Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

24. lipnja 2021.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Zaštićeno područje prirode Doñana (Španjolska) – Direktiva 2000/60/EZ – Okvir za djelovanje Europske unije u području vodne politike – Članak 4. stavak 1. točka (b) podtočka i., članak 5., članak 11. stavak 1., članak 11. stavak 3. točke (a), (c) i (e) i članak 11. stavak 4. – Pogoršanje podzemnih voda – Nepostojanje daljnjeg određivanja značajki tipova tijela podzemnih voda za koje je utvrđeno da su izloženi riziku pogoršanja – Odgovarajuće osnovne i dopunske mjere – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavak 2. – Pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta”

U predmetu C-559/19,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 22. srpnja 2019.,

Europska komisija, koju su zastupali C. Hermes, E. Manhaeve i E. Sanfrutos Cano, potom C. Hermes, E. Manhaeve i M. Jáuregui Gómez, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Kraljevine Španjolske, koju je zastupao L. Aguilera Ruiz, potom J. Rodríguez de la Rúa Puig i M.-J. Ruiz Sánchez, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, u svojstvu sutkinje prvog vijeća, M. Safjan, P. G. Xuereb, u svojstvu suca prvog vijeća, i N. Jääskinen (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. rujna 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 3. prosinca 2020.,

* Jezik postupka: španjolski

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima, s jedne strane, na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/64/EU od 17. prosinca 2013. (SL 2013., L 353, str. 8.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2000/60), u vezi s člankom 1. točkom (a) Direktive 2000/60 i točkom 2.1.2. njezina Priloga V., članka 5. te direktive, u vezi s točkom 2.2. njezina Priloga II., članka 11. stavka 1., članka 11. stavka 3. točaka (a), (c) i (e) i članka 11. stavka 4. navedene direktive te, s druge strane, na temelju članka 6. stavka 2. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14., u daljnjem tekstu: Direktiva 92/43), u vezi s njezinim člankom 7., kad je riječ o podzemnim vodama i staništima zaštićenog područja prirode Doñana (Španjolska).

I. Pravni okvir

A. Direktiva 2000/60

2 U skladu s člankom 1. Direktive 2000/60:

„Svrha je ove Direktive uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji:

(a) sprječava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima;

[...]

i tako doprinosi:

– osiguravanju dostatnih količina površinskih i podzemnih voda dobre kvalitete potrebnih za održivo, uravnoteženo i pravično korištenje voda,

– [...]”

3 Članak 4. stavak 1. točke (b) i (c) i članak 4. stavak 4. te direktive određuju:

„1. Provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima:

[...]

(b) za podzemne vode

i. Države članice provode mjere za sprečavanje ili ograničenje unošenja onečišćujućih tvari u podzemne vode i za sprečavanje pogoršanja stanja svih podzemnih voda, podložno primjeni stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8. ovog članka, te podložno primjeni članka 11. stavka 3. točke (j).
ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sve podzemne vode, osiguravaju ravnotežu između crpljenja i obnove podzemnih voda, s ciljem postizanja dobrog stanja podzemnih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih sukladno stavku 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8. ovog članka, te podložno primjeni članka 11. stavka 3. točke (j)
iii. Države članice provode potrebne mjere za promjenu svakog značajnog i ustrajnog trenda povećanja koncentracije bilo koje onečišćujuće tvari uzrokovanog ljudskom aktivnošću, kako bi se postupno smanjilo onečišćenje podzemnih voda;

[...]

(c) za zaštićena područja

Države članice osiguravaju poštovanje svih standarda i ciljeva najkasnije 15 godina od dana stupanja na snagu ove Direktive, ukoliko nije drukčije određeno propisima Zajednice po kojima su pojedina zaštićena područja uspostavljena.

[...]

4. Rokovi utvrđeni na temelju stavka l. mogu se produžiti radi postupnog postizanja ciljeva za vodna tijela, pod uvjetom da se ne događa daljnje pogoršanje stanja dotičnog vodnog tijela, kada su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

[...]”

4 Članak 5. navedene direktive predviđa:

„1. Svaka država članica osigurava da se za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja na njezinom državnom području izvede:

– analiza njegovih značajki;

– pregled utjecaja ljudske aktivnosti na stanje površinskih i podzemnih vodnih tijela, i

– ekonomska analiza korištenja voda

u skladu s tehničkim specifikacijama navedenima u Prilogu II. i III. te da bude dovršena najkasnije četiri godine od dana stupanja na snagu ove Direktive.

2. Analize i pregledi iz stavka l. preispitat će se i, ako je potrebno, nadopuniti najkasnije 13 godina od dana stupanja na snagu ove Direktive, a nakon toga svakih 6 godina.”

5 Članak 11. te direktive određuje:

„1. Svaka država članica dužna je osigurati uspostavu programa mjera za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja na svojem državnom području, vodeći računa o

rezultatima analiza iz članka 5., radi postizanja ciljeva iz članka 4. Ti programi mjera mogu upućivati na mjere koje proizlaze iz propisa donesenih na nacionalnoj razini i pokrivaju cijelo državno područje države članice. Ako je to primjereno, država članica može usvojiti mjere primjenjive na sva vodna područja i/ili dijelove međunarodnih vodnih područja na njezinom državnom području.

2. Svaki program mjera sadržavat će ‚osnovne' mjere navedene u stavku 3. i, prema potrebi, ‚dopunske' mjere.

3. ‚Osnovne' mjere su minimalni zahtjevi kojima treba udovoljiti i koje se sastoje od:

(a) mjera potrebnih za provedbu zakonodavstva Zajednice o zaštiti voda, uključujući mjere zahtijevane u zakonodavstvu navedenom u članka 10. i dijelu A Priloga VI.;

[...]

(c) mjera za promicanje učinkovitog i održivog korištenja voda, kako bi se izbjeglo dovođenje u pitanje postizanja ciljeva navedenih u članku 4;

[...]

(e) kontrola zahvaćanja slatkih površinskih i podzemnih voda i akumuliranja slatke površinske vode, uključujući i uspostavu registra ili registara zahvaćanja vode i zahtijevanje prethodnog odobrenja za zahvaćanje i akumuliranje. Ova kontrola periodički se preispituje i, ako je potrebno, nadopunjuje. Države članice mogu iz ovih kontrola izuzeti zahvate i akumulacije koje nemaju značajan utjecaj na stanje voda;

[...]

4. ‚Dopunske' mjere su mjere koje su osmišljene i koje se provode kao dodatak osnovnim mjerama, radi postizanja ciljeva postavljenih sukladno članku 4. Dio B Priloga VI. sadrži popis takvih mjera koji ih ne iscrpljuje.

Države članice mogu također usvojiti daljnje dopunske mjere radi dodatne zaštite ili poboljšanja voda obuhvaćenih ovom Direktivom, uključujući provedbu relevantnih međunarodnih sporazuma iz članka l.

[...]"

6 Točka 2.1. Priloga II. Direktivi 2000/60, naslovljena „Početno određivanje značajki tipova", propisuje:

„Države članice provest će početno određivanje značajki tipova svih podzemnih voda radi ocjene njihova korištenja i rizika da ne uspiju postići ciljeve iz članka 4. Za potrebe početnog određivanja značajki tipova, države članice mogu izvršiti grupiranje podzemnih voda. U ovoj analizi mogu se koristiti postojeći hidrološki, geološki i pedološki podaci, podaci o korištenju zemljišta, zahvaćanju voda i drugi, a analiza mora odrediti:

– položaj i granicu podzemnih voda,

– pritiske kojima podzemne vode mogu biti izložene, uključujući:

– raspršene izvore onečišćenja,

– točkaste izvore onečišćenja,

– zahvaćanje vode,

[...]”

7 Točka 2.2. Priloga II. toj direktivi, naslovljena „Daljnje određivanje značajki tipova”, određuje:

„Nakon ovog početnog određivanja značajki tipova, države članice provode daljnje određivanje značajki tipova onih tijela podzemnih voda ili grupa tijela podzemnih voda, za koje je utvrđeno da su izložene riziku, radi preciznije ocjene tog rizika i određivanja mjera na temelju članka 11. Sukladno tome, ta će određivanje značajki tipova uključivati relevantne informacije o utjecaju ljudske aktivnosti, te informacije o:

– geološkom određivanju značajki tipova podzemnih voda, uključujući i opseg i tip geoloških jedinica

– hidrogeološkom određivanju značajki tipova podzemnih voda, uključujući hidrauličku provodljivost, poroznost i granice,

– određivanje značajki tipova površinskih naslaga i tala iz kojih se tijelo podzemne vode obnavlja, uključujući debljinu, poroznost, hidrauličku provodljivost i apsorpcijska svojstva naslaga i tala,

– stratifikacijskom određivanju značajki tipova podzemnih voda u tijelu podzemne vode,

– popisu pridruženih površinskih sustava, uključujući kopnene ekosustave i tijela površinskih voda s kojima je tijelo podzemne vode dinamički povezano,

– procjenama smjerova i brzine razmjene vode između tijela podzemnih voda i s njime povezanih površinskih sustava,

– dovoljno podataka za izračun dugoročnog godišnjeg prosjeka stupnja ukupne obnove,

– određivanje značajki tipova kemijskog sastava podzemnih voda, uključujući specifikaciju doprinosa od ljudskih aktivnosti. Države članice mogu pri određivanju prirodne pozadine podzemnih voda koristiti tipologije za razvrstavanje podzemnih voda.”

8 Točka 2.1.2. Priloga V. navedenoj direktivi, naslovljena „Određivanje kvantitativnog stanja”, definira „[r]azin[u] podzemnih voda” kako slijedi:

„Razina podzemne vode u tijelu podzemne vode je takva da se raspoloživi resurs podzemne vode ne smanjuje uz dugoročnu godišnju stopu crpljenja.

Sukladno tome, razina podzemne vode nije podložna antropogenim promjenama koje bi mogle dovesti do:

– neuspjeha u postizanju ekoloških ciljeva iz članka 4. za pridružene površinske vode,

– bilo kakvog značajnog pogoršanja stanja tih voda,

– bilo kakve značajnije štete po kopnene ekosustave ovisne o podzemnoj vodi, a promjene smjera toka uslijed promjene razine mogu biti povremene, ili stalne na ograničenom području, ali ne izazivaju prodiranje slane vode ili drugih voda, i ne pokazuju stalan i jasan antropogeni trend u smjeru toka koji može dovesti do takvih prodora."

B. Direktiva 92/43

9 Članak 1. točka (e) Direktive 92/43 glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(e) stanje očuvanosti prirodnog staništa znači zbroj utjecaja koji djeluju na prirodno stanište i njegove tipične vrste koji bi mogli ugroziti njegovu dugoročnu prirodnu rasprostranjenost, strukturu i funkcije kao i dugoročni opstanak njegovih tipičnih vrsta unutar područja navedenog u članku 2.

Stanje očuvanosti prirodnog staništa smatra se ‚povoljnim' kad:

– su njegov prirodni areal i područja koja pokriva u tom arealu stabilni ili u porastu, i

– postoji specifična struktura i funkcije potrebne za njegovo dugoročno održavanje i vjerojatno će postojati u predvidivoj budućnosti, i

– stanje očuvanosti njegovih tipičnih vrsta je povoljno kako je određeno u točki (i)."

10 Članak 6. stavci 2. i 3. te direktive propisuje:

„2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na ta područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti."

11 U članku 7. navedene direktive određuje se:

„Obveze koje proizlaze iz članka 6. stavaka 2., 3. i 4. ove Direktive zamjenjuju sve obveze koje proizlaze iz prve rečenice članka 4. stavka 4. Direktive [Vijeća] 79/409/EEZ [od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str 1.)] u vezi područja klasificiranih na temelju članka 4. stavka 1. ili slično priznatih prema njezinom članku 4. stavku 2. od datuma provedbe ove Direktive ili datuma klasifikacije ili priznanja od strane države članice u skladu s Direktivom [79/409], pod uvjetom da je potonji datum kasniji."

II. Okolnosti spora i predsudski postupak

12 Doñana je zaštićeno područje prirode koje se nalazi na jugozapadu Španjolske (u daljnjem tekstu: zaštićeno područje prirode Doñana). To područje obuhvaća nacionalni park Doñana, osnovan 1969., i park prirode Doñana, osnovan 1989., a zatim proširen 1997. Odlukom Komisije 2006/613/EZ od 19. srpnja 2006. o donošenju, na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ, popisa područja od značaja za Zajednicu za sredozemnu biogeografsku regiju (SL 2006., L 259, str. 1.), Komisija je na taj popis uvrstila tri zaštićena područja koja se nalaze u tom parku, odnosno Doñanu, koja se smatrala posebno zaštićenim područjem pod šifrom ZEPA/LIC ES0000024, Doñanu Norte y Oeste, koje su se također smatrale posebno zaštićenim područjem pod šifrom ZEPA/LIC ES6150009, i Dehesu del Estero y Montes de Moguer, koje su se smatrale posebnim područjem očuvanja pod šifrom ZEC ES6150012. Ta su područja zaštićena odredbama prava Unije koje se odnose na očuvanje prirode. Osobito, mediteranske povremene lokve zaštićenog područja prirode Doñana, koje su označene šifrom 3170*, kao prioritetni stanišni tip, čine ekosustav koji najbolje predstavlja ta područja i čiji su značaj priznale na međunarodnoj razini, s jedne strane, Konvencija o močvarama od međunarodne važnosti osobito kao staništa ptica močvarica, sklopljena u Ramsaru 2. veljače 1971., i, s druge strane, Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu (Unesco), koja ih je 1994. uvrstila na popis svjetske baštine.

13 Za potrebe primjene Direktive 2000/60, zaštićeno područje prirode Doñana objedinjeno je u jednom tijelu podzemne vode, onom Almonte-Marismasa (u daljnjem tekstu: vodonosnik Almonte-Marismas), u Planu Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 (Hidrološki plan Guadalquivira 2009. – 2015.), koji je, na temelju članka 13. te direktive, odobren Real Decretom 355/2013 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (Kraljevska uredba 355/2013 kojom se odobrava plan upravljanja riječnim slivom Guadalquivira) od 17. svibnja 2013. (BOE br. 121 od 21. svibnja 2013., str. 38229., u daljnjem tekstu: Hidrološki plan Guadalquivira 2009. – 2015.). Taj plan zamijenjen je Planom Hidrológico del Guadalquivir 2015–2021 (Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021.), koji je odobren Real Decretom 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 (Kraljevska uredba 1/2016 kojom se odobrava revizija hidroloških planova riječnih slivova zapadne Kantabrije, Guadalquivira, Ceute, Melille, Segure i Júcara te španjolskog dijela riječnih slivova istočne Kantabrije, Miño-Sila, Duera, Taja, Guadiane i Ebra) od 8. siječnja 2016. (BOE br. 16 od 19. siječnja 2016., str. 2972., u daljnjem tekstu: Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021.). U tom drugom planu vodonosnik Almonte-Marismas podijeljen je na pet podzemnih voda, odnosno na podzemne vode Manto eólico de Doñana, Marismas de Doñana, Marismas, Almonte i La Rocina (u daljnjem tekstu: vodonosnik Doñana).

14 Tijekom 2009. Komisija je zaprimila brojne pritužbe o pogoršanju staništâ zaštićenog područja prirode Doñana. U tim je pritužbama osobito istaknuto prekomjerno iskorištavanje njegovih podzemnih voda s kojima su povezana močvarna područja navedenog područja prirode. Za bojazni izražene u tim pritužbama saznao je i Parlament tako što su mu upućena pisana pitanja ili peticije.

15 Nakon postupka koji je pokrenut u okviru mehanizma EU-Pilot o tome kako Kraljevina Španjolska primjenjuje europsko okolišno zakonodavstvo, Komisija je 17. listopada 2014. toj državi članici uputila pismo opomene u kojem ju je obavijestila da smatra da je ona povrijedila, s jedne strane, obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) Direktive 2000/60, u vezi s njezinim člankom 1. točkom (a) i točkom 2.1.2. njezina Priloga V., njezina članka 5., u vezi s točkom 2.2. njezina Priloga II., i članka 11. stavka 1., članka 11. stavka 3. točaka (a), (c) i (e) i članka 11. stavka 4. navedene direktive te, s druge strane, obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, u vezi s njezinim člankom 7., kad je riječ kako o podzemnim vodama tako i o staništima zaštićenog područja prirode Doñana.

16 Kraljevina Španjolska 11. veljače 2015. odgovorila je na to pismo opomene.

17 Nakon što je ispitala odgovor Kraljevine Španjolske, Komisija joj je 29. travnja 2016. uputila obrazloženo mišljenje (u daljnjem tekstu: obrazloženo mišljenje), u kojem je zadržala svoje stajalište iz pisma opomene u skladu s kojim ta država članica nije:

– prvo, donijela potrebne mjere za sprečavanje pogoršanja stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana;

– drugo, provela daljnje određivanje značajki tipova svih podzemnih voda vodonosnika Almonte-Marismas koje su izložene riziku pogoršanja;

– treće, izradila odgovarajuće osnovne i dopunske mjere kako bi ih uključila u Hidrološki plan Guadalquivira 2009. – 2015. i u Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. kao i

– četvrto, donijela odgovarajuće mjere za izbjegavanje pogoršanja prirodnih staništa i staništa vrsta koja se nalaze u zaštićenim područjima regije Doñana, osobito u područjima Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), koja su navedena u točki 12. ove presude.

18 U tom obrazloženom mišljenju Komisija je pozvala Kraljevinu Španjolsku da ispravi povrede utvrđene prije 29. lipnja 2016.

19 Kraljevina Španjolska 9. kolovoza 2016. odgovorila je na obrazloženo mišljenje, pri čemu je obavijestila Komisiju o mjerama donesenima radi ispravljanja navedenih povreda, koje su bile nužno uključene u Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. Kraljevina Španjolska također je istaknula mjere donesene u posebnom planu upravljanja područjima za navodnjavanje koja se nalaze na sjeveru šumske krune Doñana, odobrenom 2014. (u daljnjem tekstu: Posebni plan navodnjavanja Doñane iz 2014.).

20 Budući da je smatrala da su mjere o kojima ju je Kraljevina Španjolska obavijestila nedostatne za prestanak povrede prijavljene u pogledu zaštićenog područja prirode Doñana, Komisija je 24. siječnja 2019. odlučila podnijeti ovu tužbu.

III. O zahtjevu za podnošenje novih dokaza nakon zatvaranja pisanog dijela postupka

21 Dopisom od 14. travnja 2021. Kraljevina Španjolska podnijela je zahtjev da joj se dopusti podnošenje novih dokaza nakon zatvaranja pisanog dijela postupka, na temelju članka 128. stavka 2. Poslovnika Suda, te je potonjem priložila dokument naslovljen „Završno izvješće o zajedničkoj misiji praćenja u Nacionalnom parku Doñana koju su proveli Centar za svjetsku baštinu/IUCN/Ramsar”, a koji je Unesco poslao toj državi članici 8. travnja 2021.

22 U skladu s člankom 128. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja želi podnijeti dokaze i stavljati dokazne prijedloge i nakon zatvaranja pisanog dijela postupka obrazlaže kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga, a predsjednik može, na prijedlog suca izvjestitelja, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti drugoj stranci rok radi izjašnjavanja o tim dokazima odnosno dokaznim prijedlozima.

23 U predmetnom slučaju Sud već raspolaže većinom informacija sadržanih u tom izvješću i smatra se dovoljno obaviještenim za donošenje odluke a da pritom nije potrebno odlučiti u predmetu na temelju novih dokaza o kojima stranke nisu raspravljale. Slijedom toga, ne treba prihvatiti zahtjev Kraljevine Španjolske.

IV. O tužbi

24 U potporu svojoj tužbi Komisija ističe da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 2000/60 kad je riječ o podzemnim voda zaštićenih područja zaštićenog područja prirode Doñana te obveze koje ima na temelju Direktive 92/43 kad je riječ o prirodnim staništima i staništima vrsta koja se nalaze u navedenim područjima.

A. O povredi obveza koje proizlaze iz Direktive 2000/60

25 Komisija u biti prigovara Kraljevini Španjolskoj da nije donijela sve mjere koje se zahtijevaju Direktivom 2000/60 kako bi ispravila pogoršanje podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana. Prema njezinu mišljenju, to je pogoršanje osobito pripisivo ljudskim aktivnostima koje dovode do promjene ravnoteže između zahvaćanjâ i obnove podzemnih voda.

26 Komisija navodi tri prigovora, od kojih se prvi temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (b) Direktive 2000/60, u vezi s njezinim člankom 1. točkom (a) i točkom 2.1.2. njezina Priloga V., drugi na povredi članka 5. te direktive, u vezi s točkom 2.2. Priloga II. navedenoj direktivi, a treći na povredi članka 11. stavka 1., članka 11. stavka 3. točaka (a), (c) i (e) i članka 4. te direktive.

1. Prvi prigovor

a) Argumentacija stranaka

27 Komisija tvrdi da Kraljevina Španjolska, u suprotnosti s člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Direktive 2000/60, nije poduzela mjere potrebne za sprečavanje pogoršanja stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana. Ona ističe da ta odredba, u vezi s točkom 2.1.2. Priloga V. toj direktivi, nameće državama članicama izbjegavanje toga da antropogene intervencije promijene razinu podzemnih voda, uzrokujući tako štetu kopnenim ekosustavima koji izravno ovise o tim vodnim tijelima.

28 Komisija osobito ističe da Hidrološki plan Guadalquivira 2009. – 2015. i Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. dokazuju da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) Direktive 2000/60.

29 Dakle, s jedne strane, time što je u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. pogrešno navela da je vodonosnik Almonte-Marismas u „dobrom količinskom stanju" u smislu točke 2.1.2. Priloga V. Direktivi 2000/60, Kraljevina Španjolska podcijenila je trajno pogoršanje uzrokovano prekomjernim iskorištavanjem vodonosnika regije Doñana prekomjernim, sve brojnijim zahvaćanjima vode namijenjenima zemljištima koja se mogu navodnjavati i nije donijela mjere potrebne za izbjegavanje tog pogoršanja. S tim u vezi, Komisija ističe da je smanjenje razina podzemne vode u navedenom vodonosniku izazvalo zakiseljavanje privremenih laguna te tako uzrokovalo značajnu štetu kopnenim ekosustavima koji su izravno ovisili o tom vodonosniku.

30 S druge strane, Komisija ističe da je prigovoreno pogoršanje potvrđeno odobrenjem Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021., u kojem je vodonosnik Almonte-Marismas podijeljen na pet podzemnih voda. Komisija ističe da je u hidrološkom planu bilo službeno priznato da su tri od tih vodnih tijela, odnosno Marismas, Almonte i La Rocina (u daljnjem tekstu: tri vodna tijela), u lošem količinskom stanju, a da su dva od njih, odnosno Marismas i Almonte, i u lošem kemijskom stanju.

31 Naposljetku, Komisija ističe da je trenutačno u tijeku pogoršanje triju vodnih tijela koja napajaju vodonosnik Almonte-Marismas, kao što to potvrđuje izvješće Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (Hidrografska konfederacija Guadalquivira, Španjolska), i da ono nastavlja uzrokovati štetu kopnenim ekosustavima koji izravno ovise o navedenim vodnim tijelima, čak i nakon donošenja mjera uključenih u Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021.

32 Kraljevina Španjolska osporava Komisijine argumente i tvrdi da su obveze koje proizlaze iz članka 4. stavka 1. točke (b) Direktive 2000/60 u potpunosti ispoštovane najprije Hidrološkim planom Guadalquivira 2009. – 2015., a zatim Hidrološkim planom Guadalquivira 2015. – 2021.

33 S jedne strane, Kraljevina Španjolska tvrdi da članak 4. stavak 4. Direktive 2000/60 predviđa mogućnost produljenja roka za ispunjenje obveze koja proizlazi iz članka 4. stavka 1. točke (b) te direktive radi postupnog postizanja „ciljeva za vodna tijela". Kraljevina Španjolska tvrdi da je iskoristila tu mogućnost time što je, nakon stupanja na snagu Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021., utvrdila da nije moguće postići cilj dobrog količinskog stanja vodonosnika Almonte-Marismas, osobito kad je riječ o trima vodnim tijelima.

34 S druge strane, Kraljevina Španjolska tvrdi da su odgovarajuće mjere donesene radi usklađivanja s odredbama Direktive 2000/60 i tako izbjegavanja novih pogoršanja predmetnih vodnih tijela. Te mjere uključuju smanjenje od oko 10 % zahvaćanjâ ukupne vode vodnih tijela, kvalifikaciju triju vodnih tijela koja ne uspijevaju postići cilj „dobrog količinskog stanja" kao vodnih tijela za koja je utvrđen „rizik da neće postići dobro [količinsko] stanje", zamjenu zahvaćanjâ podzemnih voda zahvaćanjima površinskih voda, povećanje od 2015. broja provjera u regiji Doñana radi izbjegavanja zahvaćanjâ vode bez odobrenja i pokretanje stegovnih postupaka te zatvaranje nezakonitih bunara u kojima se zahvaća voda. Kraljevina Španjolska ističe da su se donesene mjere pokazale učinkovitima jer je, s jedne strane, trajno pogoršanje vodnog tijela Almonte prestalo te se, s druge strane, stanje vodnih tijela La Rocina i Marismas poboljšalo.

b) Ocjena Suda

35 Najprije valja podsjetiti na to da je Direktiva 2000/60 okvirna direktiva usvojena na temelju članka 175. stavka 1. UEZ-a (koji je postao članak 192. stavak 1. UFEU-a). Njome se postavljaju zajednička načela i opći okvir djelovanja za zaštitu voda te se osiguravaju koordinacija, integracija, a dugoročno i razvoj općih načela i struktura koji omogućuju zaštitu i ekološki održivo korištenje vodama u Europskoj uniji. Države članice moraju naknadno pretočiti zajednička načela i opći okvir propisan tom direktivom tako što trebaju donijeti niz pojedinačnih mjera u skladu s njome predviđenim rokovima. Međutim, navedena direktiva nema za cilj potpuno usklađivanje propisa država članica u području koje se tiče voda (presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 34. i navedena sudska praksa).

36 Prema članku 1. točki (a) Direktive 2000/60, njezina je svrha uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji sprečava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima (presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 36.).

37 Stoga se konačni cilj Direktive 2000/60 sastoji od postizanja „dobrog stanja” svih voda Unije, uključujući podzemne vode, koordiniranom akcijom.

38 Okolišni ciljevi koje države članice moraju postići kad je riječ o podzemnim vodama pobliže su određeni u članku 4. stavku 1. točki (b) Direktive 2000/60.

39 Ta odredba nameće dvije različite, ali neodvojive obveze. S jedne strane, u skladu s točkom i. te odredbe, države članice provode mjere za sprečavanje ili ograničenje unošenja onečišćujućih tvari u podzemne vode i za sprečavanje pogoršanja stanja svih podzemnih voda. S druge strane, na temelju točaka ii. i iii. navedene odredbe, države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sve podzemne vode, s ciljem postizanja dobrog stanja najkasnije do kraja 2015. Iz toga slijedi da prva obveza, koja proizlazi iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60, predstavlja obvezu sprečavanja pogoršanja stanja svih tijela podzemnih voda, dok druga obveza, sadržana u članku 4. stavku 1. točki (b) podtočkama ii. i iii. te direktive, predstavlja obvezu poboljšanja tog stanja (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2020., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, t. 69.).

40 Usto, članak 4. stavak 1. točka (b) Direktive 2000/60 uspostavlja vezu između mjera očuvanja potrebnih za sprečavanje pogoršanja stanja svih podzemnih voda koje su države članice dužne donijeti na temelju te odredbe i prethodnog postojanja plana upravljanja predmetnim riječnim slivom (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2012., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr., C-43/10, EU:C:2012:560, t. 52.).

41 Osim toga, valja podsjetiti na to da, radi osiguranja toga da države članice postignu količinske ciljeve koje je zadao zakonodavac Unije, odnosno očuvanje ili obnovu dobrog količinskog i kemijskog stanja podzemnih voda, Direktiva 2000/60 predviđa niz odredbi, među kojima su one članaka 5. i 11. te Priloga V., kojima se uspostavlja složen postupak i koje sadržavaju više pobliže određenih faza radi omogućavanja državama članicama da provedu potrebne mjere ovisno o posebnostima i značajkama vodnih tijela koja su određena na njihovim područjima (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 41. i 42.).

42 Naposljetku, iz teksta, sistematike i svrhe članka 4. Direktive 2000/60 proizlazi da su obveze iz članka 4. stavka 1. točaka (a) i (b) te direktive za površinske i podzemne vode obvezujuće naravi (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2020., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, t. 72.).

43 Kao što to tvrdi Komisija, iz toga slijedi da članak 4. stavak 1. točka (b) Direktive 2000/60 tipskom formulacijom ne samo da određuje ciljeve planiranja upravljanja već ima i obvezujuće učinke u svakoj fazi postupka propisanog tom direktivom, jednom kad se utvrdi ekološko stanje tijela odnosnih voda (presuda od 28. svibnja 2020., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, t. 73.).

44 U okviru ovog prigovora Komisija zamjera Kraljevini Španjolskoj što je povrijedila jedino obvezu sprečavanja pogoršanja stanja podzemnih voda iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60.

45 Iz toga proizlazi da valja odmah odbaciti argument Kraljevine Španjolske u skladu s kojim joj članak 4. stavak 4. Direktive 2000/60 omogućuje produljenje roka za ispunjenje obveza koje proizlaze iz članka 4. stavka 1. točke (b) te direktive kad je osobito riječ o trima vodnim tijelima koja se nalaze u zaštićenom području prirode Doñana. Naime, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 153. svojeg mišljenja, iznimka koja se odnosi na odgodu postizanja ciljeva utvrđenih člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2000/60 primjenjiva je samo na obvezu poboljšanja utvrđenu u podtočki ii. te odredbe, ali ne i na obvezu sprečavanja pogoršanja iz njezine podtočke i., čije nepoštovanje u ovom slučaju prigovara Komisija.

46 Kad je riječ o tome je li Kraljevina Španjolska povrijedila obvezu sprečavanja pogoršanja stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana, postupivši u suprotnosti s člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Direktive 2000/60, najprije valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru postupka zbog povrede obveze Komisija obvezna utvrditi postojanje navodne povrede i dostaviti Sudu elemente koji su mu nužni za ispitivanje postojanja povrede, a da se Komisija ne može pozvati ni na kakvu presumpciju (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2020., Komisija/Cipar (Prikupljanje i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda), C-248/19, neobjavljenu, EU:C:2020:171, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

47 Nadalje, tek kada Komisija dostavi dovoljno elemenata na temelju kojih se može dokazati postojanje navedene povrede, na državi članici je da u osnovi i detaljno ospori tako podnesene elemente i posljedice koje iz njih proizlaze (vidjeti analogijom presudu od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska (Sustav prikupljanja i pročišćavanja otpadnih voda), C-427/17, neobjavljenu, EU:C:2019:269, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

48 Naposljetku, u skladu sa sudskom praksom, iz strukture članka 4. Direktive 2000/60 proizlazi da su pogoršanja stanja vodnog tijela, makar i privremena, dopuštena samo pod strogim uvjetima i da prag iznad kojeg se utvrđuje povreda obveze sprečavanja pogoršanja stanja vodnog tijela mora biti nizak (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 67.).

49 Kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 123. do 134. svojeg mišljenja, pojam „pogoršanje” u smislu te odredbe u kontekstu podzemnih voda koje su već u lošem stanju pretpostavlja dodatno povećanje već postojećeg deficita i stoga prekomjerno iskorištavanje koje je pojačano u odnosu na raniju situaciju. S tim u vezi, nepostojanje ravnoteže između zahvaćanjâ i obnove podzemnih voda znači da je tijelo podzemne vode u dobrom količinskom stanju, kako je

definirano u točki 2.1.2. Priloga V. Direktivi 2000/60, ali to samo po sebi ne predstavlja pogoršanje u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. te direktive. Donošenje mjera potrebnih za postizanje te ravnoteže, poput prestanka prekomjernog zahvaćanja i stoga dobrog stanja predmetnog tijela podzemne vode, obuhvaćeno je obvezom poboljšanja na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke ii. navedene direktive. Stoga, dok se ne poveća stupanj prekomjernog iskorištavanja tijela podzemne vode koja je u lošem količinskom stanju, neće biti pogoršanja tog stanja koje bi bilo protivno obvezi iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. te direktive.

50 Komisija smatra da postoji pogoršanje stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana, u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60, zbog toga što, prvo, Hidrološki plan Guadalquivira 2009. – 2015. sadržava pogrešku u kvalifikaciji količinskog stanja vodonosnika Almonte-Marismas, drugo, Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. kvalificira da su tri vodna tijela u „lošem količinskom stanju" i, treće, zbog nedostatnih mjera donesenih Hidrološkim planom Guadalquivira 2015. – 2021. pogoršalo se stanje triju vodnih tijela.

1) O pogrešci kvalifikacije količinskog stanja vodonosnika Almonte-Marismas sadržanoj u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015.

51 Komisija prigovara Kraljevini Španjolskoj, kao prvo, da je u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. pogrešno navela da je vodonosnik Almonte-Marismas u „dobrom količinskom stanju" u smislu točke 2.1.2. Priloga V. Direktivi 2000/60 i da je, slijedom toga, smatrala da razina podzemne vode navedenog vodonosnika nije podvrgnuta antropogenim promjenama koje bi mogle dovesti do neuspjeha u postizanju ekoloških ciljeva predviđenih tom direktivom ili da ne može uzrokovati štete u okolišu ekosustava koji o njemu izravno ovise. Prema Komisijinu mišljenju, ta pogrešna kvalifikacija dokaz je toga da Kraljevina Španjolska nije donijela mjere potrebne za izbjegavanje pogoršanja stanja podzemnih voda u regiji Doñana, osobito radi smanjenja prekomjernih zahvaćanja vode.

52 Kao što to proizlazi iz spisa kojim Sud raspolaže, na dan odobravanja Hidrološkog plana Guadalquivira 2009. – 2015., odnosno 17. svibnja 2013., postojale su dostatne indicije na temelju kojih se moglo smatrati da vodonosnik Almonte-Marismas ne ispunjava uvjete koji se zahtijevaju kako bi ga se kvalificiralo kao vodno tijelo koje je u „dobrom količinskom stanju" u smislu točke 2.1.2. Priloga V. Direktivi 2000/60.

53 Naime, Komisija je podnijela više dokumenata iz različitih znanstvenih i službenih izvora, koje je priložila svojoj tužbi, a koji dokazuju da je u vrijeme odobrenja navedenog plana postojao rizik da vodonosnik Almonte-Marismas neće postići ciljeve utvrđene Direktivom 2000/60 zbog antropogenih promjena, a osobito zbog prekomjernih zahvaćanja vode sa zemljišta koja se mogu navodnjavati u regiji Doñana.

54 Usto, kao što to ističe Komisija, u područnom prostornom planu regije Doñana, koji je odobren Decretom 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 (Uredba 341/2003 vlade autonomne zajednice Andaluzije o odobrenju područnog prostornog plana regije Doñana i osnivanju Povjerenstva za praćenje) od 9. prosinca 2003. (BOJA br. 22 od 3. siječnja 2004., str. 2866.), španjolskim tijelima zaduženima za vode već je bilo preporučeno da proglase da je vodonosnik Almonte-Marismas u cijelosti prekomjerno iskorištavan ili postoji rizik da će do toga doći, radi smanjenja rizika prekomjernog iskorištavanja i pogoršanja kakvoće voda tog vodonosnika.

55 Međutim, iako se na temelju elemenata navedenih u točkama 53. i 54. ove presude, koji se odnose na 2003., 2008., 2009. i 2012., može dokazati da na dan odobrenja Hidrološkog plana Guadalquivira 2009. – 2015. vodonosnik Almonte-Marismas nije bio u „dobrom količinskom stanju" u smislu točke 2.1.2. Priloga V. Direktivi 2000/60, na temelju tih elemenata ipak se ne može utvrditi da je pogrešna kvalifikacija količinskog stanja tog vodonosnika, sadržana u navedenom planu, dovela do pogoršanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana, kao što je definirano u točki 48. ove presude.

56 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija nije dokazala da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60 time što je pogrešno kvalificirala količinsko stanje podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015.

2) O kvalifikaciji „lošeg količinskog stanja" triju vodnih tijela u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021.

57 Komisija tvrdi da dokaz pogoršanja količinskog stanja vodonosnika Almonte-Marismas proizlazi iz činjenice da je prilikom odobrenja Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021. u siječnju 2016. taj vodonosnik podijeljen na pet vodnih tijela, od kojih se za tri koja ga čine smatralo da su u „lošem količinskom stanju" u smislu točke 2.1.2. Priloga V. Direktivi 2000/60. Prema Komisijinu mišljenju, izmjena navedenog plana implicitno svjedoči o postojanju pogoršanja stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana u odnosu na njihovo stanje koje je bilo izloženo u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015.

58 Međutim, takva se argumentacija ne može prihvatiti.

59 Naime, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je nova kvalifikacija količinskog stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana tek posljedica podijele cijelog vodonosnika Almonte-Marismas na pet različitih vodnih tijela radi njihove ocjene. Naime, zbog te je podjele loše količinsko stanje triju vodnih tijela postalo očito, dok se u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. za vodonosnik Almonte-Marismas, koji je sveobuhvatno ocijenjen, smatralo da je u dobrom količinskom stanju.

60 Dakle, kao što je to utvrdila Kraljevina Španjolska, nakon odobrenja Hidrološkog plana Guadalquivira 2009. – 2015., informacije koje su postupno prikupljene dokazale su da taj plan nije tehnički precizan kad je riječ o prvim mjerama provedbe Direktive 2000/60. Zbog toga je vodonosnik Almonte-Marismas podijeljen na pet različitih vodnih tijela u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021., kako bi se moglo lakše lokalizirati probleme na teritorijalnoj razini, podrobnije identificirati područja koja su izložena riziku nepostizanja ciljeva utvrđenih navedenom direktivom i tako izraditi učinkovitiji i prikladniji odgovor koji se u biti sastoji od smanjenja zahvaćanjâ podzemne vode.

61 Osim toga, na temelju dokaza koje je podnijela Komisija ne može se utvrditi da su tri vodna tijela za koja se smatralo da su u „lošem količinskom stanju" bila u boljem stanju prije podjele vodonosnika Almonte-Marismas. Naprotiv, kao što to proizlazi iz točke 52. ove presude, dokumenti koje je podnijela Komisija dokazuju da su prije odobrenja Hidrološkog plana Guadalquivira 2009. – 2015. postojale dostatne indicije za smatranje da taj vodonosnik nije u dobrom količinskom stanju. Stoga se iz naznake lošeg količinskog stanja tih triju vodnih tijela u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021. ne može zaključiti da se to stanje više pogoršalo u odnosu na ono navedeno u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015.

62 Iz toga slijedi da Komisija nije dokazala da je promjena kvalifikacije „dobro količinsko stanje” vodonosnika Almonte-Marismas, koja se nalazi u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015., naznakom toga da su ta tri vodna tijela u „lošem količinskom stanju” u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021., bila posljedica pogoršanja stanja navedenog vodonosnika, kako je definirano u točki 48. ove presude.

3) O pogoršanju vodnih tijela zaštićenog područja prirode Doñana zbog nedostatnih mjera koje su donesene u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021.

63 Komisija tvrdi da se, nakon nedostatnih mjera donesenih Hidrološkim planom Guadalquivira 2015. – 2021., „pogoršanje” u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) potočke i. Direktive 2000/60 nije zaustavilo niti je promijenilo smjer, uz rizik da dobro količinsko stanje triju vodnih tijela ne bude postignuto u rokovima predviđenima navedenom direktivom.

64 Uvodno valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, s obzirom na to da postojanje povrede treba ocijeniti s obzirom na situaciju predmetne države članice koja postoji po isteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, Sud ne može uzeti u obzir kasnije nastale promjene (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska (Sustav prikupljanja i pročišćavanja otpadnih voda), C-427/17, neobjavljenu, EU:C:2019:269, t. 140. i navedenu sudsku praksu).

65 U predmetnom slučaju, budući da je rok utvrđen u obrazloženom mišljenju bio 29. lipnja 2016., valja odbaciti jedan dio elemenata koje je podnijela Komisija radi dokazivanja trajnog pogoršanja količinskog stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana, osobito većinu španjolskih novinskih članaka i izvješća nevladine organizacije „World Wildlife Fund” (WWF) koji sadržavaju informacije o 2017., 2018. i 2019.

66 Kad je riječ o tome je li Kraljevina Španjolska povrijedila svoju obvezu sprečavanja pogoršanja tih vodnih tijela do 29. lipnja 2016., Komisija u biti smatra da aktualno i trajno pogoršanje količinskog stanja navedenih vodnih tijela dokazuje, s jedne strane, prekomjerno i trajno zahvaćanje podzemnih voda regije Doñana i, s druge strane, pogoršanja površinskih voda i ekosustava.

67 Kad je riječ o prekomjernom i trajnom zahvaćanju podzemnih voda regije Doñana, Komisija tvrdi da različiti dokazi koji proizlaze iz znanstvenih studija, izvješća španjolskih tijela i novinskih članaka, čije su preslike priložene tužbi, potvrđuju sporo i trajno povećanje od 2000. navodnjavane površine u regiji Doñana.

68 Međutim, iako je točno da ti elementi mogu predstavljati indicije trajnog prekomjernog iskorištavanja vodonosnika Almonte-Marismas, ti dokumenti ipak ne dokazuju da se takvo prekomjerno iskorištavanje povećavalo i tako uzrokovalo pogoršanje navedenog vodonosnika od odobrenja Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021. dana 8. siječnja 2016.

69 Naime, dokumenti koje je podnijela Komisija, osobito izvješće Hidrografske konfederacije Guadalquivira iz travnja 2017. o stanju vodonosnika Almonte-Marismas za hidrološku godinu 2015. do 2016. te izvješće Defensora del Pueblo (španjolski pučki pravobranitelj) od 10. kolovoza 2018., koje je priložila svojoj tužbi, samo upozoravaju da trajna upotreba resursa podzemnih voda ugrožava dobro stanje tog vodonosnika i kopnenih ekosustava koji o njima ovise, uz rizik nepostizanja dobrog količinskog stanja kad je riječ o trima vodnim tijelima čije se

količinsko stanje smatra lošim. Međutim, činjenica da je količinsko stanje podzemnih voda i dalje loše sama po sebi ne znači, kako je to istaknuto u točki 49. ove presude, da se to stanje još više pogoršalo nakon odobrenja Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021.

70 Osim toga, kao što je istaknula nezavisna odvjetnica u točki 130. svojeg mišljenja, u slučaju lošeg količinskog stanja podzemnih voda, obveza sprečavanja pogoršanja tog stanja iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60 ne može zahtijevati smanjenje prekomjernog zahvaćanja podzemnih voda do dostizanja ravnoteže između tog zahvaćanja i obnove podzemnih voda. Ta ravnoteža odgovara definiciji dobrog količinskog stanja u smislu točke 2.1.2. prve rečenice Priloga V. toj direktivi, koje treba ostvariti u okviru obveze poboljšanja iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočaka ii. i iii. navedene direktive, čije poštovanje nije bilo osporeno u okviru ovog prigovora.

71 Stoga iz prethodnih razmatranja proizlazi da, u slučaju lošeg količinskog stanja podzemnih voda, kao što je ono utvrđeno u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021., obveza sprečavanja pogoršanja količinskog stanja tih vodnih tijela iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60 zahtijeva samo da se zahvaćanje podzemnih voda ne povećava kako se ne bi pogoršali uzroci utvrđenog lošeg količinskog stanja. Međutim, Komisija nije podnijela dokaz da se zahvaćanje podzemnih voda povećalo nakon odobrenja Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021. ni da su se pogoršali uzroci lošeg količinskog stanja vodonosnika Almonte-Marismas.

72 Suprotno tomu, Kraljevina Španjolska podnijela je podatke dobivene praćenjem koje je prikupila Hidrografska konfederacija Guadalquivira, a koji upućuju na to da je barem od 2015. pokazatelj stanja podzemnih voda vodonosnika Almonte-Marismas težio povratu na svoje ranije razine, što se može primijetiti kako u odnosu na podzemne vode vodonosnika Almonte-Marismas tako i u odnosu na tri vodna tijela, osobito ono La Rocina. Stoga valja utvrditi da se, u skladu s raspoloživim službenim registrima, od otprilike 2015. podzemne vode zaštićenog područja prirode Doñana vrlo lagano poboljšavaju zbog provedbe konkretnih mjera za smanjenje zahvaćanjâ podzemne vode u regiji Doñana.

73 S obzirom na prethodna razmatranja, valja smatrati da Komisija nije dokazala da se loše količinsko stanje podzemnih voda zaštićenog područja prirode pogoršalo povećanim zahvaćanjem vode, u suprotnosti s obvezom sprečavanja pogoršanja podzemnih voda iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60.

74 Što se tiče pogoršanja površinskih voda i ekosustava, valja istaknuti, poput nezavisne odvjetnice u točki 149. svojeg mišljenja, da ta pogoršanja mogu predstavljati indicije lošeg stanja predmetnog vodnog tijela, ali ne i indicije koje dokazuju dodatna pogoršanja tog stanja. Osim toga, Komisija nije dokazala ni da takve indicije dokazuju pogoršanje lošeg količinskog stanja svih podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana.

75 Iz toga slijedi da Komisija nije dokazala pogoršanje triju vodnih tijela zbog mjera koje su utvrđene u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021.

76 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da Komisija nije dokazala da je Kraljevina Španjolska povrijedila svoju obvezu sprečavanja pogoršanja stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60.

2. Drugi prigovor

a) Argumentacija stranaka

77 Komisija ističe da Kraljevina Španjolska nije pravilno primijenila članak 5. stavak 1. Direktive 2000/60, u vezi s točkom 2.2. njezina Priloga II., time što nije provela daljnje određivanje značajki tipova podzemnih voda regije Doñana koje su bile izložene riziku nepostizanja ciljeva zadanih navedenom direktivom i, slijedom toga, što nije donijela mjere potrebne za postizanje tih ciljeva navedene direktive.

78 Ona u biti prigovara Kraljevini Španjolskoj da je u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. podcijenila utjecaje zahvaćanjâ vode na podzemne vode regije Doñana i da nije identificirala podzemne vode koje su bile izložene riziku nepostizanja navedenih ciljeva. Prema njezinu mišljenju, to početno nedostatno određivanje dovelo je do toga da Kraljevina Španjolska nije provela daljnje određivanje značajki tipova, poput onoga koje se zahtijeva točkom 2.2. Priloga II. Direktivi 2000/60, što je zatim dovelo do nedonošenja mjera potrebnih za postizanje tih ciljeva.

79 Osim toga, Komisija tvrdi da određivanje provedeno u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021. nije ispravilo povredu odredbi Direktive 2000/60, s obzirom na to da je to novo određivanje i dalje nepotpuno i ne ispunjava sve zahtjeve te direktive, osobito one koji se odnose na pravilno utvrđenje količinskog stanja predmetnih podzemnih voda. S tim u vezi, Komisija ističe, prvo, da podjela vodonosnika Almonte-Marismas na pet različitih podzemnih voda ne sadržava dovoljno precizan opis kemijskog i količinskog stanja tih vodnih tijela, što sprečava ostvarenje ciljeva zadanih Direktivom 2000/60. Drugo, Komisija navodi nedostatnost znanstvenih informacija dostupnih prilikom provođenja određivanja navedenih vodnih tijela. Treće, ona primjećuje da analiza pritisaka i utjecaja zahvaćanjâ na podzemne vode zaštićenog područja prirode Doñana sadržava značajne nedostatke.

80 Komisija zaključuje da španjolska tijela nisu pravilno ocijenila količinsko stanje navedenih vodnih tijela, s obzirom na to da bi odgovarajuća procjena pokazala da su sva predmetna vodna tijela izložena riziku nepostizanja okolišnih ciljeva zadanih Direktivom 2000/60.

81 Kraljevina Španjolska odbija te argumente i ističe da je pravilno postupila u skladu s obvezom, nametnutom člankom 5. stavkom 1. Direktive 2000/60, izrade studije početnog određivanja predmetnih podzemnih voda, u skladu s tehničkim specifikacijama navedenima u prilozima II. i III. toj direktivi. Ta je studija početno izrađena 2013., u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2009. – 2015., a zatim u 2016., u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021.

82 Osobito, Kraljevina Španjolska tvrdi da je provela odgovarajuće početno određivanje podzemnih voda riječnog sliva Doñana. Ona navodi da se u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. ukupno smatralo da je vodonosnik Almonte-Marismas u „dobrom količinskom stanju”, zbog čega nije morala izraditi studiju daljnjeg određivanja značajki tipova u skladu s člankom 5. Direktive 2000/60. Usto, u navedenom hidrološkom planu taj je vodonosnik uključen u strateške podzemne vode koje su namijenjene poglavito za ljudsku potrošnju u članku 4. stavku 3. navedenog plana.

83 Osim toga, Kraljevina Španjolska tvrdi da je prilikom revizije izvršene u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021. izmijenjeno određivanje vodonosnika Almonte-Marismas te je on podijeljen zbog hidrogeoloških razloga i razloga vezanih uz zaštitu okoliša te uz upotrebu područja i upravljanje njime. Ističe da je ta podjela navedenog vodonosnika na pet različitih

podzemnih voda omogućila precizniju i reprezentativniju ocjenu stanja svakog od tih vodnih tijela kao i učinkovitiju primjenu programa mjera utvrđenih tim hidrološkim planom. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, to određivanje vodonosnika Almonte-Marismas nije samo u potpunosti u skladu s odredbama Direktive 2000/60 nego je također i odgovarajuće i dostatno radi provjere stupnja ostvarenja njome zadanih ciljeva

84 Naposljetku, Kraljevina Španjolska, koja ističe da je određivanje iz članka 5. Direktive izvršeno pomoću brojnih hidroloških studija koje sadržavaju podatke i informacije čiji je obujam teško usporediv s onima drugih hidroloških planiranja u Španjolskoj, tvrdi da bi se te studije trebale smatrati valjanim izvorom informacija za potrebe ovog postupka.

b) Ocjena Suda

85 Radi postizanja okolišnih ciljeva definiranih u članku 4. Direktive 2000/60, države članice moraju imati sveobuhvatan pregled značajki predmetnih vodnih tijela.

86 S tim u vezi, u skladu s člankom 3. Direktive 2000/60, države članice najprije određuju pojedinačne riječne slivove, grupiraju ih u pojedinačna područja i imenuju nadležna tijela.

87 Nadalje, one određuju vodna tijela kako je propisano člankom 5. stavkom 1. Direktive 2000/60 i njezinim prilozima II. i III. Na temelju te odredbe, svaka država članica osigurava da se za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja na njezinu državnom području izvede analiza njegovih značajki, pregled utjecaja ljudske aktivnosti na stanje podzemnih vodnih tijela i ekonomska analiza korištenja voda, u skladu osobito s tehničkim specifikacijama sadržanima u navedenim prilozima II. i III.

88 Stavak 2. članka 5. te direktive predviđa da će se analize i pregledi iz stavka l. preispitati i, ako je potrebno, nadopuniti najkasnije 13 godina od dana stupanja na snagu navedene direktive, a nakon toga svakih 6 godina.

89 Kad je riječ o tehničkim specifikacijama, valja istaknuti da su u točki 2. Priloga II. Direktivi 2000/60 pobliže određeni zahtjevi koje države članice trebaju poštovati prilikom početnog određivanja podzemnih voda i, ako je potrebno, prilikom njihova daljnjeg određivanja značajki tipova.

90 Osobito, u točki 2.1. Priloga II. toj direktivi utvrđeni su detalji tog početnog određivanja značajki tipova svih tijela podzemnih voda radi ocjene njihova korištenja i rizika nepostizanja ciljeva za svako tijelo podzemne vode predviđenih člankom 4. navedene direktive.

91 Osim toga, u točki 2.2. Priloga II. Direktivi 2000/60 predviđeno je da, nakon početnog određivanja značajki tipova podzemnih voda, države članice moraju provesti daljnje određivanje značajki tipova onih tijela podzemnih voda za koje je utvrđeno da su izložene riziku neispunjenja navedenih ciljeva, radi preciznije ocjene tog rizika i određivanja mjera na temelju članka 11. te direktive. To daljnje određivanje značajki tipova mora uključivati relevantne informacije o utjecaju ljudske aktivnost na stanje navedenih vodnih tijela i, prema potrebi, relevantne informacije o drugim značajkama predmetnih podzemnih voda.

92 U okviru ovog prigovora Komisija Kraljevini Španjolskoj zamjera, kao prvo, da nije provela to daljnje određivanje značajki tipova u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. i, kao drugo, da ga je nepotpuno provela u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021.

93 Uvodno, valja podsjetiti na to da, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 80. svojeg mišljenja, iz članka 5. stavka 1., članka 13. stavka 6. i Priloga VII. Direktivi 2000/60 proizlazi da određivanje podzemnih voda treba izraditi prije uspostave plana upravljanja i prije nego što to određivanje posluži kao temelj sadržaja tog plana.

94 Osim toga, kao što je to navedeno u točki 52. ove presude, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da su u trenutku izrade Hidrološkog plana Guadalquivira 2009. – 2015. postojale dostatne indicije kako bi se smatralo da se vodonosnik Almonte-Marismas, kako je definiran u tom planu, prekomjerno iskorištava i da postoji rizik da neće postići ciljeve zadane Direktivom 2000/60. S tim u vezi, valja utvrditi da je u područnom prostornom planu regije Doñana, navedenom u točki 54. ove presude, bilo predloženo da se proglasi da je taj vodonosnik prekomjerno iskorištavan ili mu prijeti rizik da to bude. Usto, u svojoj replici Komisija navodi dva izvješća Instituta Geológico y Minero de España (Geološki i rudarski institut Španjolske) i Conseja Superior de Investigaciones Científicas (Više vijeće za znanstvena istraživanja, Španjolska) iz 2009. odnosno 2017., koje je priložila tužbi, a u kojima je također utvrđeno prekomjerno zahvaćanje podzemne vode u navedenom vodonosniku.

95 S tim u vezi, Kraljevina Španjolska priznaje da je rizik nepostizanja ciljeva zadanih Direktivom 2000/60 već naveden u prvom izvješću objavljenom u 2004. i 2005., izrađenom u okviru određivanja podzemnih voda, predviđenog člankom 5. stavkom 1. te direktive. Međutim, ona ističe da je, nakon što je provela sveobuhvatnu ocjenu vodonosnika Almonte-Marismas, u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. smatrala da je on ukupno u „dobrom količinskom stanju”, zbog čega nije morala provesti studiju daljnjeg određivanja značajki tipova u skladu s člankom 5. navedene direktive. Osim toga, ističe da je ta ocjena ispravljena i poboljšana kad je dobila preciznije informacije i da je trebala čekati objavu Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021., u skladu s vremenskim rasporedom predviđenim Direktivom 2000/60, kako bi navela utvrđena poboljšanja.

96 Kao što to proizlazi iz točaka 84. do 87. mišljenja nezavisne odvjetnice, „sveobuhvatna ocjena” navedena u prethodnoj točki nije dopuštala Kraljevini Španjolskoj da odbaci rizik da vodonosnik Almonte-Marismas ili njegovi dijelovi možda ne postignu ciljeve predviđene člankom 4. te direktive. Stoga je taj rizik trebao biti utvrđen u okviru početnog određivanja svih podzemnih voda koje se zahtijeva Direktivom 2000/60, u skladu s točkom 2.1. njezina Priloga II.

97 Usto, kao što je to nezavisna odvjetnica također istaknula u točki 87. svojeg mišljenja, na temelju točke 2.2. Priloga II. Direktivi 2000/60, daljnje određivanje značajki tipova potrebno je kada postoji rizik lošeg količinskog stanja podzemnih voda, to jest kada postoji rizik da vodno tijelo ne postigne ciljeve predviđene člankom 4. te direktive. Slijedom toga, Kraljevina Španjolska ne može tvrditi da to daljnje određivanje značajki tipova predmetnih podzemnih voda nije bilo ni nužno, ni odgovarajuće, ni zahtijevano u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2009. – 2015., s obzirom na to da nije bilo sporno da je takav rizik postojao i da ga se nije moglo odbaciti.

98 Iz tih razmatranja proizlazi da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Direktive 2000/60, time što u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015. nije utvrdila rizik da vodonosnik Almonte-Marismas ne postigne ciljeve utvrđene tom direktivom, u skladu s točkom 2.1. njezina Priloga II., i, slijedom toga, time što nije podnijela daljnje određivanje značajki tipova na temelju točke 2.2. Priloga II. navedenoj direktivi.

99 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz točaka 64. i 65. ove presude, postojanje povrede u predmetnom slučaju treba ocijeniti ovisno o situaciji vodonosnika Doñana kakva je bila na kraju roka predviđenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 29. lipnja 2016. Tog se dana već primjenjivao Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021., odobren 8. siječnja 2016.

100 U tom je planu Kraljevina Španjolska provela daljnje određivanje značajki tipova na temelju točke 2.2. Priloga II. Direktivi 2000/60. Međutim, Komisija ističe da su znanstvene informacije upotrijebljene u tu svrhu bile nedostatne. Ona tvrdi da se, za potrebe određivanja količinskog stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana, Kraljevina Španjolska oslanjala jedino na razvoj razine voda vodonosnika Doñana, osobito na podatke o mreži podzemnih voda Doñane, i da su, slijedom toga, zaključci koje je iz toga izvela nepotpuni s obzirom na zahtjeve koji proizlaze iz članka 5., u vezi s točkom 2.2. Priloga II. Direktivi 2000/60.

101 Prvo, Komisija tvrdi da su raspoložive znanstvene informacije za određivanje podzemnih voda na koje se odnosi Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. Konkretnije, ona kritizira činjenicu da se taj plan temelji na izvješću o stanju vodonosnika Almonte-Marismas za hidrološku godinu 2012. – 2013., koji je izradila Hidrografska konfederacija Guadalquivira, a u kojem nije naveden nikakav piezometar razine podzemnih voda za podzemne vode La Rocine i Marismas de Doñana. Međutim, valja istaknuti da Komisija ne objašnjava niti dokazuje da su ti podaci bitni za potrebe utvrđenja takvog određivanja. Osim toga, Komisija samo upućuje na internetski portal španjolske vlade koji sadržava geografske informacije, a ne navodi način na koji se mogu pronaći informacije na koje se ona poziva.

102 Drugo, Komisija prigovara španjolskim tijelima da su provela procjene oslanjajući se na razinu podzemnih voda vodonosnika Doñana. Ona tvrdi da te procjene uzimaju u obzir jedino razvoj razine voda tog vodonosnika i da one stoga nisu dostatne za određivanje količinskog stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana. Usto, ona ističe da je ukupna tendencija svih podzemnih voda negativna.

103 S tim u vezi, valja utvrditi, najprije, da točka 2.1.2. Priloga V. Direktivi 2000/60 predviđa „režim razine podzemnih voda” kao parametar za određivanje kvantitativnog stanja podzemnih voda, a ne navodi način na koji valja odrediti tu razinu.

104 Nadalje, kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, Komisija ne podnosi nikakav dokaz na temelju kojeg se, u smislu sudske prakse navedene u točki 46. ove presude, može utvrditi da metoda koju je upotrijebila Kraljevina Španjolska nije dostatna za provedbu određivanja predviđenog člankom 5. Direktive 2000/60. Naime, činjenica da je vodonosnik Doñana prekomjerno iskorišten i da se dobro količinsko stanje podzemnih voda tog vodonosnika neće postići do 2027. ne dokazuje da razina navedenih vodnih tijela nije relevantna za određivanje količinskog stanja navedenog vodonosnika u skladu sa zahtjevima iz Priloga V. toj direktivi.

105 Naposljetku, Kraljevina Španjolska navodi da je u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021. uzela u obzir druge parametre za procjenu količinskog stanja vodonosnika Doñana, poput ravnoteže između zahvaćanjâ vode i raspoloživih vodnih resursa.

106 U tim okolnostima, valja smatrati da Komisija nije dokazala da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. i točke 2.2. Priloga II. Direktivi 2000/60, time što je upotrijebila podatke o podzemnim vodama za određivanje količinskog stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana.

107 Treće, Komisija tvrdi da analiza pritisaka i utjecaja zahvaćanjâ vode na podzemne vode zaštićenog područja prirode Doñana ima značajne nedostatke. Ona osobito kritizira da su u Prilogu 3. Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021., koji se temelji na popisu iz 2008., samo izračunane količine vode koje zahtijevaju različite upotrebe u regiji, a nisu dostatno uzeti u obzir, kad je riječ o usjevima koji se navodnjavaju, snažni pritisci koji nastaju nezakonitim zahvaćanjima vode. Osim toga, ona primjećuje nepostojanje analize utjecaja zahvaćanjâ vode namijenjene opskrbi gradova, osobito za obalno turističko područje Matalascañas (Španjolska).

108 U predmetnom slučaju valja utvrditi da Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. u okviru određivanja provedenog na temelju članka 5. Direktive 2000/60 ne uzima u obzir pritiske iz nezakonitih zahvaćanja i iz zahvaćanja namijenjenih opskrbi gradova, osobito za navedeno turističko područje. Naime, s jedne strane, u točki 5.2. Priloga 2. navedenom planu, koja se odnosi na „određivanje podzemnih voda”, samo su općenito opisani upotrijebljeni izvori i metodologija radi određivanja ukupnog zahvaćanja podzemnih voda. S druge strane, u točki 5.2. Priloga 3. istom planu, koja se odnosi na „pritiske podzemnih voda”, navedeno je nezakonito zahvaćanje vode uzeto u obzir za određivanje pritisaka s površina koje se mogu navodnjavati. Osim toga, iako je utjecaj gradskih pritisaka naveden u tom prilogu, on se teško može ocijeniti.

109 Kao što to proizlazi iz točke 2.2. Priloga II. Direktivi 2000/60, podrobnija procjena značaja predmetnog rizika, osobito nezakonitog zahvaćanja i zahvaćanja za proizvodnju pitke vode, potrebna je za određivanje bilo koje mjere potrebne na temelju članka 11. te direktive. Naime, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 108. svojeg mišljenja, kada ne postoji takva procjena, stanje tijela podzemne vode ne može se pravilno ocijeniti i, slijedom toga, otežano je utvrditi jesu li mjere donesene radi postizanja dobrog količinskog stanja predmetnih podzemnih voda, osobito mjere namijenjene suzbijanju nezakonitog zahvaćanja vode, dostatne.

110 Stoga valja utvrditi da Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. ne sadržava sve informacije potrebne radi određivanja utjecaja ljudske aktivnosti na podzemne vode u regiji Doñana, u smislu članka 5. Direktive, u vezi s točkom 2.2. njezina Priloga II.

111 Iz tih razmatranja proizlazi da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2000/60, u vezi s točkom 2.2. njezina Priloga II., time što nije uzela u obzir nezakonito zahvaćanje vode i zahvaćanje vode namijenjeno opskrbi gradova prilikom procjene zahvaćanja podzemnih voda u regiji Doñana u okviru daljnjeg određivanja značajki tipova iz Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021.

3. Treći prigovor

a) Argumentacija stranaka

112 Komisija ističe da je Kraljevina Španjolska, time što u Hidrološki plan Guadalquivira 2009. – 2015. i u Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021. nije uključila odgovarajuće osnovne i dopunske mjere, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. stavka 1., članka 11. stavka 3. točaka (a), (c) i (e) i članka 11. stavka 4. Direktive 2000/60. Osim toga, ona tvrdi da značajan broj tih mjera koje je najavila ta država članica još nije proveden, a da ona pritom nije navela razlog zakašnjenja u provedbi.

113 Konkretnije, Komisija ističe, kao prvo, da se mjere utvrđene tim planom u biti odnose na rješavanje problema nezakonitih zahvaćanja voda, ali ne daju rješenje za smanjenje pritiska na vodonosnike zaštićenog područja prirode Doñana ili aktualnu potražnju za vodom. Osim toga, ona kritizira činjenicu da Posebni plan navodnjavanja Doñane iz 2014. smatra da su „poljoprivredna zemljišta koja se mogu navodnjavati" zemljišta koja se, iako nikakvo pravo nije dodijeljeno u tom smislu, navodnjavaju barem od 2004., što odgovara datumu stupanja na snagu područnog prostornog plana regije Doñana navedenom u točki 54. ove presude.

114 Kao drugo, ona tvrdi da Posebni plan navodnjavanja Doñane iz 2014. pridaje pretjeran značaj prijenosima vode, a ne rješava probleme koji se odnose na kvalitativno stanje voda, a osobito dobrog kemijskog stanja. Prema njezinu mišljenju, navedeni plan upravljanja ne osigurava ni očuvanje ekosustava koji ovise o podzemnim vodama. Usto, ona smatra da je smanjenje razina zahvaćanja podzemnih voda postignuto zahvaljujući prijenosima vode ponekad poništeno povećanjem prava navodnjavanja koja dodjeljuju španjolska tijela.

115 Kao treće, iako Komisija priznaje da neke od mjera koje je priopćila Kraljevina Španjolska mogu ispraviti pogoršanje podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana i tako osigurati poštovanje obveza iz Direktive 2000/60, ona smatra da su resursi namijenjeni tim mjerama nedostatni, što umanjuje njihovu učinkovitost. Ona osobito upućuje na mjere čiji je cilj kontrola upotrebe vode, poput provjera i otkrivanja nezakonitih bunara, kao i mjere čiji je cilj sankcioniranje i okončanje nezakonitih zahvaćanja vode.

116 Kao četvrto, Komisija tvrdi da godišnje izvješće Defensora del Pueblo (španjolski pučki pravobranitelj) koje se odnosi na 2018. svjedoči o tome da navedene nedostatnosti proizlaze iz činjenice da Hidrografska konfederacija Guadalquivira ne izvršava dovoljno odlučno ovlasti koje joj daje zakonodavstvo u području vode. To je razlog zbog kojeg je, prema Komisijinu mišljenju, taj pučki pravobranitelj predložio toj konfederaciji, s jedne strane, da tri vodna tijela proglasi vodnim tijelima prekomjerno iskorištenih vodonosnika. S druge strane, navedeni pučki pravobranitelj preporučio je odobrenje plana djelovanja za regulaciju zahvaćanjâ vode i koordinaciju mjera predviđenih raznim planskim instrumentima o vodnim resursima, poljoprivrednoj djelatnosti i zaštiti prirodnih područja radi jamstva održivog korištenja vode. Komisija tvrdi da nevladini izvori potvrđuju zaključke tog pučkog pravobranitelja.

117 Kao peto, Komisija ističe da mjere koje je najavila Kraljevina Španjolska ni na koji način ne rješavaju problem prekomjerne upotrebe vode zbog turizma, osobito na obalnom području Matalascañas, koje više studija identificira kao glavni uzrok prekomjernog iskorištavanja određenih podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana.

118 Komisija zaključuje da Kraljevina Španjolska nije primijenila i provela mjere kontrole, provjere i sankcija koje su bile potrebne radi učinkovitog odvraćanja osoba koje neovlašteno zahvaćaju vodu i montiraju nezakonite instalacije. Prema njezinu mišljenju, Kraljevina Španjolska također nije donijela odgovarajuće mjere za prilagodbu količine zahvaćanja vode na održivu razinu koja jamči postizanje dobrog količinskog i kemijskog stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana te povoljnog stanja zaštite za pridružena staništa. Osim toga, Komisija prigovara Kraljevini Španjolskoj da nije donijela mjere koje mogu prilagoditi količinu raspoložive vode za poljoprivredni sektor regije, smanjiti potrošnju ili potaknuti razumniju upotrebu vode.

119 Kraljevina Španjolska osporava te tvrdnje tvrdeći da su one neprecizne i neutemeljene.

120 Najprije, Kraljevina Španjolska tvrdi da je ispunila obveze nametnute člankom 11. stavkom 2., člankom 11. stavkom 3. točkama (a) i (c) i člankom 11. stavkom 4. Direktive 2000/60, zbog mjera donesenih Hidrološkim planom Guadalquivira 2015. – 2021. radi uspostave dobrog stanja podzemnih voda zaštićenog područja prirode Doñana i jamstva održivog korištenja vodnih resursa upravljanjem zahvaćanjima vode i koordinacijom raznih planskih instrumenata o vodnim resursima, poljoprivrednoj djelatnosti i zaštiti prirodnih područja. Kraljevina Španjolska ističe, s tim u vezi, da je učinkovitost tih mjera utvrđena u posljednjim godišnjim izvješćima o stanju vodonosnikâ zaštićenog područja prirode Doñana.

121 Nadalje, Kraljevina Španjolska ističe da je donijela nove mjere od sastavljanja Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021. radi postizanja okolišnih ciljeva zadanih Direktivom 2000/60. Te mjere sadržavaju razvoj postupka regulacije zahvaćanjâ vode, izradu izvješća o stanju vodonosnika Doñana za 2017. i 2018., izradu dokumenta čiji je cilj pokrenuti postupak javne rasprave, praćenje kultiviranih površina tehnikom daljinskog istraživanja, koordinaciju radova istraživanja u podzemnim vodama, provođenje inspekcija, pokretanje postupaka za sankcioniranje i postupaka za prisilno izvršenje u okviru zahvaćanjâ vode bez odobrenja, zatvaranje nezakonitih bunara u kojima se zahvaća voda, preispitivanje spisa o pravima dodijeljenima za zahvaćanje vode u vodnom tijelu La Rocina i pregled spisa prestanka zbog neupotrebe ili nepoštovanja uvjeta zahvaćanja.

122 Osim toga, Kraljevina Španjolska ističe značaj postupka proglašenja triju vodnih tijela vodnim tijelima „za koja je utvrđen rizik da neće postići dobro količinsko stanje”. Ona ističe da taj postupak predstavlja najjači administrativni alat raspoloživ u španjolskom pravnom poretku u području podzemnih voda, s obzirom na to da on omogućuje određivanje ograničenja za zahvaćanjâ vode, poticanje osnivanja zajednice korisnika voda i donošenje posebnih planova djelovanja za rješavanje uočenih problema.

123 Usto, Kraljevina Španjolska skreće pozornost na činjenicu da poljoprivreda koja se obavlja u određenim područjima susjednima zaštićenom području prirode Doñana, osobito uzgoj bobičastog voća, predstavlja glavni ekonomski pokretač regije. Riječ je o konsolidiranom sektoru, koji poštuje zakonodavstvo na snazi u području vode i koji se ne može ukinuti, uzimajući u obzir njegov temeljni značaj za gospodarski opstanak regije. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, cilj je prilagoditi taj sektor mogućnostima koje nude vodni resursi regije, poštujući pritom korisnike koji imaju zakonita prava na upotrebu vode.

124 Naposljetku, Kraljevina Španjolska osporava Komisijine tvrdnje koje se odnose na neučinkovitost mjera prijenosa vode koje je primijenila ta država članica, pri čemu smatra da Komisija svoje prigovore temelji na nerealnim ili neprovjerenim informacijama.

b) Ocjena Suda

125 Valja podsjetiti na to da je, nakon što odrede količinsko stanje podzemnih voda u skladu s Prilogom V. Direktivi 2000/60, zadaća država članica da za predmetna vodna tijela utvrde način postizanja dobrog količinskog stanja ili barem dobrog ekološkog potencijala i da spriječe pogoršanje stanja navedenih vodnih tijela, u skladu s člankom 4. te direktive.

126 U tu svrhu, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive 2000/60, države članice uspostavljaju programe mjera za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja na svojem državnom području. Ti programi mjera predstavljaju osnovna sredstva planiranja koji omogućuju odgovor na pritiske primijećene na predmetnim vodnim tijelima i postizanje dobrog stanja vode u

riječnim slivovima ili vodnim tijelima. U tu svrhu, one trebaju uzeti u obzir rezultate analiza iz članka 5. te direktive radi postizanja ciljeva iz njezina članka 4. Osim toga, ti programi mjera mogu upućivati na mjere koje proizlaze iz propisa donesenih na nacionalnoj razini i pokrivaju cijelo državno područje države članice.

127 Ti programi mjera obuhvaćaju „osnovne mjere", kao minimalne zahtjeve kojima treba udovoljiti, predviđene stavkom 3. članka 11. Direktive 2000/60, i, prema potrebi, „dopunske mjere", predviđene stavkom 4. tog članka i definirane u njezinu Prilogu VI., dijelu B.

128 U predmetnom slučaju Komisija osporava, kao prvo, niz pojedinačnih mjera koje je donijela Kraljevina Španjolska, poput onih navedenih u točkama 110. do 112. ove presude. Međutim, ta institucija ne podnosi ni najmanji dokaz o tome da osporavane mjere nisu odgovarajuće za postizanje „dobrog količinskog stanja" predmetnih podzemnih voda u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) Direktive 2000/60.

129 Komisija ne objašnjava ni razloge zbog kojih je Kraljevina Španjolska povrijedila članak 11. stavak 3. točke (a), (c), i (e) te članak 11. stavak 4. Direktive 2000/60 time što je donijela osporavane mjere ni razloge zbog kojih su takve mjere navodno nedostatne s obzirom na tu odredbu. Naime, Komisija samo osporava činjenicu da je glavni cilj donesenih mjera riješiti problem nezakonitih zahvaćanja vode, da Posebni plan navodnjavanja Doñane iz 2014. pridaje pretjeran značaj prijenosima vode, da namijenjeni resursi nisu dostatni kao i netransparentnost španjolskih tijela u pogledu inspekcija i zatvaranja nezakonitih bunara ili problema upotrebe prekomjerne vode zbog turizma. Međutim, ona ne objašnjava niti dokazuje zašto su te osporavane radnje ili te osporavane mjere protivne ili nedostatne na temelju članka 11. stavka 3. točaka (a), (c) i (e) te članka 11. stavka 4. Direktive 2000/60.

130 Naposljetku, Komisija ističe da Kraljevina Španjolska nije primijenila ni provela niz mjera. Međutim, kao što je to ta država članica dokazala, kako pisano tako i na raspravi, mjere su uspostavljene i provedene, osobito mjere kontrole i inspekcije. S tim u vezi, iz spisa podnesenog Sudu, konkretnije iz priloga odgovoru na tužbu i odgovoru na repliku, proizlazi da je ta država članica donijela niz mjera kontrole i inspekcije radi okončanja nezakonitih zahvaćanja vode, uključujući i sankcije.

131 Kao drugo, Komisija ističe da mjere koje je Kraljevina Španjolska najavila u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021. ni na koji način ne rješavaju problem prekomjerne upotrebe vode zbog turizma, osobito na obalnom području Matalascañas. Osim toga, Komisija tvrdi da je utjecaj zahvaćanjâ vode namijenjenih opskrbi gradova na očuvanje staništa zbog njihove zemljopisne blizine dokazan brojnim znanstvenim studijama. Prema njezinu mišljenju, mjere koje je donijela Kraljevina Španjolska, osobito one uključene u Posebni plan navodnjavanja Doñane iz 2014. i u Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021., nisu odgovarajuće za izbjegavanje pogoršanja prirodnih staništa i zaštićenih staništa vrsta.

132 S tim u vezi, valja istaknuti, poput nezavisne odvjetnice u točkama 162., 180. i 181. svojeg mišljenja, da na temelju osobito članka 4. stavka 1. točke (c), članka 6. i Priloga IV. Direktivi 2000/60, donošenjem programâ mjera na temelju članka 11. te direktive, države članice moraju ne samo postići okolišne ciljeve u pogledu vode utvrđene tom direktivom nego i osigurati poštovanje europskog zakonodavstva o predmetnim zaštićenim područjima prije 2015. Kraljevina Španjolska stoga je također bila dužna provesti mehanizme predviđene Direktivom 2000/60 radi poštovanja ciljeva utvrđenih Direktivom 92/43 koji se tiču staništâ zaštićenog područja prirode Doñana prije navedene godine.

133 Osobito, kao što to proizlazi i iz točaka 152. i 153. ove presude, članak 6. stavak 2. Direktive 92/43 državama članicama nameće opću obvezu poduzimanja odgovarajućih mjera kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje staništa i znatno uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena (presuda od 16. srpnja 2020., WWF Italia Onlus i dr., C-411/19, EU:C:2020:580, t. 32. i navedena sudska praksa).

134 Slijedom toga, cilj programa mjera predviđenog člankom 11. Direktive 2000/60 treba također biti uspostava mjera potrebnih radi izbjegavanja bilo kakvog pogoršanja zaštićenih područja na koja se odnosi Direktiva 92/43.

135 Osim toga, kao što to proizlazi iz točke 155. ove presude, radi utvrđenja povrede članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, dostatno je da Komisija dokaže postojanje vjerojatnosti ili rizika toga da činjenje ili nečinjenje uzrokuje pogoršanje ili značajno uznemiravanje staništa ili predmetnih vrsta. Kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 185. svojeg mišljenja, iz toga proizlazi da se, kad je riječ o ispitivanju potrebe donošenja mjera na temelju članka 11. Direktive 2000/60 radi poštovanja obveze koja proizlazi iz članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, ne može zahtijevati viša razina dokazivanja.

136 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi, s jedne strane, da postoje dostatne indicije za smatranje da su prekomjerna zahvaćanja vode namijenjena opskrbi gradova turističkog područja Matalascañas negativno utjecala na očuvanje prioritetnih staništa označenih šifrom 3170*, poput mediteranskih povremenih lokvi zaštićenog područja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) koje se nalazi u blizini tih urbanih jezgri i, s druge strane, da Kraljevina Španjolska nije, na temelju članka 11. Direktive 2000/60, donijela mjere potrebne za izbjegavanje eventualnog pogoršanja zaštićenih područja koja se nalaze u blizini turističkog područja Matalascañas, kao što to zahtijeva članak 4. stavak 1. točka (c) te direktive.

137 Naime, brojne studije koje je navela i podnijela Komisija u potporu svojim tvrdnjama, priložene tužbi i odgovoru na tužbu, svjedoče u utjecaju zahvaćanjâ vode namijenjenih opskrbi gradova turističkog područja Matalascañas na ekosustav zaštićenog područja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), osobito na prioritetna staništa označena šifrom 3170*, odnosno mediteranske povremene lokve. Te studije ističu uznemirujući trend skraćivanja razdoblja plavljenja povremenih lokvi rezervata Doñana i isušivanje Charca del Toro i jezerca El Brezo, povezanih sa štetnim učincima zahvaćanjâ vode koja su namijenjena opskrbi turističkog područja Matalascañas pitkom vodom, vodom za rekreativne svrhe ili za navodnjavanje golfskih igrališta. U skladu s tim studijama, lokalizirana i intenzivna zahvaćanja podzemne vode radi opskrbe gradskog turističkog područja Matalascañas također očito negativno utječu na razinu podzemnih voda i stoga na potrebe okoliša za vodom, poput rasta vegetacije ili plavljenja močvarnih područja.

138 Iz toga slijedi da je Komisija s dostatnom vjerojatnošću dokazala da je prekomjerno zahvaćanje vode za opskrbu gradova područja Matalascañas uzrokovalo značajna uznemiravanja u zaštićenim staništima zaštićenog područja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) smještenog u blizini turističkog područja Matalascañas. To uznemiravanje zaštićenih staništa stoga se trebalo uzeti u obzir, kao što to proizlazi iz točaka 132. do 134. ove presude, u programu mjera koji je izradila Kraljevina Španjolska u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021., na temelju članka 11. Direktive 2000/60, radi okončanja već utvrđenog pogoršanja zaštićenih stanišnih tipova kao što su mediteranske povremene lokve, na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) te direktive.

139 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da program mjera koji navodi Kraljevina Španjolska, kako je definiran u Prilogu 12. Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021., ne sadržava mjere čiji je cilj okončanje već utvrđenog pogoršanja zaštićenih stanišnih tipova u zaštićenom području koje se nalazi u blizini Matalascañasa.

140 Usto, valja podsjetiti na to da se na temelju povrede članka 5. Direktive 2000/60, koja je već utvrđena u točkama 108. do 110. ove presude, može zaključiti da informacije o zahvaćanju vode namijenjene gradskom području Matalascañas u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021. nisu dovoljne za donošenje odgovarajućih mjera za prestanak već utvrđenog pogoršanja stanišnih tipova u smislu članka 4. stavka 1. točke (c) te direktive. Naime, budući da nije postojala preciznija i odgovarajuća procjena značaja rizikâ od zahvaćanjâ pitke vode za turističko područje Matalascañas, Kraljevina Španjolska u svakom slučaju nije mogla donijeti potrebne i učinkovite mjere, predviđene člankom 11. navedene direktive, kako bi se izbjeglo bilo kakvo uznemiravanje zaštićenih područja smještenih u blizini Matalascañasa, vezano uz zahvaćanje podzemne vode.

141 S obzirom na ta razmatranja, Kraljevina Španjolska povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2000/60, u vezi s njezinim člankom 4. stavkom 1. točkom (c), time što u programu mjera utvrđenom u Hidrološkom planu Guadalquivira 2015. – 2021. nije predvidjela nikakvu mjeru za sprečavanje uznemiravanja zaštićenih stanišnih tipova koji se nalaze na zaštićenom području Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) zahvaćanjem podzemnih voda za potrebe turističkog područja Matalascañas.

B. O povredi obveza koje proizlaze iz Direktive 92/43

1. Argumentacija stranaka

142 Komisija tvrdi da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, u vezi s njezinim člankom 7. Ona smatra da španjolska tijela nisu donijela odgovarajuće mjere radi izbjegavanja pogoršanja prirodnih staništa i staništa vrsta koja se nalaze u zaštićenim područjima regije Doñana, osobito u područjima Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Ona pojašnjava da je prekomjerno iskorištavanje vodonosnika Almonte-Marismas dovelo do isušivanja močvara koje se nalaze u pješčanim dinama nacionalnog parka Doñana i, slijedom toga, do pogoršanja zaštićenih područja prirode koja ovise o tom vodonosniku, osobito brojnih prirodnih staništa i staništa vrsta zaštićenih Direktivom 92/43.

143 S tim u vezi, Komisija ističe, prvo, da je pogoršanje zaštićenih staništa zaštićenog područja prirode Doñana koje proizlazi iz prekomjernog iskorištavanja njezina vodonosnika dokazano brojnim znanstvenim dokazima te brojnim službenim izvješćima. Prema Komisijinu mišljenju, zaštićeni stanišni tipovi koji su najosjetljiviji na isušivanja smanjenjem podzemnih voda su mediteranske povremene lokve, koje su zaštićena staništa označena šifrom 3170*, kao i vodotoci (potoci, kanali površinski tokovi) i obalna staništa (šumarci i galerijske šume). U njima žive razne biljne i životinjske vrste koje su malobrojne i kojima prijeti to isušivanje.

144 Drugo, Komisija ne osporava da su klimatske promjene mogle utjecati na postupno pogoršanje tih stanišnih tipova, kao što to tvrdi Kraljevina Španjolska. Međutim, ona tvrdi da na temelju „odgovarajućih mjera” u smislu članka 6. stavka 2. Direktive 92/43 te države članice moraju donijeti mjere čiji je cilj suzbijanje glavnog uzroka pogoršanja zaštićenih staništa zaštićenog

područja prirode Doñana, odnosno zahvaćanjâ podzemne vode, iako te mjere također uzimaju u obzir sve veće pogoršanje staništa koje je usporedno i sporedno pripisivo učincima klimatskih promjena.

145 Treće, Komisija ističe da mjere koje je donijela Kraljevina Španjolska, osobito one uključene u Posebni plan navodnjavanja Doñane iz 2014. i u Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021., nisu odgovarajuće za izbjegavanje pogoršanja zaštićenih prirodnih staništa i staništa vrsta na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 92/43. Usto, iako Komisija priznaje da neke od mjera koje je donijela Kraljevina Španjolska radi obnove pogođenih staništa – poput osobito iskorjenjivanja plantaža eukaliptusa u zaštićenom području prirode Doñana, stjecanja zemljišta i s njima povezanih prava pristupa vodi ili prijenosâ vode iz drugih slivova – imaju potencijalno pozitivne učinke, ona smatra da te mjere ipak nisu dostatne za poštovanje obveza koje proizlaze iz članka 6. stavka 2. Direktive 92/43.

146 Kraljevina Španjolska odbija Komisijinu argumentaciju i smatra da nije povrijedila obveze koje proizlaze iz te direktive.

147 Prvo, Kraljevina Španjolska osporava Komisijinu tvrdnju u skladu s kojom su sva područja prirode regije Doñana povezana na vodonosnik Almonte-Marismas. Ona pojašnjava da su samo zaštićena područja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) i Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) povezana na navedeni vodonosnik, kako je definiran u Hidrološkom planu Guadalquivira 2009. – 2015.

148 Osim toga, ističe da se obrazloženo mišljenje odnosilo samo na vodonosnik Almonte-Marismas i da se, na temelju sudske prakse Suda, doseg tužbe zbog povrede obveze ne može proširiti izvan predmeta tog obrazloženog mišljenja. Slijedom toga, razmatranja koja se odnose na veze i učinke koji se tiču tih triju zaštićenih područja zbog pada razina podzemne vode navedenog vodonosnika nisu dopuštena kad je riječ o zaštićenom području Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

149 Drugo, Kraljevina Španjolska tvrdi da su izmjene i pogoršanje zaštićenog područje Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) pripisivi šteti koju su tijekom prošlog stoljeća pretrpjela močvarna područja koja ga čine i da ih se, slijedom toga, ne može smatrati temeljem povreda Direktive 92/43. Osim toga, ta država članica tvrdi da su u sadašnjosti ekološki obnovljena velika močvarna područja i sustavi močvarnih područja zahvaljujući primjeni brojnih planova djelovanja.

150 Treće, Kraljevina Španjolska ističe da je donijela odgovarajuće i učinkovite mjere radi izbjegavanja pogoršanja zaštićenih prirodnih staništa i staništa vrsta na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 92/43. S jedne strane, ona tvrdi da su te mjere pridonijele rješavanju problema regije Doñana, koji su nastali prije nego što je Komisija tu regiju proglasila područjem od značaja za Zajednicu. S druge strane, Kraljevina Španjolska ističe da članak 2. stavak 3. Direktive 92/43 predviđa da mjere poduzete u skladu s tom direktivom moraju uzeti u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike.

151 Četvrto, Kraljevina Španjolska tvrdi da Komisija nije dovoljno uvjerljivo dokazala postojanje navodnog pogoršanja prirodnih staništa i staništa vrsta.

2. Ocjena Suda

152 Na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve te direktive.

153 Ta odredba državama članicama nameće opću obvezu poduzimanja odgovarajućih mjera kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje staništa i znatno uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena (presuda od 16. srpnja 2020., WWF Italia Onlus i dr., C-411/19, EU:C:2020:580, t. 32. i navedena sudska praksa).

154 Ta opća obveza odgovara cilju koji se nastoji postići u okviru politike Unije u području okoliša, u skladu s člankom 191. stavkom 1. prvom alinejom UFEU-a, čiji je cilj očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, kao i u skladu s načelom iz članka 191. stavka 2. UFEU-a da se šteta nanesena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru.

155 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, da bi dokazala povredu članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, Komisija ne treba dokazivati postojanje uzročno-posljedične veze između činjenja ili nečinjenja predmetne države članice i pogoršanja ili značajnog uznemiravanja predmetnih staništa ili vrsta. Naime, dovoljno je da ta institucija dokaže postojanje vjerojatnosti ili rizika da to činjenje ili nečinjenje uzrokuje pogoršanje ili značajno uznemiravanje tih staništa ili tih vrsta (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2016., Komisija/Bugarska, C-141/14, EU:C:2016:8, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

156 Osim toga, budući da stavci 2. i 3. članka 6. Direktive 92/43 osiguravaju istu razinu zaštite, potrebno je primijeniti kriterij ocjene sukladnosti na temelju njezina članka 6. stavka 3. Na temelju te odredbe, plan ili projekt može se odobriti samo ako su nadležna tijela sigurna da navedeni plan ili projekt nema trajne štetne učinke na dotično područje ili kada sa znanstvenog gledišta nema nikakve razumne sumnje u pogledu nepostojanja takvih učinaka (vidjeti u tom smislu presudu od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Bjelovjeska šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 117. i navedenu sudsku praksu).

157 U tim okolnostima, valja ispitati je li Komisija dokazala vjerojatnost da zahvaćanje podzemne vode regije Doñana značajno uznemiruje prirodna staništa ili staništa vrsta koja se nalaze u trima zaštićenim područjima, kako su navedena u točki 12. ove presude, i, prema potrebi, je li Kraljevina Španjolska znanstveno pobila takvu vjerojatnost.

158 Uvodno, valja istaknuti da ta država članica ističe nedopuštenost prigovora koje je Komisija navela u okviru ove povrede u mjeri u kojoj se odnose na zaštićeno područje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), i to zbog razloga navedenih u točkama 147. i 148. ove presude. S tim u vezi ističe da se obrazloženo mišljenje odnosilo samo na povredu obveza koje proizlaze iz Direktive 92/43 kad je riječ o vodonosniku Almonte-Marismas i da su samo zaštićena područja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) i Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) povezana na taj vodonosnik.

159 Komisija odbija te argumente i istodobno ističe da je zaštićeno područje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) uključeno u područja koja su predmet ove povrede od početka predsudskog postupka.

160 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, na temelju članka 258. UFEU-a, predmet tužbe zbog povrede obveze određen je Komisijinim obrazloženim mišljenjem pa se tužba mora temeljiti na istim obrazloženjima i tužbenim razlozima kao i to obrazloženo mišljenje (presude od 8. srpnja 2010., Komisija/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, t. 25. i od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 37.).

161 U predmetnom slučaju dovoljno je utvrditi da i Komisijin poziv Kraljevini Španjolskoj da podnese očitovanja i obrazloženo mišljenje izričito navode da se ovaj postupak zbog povrede obveze odnosi na prekomjerno iskorištavanje podzemnih voda regije Doñana i nastavno pogoršanje staništa i ekosustava koji se nalaze u brojnim područjima zaštićenima pravom Unije, osobito zaštićenim područjima Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012). Stoga, iako zaštićeno područje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) nije povezano s vodonosnikom Almonte-Marismas, nego s tijelom podzemne vode Condado, na koje se odnosi drugi plan upravljanja, različit od onih navedenih u točki 13. ove presude, valja utvrditi, kako je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 38, svojeg mišljenja, da ta činjenica nije relevantna u okviru ovog postupka, s obzirom na to da se od početka predsudskog postupka ovaj postupak zbog povrede obveze odnosi na navedeno zaštićeno područje.

162 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je navela Kraljevina Španjolska i, slijedom toga, smatrati da su prigovori koji se odnose na povredu obveza koje proizlaze iz Direktive 92/43 također dopušteni u mjeri u kojoj se odnose na zaštićeno područje Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012).

163 Kad je riječ o meritumu, Kraljevina Španjolska tvrdi da su izmjene i pogoršanje zaštićenih područja zaštićenog područja prirode Doñana pripisivi šteti koju su tijekom prošlog stoljeća pretrpjela močvarna područja koja ga čine i da ih se, slijedom toga, ne može smatrati temeljem povreda Direktive 92/43.

164 Točno je da te ranije izmjene i pogoršanje, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 60. svojeg mišljenja, ne mogu predstavljati povredu članka 6. stavka 2. Direktive 92/43.

165 Međutim, valja podsjetiti na to da su, kad je riječ o područjima koja se mogu označiti kao područja od značaja za Zajednicu (SCI) s popisa koji je utvrdila Komisija na temelju članka 4. stavka 2. Direktive 92/43, a osobito područja na kojima se nalaze prioritetni prirodni stanišni tipovi, države članice, na temelju te direktive i s obzirom na njome predviđen cilj očuvanja, dužne donijeti zaštitne mjere koje mogu očuvati relevantni ekološki interes koji ta područja imaju na nacionalnoj razini (vidjeti u tom smislu presudu od 13. siječnja 2005., Dragaggi i dr., C-117/03, EU:C:2005:16, t. 30.).

166 S tim u vezi Sud je također presudio da činjenica da se ne utječe negativno na cjelovitost područja koje je prirodno stanište, u smislu članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive 92/43, pretpostavlja da ga se sačuva u povoljnom stanju očuvanosti, što podrazumijeva trajno održavanje bitnih značajki dotičnog područja, povezanih s postojanjem prirodnog stanišnog tipa čiji je cilj očuvanja opravdan određenjem tog područja u popisu područja od značaja za Zajednicu, u smislu te direktive (presuda od 7. studenoga 2018., Holohan i dr., C-461/17, EU:C:2018:883, t. 35.).

167 U predmetnom slučaju valja podsjetiti na to da je, s jedne strane, zaštićena područja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Monguer (ZEC ES6150012) Komisija 19. srpnja 2006. uvrstila na popis SCI i da se,

slijedom toga, članak 6. stavak 2. Direktive 92/43 primjenjuje od tog datuma na temelju njezina članka 4. stavka 5.. Dokazi koje je podnijela Komisija koji se odnose na prethodnu fazu stoga se ne mogu uzeti u obzir radi utvrđenja povrede te direktive.

168 S druge strane, valja podsjetiti na to da članak 6. stavak 2. Direktive 92/43 utvrđuje opću obvezu donošenja odgovarajućih zaštitnih mjera koja se sastoji od toga da se u posebnim područjima očuvanja, kao što je ono u predmetnom slučaju, izbjegnu pogoršanja prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo značajno utjecati na ciljeve te direktive.

169 Iz brojnih znanstvenih informacija sadržanih u spisu proizlazi da je prekomjerno iskorištavanje vodnosnika Doñana dovelo do pada razine podzemnih voda, što je dovelo do trajnog uznemiravanja zaštićenih područja zaštićenog područja prirode Doñana. Osobito, kao što je to istaknuto u točki 137. ove presude, brojne znanstvene studije svjedoče o utjecaju zahvaćanjâ vode namijenjenih opskrbi gradova turističkog područja Matalascañas na ekosustave zaštićenog područja Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), osobito na prioritetne stanišne tipove označene šifrom 3170*, odnosno mediteranske povremene lokve. Ti podaci potvrđuju, s jedne strane, da pogoršanja tih staništa i dalje postoje i da će se stanje tih staništa nastaviti pogoršavati zbog pada razine podzemnih voda navedenog vodonosnika i, s druge strane, da Kraljevina Španjolska nije donijela mjere potrebne za okončanje takvih pogoršanja.

170 Kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 70. i 73. svojeg mišljenja, kako bi osporila te tvrdnje, Kraljevina Španjolska trebala je podnijeti elemente na temelju kojih se mogla odbaciti svaka razumna sumnja o tome da, sa znanstvene točke gledišta, nastavljanje s aktualnom praksom zahvaćanja podzemnih voda ne utječe negativno na navedena zaštićena staništa. U tu svrhu, kao što je to navedeno u točki 156. ove presude, Direktiva 92/43 zahtijeva ocjenu sukladnosti poput one koju treba provesti na temelju članka 6. stavka 3. te direktive.

171 Kao što to proizlazi spisa podnesenog Sudu, Kraljevina Španjolska nije provela studiju koja može ispuniti zahtjeve koji proizlaze iz te odredbe i stoga nije ni dokazala da zadržavanje aktualne prakse zahvaćanja vode u zaštićenom području prirode Doñana ne utječe na staništa predmetnih zaštićenih područja.

172 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da je Komisija, u smislu sudske prakse navedene u točki 155. ove presude, dostatno dokazala postojanje vjerojatnosti da je zahvaćanje podzemnih voda koje se provodi u zaštićenom području prirode Doñana od 19. srpnja 2006. dovelo do pogoršanja zaštićenih staništa u zaštićenim područjima Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) te da Kraljevina Španjolska nije donijela odgovarajuće mjere za izbjegavanje tog pogoršanja.

173 Stoga valja utvrditi da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, time što nije donijela odgovarajuće mjere za izbjegavanje značajnijih uznemiravanja zaštićenih stanišnih tipova koji se nalaze u zaštićenim područjima Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) uzrokovanih zahvaćanjem podzemne vode zaštićenog područja prirode Doñana od 19. srpnja 2006.

174 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima:

– na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2000/60, u vezi s točkom 2.2. njezina Priloga II., time što nije uzela u obzir nezakonito zahvaćanje vode i zahvaćanje vode namijenjeno opskrbi gradova prilikom procjene zahvaćanja podzemnih voda regije Doñana u okviru daljnjeg određivanja značajki tipova Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021.;

– na temelju članka 11. Direktive 2000/60, u vezi s njezinim člankom 4. stavkom 1. točkom (c), time što u programu mjera utvrđenom u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021. nije predvidjela nijednu mjeru za sprečavanje uznemiravanja zaštićenih stanišnih tipova koji se nalaze na zaštićenom području Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), zahvaćanjem podzemnih voda za potrebe turističkog područja Matalascañas, i

– na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 92/43, time što nije donijela odgovarajuće mjere za izbjegavanje značajnih uznemiravanja zaštićenih stanišnih tipova koji se nalaze u zaštićenim područjima Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) i Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012), uzrokovanih zahvaćanjem podzemne vode zaštićenog područja prirode Doñana od 19. srpnja 2006.

Troškovi

175 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

176 Na temelju članka 138. stavka 3. Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove

177 U predmetnom slučaju, budući da i Komisija i Kraljevina Španjolska nisu uspjele u nekim svojim zahtjevima, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Kraljevina Španjolska povrijedila je obveze koje ima:

– na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/64/EU od 17. prosinca 2013., u vezi s točkom 2.2. njezina Priloga II., time što nije uzela u obzir nezakonito zahvaćanje vode i zahvaćanje vode namijenjeno opskrbi gradova prilikom procjene zahvaćanja podzemnih voda regije Doñana (Španjolska) u okviru daljnjeg određivanja značajki tipova Plana Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 (Hidrološki plan Guadalquivira 2015. – 2021.), koji je odobren Real Decretom 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 (Kraljevska uredba 1/2016 kojom se odobrava revizija hidroloških planova riječnih slivova zapadne Kantabrije, Guadalquivira, Ceute, Melille, Segure i

Júcara te španjolskog dijela riječnih slivova istočne Kantabrije, Miño-Sila, Duera, Taja, Guadiane i Ebra) od 8. siječnja 2016.;

– **na temelju članka 11. Direktive 2000/60, u vezi s njezinim člankom 4. stavkom 1. točkom (c), time što u programu mjera utvrđenom u okviru Hidrološkog plana Guadalquivira 2015. – 2021. nije predvidjela nijednu mjeru za sprečavanje uznemiravanja zaštićenih stanišnih tipova koji se nalaze na zaštićenom području Doñana pod šifrom ZEPA/LIC ES0000024, zahvaćanjem podzemnih voda za potrebe turističkog područja Matalascañas (Španjolska), i**

– **na temelju članka 6. stavka 2. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, time što nije donijela odgovarajuće mjere za izbjegavanje značajnih uznemiravanja zaštićenih stanišnih tipova koji se nalaze u zaštićenom području „Doñana” pod šifrom ZEPA/LIC ES0000024, zaštićenom području „Doñana Norte y Oeste” pod šifrom ZEPA/LIC ES6150009 i zaštićenom području „Dehesa del Estero y Montes de Moguer” pod šifrom ZEC ES6150012, uzrokovanih zahvaćanjem podzemne vode zaštićenog područja prirode Doñana od 19. srpnja 2006.**

2. U preostalom dijelu tužba se odbija.

3. Europskoj komisiji i Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje vlastitih troškova.

Potpisi