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2015–2021 osoittavat, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisia velvoitteitaan.

29 Kun Espanjan kuningaskunta mainitsi Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 virheellisesti, että Almonte-Marismasin akviferi oli direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa tarkoitetussa ”hyvässä määrällisessä tilassa”, se komission mukaan aliarvioi Doñanan alueen akviferien liikakäytön, joka johtuu liiallisesta vedenotosta jatkuvasti kasvaville kastelualueille, aiheuttaman jatkuvan huononemisen eikä ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä tämän huononemisen välttämiseksi. Komissio korostaa tältä osin, että pohjavedenkorkeuden aleneminen mainitussa akviferissä on johtanut tilapäisten laguunien happamoitumiseen ja aiheuttanut siten merkittävää vahinkoa kyseisestä akviferistä suoraan riippuvaisille maaekosysteemeille.

30 Toisaalta komissio väittää, että väitetyn huononemisen vahvistaa Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021, jossa Almonte-Marismasin akviferi on jaettu viiteen pohjavesimuodostumaan, hyväksyminen. Komission mukaan kyseisessä vesienhoitosuunnitelmassa tunnustettiin virallisesti, että näistä vesimuodostumista kolmen eli Marismasin, Almonten ja La Rocinan (jäljempänä kolme vesimuodostumaa) määrällinen tila oli huono ja että näistä kolmesta kahden eli Marismasin ja Almonten osalta myös kemiallinen tila oli huono.

31 Komissio korostaa vielä, että Almonte-Marismasin akviferiä täyttävien kolmen vesimuodostuman tilan huononeminen jatkuu tällä hetkellä, minkä osoittaa Confederación Hidrográfica del Guadalquivirin (Guadalquivirin vesipiiri, Espanja) raportti, ja siitä aiheutuu edelleen – vielä Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisällytettyjen toimenpiteiden toteuttamisen jälkeenkin – vahinkoa mainituista vesimuodostumista suoraan riippuvaisille maaekosysteemeille.

32 Espanjan kuningaskunta kiistää komission väitteet ja katsoo noudattaneensa direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan perustuvia velvoitteitaan täysimääräisesti ensinnäkin Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmalla 2009–2015 ja tämän jälkeen Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmalla 2015–2021.

33 Espanjan kuningaskunta väittää yhtäältä, että direktiivin 2000/60 4 artiklan 4 kohdassa säädetään mahdollisuudesta lykätä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan perustuvien velvoitteiden noudattamista ”vesimuodostumia koskevien tavoitteiden” vaiheittaiseksi saavuttamiseksi. Espanjan kuningaskunta väittää käyttäneensä tätä mahdollisuutta todettuaan Guadalquivirin vesienhallintasuunnitelman 2015–2021 voimaantulon jälkeen, ettei Almonte-Marismasin akviferin oikeaa määrällistä tilaa koskevaa tavoitetta ollut mahdollista saavuttaa erityisesti kolmen vesimuodostuman osalta.

34 Toisaalta Espanjan kuningaskunta väittää, että tarvittavat toimenpiteet direktiivin 2000/60 säännösten noudattamiseksi ja siten kyseisten vesimuodostumien tilan huononemisen jatkumisen ehkäisemiseksi on vahvistettu. Kyseisiin toimenpiteisiin kuului vesimuodostumien kokonaisvedenoton vähentäminen noin 10 prosentilla, kolmen vesimuodostuman, joiden osalta ”hyvää määrällistä tilaa” koskevaa tavoitetta ei voitu saavuttaa, luokitteleminen vesimuodostumiksi, joiden osalta ”on mahdollista, ettei hyvää määrällistä tilaa saavuteta”, pohjavedenoton korvaaminen pintavedenotolla, Doñanan alueella tehtyjen tarkastusten tehostaminen vuodesta 2015 lähtien luvattoman vedenoton ehkäisemiseksi sekä seuraamusmenettelyjen käynnistäminen ja luvattomaan vedenottoon käytettävien kaivojen sulkeminen. Espanjan kuningaskunnan mukaan toteutetut toimenpiteet ovat osoittautuneet tehokkaiksi, koska yhtäältä Almonten vesimuodostuman tilan jatkuva huononeminen on pysähtynyt ja koska toisaalta La Rocinan ja Marismasin vesimuodostumien tila on parantunut.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

35 Aluksi on muistutettava, että direktiivi 2000/60 on puitedirektiivi, joka on annettu EY 175 artiklan 1 kohdan (josta on tullut SEUT 192 artiklan 1 kohta) nojalla. Siinä vahvistetaan yhteiset periaatteet ja yleiset toimintapuitteet vesien suojelemiseksi ja varmistetaan yleisten periaatteiden ja rakenteiden, jotka mahdollistavat vesien suojelun ja ekologisesti kestävän käytön Euroopan unionissa, koordinointi ja yhdentäminen ja niiden kehittäminen pidemmällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden on kehitettävä myöhemmin siinä säädettyjä yhteisiä periaatteita ja yleisiä toimintapuitteita toteuttamalla erityisiä toimenpiteitä tässä direktiivissä säädetyissä

määräajoissa. Siinä ei kuitenkaan pyritä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen täydelliseen yhdenmukaistamiseen vesialalla (tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Direktiivin 2000/60 1 artiklan a alakohdan mukaan kyseisen direktiivin tarkoituksena on luoda sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihettumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelua varten puitteet, jotka estävät vesiekosysteemien sekä vesiekosysteemeistä suoraan riippuvaisten maaekosysteemien edelleen huononemisen sekä suojelevat ja parantavat niiden tilaa (tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, 36 kohta).

37 Direktiivin 2000/60 perimmäisenä tavoitteena on siten kaikkien unionin vesien, mukaan lukien pohjavedet, ”hyvän tilan” saavuttaminen koordinoidulla toiminnalla.

38 Ympäristötavoitteet, jotka jäsenvaltioiden on pohjavesien osalta saavutettava, on täsmennetty direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa.

39 Kyseisessä säännöksessä asetetaan kaksi erillistä velvoitetta, jotka liittyvät kuitenkin erottamattomasti toisiinsa. Yhtäältä jäsenvaltioiden on kyseisen säännöksen i alakohdan mukaan pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään pilaavien aineiden pääsy pohjaveteen tai rajoitetaan sitä ja jotta ehkäistään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononeminen. Toisaalta jäsenvaltioiden on mainitun säännöksen ii ja iii alakohdan mukaan suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pohjavesimuodostumia tavoitteena saavuttaa hyvä tila viimeistään vuoden 2015 lopussa. Tästä seuraa, että direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa säädetty ensimmäinen velvoite koskee kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemistä, kun taas toinen, kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii ja iii alakohdassa ilmaistu velvoite koskee kyseisen tilan parantamista (ks. vastaavasti tuomio 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, 69 kohta).

40 Lisäksi direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa luodaan yhteys suojelutoimenpiteiden, jotka ovat tarpeen kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemiseksi ja jotka jäsenvaltioiden on toteutettava kyseisen säännöksen nojalla, ja niitä edeltävän asianomaisen vesipiirin hoitosuunnitelman olemassaolon välille (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym., C-43/10, EU:C:2012:560, 52 kohta).

41 On vielä muistutettava, että sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot saavuttavat unionin lainsäätäjän tavoittelemat laadulliset päämäärät, joita ovat pohjavesien hyvän määrällisen ja kemiallisen tilan säilyttäminen tai ennallistaminen, direktiiviin 2000/60 sisältyy joukko säännöksiä – joihin kuuluvat kyseisen direktiivin 5 ja 11 artiklan sekä liitteen V säännökset –, joissa otetaan käyttöön monimutkainen prosessi, johon sisältyy useita yksityiskohtaisesti säänneltyjä vaiheita, sen mahdollistamiseksi, että jäsenvaltiot voivat panna täytäntöön tarvittavat toimenpiteet alueillaan sijaitsevien vesimuodostumien yksilöityjen erityispiirteiden ja ominaisuuksien mukaan (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, 41 ja 42 kohta).

42 Direktiivin 2000/60 4 artiklan sanamuodosta, rakenteesta ja tarkoituksesta ilmenee, että kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa pintaveden ja pohjaveden osalta asetetut velvollisuudet ovat luonteeltaan sitovia (ks. vastaavasti tuomio 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, 72 kohta).

43 Tästä seuraa – kuten komissio väittää –, että direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdassa ei aseteta ohjelmallisilla ilmaisuilla pelkkiä hoidon suunnitteluun liittyviä tavoitteita vaan sillä on sitovia vaikutuksia, kun kyseisen vesimuodostuman ekologinen tila on määritetty, jokaisessa kyseisessä direktiivissä säädetyn menettelyn vaiheessa (tuomio 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, 73 kohta).

44 Tällä väitteellään komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa siitä, että tämä on laiminlyönyt ainoastaan direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetun pohjavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemistä koskevan velvoitteen.

45 Tästä seuraa, että jo nyt on hylättävä Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan se voi direktiivin 2000/60 4 artiklan 4 kohdan nojalla lykätä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta johtuvien velvoitteiden noudattamista muun muassa Doñanan luonnonsuojelualueella sijaitsevien kolmen vesimuodostuman osalta. Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 153 kohdassa, direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen lykkäämistä koskevaa poikkeusta voidaan soveltaa ainoastaan kyseisen säännöksen ii alakohdassa tarkoitettuun parantamisvelvoitteeseen mutta ei sen i alakohdassa tarkoitettuun huononemisen ehkäisemistä koskevaan velvoitteeseen, jonka noudattamatta jättämisestä komissio moittii nyt käsiteltävässä asiassa.

46 Sen osalta, onko Espanjan kuningaskunta laiminlyönyt velvoitteensa ehkäistä Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien tilan huononemista direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan vastaisesti, on aluksi muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamiin (ks. vastaavasti tuomio 5.3.2020, komissio v. Kypros (Yhdyskuntajätevesien kerääminen ja puhdistaminen), C-248/19, ei julkaistu, EU:C:2020:171, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Vasta sitten, kun komissio on esittänyt riittävästi näyttöä väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osoittamiseksi, jäsenvaltion tehtävänä on kiistää esitetyt seikat ja niistä aiheutuvat seuraukset perustellusti ja yksityiskohtaisesti (ks. analogisesti tuomio 28.3.2019, komissio v. Irlanti (Jätevesien keräys- ja käsittelyjärjestelmä), C-427/17, ei julkaistu, EU:C:2019:269, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2000/60 4 artiklan rakenteesta käy ilmi, että väliaikainenkin vesimuodostuman tilan huononeminen on sallittua ainoastaan tiukkojen edellytysten täyttyessä ja että rajan, jonka ylittyessä todetaan, että vesimuodostuman tilan huononemisen ehkäisemistä koskevaa velvollisuutta ei ole noudatettu, on oltava matala (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, 67 kohta).

49 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 123–134 kohdassa, kyseisessä säännöksessä tarkoitettu huononemisen käsite edellyttää jo huonossa tilassa olevien pohjavesien yhteydessä olemassa olevan vajeen kasvamista ja siis aikaisempaan tilanteeseen nähden lisääntynyttä liikakäyttöä. Tältä osin on katsottava, että pohjavedenoton ja pohjaveden muodostumisen välinen epätasapaino merkitsee sitä, että pohjavesimuodostuma ei ole direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa määritellyssä hyvässä määrällisessä tilassa, tämän kuitenkaan sellaisenaan merkitsemättä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan

i alakohdassa tarkoitettua huononemista. Tasapainon ja siten kyseisen pohjavesimuodostuman hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, kuten liiallisen vedenoton lopettaminen, kuuluvat mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitetun parantamisvelvoitteen piiriin. Niin kauan kuin huonossa määrällisessä tilassa olevan pohjavesimuodostuman liikakäyttö ei lisäänny, kyse ei siis ole sellaisesta tilan huononemisesta, joka olisi vastoin saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa säädettyä velvoitetta.

50 Komissio katsoo, että Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien tila on huonontunut direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetulla tavalla ensinnäkin siitä syystä, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2009–2015 sisältää virheen Almonte-Marismasin vesimuodostumien määrällisen tilan luonnehdinnassa, toiseksi siitä syystä, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 todetaan kolmen vesimuodostuman olevan ”huonossa määrällisessä tilassa”, ja kolmanneksi siitä syystä, että kolmen vesimuodostuman tila on huonontunut Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisällytettyjen toimenpiteiden riittämättömyyden vuoksi.

1) Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 tehty virhe Almonte-Marismasin akviferin määrällisen tilan luokittelussa

51 Komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa ensinnäkin siitä, että se mainitsi Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 virheellisesti, että Almonte-Marismasin akviferi oli direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa tarkoitetussa ”hyvässä määrällisessä tilassa”, ja katsoi siten, että mainitun akviferin pohjavedenkorkeuteen ei kohdistunut sellaisia ihmistoiminnan aiheuttamia muutoksia, joiden seurauksena kyseisessä direktiivissä asetetut ympäristötavoitteet voisivat jäädä saavuttamatta, eikä se ollut omiaan aiheuttamaan ympäristöhaittaa siitä suoraan riippuvaisille ekosysteemeille. Komission mukaan kyseinen virheellinen luonnehdinta on todiste siitä, että Espanjan kuningaskunta ei ole vahvistanut tarvittavia toimenpiteitä pohjavesimuodostumien tilan huononemisen välttämiseksi ja erityisesti liiallisen vedenoton vähentämiseksi Doñanan alueella.

52 Kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 hyväksymisajankohtana eli 17.5.2013 oli riittäviä viitteitä siitä, ettei Almonte-Marismasin akviferi täyttänyt edellytyksiä sille, että sen voitaisiin katsoa olevan direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa tarkoitetussa ”hyvässä määrällisessä tilassa”.

53 Komissio on nimittäin toimittanut useita eri tieteellisistä ja virallisista lähteistä peräisin olevia asiakirjoja, jotka se on liittänyt kannekirjelmäänsä ja jotka osoittavat, että mainitun suunnitelman hyväksymisen aikaan oli mahdollista, että direktiivissä 2000/60 asetetut tavoitteet jäävät Almonte-Marismasin akviferin osalta saavuttamatta ihmistoiminnan aiheuttamien muutosten ja erityisesti Doñanan alueen kastelumaiden liiallisten vedenoton vuoksi.

54 Lisäksi on mainittava, että – kuten komissio väittää – Doñanan alueen maankäyttösuunnitelmassa, joka hyväksyttiin Doñanan alueen maankäyttösuunnitelman hyväksymisestä ja seurantakomitean perustamisesta 9.12.2003 annetulla Andalusian itsehallintoalueen hallituksen asetuksella 341/2003 (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; BOJA nro 22, 3.1.2004, s. 2866), oli

jo suositeltu Espanjan vesihallinnolle sitä, että Almonte-Marismasin akviferin todettaisiin olevan kokonaisuudessaan liikakäytössä tai vaarassa joutua liikakäytetyksi liikakäytön vaaran pienentämiseksi ja kyseisen akviferin vedenlaadun huononemisen estämiseksi.

55 Vaikka edellä 53 ja 54 kohdassa mainituilla seikoilla, jotka ovat peräisin vuosilta 2003, 2008, 2009 ja 2012, voidaan osoittaa, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 hyväksymisajankohtana Almonte-Marismasin akviferi ei ollut direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa tarkoitetussa ”hyvässä määrällisessä tilassa”, niiden perusteella ei sitä vastoin voida todeta, että kyseisen akviferin määrällistä tilaa koskevasta virheellisestä luokittelusta mainitussa suunnitelmassa olisi seurannut Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien huononeminen, sellaisena kuin se määritellään edellä 48 kohdassa.

56 Edellä esitetystä seuraa, ettei komissio ole osoittanut Espanjan kuningaskunnan jättäneen noudattamatta direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukaisia velvoitteitaan arvioimalla Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien määrällisen tilan virheellisesti Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015.

2) Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 esitetty toteamus kolmen vesimuodostuman ”huonosta määrällisestä tilasta”

57 Komissio väittää, että näyttö Almonte-Marismasin akviferin määrällisen tilan huononemisesta perustuu siihen, että kyseinen akviferi oli Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 hyväksymisen aikaan tammikuussa 2016 jaettu viiteen vesimuodostumaan, joista kolmen katsottiin olevan direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”huonossa määrällisessä tilassa”. Komission mukaan mainitun suunnitelman muuttaminen on implisiittinen osoitus Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien tilan huononemisesta verrattuna siihen, millaisena niiden tila esitettiin Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015.

58 Tällaista väitettä ei kuitenkaan voida hyväksyä.

59 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta nimittäin ilmenee, että Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien määrällisen tilan uusi luokittelu oli vain seuraus Almonte-Marismasin koko akviferin jakamisesta arviointia varten viiteen erilliseen vesimuodostumaan. Tämän jakamisen vuoksi kolmen vesimuodostuman huono määrällinen tila tuli ilmeiseksi, kun taas Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 Almonte-Marismasin akviferin, jota arvioitiin kokonaisuudessaan, katsottiin olevan hyvässä määrällisessä tilassa.

60 Kuten Espanjan kuningaskunta on esittänyt, Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 hyväksymisen jälkeen vaiheittain kerätyt tiedot ovat osoittaneet, että kyseisen suunnitelman tekninen täsmällisyys ei ollut riittävä ensimmäisten direktiivin 2000/60 täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta. Tästä syystä Almonte-Marismasin akviferi jaettiin Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 viiteen erilliseen vesimuodostumaan, jotta voitiin helpommin paikallistaa ongelmat aluetasolla, yksilöidä täsmällisemmin alueet, joiden osalta on mahdollista, ettei mainitussa direktiivissä asetettuja tavoitteita saavuteta, ja valmistella tehokkaampi ja asianmukaisempi vastaus, jonka pääsisältönä oli pohjavedenoton vähentäminen.

61 Komission esittämillä todisteilla ei myöskään voida osoittaa, että kolme vesimuodostumaa, joiden katsottiin olevan ”huonossa määrällisessä tilassa”, olisivat olleet paremmassa tilassa ennen Almonte-Marismasin akviferin jakamista. Kuten edellä 52 kohdasta ilmenee, komission toimittamat asiakirjat päinvastoin osoittavat, että ennen Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 hyväksymistä oli riittäviä viitteitä siitä, ettei kyseisen akviferin määrällinen tila ollut hyvä. Siitä, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 mainitaan kolmen vesimuodostuman huono määrällinen tila, ei voida päätellä, että niiden tila olisi huonontunut edelleen Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 ilmaistuun tilaan verrattuna.

62 Tästä seuraa, ettei komissio ole osoittanut, että Almonte-Marismasin akviferin luokituksen muuttaminen Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 mukaisesta ”hyvästä määrällisestä tilasta” Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvällä maininnalla, jonka mukaan kyseiset kolme vesimuodostumaa ovat ”huonossa määrällisessä tilassa”, olisi johtunut mainitun akviferin tilan huononemisesta, sellaisena kuin se määritellään edellä 48 kohdassa.

3) Doñanan luonnonsuojelualueen vesimuodostumien huononeminen Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisällytettyjen toimenpiteiden riittämättömyyden vuoksi

63 Komissio väittää, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 hyväksyttyjen riittämättömien toimenpiteiden vuoksi direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettu huononeminen jatkuu eikä käännettä parempaan ole vielä tapahtunut, mihin liittyy riski siitä, ettei kyseisten kolmen vesimuodostuman hyvää määrällistä tilaa saavuteta mainitussa direktiivissä säädetyissä määräajoissa.

64 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen arvioinnissa, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon kyseisen jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. tuomio 28.3.2019, komissio v. Irlanti (Jätevesien keräys- ja käsittelyjärjestelmä), C-427/17, ei julkaistu, EU:C:2019:269, 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Koska nyt käsiteltävässä tapauksessa perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi 29.6.2016, osa niistä seikoista, jotka komissio on esittänyt osoittaakseen Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien tilan jatkuvan huononemisen, erityisesti suurin osa espanjalaisista lehtiartikkeleista ja kansalaisjärjestö World Wildlife Fundin (WWF) raporteista, jotka sisältävät vuosia 2017, 2018 ja 2019 koskevia tietoja, on jätettävä ottamatta huomioon.

66 Sen osalta, onko Espanjan kuningaskunta laiminlyönyt velvoitteensa ehkäistä kyseisten vesimuodostumien huononeminen 29.6.2016 mennessä, komissio katsoo lähinnä, että mainittujen vesimuodostumien nykyinen ja jatkuva tilan huononeminen on näytetty toteen yhtäältä Doñanan alueen liiallisella ja jatkuvalla pohjavedenotolla ja toisaalta pintavesien ja ekosysteemien huononemisella.

67 Doñanan alueen liiallisen ja jatkuvan pohjavedenoton osalta komissio väittää, että tieteellisistä tutkimuksista, Espanjan viranomaisten raporteista ja lehtiartikkeleista, joiden jäljennökset on liitetty kannekirjelmään, peräisin oleva erilainen selvitysaineisto vahvistaa kastelupinta-alan hitaan ja jatkuvan kasvun Doñanan alueella vuodesta 2000 lähtien.

68 Vaikka on totta, että tällaiset seikat voivat olla viitteitä Almonte-Marismasin akviferin jatkuvasta liikakäytöstä, kyseiset asiakirjat eivät kuitenkaan osoita, että tällainen liikakäyttö olisi edelleen lisääntynyt ja aiheuttanut mainitun akviferin huononemista sen jälkeen, kun Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2015–2021 hyväksyttiin 8.1.2016.

69 Komission toimittamissa asiakirjoissa, erityisesti Guadalquivirin vesipiirin huhtikuussa 2017 antamassa kertomuksessa, joka koskee Almonte-Marismasin akviferin tilaa vedenhoitovuonna 2015–2016, sekä Defensor del Pueblon (Espanjan oikeusasiamies) 10.8.2018 päivätyssä kertomuksessa, jotka ovat kannekirjelmän liitteenä, nimittäin vain varoitetaan, että pohjavesivarojen jatkuva käyttö uhkaa kyseisen akviferin hyvää tilaa ja siitä riippuvaisia maaekosysteemejä ja että on mahdollista, ettei kolmen vesimuodostuman, joiden katsotaan olevan huonossa määrällisessä tilassa, osalta saavuteta hyvää määrällistä tilaa. Se, että pohjavesimuodostumien määrällinen tila on huono, ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse – kuten edellä 49 kohdassa mainittiin –, että tila olisi edelleen huonontunut Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 hyväksymisen jälkeen.

70 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 130 kohdassa, on lisäksi niin, että direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa säädetty velvoite estää kyseisen tilan huononeminen ei voi pohjaveden huonon määrällisen tilan tapauksessa edellyttää liiallisen pohjavedenoton vähentämistä siten, että saavutetaan tasapaino vedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä. Tämä tasapaino vastaa kyseisen direktiivin liitteessä V olevan 2.1.2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua hyvän määrällisen tilan määritelmää, jonka saavuttaminen liittyy mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii ja iii alakohdassa säädettyyn parantamisvelvoitteeseen, jonka noudattamista ei ole kiistetty tämän kanneperusteen yhteydessä.

71 Edellä esitetystä seuraa siten, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 todetun kaltaisen pohjaveden huonon määrällisen tilan tapauksessa direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettu velvoite ehkäistä kyseisten vesimuodostumien määrällisen tilan huononeminen edellyttää ainoastaan sitä, että pohjavedenotto ei kasva edelleen, jotta todetun huonon määrällisen tilan aiheuttavat syyt eivät pahene. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt näyttöä siitä, että pohjavedenotto olisi lisääntynyt Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 hyväksymisen jälkeen tai että Almonte-Marismasin akviferin huonon määrällisen tilan aiheuttavat syyt olisivat pahentuneet.

72 Espanjan kuningaskunta on sitä vastoin toimittanut Guadalquivirin vesipiirin keräämiä seurantatietoja, joiden mukaan Almonte-Marismasin akviferin tilaa kuvaava indikaattori on ainakin vuodesta 2015 lähtien ollut palaamassa aikaisemmille tasoilleen, mikä on havaittavissa sekä Almonte-Marismasin akviferin kaikkien pohjavesimuodostumien että kolmen vesimuodostuman, erityisesti La Rocinan vesimuodostuman, osalta. Näin ollen on todettava, että käytettävissä olevien virallisten rekisterien mukaan Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumissa on noin vuodesta 2015 lähtien ollut nähtävissä hienoinen positiivinen muutos pohjavedenottoa Doñanan alueella vähentävien konkreettisten toimenpiteiden toteuttamisen seurauksena.

73 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että komissio ei ole osoittanut, että Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien huono määrällinen tila olisi pahentunut lisääntyneen vedenoton vuoksi direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa säädetyn pohjavesien huononemisen ehkäisemistä koskevan velvoitteen vastaisesti.

74 Pintavesien ja ekosysteemien huononemisen osalta on todettava – kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 149 kohdassa –, että nämä huononemiset voivat olla viitteitä kyseisen pohjavesimuodostuman huonosta määrällisestä tilasta mutta eivät viitteitä sen tilan huononemisesta edelleen. Komissio ei ole myöskään osoittanut, että tällaiset viitteet osoittaisivat Doñanan luonnonsuojelualueen kaikkien pohjavesimuodostumien huonon määrällisen tilan pahenemisen.

75 Tästä seuraa, että komissio ei ole näyttänyt toteen kolmen vesimuodostuman huononemista Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvien toimenpiteiden seurauksena.

76 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei komissio ole osoittanut, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua velvoitettaan ehkäistä Doñanan luonnonsuojelualueeseen kuuluvien pohjavesimuodostumien tilan huononeminen.

2. Toinen väite

a) Asianosaisten lausumat

77 Komissio väittää, ettei Espanjan kuningaskunta ole soveltanut asianmukaisesti direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, koska se ei ole suorittanut niiden Doñanan alueen pohjavesimuodostumien, joiden osalta on mahdollista, ettei mainitussa direktiivissä asetettuja tavoitteita saavuteta, lisätarkastelua eikä siten määrittänyt tarvittavia toimenpiteitä mainitun direktiivin mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

78 Se moittii Espanjan kuningaskuntaa lähinnä siitä, että tämä aliarvioi Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 vedenoton vaikutukset Doñanan alueen pohjavesimuodostumiin eikä yksilöinyt niitä pohjavesimuodostumia, joiden osalta oli mahdollista, ettei mainittuja tavoitteita saavuteta. Sen mukaan Espanjan kuningaskunta ei ominaispiirteiden alkutarkastelun riittämättömyyden vuoksi suorittanut direktiivin 2000/60 liitteessä II olevassa 2.2 kohdassa edellytetyn mukaista ominaispiirteiden lisätarkastelua, mikä johti siihen, ettei samojen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä vahvistettu.

79 Komissio väittää lisäksi, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvällä ominaispiirteiden tarkastelulla ei korjattu direktiivin 2000/60 säännösten rikkomista, koska myös kyseinen uusi tarkastelu on puutteellinen eikä täytä kaikkia kyseisen direktiivin vaatimuksia, erityisesti vaatimuksia kyseessä olevien pohjavesimuodostumien määrällisen tilan asianmukaisesta määrittämisestä. Tältä osin komissio esittää ensimmäiseksi, että Almonte-Marismasin akviferin jakaminen viiteen erilliseen pohjavesimuodostumaan ei sisällä riittävän täsmällistä kuvausta kyseisten vesimuodostumien kemiallisesta ja määrällisestä tilasta, mikä estää direktiivissä 2000/60 asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Toiseksi komissio vetoaa mainittujen vesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelun yhteydessä käytettävissä olleiden tieteellisten tietojen riittämättömyyteen. Kolmanneksi se huomauttaa, että Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumiin kohdistuvia paineita ja vedenoton vaikutuksia niihin koskevassa analyysissä on merkittäviä puutteita.

80 Komissio päättelee, etteivät Espanjan viranomaiset arvioineet mainittujen vesimuodostumien määrällistä tilaa asianmukaisesti, koska asianmukaisessa arvioinnissa olisi ilmennyt, että kaikkien kyseessä olevien vesimuodostumien osalta oli riski siitä, ettei direktiivissä 2000/60 asetettuja ympäristötavoitteita välttämättä saavuteta.

81 Espanjan kuningaskunta kiistää nämä väitteet ja väittää noudattaneensa asianmukaisesti direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohdassa asetettua velvoitetta suorittaa asianomaisten pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden alkutarkastelu kyseisen direktiivin liitteissä II ja III ilmaistujen teknisten määrittelyjen mukaisesti. Kyseinen tarkastelu tehtiin alun perin vuonna 2013 Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 yhteydessä ja uudelleen vuonna 2016 Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 yhteydessä.

82 Espanjan kuningaskunta väittää erityisesti, että se suoritti Doñanan vesipiirin pohjavesimuodostumia koskevan ominaispiirteiden alkutarkastelun asianmukaisesti. Se väittää, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 Almonte-Marismasin akviferin katsottiin yleisesti olevan ”hyvässä määrällisessä tilassa”, minkä vuoksi sen ei ollut aiheellista suorittaa direktiivin 2000/60 5 artiklan mukaista ominaispiirteiden lisätarkastelua. Lisäksi se mainitsee, että kyseinen akviferi sisällytettiin mainitussa hoitosuunnitelmassa strategisesti tärkeisiin ja ensisijaisesti ihmiskäyttöön tarkoitettuihin pohjavesimuodostumiin mainitun suunnitelman 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

83 Espanjan kuningaskunta väittää lisäksi, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 liittyvässä uudelleentarkastelussa Almonte-Marismasin akviferin luonnehdintaa muutettiin ja kyseinen akviferi jaettiin hydrogeologisista sekä ympäristönsuojeluun ja alueiden käyttöön ja hoitoon liittyvistä syistä. Se väittää, että kyseisen akviferin jakaminen viiteen eri pohjavesimuodostumaan mahdollisti kunkin vesimuodostuman tilan täsmällisemmän ja edustavamman arvioimisen ja kyseiseen hoitosuunnitelmaan sisällytetyn toimenpideohjelman tehokkaamman soveltamisen. Espanjan kuningaskunnan mukaan tällainen Almonte-Marismasin akviferin ominaispiirteiden arviointi on paitsi täysin direktiivin 2000/60 säännösten mukainen myös asianmukainen ja riittävä direktiivissä asetettujen tavoitteiden toteutumisen tarkastamiseksi.

84 Espanjan kuningaskunta, joka väittää, että direktiivin 5 artiklassa tarkoitetussa ominaispiirteiden tarkastelussa käytettiin lukuisia hydrologisia tutkimuksia, joiden sisältämien tietojen määrää ja laatua on vaikea verrata muihin Espanjan vesienhoitosuunnitelmiin sisältyvien tietojen kanssa, väittää lopuksi, että kyseisiä tutkimuksia on pidettävä tässä oikeudenkäynnissä pätevänä tietolähteenä.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

85 Direktiivin 2000/60 4 artiklassa määritettyjen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioilla on oltava kokonaiskuva kyseessä olevien vesimuodostumien ominaispiirteistä.

86 Tätä varten direktiivin 2000/60 3 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on ensinnäkin määritettävä vesistöalueet, muodostettava niistä vesipiirejä ja nimettävä toimivaltaiset viranomaiset.

87 Tämän jälkeen niiden on suoritettava direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohdan ja sen liitteiden II ja III mukainen vesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelu. Kyseisen säännöksen mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että kullekin sen alueella sijaitsevalle vesipiirille tehdään

ominaispiirteiden analysointi, tarkastelu ihmistoiminnan vaikutuksesta pintavesien ja pohjaveden tilaan ja vedenkäytön taloudellinen analyysi mainituissa liitteissä II ja III olevien teknisten määrittelyjen mukaisesti.

88 Kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että sen 1 kohdassa tarkoitetut analyysit ja tarkastelut on tarkistettava ja tarvittaessa saatettava ajan tasalle viimeistään 13 vuoden kuluttua mainitun direktiivin voimaantulopäivästä ja sen jälkeen joka kuudes vuosi.

89 Teknisistä määritelmistä on todettava, että direktiivin 2000/60 liitteessä II olevassa 2 kohdassa luetellaan vaatimukset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden alkutarkastelussa ja tarvittaessa niiden ominaispiirteiden lisätarkastelussa.

90 Kyseisen direktiivin liitteessä II olevassa 2.1 kohdassa säädetään kaikkien pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden alkutarkastelun yksityiskohdista, jotta voidaan arvioida niiden käyttöä sekä sitä, missä määrin on mahdollista, ettei kullekin pohjavesimuodostumalle mainitun direktiivin 4 artiklan mukaisesti asetettuja tavoitteita saavuteta.

91 Lisäksi direktiivin 2000/60 liitteessä II olevassa 2.2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on kaikkien pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden alkutarkastelun jälkeen tehtävä ominaispiirteiden lisätarkastelu niille pohjavesimuodostumille, joiden osalta on arvioitu olevan mahdollista, ettei mainittuja tavoitteita saavuteta, täsmällisemmän arvioinnin tekemiseksi kyseisen riskin suuruudesta, sekä kartoitettava kyseisen direktiivin 11 artiklan nojalla vaadittavat toimenpiteet. Tähän ominaispiirteiden lisätarkasteluun on sisällyttävä merkitykselliset tiedot ihmistoiminnan vaikutuksesta mainittujen vesimuodostumien tilaan ja tarvittaessa merkitykselliset tiedot asianomaisten pohjavesimuodostumien muista ominaispiirteistä.

92 Tämän kanneperusteen yhteydessä komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa ensinnäkin siitä, ettei se suorittanut ominaispiirteiden lisätarkastelua Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015, ja toiseksi siitä, että se suoritti kyseisen tarkastelun puutteellisesti Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021.

93 Aluksi on muistutettava – kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 80 kohdassa –, että direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohdasta ja 13 artiklan 6 kohdasta sekä liitteestä VII ilmenee, että pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelu on suoritettava ennen vesienhoitosuunnitelman laatimista ja ennen kuin kyseinen tarkastelu on perustana hoitosuunnitelman sisällölle.

94 Kuten edellä 52 kohdassa mainittiin, unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta ilmenee, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 laatimisajankohtana oli riittäviä viitteitä katsoa, että Almonte-Marismasin akviferi, sellaisena kuin se määriteltiin kyseisessä suunnitelmassa, oli liikakäytössä ja että sen osalta ei välttämättä saavuteta direktiivissä 2000/60 asetettuja tavoitteita. Tässä yhteydessä on todettava, että edellä 54 kohdassa mainitussa Doñanan alueen maankäyttösuunnitelmassa ehdotettiin todettavaksi, että kyseinen akviferi on liikakäytössä tai vaarassa joutua liikakäytetyksi. Lisäksi komissio lainaa vastauskirjelmässään kahta kannekirjelmään liittämäänsä Instituto Geológico y Minero de Españan (geologisen toiminnan ja kaivostoiminnan tutkimuslaitos, Espanja) ja Consejo Superior de investigaciones Científicasin (tieteellisen tutkimuksen ylin neuvosto, Espanja) kertomusta, joista ensimmäinen on laadittu vuonna 2009 ja toinen vuonna 2017 ja joissa myös todettiin liiallinen pohjavedenotto mainitussa akviferissä.

95 Espanjan kuningaskunta myöntää tältä osin, että riski direktiivissä 2000/60 vahvistettujen tavoitteiden saavuttamatta jäämisestä mainittiin jo ensimmäisessä, vuosina 2004 ja 2005 julkaistussa kertomuksessa, joka laadittiin kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetyn pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelun yhteydessä. Se esittää kuitenkin katsoneensa Almonte-Marismasin akviferin kokonaistarkastelun jälkeen Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015, että akviferi oli kokonaisuutena tarkasteltuna ”hyvässä määrällisessä tilassa”, mistä syystä sen ei ollut aiheellista suorittaa mainitun direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaista ominaispiirteiden lisätarkastelua. Se väittää lisäksi, että kyseistä arviointia oikaistiin ja parannettiin sen saatua täsmällisempää tietoa ja että se joutui direktiivissä 2000/60 säädetyn aikataulun mukaisesti odottamaan Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 julkaisemista havaittujen parannuskohteiden toteamiseksi.

96 Kuten julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 84–87 kohdasta ilmenee, Espanjan kuningaskunta ei voinut edellisessä kohdassa mainitun ”kokonaistarkastelun” perusteella poissulkea riskiä siitä, että kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetyt tavoitteet jäävät Almonte-Marismasin akviferin tai sen osien osalta saavuttamatta. Tämä riski olisi siten pitänyt todeta direktiivissä 2000/60 edellytetyn, sen liitteessä II olevan 2.1 kohdan mukaisesti suoritettavan kaikkien pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden alkutarkastelun yhteydessä.

97 Kuten myös julkisasiamies on maininnut ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa, direktiivin 2000/60 liitteessä II olevan 2.2 kohdan mukainen ominaispiirteiden lisätarkastelu on tarpeen, jos on olemassa riski asianomaisten pohjavesimuodostumien huonosta määrällisestä tilasta eli jos on mahdollista, ettei vesimuodostuma vastaa kyseisen direktiivin 4 artiklassa asetettuja tavoitteita. Niinpä Espanjan kuningaskunta ei voi väittää, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2009–2015 yhteydessä ei ollut tarpeen, aiheellista eikä välttämätöntä suorittaa kyseisten pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden lisätarkastelua, koska oli selvää, että tällainen riski oli olemassa eikä sitä voitu sulkea pois.

98 Näistä seikoista ilmenee, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei todennut Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015 riskiä siitä, että kyseisessä direktiivissä sen liitteessä II olevan 2.1 kohdan mukaan asetettuja tavoitteita ei Almonte-Marismasin akviferin osalta saavuteta, eikä näin ollen esittänyt mainitun direktiivin liitteessä II olevan 2.2 kohdan mukaista ominaispiirteiden lisätarkastelua.

99 Tässä yhteydessä on muistutettava, että – kuten edellä 64 ja 65 kohdasta ilmenee – jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on nyt käsiteltävässä tapauksessa arvioitava sillä perusteella, mikä Doñanan akviferin tilanne oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 29.6.2016. Kyseisenä päivänä sovellettiin kuitenkin jo 8.1.2016 hyväksyttyä Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaa 2015–2021.

100 Espanjan kuningaskunta suoritti kyseisessä hoitosuunnitelmassa direktiivin 2000/60 liitteessä II olevan 2.2 kohdan mukaisen ominaispiirteiden lisätarkastelun. Komissio kuitenkin väittää, että tätä tarkoitusta varten käytetyt tieteelliset tiedot olivat riittämättömiä. Se väittää, että Espanjan kuningaskunta tukeutui Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien määrällisen tilan määrittämisessä yksinomaan Doñanan akviferin vedenkorkeuden kehitykseen, erityisesti Doñanan pietsometrisestä verkostosta saatuihin tietoihin, ja että siten sen siitä tekemät päätelmät eivät täytä direktiivin 2000/60 5 artiklassa, luettuna yhdessä sen liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, asetettuja vaatimuksia.

101 Komissio vetoaa ensinnäkin siihen, että kyseisten pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelemiseksi Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 käytettävissä olleet tieteelliset tiedot olivat riittämättömiä. Se arvostelee erityisesti sitä, että kyseinen suunnitelma perustui Guadalquivirin vesipiirin laatimaan kertomukseen Almonte-Marismasin akviferin tilasta vedenhoitovuonna 2012–2013, jossa ei ilmoiteta La Rocinan ja Marismas de Doñanan pohjavesimuodostumien vedenkorkeuden havaintoasemia. On kuitenkin mainittava, ettei komissio selitä eikä osoita, että kyseiset tiedot olisivat olennaisia tällaisen ominaispiirteiden tarkastelun kannalta. Komissio tyytyy viittaamaan maantieteellisiä tietoja sisältävään Espanjan hallituksen internetportaaliin esittelemättä kuitenkaan tapaa löytää tietoja, joihin se vetoaa.

102 Toiseksi komissio moittii Espanjan viranomaisia siitä, että ne laativat arvioita Doñanan akviferin pohjavesimuodostumia koskevien pietsometristen korkeuksien perusteella. Se väittää, että kyseisissä arvioissa otetaan huomioon ainoastaan kyseisen akviferin vedenkorkeuden kehitys, eivätkä ne siten ole riittäviä Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien määrällisen tilan määrittämiseksi. Lisäksi se toteaa, että kaikkien pietsometrien yleinen suuntaus on negatiivinen.

103 Tältä osin on aluksi todettava, että direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa 2.1.2 kohdassa säädetään ”pohjavedenkorkeuden” käyttämisestä pohjaveden määrällisen tilan luokittelumuuttujana mainitsematta tapaa, jolla pohjavedenkorkeus on määritettävä.

104 Kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta ilmenee, komissio ei esitä mitään näyttöä, jolla voitaisiin edellä 46 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla osoittaa, että Espanjan kuningaskunnan käyttämä menetelmä ei ole riittävä direktiivin 2000/60 5 artiklassa säädetyn ominaispiirteiden tarkastelun suorittamiseksi. Se, että Doñanan akviferi on liikakäytössä ja että kyseisen akviferin pohjavesimuodostumissa ei saavuteta hyvää määrällistä tilaa vuoteen 2027 mennessä, ei ole osoitus siitä, ettei mainittujen muodostumien korkeudella ole merkitystä mainitun akviferin määrällisen tilan määrittämisessä kyseisen direktiivin liitteessä V asetettujen vaatimusten mukaisesti.

105 Lopuksi Espanjan kuningaskunta esittää ottaneensa Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 liittyvässä Doñanan akviferin määrällisen tilan arvioinnissa huomioon muita muuttujia, kuten vedenoton ja käytettävissä olevien vesivarojen välisen tasapainon.

106 Tässä tilanteessa on katsottava, ettei komissio ole osoittanut Espanjan kuningaskunnan jättäneen noudattamatta direktiivin 2000/60 5 artiklan ja liitteessä II olevan 2.2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se käytti Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostuman määrällisen tilan määrittämisessä pietsometrisiä tietoja.

107 Kolmanneksi komissio väittää, että Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumiin kohdistuvia paineita ja vedenoton vaikutuksia niihin koskevassa analyysissa on merkittäviä puutteita. Se arvostelee erityisesti sitä, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 liitteessä 3, joka perustuu vuonna 2008 tehtyyn inventaarioon, ainoastaan lasketaan eri käyttötarkoituksiin alueella tarvittavat vesimäärät ottamatta kastelualueiden osalta riittävästi huomioon laittoman vedenoton aiheuttamia huomattavia paineita. Lisäksi se huomauttaa, ettei yhdyskuntakäyttöön erityisesti Matalascañasin (Espanja) rannikon matkailukohteissa tarkoitetun vedenoton vaikutuksia ole analysoitu.

108 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, ettei Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 suoritetussa direktiivin 2000/60 5 artiklan mukaisessa ominaispiirteiden tarkastelussa oteta huomioon laittomista vedenottopaikoista ja yhdyskuntakäyttöön erityisesti mainituissa matkailukohteissa tarkoitetusta vedenotosta aiheutuvia paineita. Yhtäältä mainitun hoitosuunnitelman liitteessä 2 olevassa 5.2 kohdassa, joka koskee ”pohjavesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelua”, ainoastaan kuvataan yleisesti pohjavesimuodostumien kokonaisvedenoton määrittämisessä käytetyt lähteet ja menetelmät. Toisaalta saman suunnitelman liitteessä 3 olevassa 5.2 kohdassa, joka koskee ”pohjavesimuodostumiin kohdistuvia paineita”, ei mainita, että laiton vedenotto olisi otettu huomioon kastelualueista aiheutuvan paineen määrittämisessä. Vaikka kyseisessä liitteessä mainitaankin yhdyskuntakäytöstä aiheutuvan paineen vaikutus, sitä on vaikea arvioida.

109 Kuten direktiivin 2000/60 liitteessä II olevasta 2.2 kohdasta ilmenee, kyseessä olevan riskin – erityisesti laittoman vedenoton ja juomaveden valmistukseen tarkoitetun vedenoton – suuruutta koskeva täsmällisempi arviointi on tarpeen kyseisen direktiivin 11 artiklan nojalla vaadittavien toimenpiteiden kartoittamiseksi. Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 108 kohdassa, ilman tällaista arviointia pohjavesimuodostuman tilaa ei voida arvioida oikein, ja siten on vaikea määrittää, riittävätkö toimenpiteet pohjaveden hyvän määrällisen tilan saavuttamiseen ja erityisesti laittoman vedenoton torjumiseen.

110 Näin ollen on katsottava, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2015–2021 ei sisällä kaikkia tarvittavia tietoja, jotta ihmistoiminnan vaikutus Doñanan alueen pohjavesimuodostumiin voitaisiin määrittää direktiivin 5 artiklan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, mukaisesti.

111 Näistä seikoista seuraa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ottanut huomioon laitonta vedenottoa eikä yhdyskuntakäyttöön tapahtuvaa vedenottoa, kun se arvioi Doñanan alueen pohjavedenottoa Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvän ominaispiirteiden lisätarkastelun yhteydessä.

3. Kolmas väite

a) Asianosaisten lausumat

112 Komissio esittää, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 11 artiklan 1 kohdan, 3 kohdan a, c ja e alakohdan ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei sisällyttänyt Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2009–2015 ja Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 asianmukaisia perus- tai lisätoimenpiteitä. Lisäksi se väittää, että huomattavaa osaa kyseisen jäsenvaltion ilmoittamista toimenpiteistä ei ole vieläkään pantu täytäntöön ilman, että se olisi esittänyt viivästymisen syitä.

113 Komissio väittää erityisesti ensinnäkin, että kyseisiin suunnitelmiin sisällytetyillä toimenpiteillä pyritään pääasiallisesti ratkaisemaan laitonta vedenottoa koskeva ongelma mutta ne eivät tarjoa minkäänlaista ratkaisua Doñanan luonnonsuojelualueen akvifereihin kohdistuvan paineen tai nykyisen vedenkysynnän vähentämiseksi. Lisäksi se arvostelee sitä, että Doñanan vuoden 2014

erityisessä kastelusuunnitelmassa pidetään ”kasteltavana maatalousmaana” maa-alueita, joita on ilman tätä varten myönnettyä lupaa kasteltu ainakin vuodesta 2004 lähtien, jolloin edellä 54 kohdassa mainittu Doñanan alueen maankäyttösuunnitelma tuli voimaan.

114 Toiseksi se väittää, että Doñanan vuoden 2014 erityisessä kastelusuunnitelmassa annetaan liiallinen merkitys vedensiirroille ratkaisematta vesien laadulliseen tilaan ja erityisesti niiden hyvään kemialliseen tilaan liittyviä ongelmia. Komission mukaan mainitulla suunnitelmalla ei myöskään varmisteta pohjavesistä riippuvaisten ekosysteemien suojelua. Lisäksi se katsoo, että vedensiirroilla saavutetun pohjavedenottotasojen vähenemisen vaikutuksen mitätöi joskus Espanjan viranomaisten myöntämien kasteluoikeuksien lisääntyminen.

115 Kolmanneksi on niin, että vaikka komissio myöntää, että tietyillä Espanjan kuningaskunnan ilmoittamista toimenpiteistä voidaan korjata Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesien pilaantumista ja turvata siten direktiiviin 2000/60 perustuvien velvoitteiden noudattaminen, se väittää, että kyseisiin toimenpiteisiin varatut resurssit ovat riittämättömät, mikä vähentää toimenpiteiden tehokkuutta. Se viittaa erityisesti vedenkäytön valvontaa koskeviin toimenpiteisiin, kuten laittomien kaivojen tutkimiseen ja paikallistamiseen, sekä toimenpiteisiin laittoman vedenoton saattamiseksi rangaistavaksi ja sen lopettamiseksi.

116 Neljänneksi komissio väittää, että Defensor del Pueblon vuotta 2018 koskevassa vuosikertomuksessa korostetaan, että mainitut puutteet johtuvat siitä, ettei Guadalquivirin vesipiiri käytä riittävän tiukasti sille vesialaa koskevassa lainsäädännössä annettua toimivaltaa. Tästä syystä kyseinen oikeusasiamies ehdotti komission mukaan kyseiselle vesipiirille yhtäältä kolmen vesimuodostuman toteamista liikakäytetyiksi akvifereiksi. Toisaalta mainittu oikeusasiamies suositteli komission mukaan toimintaohjelmaa, jolla veden kestävän käytön varmistamiseksi säänneltäisiin vedenottoa ja sovitettaisiin yhteen erilaisten vesivaroja, maataloustoimintaa ja luonnonvaraisten alueiden suojelua koskevien suunnitteluvälineiden mukaiset toimenpiteet. Komissio väittää, että valtioista riippumattomat lähteet vahvistavat saman oikeusasiamiehen päätelmät.

117 Viidenneksi komissio väittää, että Espanjan kuningaskunnan ilmoittamat toimenpiteet eivät tarjoa mitään ratkaisua ongelmaan, joka koskee matkailusta aiheutuvaa veden liikakäyttöä erityisesti Matalascañasin rannikkoalueella ja jota pidetään useissa tutkimuksissa pääasiallisena syynä Doñanan luonnonsuojelualueen tiettyjen pohjavesimuodostumien liikakäytölle.

118 Komissio päättelee, että Espanjan kuningaskunta ei ole soveltanut eikä pannut täytäntöön valvonta-, tarkastus- ja seuraamustoimenpiteitä, jotka olisivat olleet tarpeen, jotta luvatonta vedenottoa harjoittavat ja laittomia laitteistoja käyttävät henkilöt saataisiin tehokkaasti luopumaan tällaisesta toiminnasta. Komission mukaan Espanjan kuningaskunta ei ole myöskään toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä vedenoton määrän saattamiseksi sellaiselle kestävälle tasolle, joka takaa Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien hyvän määrällisen ja kemiallisen tilan saavuttaminen sekä niihin liittyvien elinympäristöjen suotuisan suojelutason. Lisäksi komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa siitä, ettei tämä ole toteuttanut toimenpiteitä, joilla voidaan mukauttaa alueen maataloussektorin käytettävissä olevan veden määrää, vähentää kulutusta tai edistää kohtuullisempaa vedenkäyttöä.

119 Espanjan kuningaskunta kiistää nämä väitteet ja pitää niitä epätäsmällisinä ja perusteettomina.

120 Aluksi Espanjan kuningaskunta väittää täyttäneensä direktiivin 2000/60 11 artiklan 2 kohdassa, 3 kohdan a ja c alakohdassa sekä 4 kohdassa asetetut velvoitteet toimenpiteillä, jotka toteutettiin Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavesimuodostumien hyvän tilan palauttamiseksi ja vesivarojen kestävän käytön varmistamiseksi vedenoton hallinnalla sekä vesivaroja, maataloustoimintaa sekä luonnonvaraisten alueiden suojelua koskevien eri suunnitteluvälineiden yhteensovittamisella. Espanjan kuningaskunta esittää tältä osin, että kyseisten toimenpiteiden tehokkuus on todettu Doñanan luonnonsuojelualueen akviferien tilaa koskevissa viimeisimmissä vuosiraporteissa.

121 Tämän jälkeen Espanjan kuningaskunta korostaa toteuttaneensa Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 laatimisesta lähtien uusia toimenpiteitä direktiivissä 2000/60 asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseisiin toimenpiteisiin kuuluu vedenoton säätelyä koskevan menettelyn kehittäminen, Doñanan akviferin tilaa vuosina 2017 ja 2018 koskevan kertomuksen laatiminen, yleisen kuulemismenettelyn käynnistämistä koskevan asiakirjan laatiminen, viljelyalueiden seuranta telehavainnointitekniikoiden avulla, pohjavesitutkimuksen koordinointi, valvontatoimenpiteet, seuraamus- ja pakkotäytäntömenettelyjen aloittaminen luvattoman vedenoton osalta, laittomien vedenottokaivojen sulkeminen, vedenottoa La Rocinan vesimuodostumasta koskevien, jo myönnettyjen lupien uudelleentarkastelu sekä lupien peruuttamista käyttämättä jättämisen tai vedenotolle asetettujen ehtojen noudattamatta jättämisen vuoksi koskevien tapausten valvonta.

122 Espanjan kuningaskunta korostaa lisäksi menettelyn, joka koskee kolmen vesimuodostuman luokittelemista vesimuodostumiksi, joiden osalta ”on mahdollista, ettei hyvää määrällistä tilaa saavuteta”, merkitystä. Sen mukaan kyseinen menettely on pohjavesien osalta tehokkain Espanjan oikeusjärjestyksessä käytettävissä oleva hallinnollinen väline, koska sen avulla voidaan asettaa raja-arvot vedenotolle, pakottaa vedenkäyttäjäyhteisöt järjestäytymään ja laatia erityisiä toimintaohjelmia havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

123 Lisäksi Espanjan kuningaskunta kiinnittää huomiota siihen, että tietyillä Doñanan luonnonsuojelualueen lähialueilla harjoitettava maatalous, erityisesti punaisten hedelmien ja marjojen viljely, on alueen talouden pääasiallinen moottori. Kyse on vakiintuneesta toimialasta, joka noudattaa voimassa olevaa vesilainsäädäntöä ja jota ei voida lakkauttaa, koska se on keskeinen alueen taloudelliselle elinvoimalle. Espanjan kuningaskunnan mukaan tavoitteena on sopeuttaa kyseinen ala alueen vesivarojen tarjoamiin mahdollisuuksiin ottaen samalla huomioon ne käyttäjät, joilla on lakiin perustuvia vedenkäyttöoikeuksia.

124 Espanjan kuningaskunta kiistää vielä komission väitteet, jotka koskevat kyseisen jäsenvaltion soveltamien vedensiirtotoimenpiteiden tehottomuutta, ja katsoo, että komissio perustaa moitteensa epärealistisiin tai tarkistamattomiin tietoihin.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

125 On muistutettava, että jäsenvaltioiden on ensin vahvistettava pohjavesien määrällistä tilaa koskeva luokittelu direktiivin 2000/60 liitteen V mukaisesti ja määritettävä sitten asianomaisten vesimuodostumien osalta hyvän määrällisen tilan tai ainakin hyvän ekologisen potentiaalin saavuttamisen tapa sekä ehkäistävä mainittujen vesimuodostumien tilan huononeminen kyseisen direktiivin 4 artiklan mukaisesti.

126 Tätä varten jäsenvaltioiden on direktiivin 2000/60 11 artiklan 1 kohdan mukaan laadittava kullekin vesipiirille tai jäsenvaltion alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle toimenpideohjelma. Nämä ohjelmat ovat perussuunnitteluvälineitä, joiden avulla voidaan vastata kyseessä oleviin vesimuodostumiin kohdistuviin paineisiin ja saavuttaa vesien hyvä tila vesistöalueilla tai vesimuodostumissa. Tätä varten niiden on otettava huomioon kyseisen direktiivin 5 artiklassa tarkoitettujen analyysien tulokset direktiivin 4 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi mainituissa toimenpideohjelmissa voidaan viitata kansallisella tasolla annetusta lainsäädännöstä seuraaviin toimenpiteisiin, jotka kattavat jäsenvaltion koko alueen.

127 Samat toimenpideohjelmat sisältävät ”perustoimenpiteitä”, jotka ovat direktiivin 2000/60 11 artiklan 3 kohdassa säädettyjä vähimmäisvaatimuksia, sekä tarvittaessa kyseisen artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja ja sen liitteessä VI olevassa B osassa määriteltyjä ”lisätoimenpiteitä”.

128 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio kyseenalaistaa ensinnäkin useita Espanjan kuningaskunnan toteuttamia yksittäisiä toimenpiteitä, sellaisina kuin ne esitettiin edellä 110–112 kohdassa. Kyseinen toimielin ei kuitenkaan esitä mitään selvitysaineistoa, jolla voitaisiin osoittaa, että riidanalaiset toimenpiteet eivät ole asianmukaisia kyseessä olevien pohjavesimuodostumien ”hyvän määrällisen tilan” saavuttamiseksi direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

129 Komissio ei myöskään selitä syitä, joiden vuoksi Espanjan kuningaskunta olisi jättänyt noudattamatta direktiivin 2000/60 11 artiklan 3 kohdan a, c ja e alakohtaa sekä 4 kohtaa, kun se toteutti riidanalaiset toimenpiteet, eikä syitä, joiden vuoksi tällaisten toimenpiteiden väitetään olevan riittämättömiä kyseisen säännöksen valossa. Komissio nimittäin vain kyseenalaistaa sen, että toimenpiteiden pääasiallisena tarkoituksena on ratkaista laittomien vedenottojen ongelma, ja väittää, että Doñanan vuoden 2014 erityisessä kastelusuunnitelmassa annetaan liiallinen merkitys vedensiirroille, että kohdennetut voimavarat eivät ole riittäviä ja että Espanjan viranomaiset eivät ole toimineet laittomien kaivojen tutkimisen ja sulkemisen sekä matkailusta johtuvaan veden liikakäyttöön liittyvän ongelman osalta avoimesti. Se ei kuitenkaan selitä eikä osoita, miksi kyseenalaistetut toimet tai toimenpiteet olisivat direktiivin 2000/60 11 artiklan 3 kohdan a, c ja e alakohdan sekä 4 kohdan vastaisia tai riittämättömiä.

130 Komissio väittää vielä, että Espanjan kuningaskunta on laiminlyönyt useiden toimenpiteiden soveltamisen ja täytäntöönpanon. Kyseinen jäsenvaltio on kuitenkin esittänyt sekä kirjallisesti että istunnossa näyttöä toimenpiteiden – erityisesti valvonta- ja tarkastustoimenpiteiden – toteuttamisesta ja täytäntöönpanosta. Tältä osin unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ja erityisesti vastineen ja vastaajan vastauskirjelmän liitteistä ilmenee, että kyseinen jäsenvaltio on toteuttanut useita valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä laittomien vedenottojen lopettamiseksi, mukaan lukien seuraamuksista säätäminen.

131 Toiseksi komissio väittää, että Espanjan kuningaskunnan Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 ilmoittamat toimenpiteet eivät ratkaise matkailusta johtuvaa veden liikakäyttöongelmaa erityisesti Matalascañasin rannikkoalueella. Komissio väittää lisäksi, että yhdyskuntakäyttöön tarkoitetun vedenoton vaikutus elinympäristöjen säilymiseen niiden maantieteellisen läheisyyden vuoksi on osoitettu eri tieteellisissä tutkimuksissa. Komission mukaan Espanjan kuningaskunnan toteuttamat, erityisesti Doñanan vuoden 2014 erityiseen

kastelusuunnitelmaan ja Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvät toimenpiteet eivät ole asianmukaisia suojeltujen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen estämiseksi.

132 Tältä osin on mainittava – kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 162, 180 ja 181 kohdassa –, että muun muassa direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan, 6 artiklan ja liitteen IV nojalla jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin 11 artiklan mukaisten toimenpideohjelmien vahvistamisella paitsi saavutettava samassa direktiivissä asetetut vettä koskevat ympäristötavoitteet mutta myös turvattava kyseessä olevia suojelualueita koskevan unionin lainsäädännön noudattaminen vuoteen 2015 mennessä. Espanjan kuningaskunnalla oli siten myös velvollisuus panna direktiivissä 2000/60 säädetyt mekanismit täytäntöön direktiivissä 92/43 vahvistettujen Doñanan luonnonsuojelualueen lajien elinympäristöjä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi mainittuun vuoteen mennessä.

133 Kuten myös jäljempänä 152 ja 153 kohdasta ilmenee, direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan yleinen velvoite toteuttaa erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien merkittävien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu (tuomio 16.7.2020, WWF Italia Onlus ym., C-411/19, EU:C:2020:580, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

134 Niinpä direktiivin 2000/60 11 artiklassa tarkoitetun toimenpideohjelman tavoitteena on myös oltava tarvittavien toimenpiteiden vahvistaminen kaikenlaisen direktiivissä 92/43 tarkoitettujen suojelualueiden heikentymisen estämiseksi.

135 Kuten jäljempänä 155 kohdasta ilmenee, direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan rikkomisen toteamiseksi riittää, että komissio osoittaa, että on olemassa todennäköisyys tai riski siitä, että toimi tai toimimatta jättäminen aiheuttaa merkittävää heikentymistä tai häiriötä kyseessä oleville elinympäristöille tai lajeille. Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti esittänyt ratkaisuehdotuksensa 185 kohdassa, tästä seuraa, että tutkittaessa tarvetta toteuttaa toimenpiteitä direktiivin 2000/60 11 artiklan nojalla direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaan perustuvan velvoitteen noudattamiseksi ei voida vaatia korkeampaa näyttökynnystä.

136 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee yhtäältä, että asiassa on riittävästi viitteitä siitä, että Matalascañasin matkailukohteiden yhdyskuntakäyttöön tarkoitettu liiallinen vedenotto on heikentänyt koodilla 3170* yksilöityjen ensisijaisten elinympäristöjen, kuten Doñanan suojelualueen (ZEPA/LIC ES0000024), joka sijaitsee kyseisen yhdyskunta-alueen läheisyydessä, mediterraanisen alueen tilapäisten lammikoiden suojelua, ja toisaalta, että Espanjan kuningaskunta ei ole säätänyt direktiivin 2000/60 11 artiklan nojalla tarpeellisista toimenpiteistä Matalascañasin matkailukohteiden läheisyydessä sijaitsevien suojelualueiden tilan mahdollisen huononemisen ehkäisemiseksi, kuten kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytetään.

137 Useat komission väitteidensä tueksi mainitsemat ja esittelemät tutkimukset, jotka on liitetty kannekirjelmän ja kantajan vastauksen liitteisiin, osoittavat Matalascañasin matkailukohteiden yhdyskuntakäyttöön tarkoitetun vedenoton vaikutuksen Doñanan suojelualueen (ZEPA/LIC ES 0000024) ekosysteemeihin, erityisesti koodilla 3170* yksilöityihin ensisijaisiin elinympäristöihin eli mediterraanisen alueen tilapäisiin lammikoihin. Näissä tutkimuksissa tuodaan esiin Doñanan suojelualueen tilapäisten lammikoiden huolestuttava lyhenemissuuntaus sekä Charco del Toron ja El Brezon lammikon kuivuminen, jotka on liitetty Matalascañasin matkailukeskittymän juomavedentoimituksiin, veden virkistyskäyttöön ja golfkenttien kasteluun tarkoitetun

vedenoton haitallisiin vaikutuksiin. Kyseisten tutkimusten mukaan myös kaikkien Matalascañasin matkailukohteiden yhdyskuntakäyttöön tarkoitetulla paikallisella ja intensiivisellä pohjavedenotolla on ilmeinen kielteinen vaikutus pohjavesikerrostumien korkeuden ja näin ollen ympäristöön, kuten kasvillisuuteen ja kosteikkojen tulvimiseen, liittyvän vedentarpeen kannalta.

138 Tästä seuraa, että komissio on osoittanut riittävällä tavalla sen todennäköisyyden, että Matalascañasin alueen yhdyskuntakäyttöön tarkoitetusta liiallisesta vedenotosta on aiheutunut merkittäviä häiriöitä Matalascañasin matkailukeskittymän läheisyydessä sijaitsevan Doñanan suojelualueen (ZEPA/LIC ES0000024) suojelluille elinympäristöille. Kuten edellä 132–134 kohdasta ilmenee, tämä suojeltujen elinympäristöjen häiriintyminen olisi siis pitänyt ottaa huomioon Espanjan kuningaskunnan direktiivin 2000/60 11 artiklan nojalla laatimassa Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2015–2021 suojeltujen elinympäristöjen, kuten mediterraanisen alueen tilapäisten lammikoiden, tilan jo todetun huononemisen lopettamiseksi kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.

139 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että toimenpideohjelma, johon Espanjan kuningaskunta vetoaa ja joka sisältyy Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelman 2015–2021 liitteeseen 12, ei sisällä toimenpiteitä Matalascañasin lähellä sijaitsevan suojelualueen suojeltujen elinympäristöjen tilan jo todetun huononemisen lopettamiseksi.

140 Lisäksi on muistutettava, että jo edellä 108–110 kohdassa todetun direktiivin 2000/60 5 artiklan rikkomisen perusteella voidaan päätellä, että Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvät tiedot Matalascañasin yhdyskunta-alueen käyttöön tarkoitetusta vedenotosta eivät ole riittävä osoitus asianmukaisista toimenpiteistä tarkoitettujen suojeltujen elinympäristöjen tilan jo todetun huononemisen lopettamiseksi direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti. Ilman juomavedenottoon Matalascañasin matkailukohteita varten liittyvien riskien merkittävyyden tarkempaa ja asianmukaisempaa arviointia Espanjan kuningaskunta ei nimittäin olisi mitenkään voinut toteuttaa mainitun direktiivin 11 artiklassa tarkoitettuja tarpeellisia ja tehokkaita toimenpiteitä ehkäistäkseen pohjavedenottoon liittyvät häiriöt Matalascañasin läheisyydessä sijaitsevilla suojelualueilla.

141 Edellä esitetyn perusteella Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 11 artiklan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei vahvistanut Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvässä toimenpideohjelmassa mitään toimenpiteitä ehkäistäkseen Doñanan suojelualueella (ZEPA/LIC ES0000024) sijaitsevien suojeltujen elinympäristöjen häiriintymisen Matalascañasin matkailukohteiden tarpeisiin tapahtuvan pohjavedenoton seurauksena.

B Direktiiviin 92/43 perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättäminen

1. Asianosaisten lausumat

142 Komissio väittää, että Espanjan kuningaskunta on laiminlyönyt direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 7 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan. Se katsoo, että Espanjan viranomaiset eivät ole toteuttaneet asianmukaisia toimenpiteitä Doñanan alueen suojelualueilla, erityisesti Doñanan (ZEPA/LIC ES6150000024), Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) ja Dehesa del Estero y Montes de Moguerin (ZEC ES6150012) alueilla, sijaitsevien luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen huononemisen

ehkäisemiseksi. Se täsmentää, että Almonte-Marismasin akviferin liikakäyttö on johtanut Doñanan kansallispuiston dyynijärvien kuivumiseen ja siten kyseisestä akviferista riippuvaisten suojeltujen luonnonvaraisten alueiden, erityisesti useiden direktiivissä 92/43 suojeltujen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen, tilan huononemiseen.

143 Komissio väittää tältä osin ensinnäkin, että Doñanan luonnonsuojelualueen suojeltujen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen tilan huononeminen sen akviferin liikakäytön seurauksena on osoitettu lukuisilla tieteellisillä todisteilla ja virallisilla raporteilla. Komission mukaan pohjavedenkorkeuden alenemisesta johtuvalle kuivumiselle kaikkein herkimpiä elinympäristötyyppejä ovat olleet mediterraanisen alueen tilapäiset lammikot, joita ovat koodilla 3170* yksilöityjä suojeltuja elinympäristöjä, sekä virtaavat pintavedet (purot, kanavat ja sivu-uomat) ja niiden rannoilla sijaitsevat elinympäristöt (pienet metsät ja galleriametsät). Niissä elää kasvi- ja eläinlajeja, joiden populaatiot ovat pieniä ja joita tällainen kuivuminen uhkaa.

144 Toiseksi komissio ei kiistä sitä, että ilmastonmuutos on voinut vaikuttaa kyseisten elinympäristötyyppien tilan asteittaiseen huononemiseen, kuten Espanjan kuningaskunta väittää. Komissio väittää kuitenkin, että kyseisen jäsenvaltion on toteutettava direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”tarpeellisina toimenpiteinä” toimenpiteitä, joilla pyritään torjumaan Doñanan luonnonsuojelualueen suojeltujen elinympäristöjen tilan heikentymisen pääsyytä eli pohjavedenottoa, vaikka kyseisissä toimenpiteissä otetaan huomioon myös se elinympäristöjen tilan heikentyminen edelleen, joka johtuu samanaikaisesti ja toissijaisesti ilmastonmuutoksen vaikutuksista.

145 Kolmanneksi komissio esittää, että Espanjan kuningaskunnan toteuttamat toimenpiteet, erityisesti Doñanan vuoden 2014 erityiseen kastelusuunnitelmaan ja Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvät toimenpiteet, eivät ole asianmukaisia direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun luontotyyppien ja suojeltujen lajien elinympäristöjen tilan heikentymisen ehkäisemiseksi. Vaikka komissio tunnustaa, että tietyillä Espanjan kuningaskunnan vahvistamilla toimenpiteillä elinympäristöjen heikentyneen tilan ennallistamiseksi – kuten muun muassa eukalyptusviljelmien vaiheittainen poistaminen Doñanan luonnonsuojelualueelta, kiinteistöjen ja niihin vedenkäyttöoikeuksien hankkiminen ja vedensiirrot muista vesimuodostumista – on mahdollisia myönteisiä vaikutuksia, se pitää kyseisiä toimenpiteitä edelleen riittämättöminä direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaan perustuvien velvoitteiden noudattamiseksi.

146 Espanjan kuningaskunta kiistää komission väitteet ja katsoo, ettei se ole jättänyt noudattamatta kyseiseen direktiiviin perustuvia velvoitteitaan.

147 Espanjan kuningaskunta kiistää ensinnäkin komission väitteen, jonka mukaan kaikki Doñanan alueen luonnonvaraiset alueet liittyvät Almonte-Marismasin akviferiin. Se täsmentää, että vain Doñanan (ZEPA/LIC ES6150000024) ja Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) suojelualueet ovat yhteydessä mainittuun akviferiin, sellaisena kuin se on määritelty Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmassa 2009–2015.

148 Lisäksi se väittää, että perusteltu lausunto koski yksinomaan Almonte-Marismasin akviferiä ja että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ulottuvuutta ei voida laajentaa perustellun lausunnon kohteen ulkopuolelle. Seikkoja, jotka koskevat mainitun akviferin pohjavedenkorkeuden alentumisen

yhteyksiä ja vaikutuksia kyseisiin kolmeen suojelualueeseen, ei siten voida Espanjan kuningaskunnan mukaan ottaa tutkittavaksi Dehesa del Estero y Montes de Moguerin suojelualueen (ZEC ES6150012) osalta.

149 Toiseksi Espanjan kuningaskunta väittää, että Doñanan suojelualueen (ZEPA/LIC ES0000024) muutokset ja sen tilan huononeminen johtuvat sen muodostavien kosteikkoalueiden viime vuosisadan aikana kärsimistä vahingoista eikä niitä voida siten pitää perustana direktiivin 92/43 noudattamatta jättämisen toteamiselle. Lisäksi kyseinen jäsenvaltio väittää, että tällä hetkellä suuria kosteikkoalueita ja kosteikkojärjestelmiä on sovellettujen eri hankkeiden ansiosta saatu ennallistettua ekologisesti.

150 Kolmanneksi Espanjan kuningaskunta esittää toteuttaneensa direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarpeelliset ja tehokkaat toimenpiteet suojeltujen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen tilan heikentymisen ehkäisemiseksi. Yhtäältä se väittää, että kyseisillä toimenpiteillä on myötävaikutettu Doñanan aluetta koskevien ja jo ennen sitä, kun komissio luokitteli kyseisen alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, syntyneiden ongelmien ratkaisemiseen. Toisaalta Espanjan kuningaskunta väittää, että direktiivin 92/43 2 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kyseisen direktiivin nojalla toteutetuissa toimenpiteissä on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

151 Neljänneksi Espanjan kuningaskunta väittää, ettei komissio ole osoittanut riittävän vakuuttavasti luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen tilan väitettyä heikentymistä.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

152 Direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi kyseisen direktiivin tavoitteisiin.

153 Kyseisessä säännöksessä jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien merkittävien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu (tuomio 16.7.2020, WWF Italia Onlus ym., C-411/19, EU:C:2020:580, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

154 Kyseinen yleinen velvollisuus vastaa unionin ympäristöpolitiikalla SEUT 191 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan tavoiteltua päämäärää eli ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä SEUT 191 artiklan 2 kohdassa ilmaistua periaatetta ympäristövahinkojen torjumisesta ensisijaisesti niiden lähteellä.

155 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan noudattamatta jättämisen toteamiseksi komission ei tarvitse osoittaa syy-seuraussuhdetta asianomaisen jäsenvaltion toiminnan tai toimimatta jättämisen ja kyseisille elinympäristöille tai lajeille aiheutuneen heikentymisen tai merkittävän häiriön välillä. Riittää nimittäin, että kyseinen toimielin osoittaa, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että toiminta tai toimimatta jättäminen aiheuttaa kyseisille elinympäristöille tai lajeille heikentymistä tai merkittävää häiriötä (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2016, komissio v. Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

156 Koska direktiivin 92/43 6 artiklan 2 ja 3 kohdalla taataan sama suojelutaso, asiassa on sovellettava kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan arviointiperustetta. Kyseisen säännöksen mukaan suunnitelmaa tai hanketta koskeva lupa voidaan myöntää vain, jos toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmistuneet siitä, ettei mainittu suunnitelma tai hanke vaikuta pysyvällä tavalla haitallisesti kyseisen alueen koskemattomuuteen, tai jos ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä (ks. vastaavasti tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, EU:C:2018:255, 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

157 Tässä tilanteessa on tutkittava, onko komissio näyttänyt toteen sen todennäköisyyden, että Doñanan alueen pohjavedenotto aiheuttaa merkittävän häiriön edellä 12 kohdassa mainituilla kolmella suojelualueella sijaitseville luontotyypeille tai lajien elinympäristöille, ja jos on, onko Espanjan kuningaskunta kiistänyt tällaisen todennäköisyyden tieteellisin perustein.

158 Aluksi on mainittava, että kyseinen jäsenvaltio vetoaa siihen, että komission tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen yhteydessä esittämät väitteet on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin ne koskevat Dehesa del Estero y Montes de Moguerin suojelualuetta (ZEC ES6150012) edellä 147 ja 148 kohdassa esitetyistä syistä. Se väittää tältä osin, että perusteltu lausunto koski ainoastaan direktiiviin 92/43 perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättämistä Almonte-Marismasin akviferin osalta ja että ainoastaan Doñanan (ZEPA/LIC ES0000024) ja Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) suojelualueet ovat yhteydessä mainittuun akviferiin.

159 Komissio kiistää nämä väitteet ja korostaa, että Dehesa del Estero y Montes de Moguerin suojelualue (ZEC ES6150012) on kuulunut alueisiin, joita tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koskee, oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn alusta lähtien.

160 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 258 artiklan nojalla nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde rajataan komission perustellussa lausunnossa, joten kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin tämä lausunto (tuomio 8.7.2010, komissio v. Portugali, C-171/08, EU:C:2010:412, 25 kohta ja tuomio 5.4.2017, komissio v. Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, 37 kohta).

161 Nyt käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että sekä komission Espanjan kuningaskunnalle esittämässä kehotuksessa esittää huomautuksensa että perustellussa lausunnossa ilmaistaan nimenomaisesti, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteena oli Doñanan alueen pohjavesien liikakäyttö ja siitä seurannut elinympäristöjen sekä ekosysteemien heikentyminen useilla unionin oikeudessa suojelluilla alueilla, erityisesti Doñanan (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) ja Dehesa del Estero y Montes de Moguerin (ZEC ES6150012) suojelualueilla. Vaikka Dehesa del Estero y Montes de Moguerin suojelualue (ZEC ES6150012) ei ole yhteydessä Almonte-Marismasin akviferiin vaan Condadon pohjavesimuodostumaan, jota koskee muu kuin edellä 13 kohdassa mainittu vesienhoitosuunnitelma, on siten todettava – kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 38 kohdassa –, ettei tällä ole merkitystä nyt käsiteltävän kanteen kannalta, koska mainittu suojelualue on ollut tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteena oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn alusta lähtien.

162 Edellä esitetyn perusteella on hylättävä Espanjan kuningaskunnan esittämä oikeudenkäyntiväite ja siten katsottava, että direktiiviin 92/43 perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat väitteet on otettava tutkittaviksi myös siltä osin kuin ne koskevat Dehesa del Estero y Montes de Moguerin suojelualuetta (ZEC ES6150012).

163 Asiakysymyksen osalta Espanjan kuningaskunta väittää, että Doñanan luonnonsuojelualueeseen kuuluvien suojelualueiden muuttuminen ja huononeminen johtuvat sen muodostavien kosteikkoalueiden viime vuosisadan aikana kärsimistä vahingoista eikä niitä voida siten pitää perustana direktiivin 92/43 noudattamatta jättämisen toteamiselle.

164 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 60 kohdassa, on totta, etteivät tällaiset aiemmat muutokset ja huononeminen voi merkitä direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan noudattamatta jättämistä.

165 On kuitenkin muistutettava, että kun on kyse alueista, jotka voidaan luokitella yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi, jotka mainitaan komission direktiivin 92/43 4 artiklan 2 kohdan nojalla laatimissa luetteloissa, ja erityisesti alueista, joilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä, jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin nojalla ja mainitun direktiivin suojelutavoitteen valossa toteutettava suojelutoimenpiteitä, joilla voidaan turvata se merkityksellinen ekologinen intressi, joka kyseisillä alueilla on kansallisella tasolla (ks. vastaavasti tuomio 13.1.2005, Dragaggi ym., C-117/03, EU:C:2005:16, 30 kohta).

166 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin myös, että se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, edellyttää alueen suotuisan suojelun tason säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla (tuomio 7.11.2018, Holohan ym., C-461/17, EU:C:2018:883, 35 kohta).

167 Nyt käsiteltävässä asiassa on muistutettava yhtäältä, että komissio sisällytti Doñanan (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) ja Dehesa del Estero y Montes de Monguerin (ZEC ES6150012) suojelualueet 19.7.2006 yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon ja että tästä syystä direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohtaa on kyseisestä ajankohdasta lähtien sovellettu kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan nojalla. Komission esittämää, edeltävää vaihetta koskevaa selvitysaineistoa ei siten voida ottaa huomioon kyseisen direktiivin rikkomisen toteamiseksi.

168 Toisaalta on muistutettava, että direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden yleisestä velvollisuudesta toteuttaa tässä asiassa kyseessä olevan kaltaisilla erityisten suojelutoimien alueilla tarpeelliset suojelutoimenpiteet luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin tällaisilla häiriöillä saattaisi olla merkittäviä vaikutuksia kyseisen direktiivin tavoitteiden kannalta.

169 Useista asiakirja-aineistoon liitetyistä tieteellisistä tiedoista ilmenee, että Doñanan akviferin liikakäyttö on johtanut pohjavedenkorkeuden alenemiseen, josta on aiheutunut pysyvää häiriötä Doñanan luonnonsuojelualueen suojelualueille. Kuten edellä 137 kohdassa mainittiin, useat tieteelliset tutkimukset todistavat Matalascañasin matkailukohteiden yhdyskuntavedenoton vaikutuksesta Doñanan suojelualueen (ZEPA/LIC ES0000024) ekosysteemeihin, erityisesti

koodilla 3170* yksilöityihin ensisijaisesti suojeltaviin luontotyyppeihin eli mediterraanisen alueen tilapäisiin lammikoihin. Kyseiset tiedot vahvistavat yhtäältä sen, että kyseiset elinympäristöt heikkenevät edelleen ja niiden tilan heikentyminen jatkuu mainitun akviferin pohjavedenkorkeuden alenemisen vuoksi, ja toisaalta sen, ettei Espanjan kuningaskunta ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä tällaisen heikentymisen lopettamiseksi.

170 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 70 ja 73 kohdassa, näiden toteamusten kumoamiseksi Espanjan kuningaskunnan olisi pitänyt esittää seikkoja, joiden perusteella voidaan sulkea pois järkevä epäily siitä, että nykyisen pohjavedenottokäytännön jatkamisella ei tieteelliseltä kannalta katsottuna ole haitallisia vaikutuksia mainittuihin suojeltuihin elinympäristöihin. Kuten edellä 156 kohdassa mainittiin, direktiivissä 92/43 edellytetään tässä tarkoituksessa kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla suoritettavan kaltaista arviointia.

171 Kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, Espanjan kuningaskunta ei ole kuitenkaan suorittanut tutkimusta, joka täyttäisi kyseiseen säännökseen perustuvat vaatimukset, eikä siten myöskään osoittanut, ettei Doñanan luonnonsuojelualueen nykyisen vedenottokäytännön jatkamisella ole vaikutusta kyseessä olevien suojelualueiden elinympäristöihin.

172 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että komissio on edellä 155 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla riittävällä tavalla osoittanut, että on olemassa todennäköisyys siitä, että pohjavedenotto Doñanan luonnonsuojelualueella on aiheuttanut 19.7.2006 jälkeen suojeltujen elinympäristöjen heikentymisen Doñanan (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) ja Dehesa del Estero y Montes de Moguerin (ZEC ES6150012) suojelualueilla, ja että Espanjan kuningaskunta ei ole toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä kyseisen heikkenemisen ehkäisemiseksi.

173 Niinpä on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä ehkäistäkseen ne Doñanan (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) ja Dehesa del Estero y Montes de Moguerin (ZEC ES6150012) suojelualueilla sijaitsevia suojeltuja elinympäristöjä koskevat merkittävät häiriöt, jotka ovat aiheutuneet Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavedenotosta 19.7.2006 jälkeen.

174 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut

– direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ottanut huomioon laitonta vedenottoa ja yhdyskuntakäyttöön tarkoitettua vedenottoa, kun se arvioi Doñanan alueen pohjavedenottoa Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyneen lisätarkastelun yhteydessä

– direktiivin 2000/60 11 artiklan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei vahvistanut Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvässä toimenpideohjelmassa mitään toimenpiteitä ehkäistäkseen Doñanan suojelualueella (ZEPA/LIC ES0000024) sijaitsevien suojeltujen elinympäristöjen häiriintymisen Matalascañasin matkailukohteiden tarpeisiin tapahtuvan pohjavedenoton seurauksena, ja

– direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä ehkäistäkseen ne Doñanan (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana

Norte y Oesten (ZEPA/LIC ES6150009) ja Dehesa del Estero y Montes de Moguerin (ZEC ES 6150012) suojelualueilla sijaitsevia suojeltuja elinympäristöjä koskevat merkittävät häiriöt, jotka ovat aiheutuneet Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavedenotosta 19.7.2006 jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

175 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

176 Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan.

177 Koska nyt käsiteltävässä asiassa osa vaatimuksista on ratkaistu komission ja osa Espanjan kuningaskunnan hyväksi, niiden on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut

– **yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 17.12.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/64/EU, 5 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä II olevan 2.2 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ottanut huomioon laitonta vedenottoa ja yhdyskuntakäyttöön tarkoitettua vedenottoa, kun se arvioi Doñanan (Espanja) alueen pohjavedenottoa Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 -suunnitelmaan (Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelma 2015–2021), joka hyväksyttiin Cantábrico Occidentalin, Guadalquivirin, Ceutan, Melillan, Seguran ja Júcarin vesipiirien sekä Cantábrico Orientalin, Miño-Silin, Dueron, Tajon, Guadianan ja Ebron vesipiirien Espanjaan kuuluvan osan vesienhoitosuunnitelmien tarkistamisesta 8.1.2016 annetulla kuninkaan asetuksella 1/2016 (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), sisältyneen lisätarkastelun yhteydessä**

– **direktiivin 2000/60 11 artiklan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei vahvistanut Guadalquivirin vesienhoitosuunnitelmaan 2015–2021 sisältyvässä toimenpideohjelmassa mitään toimenpiteitä ehkäistäkseen Doñanan suojelualueella, joka yksilöidään koodilla ZEPA/LIC ES0000024, sijaitsevien suojeltujen elinympäristöjen häiriintymisen Matalascañasin (Espanja) matkailukohteiden tarpeisiin tapahtuvan pohjavedenoton seurauksena, ja**

– **luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä ehkäistäkseen ne Doñanan suojelualueella, joka yksilöidään koodilla ZEPA/LIC ES0000024, Doñana**

Norte y Oesten suojelualueella, joka yksilöidään koodilla ZEPA/LIC ES6150009, ja Dehesa del Estero y Montes de Moguerin suojelualueella, joka yksilöidään koodilla ZEC ES6150012, sijaitsevia suojeltuja elinympäristöjä koskevat merkittävät häiriöt, jotka ovat aiheutuneet Doñanan luonnonsuojelualueen pohjavedenotosta 19.7.2006 jälkeen.

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Euroopan komissio ja Espanjan kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset