Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 3. decembra 2020 [1(i)]

Zadeva C-559/19

Evropska komisija
proti
Kraljevini Španiji

(Poslabšanje stanja naravnega območja Doñana)

„Okolje – Direktiva 2000/60/ES – Okvir za ukrepe Unije na področju vodne politike – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst – Poslabšanje stanja teles podzemne vode na naravnem območju Doñana – Manjkajoča dodatna opredelitev tistih teles podzemne vode ali skupin teles podzemne vode na naravnem območju Doñana, za katera je bila ugotovljena ogroženost – Ustrezni osnovni in dopolnilni ukrepi v načrtu upravljanja z vodnim območjem Guadalquivir – Poslabšanje stanja različnih naravnih habitatov“

Kazalo

I. Uvod . . . 3

II. Pravni okvir . . . 4

A. Okvirna direktiva o vodah . . . 4

B. Direktiva o habitatih . . . 7

III. Dejansko stanje in predhodni postopek . . . 8

IV. Predlogi . . . 9

V. Pravna presoja . . . 10

A. Predlogi Španije . . . 10

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

B. Prepoved poslabšanja iz člena 6(2) Direktive o habitatih 11

1. Predmet in dopustnost tožbenega razloga 11

2. Merilo iz člena 6(2) Direktive o habitatih 12

3. Uporaba 13

a) Prizadetost zavarovanih habitatov 13

b) Časovna uporaba prepovedi poslabšanja 15

c) Španija ne ovrže indicev 16

4. Vmesni predlog 17

C. Obveznost dodatne opredelitve teles podzemne vode v skladu s členom 5 v povezavi s točko 2.2 Priloge II Okvirne direktive o vodah 17

1. Opredelitev v načrtih upravljanja 18

2. Pomanjkljiva presoja tveganja v prvem načrtu upravljanja 2009 – 2015 18

3. Drugi načrt upravljanja 19

a) Priznanje kršitve s strani Španije 19

b) Prostorska razčlenitev teles podzemne vode 20

c) Število merilnih mest 20

d) Pomanjkljivosti pri oceni odvzema 21

4. Vmesni predlog 21

D. Prepoved poslabšanja iz člena 4(1)(b)(i) Okvirne direktive o vodah 21

1. Predmet tožbenega razloga 21

2. Poslabšanje 22

a) Prehod z dobrega na slabo stanje 22

b) Poslabšanje slabega stanja 23

i) Pojem poslabšanja 23

ii) Navedbe glede bilance odvzema 25

iii) Navedbe glede površinskih voda in kopenskih ekosistemov 26

c) Utemeljitev poslabšanja 27

3. Vmesni predlog 27

E. Programi ukrepov v skladu s členom 11 Okvirne direktive o vodah 27

1. Posamezni ukrepi za prenos obveznosti izboljšanja in prepovedi poslabšanja iz Okvirne direktive o vodah 28

a) Legalizacija 28

b) Dodeljevanje sredstev 29

c) Dovajanje površinske vode za namene namakanja 29

2. Preprečitev vplivov na ohranitveno območje – odvzem vode pri Matalascañasu 30

3. Vmesni predlog 31

VI. Stroški 31

VII. Predlog 31

I. Uvod

1. Na jugozahodu Španije leži naravno območje Doñana, kjer so bila določena pomembna ohranitvena območja v skladu z Direktivo o habitatih [2] in Direktive o pticah. [3] Tam, večinoma zunaj teh ohranitvenih območij, pa so tudi najpomembnejša evropska območja za pridelovanje „jagodičevja“, zlasti jagod, za katerih namakanje se v pomembnem obsegu odvzema podzemna voda. Ta odvzem vsaj na določenih območjih presega obnovo podzemne vode, tako da tam gladina podzemne vode že vrsto let upada.

2. Komisija v tem vidi kršitev prepovedi poslabšanja iz Okvirne direktive o vodah [4] in Direktive o habitatih, zato je proti Španiji začela obravnavani postopek.

3. V zvezi z Okvirno direktivo o vodah gre za poslabšanje količinskega stanja podzemne vode na celotnem območju Doñana. Vendar pa, kako je treba v tej zvezi razumeti pojem poslabšanja? Je s tem mišljeno zmanjševanje zalog podzemne vode? Ali pa nespremenjena raba podzemne vode, na primer za namakanje kmetijskih površin, šteje le za nadaljevanje obstoječega stanja brez nadaljnjega poslabšanja? To je osrednje vprašanje obravnavanega postopka.

4. Poleg tega je treba razjasniti, kako je treba v skladu z Okvirno direktivo o vodah presojati izhodiščno stanje podzemne vode in kakšne ukrepe mora država članica sprejeti za izboljšanje slabega količinskega stanja podzemne vode.

[2] Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

[3] Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

[4] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275), kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2014/101/EU z dne 30. oktobra 2014 (UL 2014, L 311, str. 32).

5. Zatrjevana kršitev Direktive o habitatih nasprotno ne zadeva podzemne vode, ki je ta direktiva neposredno ne varuje, temveč spreminjanje varovanih habitatov na navedenih ohranitvenih območjih. Pri tem je zlasti sporno, ali zniževanje gladine podzemne vode povzroča izsuševanje teh habitatov.

II. Pravni okvir

A. Okvirna direktiva o vodah

6. V členu 1 Okvirne direktive o vodah je določen njen namen:

„Namen te direktive je določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode:

(a) ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov ter, glede na njihove potrebe po vodi, stanja kopenskih ekosistemov in močvirij, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, to stanje varuje in ga izboljšuje;

[…]

ter s tem prispeva k:

– zagotavljanju zadostnih zalog kakovostne površinske in podzemne vode, potrebne za trajnostno, uravnoteženo in pravično rabo vode,

– […]“

7. Člen 2 Okvirne direktive o vodah med drugim vsebuje te opredelitve:

„[…]

11. ‚Vodonosnik‘ [pomeni] sloj ali sloje ali druge geološke plasti pod zemeljsko površino, ki so dovolj porozne ali prepustne, da omogočajo pomemben tok podzemne vode ali odvzem pomembnih količin podzemne vode.

12. ‚Telo podzemne vode‘ [pomeni] razločen volumen podzemne vode v vodonosniku ali vodonosnikih.

[…]

26. ‚Količinsko stanje‘ [pomeni] izraz stopnje vpliva na telo podzemne vode zaradi neposrednega in posrednega odvzemanja.

27. ‚Razpoložljiv vir podzemne vode‘ [pomeni] dolgoročno povprečno letno stopnjo celotne obnove telesa podzemne vode, zmanjšano za dolgoročni letni pretok, potreben, da se dosežejo cilji ekološke kakovosti za z njim povezane površinske vode, določeni v členu 4, tako da se prepreči kakršno koli pomembno poslabšanje ekološkega stanja teh voda in kakršna koli pomembna škoda na kopenskih ekosistemih, ki so z njim povezani.

28. ‚Dobro količinsko stanje' [pomeni] stanje v skladu s preglednico 2.1.2 Priloge V.

[…]".

8. Dobro količinsko stanje podzemne vode je v točki 2.1.2 Priloge V Okvirne direktive o vodah opisano tako:

„Gladina podzemne vode v telesu podzemne vode je taka, da se pri dolgoletnem povprečju letne stopnje odvzema razpoložljivi vir podzemne vode ne izčrpa.

Temu ustrezno se gladina podzemne vode zaradi človekovih posegov ne sme spremeniti tako, da bi to povzročilo:

– nedoseganje okoljskih ciljev, določenih po členu 4, za z njo povezane površinske vode,

– kakršno koli pomembno poslabšanje stanja takih voda,

– kakršne koli pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, neposredno odvisnih od telesa podzemne vode,

in smer toka se zaradi sprememb gladine lahko občasno ali na prostorsko omejenem območju trajno spremeni, vendar take spremembe smeri ne povzročijo vdora slane vode ali drugih vdorov in ne kažejo na trajen in jasno določen trend v smeri toka, ki bi ga povzročil človek in zaradi katerega bi lahko prišlo do takih vdorov."

9. Člen 4(1)(b) Okvirne direktive o vodah določa prepoved poslabšanja in obveznost izboljšanja v zvezi s podzemno vodo:

„(i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo ali omejijo vnašanje onesnaževal v podzemno vodo in da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles podzemne vode, ob uporabi odstavkov 6 in 7 ter brez vpliva na odstavek 8 tega člena in ob uporabi člena 11(3)(j);

(ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo telesa podzemne vode ter zagotavljajo ravnotežje med odvzemanjem in obnavljanjem podzemne vode, da se dobro stanje podzemne vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8 tega člena ter ob uporabi člena 11(3)(j);

(iii) […]".

10. Člen 4(1)(c) Okvirne direktive o vodah zavarovana območja vključuje v cilje kakovosti Okvirne direktive o vodah:

„Države članice morajo doseči skladnost z vsemi standardi in cilji najkasneje v 15 letih po začetku veljavnosti te direktive, razen če je drugače določeno v zakonodaji Skupnosti, na podlagi katere so bila posamezna zavarovana območja ustanovljena."

11. V skladu s členom 6 in Prilogo IV Okvirne direktive o vodah ta določba med drugim obsega zavarovana območja v skladu z Direktivo o habitatih in Direktivo o pticah.

12. Člen 4(4) Okvirne direktive o vodah dopušča preložitev končnega datuma za dosego dobrega stanja voda:

„Roki, določeni na podlagi odstavka 1, se lahko podaljšajo za postopno doseganje ciljev za vodna telesa, če ne pride do nadaljnjega poslabšanja stanja prizadetega vodnega telesa, kadar so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

[…]“

13. Člen 4(7) Okvirne direktive o vodah ne glede na roke obveznosti izboljšanja pod določenimi pogoji dopušča odstopanje od okoljskih ciljev.

14. Člen 5 Okvirne direktive o vodah ureja evidentiranje stanja voda:

„1. Vsaka država članica zagotovi, da se za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja, ki leži na njenem ozemlju, izvede:

– analiza njegovih značilnosti,

– pregled vplivov človekovega delovanja na stanje površinskih voda in podzemne vode ter

– ekonomska analiza rabe vode

skladno s strokovnimi zahtevami iz prilog II in III in dokončajo najkasneje štiri leta po začetku veljavnosti te direktive.

2. Analize in pregledi iz odstavka 1 se ponovno pregledajo in po potrebi prilagodijo zadnjemu stanju najkasneje 13 let po začetku veljavnosti te direktive in nato vsakih šest let.“

15. Priloga II, točka 2.1, Okvirne direktive o vodah ureja začetno opredelitev stanja teles podzemne vode, ki zlasti vključuje, „v kolikšni meri morda ne bodo doseženi cilji po členu 4 za vsako telo podzemne vode posebej.“ Točka 2.2 v določenih primerih določa dodatno opredelitev:

„Po začetni opredelitvi države članice dodatno opredelijo tista telesa ali skupine teles podzemne vode, za katera je bila ugotovljena ogroženost, da se natančneje oceni pomembnost ogroženosti in določijo kakršni koli ukrepi, zahtevani po členu 11. Taka opredelitev vključuje ustrezne informacije o vplivu človekovega delovanja in, kadar je to pomembno, informacije o:

[…]

– popisu povezanih površinskih sistemov, vključno s kopenskimi ekosistemi in telesi površinske vode, s katerimi je telo podzemne vode dinamično povezano,

– ocenah smeri in stopnje izmenjave vode med telesom podzemne vode in z njim povezanimi površinskimi sistemi,

– zadostnih podatkih za izračun dolgoletnega povprečja letnih stopenj popolne obnove,

– […]“

16. Člen 11(1) Okvirne direktive o vodah določa, katere ukrepe morajo sprejeti države članice za dosego ciljev te direktive:

„1. Vsaka država članica zagotovi za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja na njenem ozemlju uvedbo programa ukrepov, ob upoštevanju rezultatov analiz, ki jih predpisuje člen 5, da se dosežejo cilji, določeni po členu 4. […]

2. Vsak program ukrepov vključuje ‚osnovne' ukrepe iz odstavka 3 in, če je potrebno, ‚dopolnilne' ukrepe.

3. ‚Osnovni ukrepi' so najmanjše zahteve, ki jih je treba izpolniti, in jih sestavljajo:

(a) ukrepi, potrebni za izvajanje zakonodaje Skupnosti za varstvo voda, skupaj z ukrepi, ki jih predpisuje zakonodaja iz člena 10 in dela A Priloge VI;

[…]

(c) ukrepi za vzpodbujanje gospodarne in trajnostne rabe vode, da se ne ogrozi doseganje ciljev iz člena 4;

[…]

(e) nadzor nad odvzemanjem sladke površinske in podzemne vode ter zajezovanjem sladke površinske vode, skupaj z registrom ali registri odvzemov vode in zahtevo za predhodno dovoljenje za odvzem in zajezitev. Ta nadzor se redno preverja in po potrebi posodobi. Države članice lahko iz tega nadzora izvzamejo odvzeme ali zajezitve, ki nimajo pomembnega vpliva na stanje vode;

[…]

4. ‚Dopolnilni ukrepi' so ukrepi, ki se oblikujejo in izvajajo poleg osnovnih ukrepov, da se dosežejo cilji, določeni v skladu s členom 4. Del B Priloge VI vsebuje nedokončni seznam takih ukrepov.

[…]"

B. Direktiva o habitatih

17. V členu 1(e) Direktive o habitatih je dobro stanje ohranjenosti habitatov opredeljeno tako:

„Šteje se, da je stanje ohranjenosti naravnega habitata ‚ugodno':

– če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilne ali se povečujejo, in

– če obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev, in

– če je stanje ohranjenosti njegovih značilnih vrst ugodno, kot je opredeljeno v (i)[.]"

18. Člen 6(2), (3) in (4) Direktive o habitatih vsebuje osrednje določbe za varstvo območja:

„2. Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

4. Če je treba kljub negativni presoji posledic za območje izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave, in ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

[…]“

III. Dejansko stanje in predhodni postopek

19. Naravno območje Doñana leži na jugozahodu Iberskega polotoka v španski avtonomni skupnosti Andaluziji. Območje med drugim obsega nacionalni park Doñana (ustanovljen leta 1969) in naravni park Doñana (gre za naravni park v okolici Doñane ali *Preparque* naravni park, ustanovljen leta 1989 in razširjen leta 1997). Komisija je v letu 2006 na prvi seznam območij v sredozemski biogeografski regiji, pomembnih za Skupnost, uvrstila tri pomembna ohranitvena območja in sicer ZECA/LIC ES0000024 Doñana,[5] ZECA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste[6] in ZEC ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer[7].[8] Prvo navedeno območje je od leta 1987 posebno območje varstva v skladu z Direktivo o pticah.[9]

20. Na območjih so v skladu s standardnimi obrazci zastopani prednostni habitatni tip 3170*, sredozemski občasni ribniki, ter habitatna tipa 92A0, galerijski sestoji vrste *Salix alba* in vrste *Populus alba*, in 92D0, južne obrežne galerije in grmišča (*Nerio-Tamaricetea* in *Securinegion tinctoriae*). Habitatna tipa 91B0, termofilni gozdovi s prevladujočo vrsto *Fraxinus angustifolia*, in 9330, gozdovi s prevladujočim hrastom plutovcem (*Quercus suber*), sta nasprotno zastopana le na dveh območjih, ni ju namreč na območju ZEC ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer.

21. Ta ohranitvena območja obsegajo le dele naravnega območja Doñana, ki je predmet obravnavanega postopka. Za uporabo Okvirne direktive o vodah je bilo to naravno območje v prvem načrtu upravljanja v skladu s členom 13, to je Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009–2015 (načrt upravljanja povodja za vodno območje Guadalquivir 2009–2015),[10] skoraj v celoti

5 Https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES0000024&release=10.

6 Https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES6150009&release=10.

7 Https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES6150012&release=10.

8 Odločba Komisije 2006/613/ES z dne 19. julija 2006 o sprejetju seznama območij v sredozemski biogeografski regiji, pomembnih za Skupnost, v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (notificirano pod dokumentarno številko C(2006) 3261) (UL 2006, L 259, str. 1).

9 Https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ES0000024&release=10, točka 1.7.

10 Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (*Boletín Oficial del Estado* št. 121 z dne 21. maja 2013, oddelek I, str. 38229).

združeno v enem samem telesu podzemne vode, to je Almonte-Marismas.[11] Ta administrativna razvrstitev v pretežni meri ustreza geološkemu vodonosniku z istim imenom, ki pa glede na navedbe Španije vključuje še sosednje telo podzemne vode. Telo podzemne vode Almonte-Marismas ni bilo navedeno v členu 41 tega načrta kot eno od teles podzemne vode, za katero bi se štelo, da je cilj dobrega količinskega stanja ogrožen. Nasprotno je bil skupno predviden cilj dobrega stanja v letu 2015.[12]

22. V drugem načrtu upravljanja, to je Plan Hidrológico del Guadalquivir 2016–2021 (načrt upravljanja povodja za vodno območje Guadalquivir 2016–2021),[13] je bilo telo podzemne vode Almonte-Marismas razdeljeno. Od petih novih teles podzemne vode tri telesa, to so Almonte (ES050MSBT000055101), Marismas (ES050MSBT000055102) in La Rocina (ES050MSBT000055105), izkazujejo slabo količinsko stanje.[14] Vsa tri imajo nizko gladino podzemne vode,[15] v primeru zadnjih dveh se poleg tega odvzame več podzemne vode, kot se je obnovi.[16]

23. Po različnih pritožbah in vprašanju v Evropskem parlamentu je Komisija začela preiskavo, na podlagi katere je Španijo 17. oktobra 2014 v skladu s členom 258 PDEU pozvala, naj predloži svoje pripombe glede možnih kršitev Okvirne direktive o vodah in Direktive o habitatih v zvezi s podzemno vodo na območju Doñana. Komisija je po tem, ko je Španija odgovorila, 29. aprila 2016 zaradi istih očitkov na to državo članico naslovila obrazloženo mnenje in ji naložila, da kršitve odpravi do 29. junija 2016. Kljub nadaljnjim odgovorom Španije je Komisija nazadnje 22. julija 2019 vložila obravnavano tožbo.

IV. Predlogi

24. Evropska komisija predlaga, naj se:

– ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov, da bi preprečila poslabšanje stanja teles podzemne vode na območju Doñana, da ni dodatno opredelila, katera območja so ogrožena, pri čemer ni niti sprejela potrebnih ukrepov, in s tem, da v program ukrepov Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (načrt upravljanja povodja za vodno območje Guadalquivirja) ni vključila ustreznih osnovnih in dopolnilnih ukrepov, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1)(b) v povezavi s členom 1(a) in točko 2.1.2 Priloge V, člena 5 v povezavi s točko 2.2 Priloge II in člena 11(1), (3)(a), (c) in (e) ter (4) Okvirne direktive o vodah;

– ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov, da bi preprečila poslabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst, za katere so bila določena zadevna območja varstva (ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte

[11] TABLA T.II.1. – št. 0551.

[12] TABLA T.VI.5.

[13] Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, 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 (*Boletín Oficial del Estado* št. 16 z dne 19. januarja 2016, oddelek I, str. 2972).

[14] Priloga VII k drugemu načrtu upravljanja, str. 68 in dodatek 3.

[15] Priloga VII k drugemu načrtu upravljanja, str. 60 (v tej razpredelnici manjka La Rocina, vendar pa to izhaja tudi iz razpredelnice na str. 68 in dodatka 3).

[16] Priloga VII k drugemu načrtu upravljanja, str. 56.

y Oeste in ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer), ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2) v povezavi s členom 7 Direktive o habitatih;

– Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov.

25. Kraljevina Španija svoj odgovor na tožbo zaključuje s tem, da neupoštevanje Okvirne direktive o vodah in Direktive o habitatih, ki ga zatrjuje Komisija v tem postopku, nikakor ni dokazano. Nasprotno, Španija naj bi stalna prizadevanja predstavila v obliki načrtov in ukrepov upravljanja, ki so bili sprejeti v zadnjih letih z namenom, da se odpravijo negativni vplivi, do katerih je prišlo na naravnem območju varstva Doñana z dejavnostmi, ki so se spodbujale desetletja pred sprejetjem zakonodajnih instrumentov Unije.

26. Španija šele v repliki izrecno predlaga, naj se:

– tožba razglasi za nedopustno ali naj se vsaj zavrne, ter

– naj se tožeči instituciji naloži plačilo stroškov.

27. Stranki sta predložili pisna stališča, na obravnavi 17. septembra 2020 pa tudi ustna stališča.

V. Pravna presoja

28. Komisija meni, da je Španija glede podzemne vode na območju Doñana kršila prepoved poslabšanja iz Okvirne direktive o vodah in glede tega v zvezi z različnimi habitati na ohranitvenih območjih Doñane tudi prepoved poslabšanja iz Direktive o habitatih. Poleg tega naj Španija ne bi izpolnila svojih obveznosti ugotavljanja v skladu z Okvirno direktivo o vodah in naj tudi ne bi sprejela ukrepov, ki so v skladu s to direktivo potrebni za vzpostavitev dobrega stanja podzemne vode.

29. Čeprav se Komisija pri tem v prvi vrsti osredotoča na Okvirno direktivo o vodah, bom naprej preučila Direktivo o habitatih (razdelek B), saj na tem področju že obstaja ustaljena sodna praksa glede prepovedi poslabšanja. Te sodne prakse sicer ni mogoče neposredno prenesti na razlago prepovedi poslabšanja iz Okvirne direktive o vodah (razdelek D), vendar pa omogoča vsaj primerjavo. Preden se bom posvetila tej drugi prepovedi poslabšanja, pa bom preučila tožbeni razlog, ki se nanaša na obveznosti Španije glede ocenjevanja v okviru zakonodaje o vodah (razdelek C), kajti to ocenjevanje je podlaga nadaljnjega prenosa Okvirne direktive o vodah, vključno prepovedi poslabšanja. Na koncu bom obravnavala grajo ukrepov, ki jih je Španija sprejela za naravno območje Doñana (razdelek E). Najprej pa je treba preučiti, ali je Španija sploh vložila veljavne predloge (razdelek A).

A. Predlogi Španije

30. Španija v odgovoru na tožbo ni navedla formalnih predlogov, čeprav naj bi ta akt v skladu s členom 124(1)(c) Poslovnika vseboval predloge tožene stranke. To, da Španija v repliki navaja formalne predloge, ne more odpraviti morebitne kršitve člena 124(1)(c), saj lahko replika v skladu s členom 126(1) odgovor na tožbo le dopolnjuje. Temu ustrezno člen 127(1) navajanje novih razlogov med postopkom dovoljuje le, če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom. To mora še toliko bolj veljati za predloge.

31. Vendar pa je treba priznati, da Poslovnik za predloge na določa posebne oblike. Predlogi se posledično lahko vložijo ne le izrecno, temveč tudi konkludentno. Zato je mogoče tudi sklep, s katerim se zaključuje odgovor na tožbo, razumeti kot konkludentni predlog. Če Španija tam ugotavlja, da kršitve Okvirne direktive o vodah in Direktive o habitatih, ki jih zatrjuje Komisija, niso dokazane, ta država članica implicitno predlaga, naj se tožba zavrne kot neutemeljena.

32. Za predlog o stroških v repliki pa v odgovoru na tožbo ni nobenega indica. Ta predlog je torej prepozen in zato ni dopusten.

B. Prepoved poslabšanja iz člena 6(2) Direktive o habitatih

33. Po mnenju Komisije Španija s tem, da ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev poslabšanja stanja naravnih habitatov in habitatov vrst, za katere so bila določena območja ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste in ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer, ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2) v povezavi s členom 7 Direktive o habitatih.

34. V tem pogledu je najprej treba natančneje opredeliti predmet tožbenega razloga in nato še zahteve glede dokazovanja kršitve člena 6(2) Direktive o habitatih, preden se lahko ob upoštevanju tega preučijo trditve strank.

1. Predmet in dopustnost tožbenega razloga

35. Komisija s tem tožbenim razlogom zatrjuje, da se je stanje določenih habitatov na treh ohranitvenih območjih, ki so bila določena v skladu z Direktivo o habitatih, poslabšalo zaradi znižanja gladine podzemne vode. Komisija je ta območja 19. julija 2006 uvrstila na seznam območij, pomembnih za Skupnost, zato se za njih v skladu s členom 4(5) Direktive o habitatih od tega trenutka dalje uporablja člen 6(2) navedene direktive.

36. Sicer je bilo eno od teh ohranitvenih območij že leta 1987 določeno kot območje varstva v skladu z Direktivo o pticah in se je zanj v tem pogledu sprva uporabljal člen 4 te direktive, od leta 1994 dalje pa je zanj v skladu s členom 7 Direktive o habitatih veljalo varstvo v skladu s členom 6(2). Vendar pa Komisija ne zatrjuje nobenih neposrednih ali posrednih vplivov na zaščitene vrste ptic, tako da to varstvo v obravnavanem postopku ne igra nobene vloge.

37. Španija meni, da ta tožbeni razlog ni dopusten v delu, v katerem se nanaša na območje ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer, saj naj bi šlo za razširitev predmeta postopka. To območje naj ne bi ležalo na območju prejšnjega telesa podzemne vode Almonte-Marismas, temveč naj bi bilo uvrščeno pod sosednje telo podzemne vode. Komisija pa naj bi v obrazloženem mnenju predmet postopka omejila na prvonavedeno telo podzemne vode.

38. To navedbo je treba zavrniti. Komisija je namreč to območje od vsega začetka izrecno vključila v predhodni postopek.[17] Za kršitev Direktive o habitatih poleg tega ni pomembno, ali je ohranitveno območje uvrščeno pod telo podzemne vode, ki je bilo določeno v okviru izvajanja Okvirne direktive o vodah. Ohranitveno območje je torej bilo in je predmet postopka.

[17] Glej na primer točki 79 in 83 poziva k predložitvi pripomb (Priloga A.1 [str. 72 in 73] tožbe) ter točki 58 in 62 obrazloženega mnenja (Priloga A.3 [str. 187 in 188] tožbe).

39. Španija poleg tega v dupliki priznava, da je tudi sosednje telo podzemne vode del iste geološke formacije, to je *vodonosnika* Almonte-Marismas. Le za uporabo Okvirne direktive o vodah naj bi bilo vodeno ločeno od administrativne členitve *telesa podzemne vode* Almonte-Marismas. Če je zaradi te uvrstitve prišlo do nesporazumov glede obsega tega tožbenega razloga, jih je torej povzročila Španija sama. Dejansko pa ni nobenih indicev za obstoj nesporazumov na španski strani.

2. Merilo iz člena 6(2) Direktive o habitatih

40. Komisija Španiji očita, da je z dopuščanjem odvzema podzemne vode na naravnem območju Doñana kršila člen 6(2) Direktive o habitatih. V skladu s to določbo države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, če bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

41. Komisija pri tem za dokaz kršitve člena 6(2) Direktive o habitatih ne potrebuje vzročne zveze med dejavnostjo in poslabšanjem stanja na teh ohranitvenih območjih.

42. Pri razlagi člena 6(2) Direktive o habitatih je namreč treba upoštevati, da naj bi ta določba zagotavljala enako raven varstva kot člen 6(3).[18] Zato mora biti merilo presoje za obe določbi enako.[19]

43. V skladu s členom 6(3) je načrt ali projekt dopusten le, če je izključen vsak razumen znanstveni dvom glede tega, da ne bodo ogroženi cilji ohranjanja zadevnega območja.[20] Za zagotovitev tega je v skladu s prvim stavkom člena 6(3) v prvi fazi treba opraviti *ex ante* presojo posledic načrta ali projekta na zavarovano območje, če obstaja verjetnost, da bi načrt ali projekt lahko pomembno vplival na zadevno območje.[21] V takem primeru je dovoljenje možno le, če se s presojo izključi vsak razumen znanstveni dvom glede tega, da območje ne bo prizadeto.[22]

44. Če presoja posledic s takim izidom ni na voljo, za dokaz kršitve člena 6(2) Direktive o habitatih torej zadostuje, da se dokaže verjetnost, da dejavnost povzroča tak vpliv.[23]

[18] Sodbi z dne 4. marca 2010, Komisija/Francija (C-241/08, EU:C:2010:114, točka 30), in z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, točka 142).

[19] Glej moje sklepne predloge v zadevah Komisija/Bolgarija (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, točka 86) in Komisija/Grčija (Kiparisia) (C-504/14, EU:C:2016:105, točka 40).

[20] Sodbe z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 59); z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 42), in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 120).

[21] Sodbe z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 43); z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 111), in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 134).

[22] Sodbi z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 114), in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 120).

[23] Sodbe z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, točka 142); z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2016:8, točka 58), in z dne 10. novembra 2016, Komisija/Grčija (Kiparisia) (C-504/14, EU:C:2016:847, točka 29). Glej tudi sodbi z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi (C-399/14, EU:C:2016:10, točka 42), in z dne 7. novembra 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment in drugi (C-293/17 in C-294/17, EU:C:2018:882, točka 85).

45. Posledica lažjega dokazovanja kršitve člena 6(2) Direktive o habitatih je ta, da iz ugotovitve kršitve ne izhaja nujno dokončna nezdružljivost sporne dejavnosti s členom 6. Država članica lahko namreč s primerno presojo, ki zadosti zahtevam iz člena 6(3) Direktive o habitatih, odpravi vsak razumen znanstveni dvom o tem, da dejavnost vpliva na ohranitvena območja. Alternativna možnost je, da dejavnost utemelji v skladu s členom 6(4) Direktive o habitatih. [24]

46. Ta razlaga člena 6(2) Direktive o habitatih utemeljuje sicer obveznosti presoje za dejavnosti, pri katerih se na koncu lahko izkaže, da ne vplivajo na ohranitvena območja. Vendar pa je to nujna posledica ravni varstva, ki jo v enaki meri zagotavljata odstavka 2 in 3 člena 6. Tudi pri uporabi člena 6(3) je možno, da presojani ukrep na koncu ne vpliva na cilje ohranjanja območja.

47. Ta raven varstva pa je kot izraz previdnostnega načela upravičena, kajti le tako se lahko identificirajo in preprečijo načrti, projekti in druge dejavnosti, ki škodljivo vplivajo na območja. [25]

3. Uporaba

48. Ta tožbeni razlog je torej utemeljen, če Komisija dokaže verjetnost, da odvzem podzemne vode pomembno vpliva na zavarovane habitate ali vrste na treh navedenih ohranitvenih območjih.

49. Zato bom v nadaljevanju obravnavala prizadetost zavarovanih habitatov (podrazdelek a), časovno uporabo prepovedi poslabšanja od 19. julija 2006 dalje (podrazdelek b) in poskus Španije, da ovrže navedbe Komisije (podrazdelek c).

a) Prizadetost zavarovanih habitatov

50. Ker Direktiva o habitatih podzemne vode ne varuje, odvzem podzemne vode člena 6(2) Direktive o habitatih neposredno ne krši.

51. Komisija Španiji namreč očita, da odvzem vodi k zniževanju gladine podzemne vode, kar poslabšuje zlasti razširjenost prednostnega habitatnega tipa 3170*, sredozemski občasni ribniki, pa tudi drugih habitatnih tipov, ki so povezani s površinskimi vodami. Pri tem gre za habitatne tipe 92A0, galerijski sestoji vrste *Salix alba* in vrste *Populus alba*, 92D0, južne obrežne galerije in grmišča (*Nerio-Tamaricetea* in *Securinegion tinctoriae*), ter 91B0, termofilni gozdovi s prevladujočo vrsto *Fraxinus angustifolia*. Komisija se poleg tega navezuje na habitatni tip 9330, gozdovi s prevladujočim hrastom plutovcem (*Quercus suber*). Razen obeh zadnjih habitatnih tipov, ki ju ni na območju ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer, se ti habitatni tipi pojavljajo na vseh območjih, ki so predmet spora. [26]

52. Španija temu nasprotuje z navedbo, da mnogo voda s peščenim dnom ne ustreza habitatnemu tipu občasnih ribnikov. Poslabšanje tega habitatnega tipa naj bi bilo zato dejansko izključeno. Ta navedba pa se omejuje na gole trditve, ki nasprotujejo znanstvenim delom, ki jih je predložila

[24] Glej moje sklepne predloge v zadevah Komisija/Bolgarija (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, točka 86) in Komisija/Grčija (Kiparisia) (C-504/14, EU:C:2016:105, točka 40) ter glede člena 6(4) sodbi z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, točki 156 in 192), in z dne 10. novembra 2016, Komisija/Grčija (Kiparisia) (C-504/14, EU:C:2016:847, točka 30).

[25] Glej sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 58), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 118).

[26] Glej točko 20 zgoraj.

Komisija, ter španskim podatkom v standardnih obrazcih glede ohranitvenih območij, ne da bi bile te trditve podkrepljene z lastnimi dokazi. Zato je treba izhajati iz razširjenosti tega habitatnega tipa.

53. Dve raziskavi, ki ju je predložila Komisija,[27] in druge raziskave, ki jih je citirala,[28] vsebujejo hipotezo, da imajo ribniki zaradi zniževanja gladine podzemne vode, povzročenega s prekomernim odvzemom, vse redkeje na zalogi vodo in so sedaj odvisni zlasti od padavin. Zato naj bi nanje močneje vplivala sušna obdobja. To potrjuje sporočilo španskega Consejo Superior de Investigaciones Científicas (vrhovni svet za znanstvene raziskave) andaluzijskemu varuhu človekovih pravic.[29] Tudi iz raziskave, ki jo je predložila Španija, izhaja, da je možno, da so vodne izgube, ki sta jih utrpela tam zadevna primera stalne vode in občasnega ribnika v bližini turističnega kraja Matalascañas, posledica odvzema podzemne vode na tem območju.[30]

54. Komisija poleg tega zatrjuje, da odvzem podzemne vode vpliva na navedene druge habitate na ohranitvenih območjih, ki so odvisni od površinskih voda. Pri tem se sklicuje na različne raziskave, iz katerih izhaja, da v teh habitatih zaradi zniževanja podzemne vode, ki je posledica prekomernega odvzema vode, prihaja do negativnih sprememb, na primer izpodrivanja rastlinstva, ki je odvisno od vlage.[31]

55. Komisija na koncu omenja še škodljiv vpliv na habitatni tip 9330, gozdovi s prevladujočim hrastom plutovcem (*Quercus suber*).[32]

56. Komisija je torej predložila znanstveno utemeljene indice za to, da je odvzem podzemne vode znižal gladino podzemne vode in da je iz tega izhajala verjetnost vpliva na razširjenost navedenih habitatnih tipov na ohranitvenih območjih.

57. Španija temu nasprotuje z navedbo, da podzemna voda le malo vpliva na ohranitev zlasti občasnih ribnikov, saj se ti napajajo zlasti z deževnico. Tudi če ta trditev drži, pa iz tega ne izhaja, da gladina podzemne vode ne igra nobene vloge. Ta vloga ima v obdobjih z malo dežja večji pomen, saj lahko tedaj gladino teh vod vzdržuje le podzemna voda.

58. Španija torej ni ovrgla trditve Komisije glede verjetnosti, da odvzem podzemne vode, ki se izvaja na naravnem območju Doñana, vpliva na navedene zavarovane habitate na ohranitvenih območjih.

[27] Díaz Paniagua, C., Funcionalidad de los sistemas acuáticos temporales de Doñana en la conservación de flora y fauna, v: Oficina de Coordinación de la Investigación, Estación Biológica de Doñana, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Resultados de la Investigación en el Espacio Natural De Doñana, 2009, str. od 42 do 48 (Priloga A.14 [str. 528] tožbe), ter Manzano, M., in Custodio, E., El acuífero de Doñana y su relación con el medio natural, v: García-Novo F. in Marín C. (ur.) *Doñana, Agua y Biosfera*, Confederación hidrográfica del Guadalquivir, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2016, str. od 133 do 142 (Priloga A.21 [str. 932] tožbe).

[28] Díaz-Paniagua, C. in Aragonés D., Permanent and temporary ponds in Doñana National Park (SW Spain) are threatened by desiccation, *Limnetica*, 34 (2): 407 – 424 (2015), Bustamante J., Aragonés D. in Afán I., Effect of Protection Level in the Hydroperiod of Water Bodies on Doñana's Aeolian Sands, *Remote Sensing* 8, 867 (2016).

[29] Priloga A.26 [str. 1259] tožbe.

[30] Tragsatec, *Seguimiento por teledetección de la superficie inundada de las lagunas de los mantos eólicos de Doñana y de la masa vegetal de su entorno* (maj 2016), str. 53 (Priloga B.9 [str. 1195 {1247}] odgovora na tožbo).

[31] Trick, Th. in Custodio, E., Hydrodynamic characteristics of the western Doñana Region (area of El Abalario), Huelva, Spain, *Hydrogeology Journal* 2004, 12: 321 – 335, Custodio, E., Manzano, M. in Montes, C. (2008), Perspectiva general del papel y gestión de las aguas subterráneas en el Área de Doñana, Sudoeste de España, *Boletín Geológico y Minero*, 119(1): 81 – 92 (Priloga A.22 [str. 943] k tožbi), in Custodio E., Manzano M. in Montes C., *Las aguas subterráneas en Doñana: Aspectos ecológicos y sociales*, Agencia Andaluza del Agua, Consejería de Medio Ambiente (2009) (Priloga A.23 [str. 956] k tožbi).

[32] Custodio in drugi (2009) (navedeno v opombi 31, str. 192 [str. 1147]).

b) Časovna uporaba prepovedi poslabšanja

59. Španija pa navedbam Komisije nasprotuje tudi s trditvijo, da težave s podzemno vodo na naravnem območje Doñana izvirajo iz časa, ko se člen 6(2) Direktive o habitatih še ni uporabljal.

60. S tem argumentom je izražen zelo pomemben ugovor: prepoved poslabšanja iz člena 6(2) Direktive o habitatih lahko obsega le vplive, do katerih je prišlo po tem, ko se je ta določba začela uporabljati, v obravnavanem primeru torej po 19. juliju 2006. Ali so bili habitati na ohranitvenih območjih pred tem uničeni oziroma je na njih prišlo do škodljivega vpliva, je z vidika te določbe nasprotno najprej nepomembno. To posebej velja za zniževanje gladine podzemne vode z odvzemom podzemne vode pred začetkom uporabe prepovedi poslabšanja, do česar je v obravnavanem primeru nesporno prišlo.

61. Prepoved poslabšanja tudi ne zavezuje brez nadaljnjega k zmanjšanju ali ustavitvi prej izvajanega odvzema podzemne vode. Drži, da bi se s takim ukrepom gladina podzemne vode zvišala in bi se položaj torej izboljšal. Vendar pa prepoved poslabšanja ni obveznost izboljšanja. Ta prepoved torej ne zavezuje k izboljšanju stanja zavarovanih habitatov.

62. Zato je treba navedbe Komisije zavrniti v delu, v katerem zahteva ukrepe za ponovno vzpostavitev ali izboljšanje stanja habitatov, do vpliva na katere je prišlo – kakor je Španija večkrat navedla – že dolgo pred začetkom uporabe člena 6(2) Direktive o habitatih.

63. Če pa stalna dejavnost, kakršna je odvzem podzemne vode, prispeva k temu, da se stanje razširjenosti zavarovanih habitatnih tipov ali vrst dodatno poslabšuje, se člen 6(2) Direktive o habitatih uporablja. Ohranitveno območje je sicer na neki način s to dejavnostjo že vnaprej obremenjeno, vendar pa se ta predhodna obremenitev izčrpa v vplivih, do katerih je prišlo pred določitvijo ohranitvenega območja. Novi vplivi na ohranitvena območja pa nasprotno kršijo prepoved poslabšanja.

64. Na to v nobenem pogledu ne vplivajo preudarki glede pravne varnosti in zaupanja v nadaljevanje določene dejavnosti. V določenih okoliščinah lahko v skladu s členom 6(4) Direktive o habitatih utemeljijo odstopanje od člena 6(2) [33], ne morejo pa spremeniti razlage pojma poslabšanja. [34]

65. Večina raziskav, ki jih je predložila ali navedla Komisija, zadevajo obdobje pred 19. julijem 2006, torej obdobje, ko se člen 6(2) Direktive o habitatih še ni uporabljal, ali pa ne vsebujejo točnih podatkov, kdaj je prišlo do konkretnih vplivov. Iz teh raziskav torej ne izhaja, da je treba v njih ugotovljene vplive šteti za kršitev te določbe.

66. Vendar pa dokument iz leta 2016, v skladu s katerim je odvzem podzemne vode v obdobju več kot dveh desetletij vodil k napredujočemu zniževanju gladine podzemne vode, ponuja dejanske indice za poslabševanje stanja po 19. juliju 2006. [35] V isto smer gre sporočilo andaluzijskemu varuhu človekovih pravic, v skladu s katerim sta vodonosnik Doñana in njegova okolica med leti 1994 in 2015 izkazovala negativni trend s pomembnim upadom v višini 1,13 % na leto, ki naj

[33] Glej točko 45 zgoraj in moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Bolgarija (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, točka 134).

[34] Glej sodbo z dne 9. julija 2020, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein (C-297/19, EU:C:2020:533, točka 48), in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2009:440, točka 59 in naslednje, zlasti točka 65).

[35] Navedeno v opombi 27, str. 142 (str. 943 prilog k tožbi).

bi krepko presegal tisto, kar bi se lahko pripisalo spremembam padavin, registriranih v regiji.[36] Vsaj v zadnjih devetih letih tega razvoja se je člen 6(2) Direktive o habitatih uporabljal za zadevna tri ohranitvena območja.

67. Poleg tega načrt upravljanja z ohranitvenim območjem Doñana Norte y Oeste, ki so ga razvili španski organi in ga Komisija vrednoti v repliki, stanje ohranjenosti obrežnih habitatov zaradi zniževanja gladine podzemne vode opisuje kot „neugodno/slabo“.[37] To v skladu z opredelitvijo ugodnega stanja ohranjenosti v členu 1(e) Direktive o habitatih pomeni, da se površine, ki jih ti habitati pokrivajo na tem območju, zmanjšujejo in da njihova dolgoročna ohranitev ni zagotovljena. Španski organi torej sami izhajajo iz tega, da se bo stanje teh habitatov zaradi nižanja gladine podzemne vode še naprej poslabševalo.

68. Komisija je torej v zadostni meri izkazala verjetnost, da odvzem podzemne vode, ki se trenutno izvaja na naravnem območju Doñana, od 19. julija 2006 dalje povzroča slabšanje stanja zavarovanih habitatov na treh ohranitvenih območjih.

c) Španija ne ovrže indicev

69. Sedaj mora načelno Španija ovreči indice za to verjetnost. Ker odstavka 2 in 3 člena 6 Direktive o habitatih zagotavljata enako raven varstva, mora pri tem veljati merilo presoje posledic v skladu s členom 6(3).[38] V skladu s tem pristojni organi neko dejavnost dovolijo le, če so se prepričali, da načrt ali projekt nima trajnih škodljivih vplivov na zadevno območje kot tako. To je podano, kadar z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju takih vplivov.[39]

70. Zato mora Španija izključiti vsak z znanstvenega vidika razumen dvom glede tega, da nadaljevanje trenutne prakse odvzema podzemne vode ni škodljivo za zavarovane habitate na ohranitvenih območjih.

71. Španija se za to sklicuje zlasti na dve drugi raziskavi, od katerih pa je le eno predložila Sodišču. Ta raziskava pa ravno potrjuje, da so mnogi ribniki povezani s podzemno vodo in da na njih zniževanje gladine podzemne vode škodljivo vpliva.[40]

72. Drugo delo[41] žal ni predloženo, vendar pa glede na navedbe Španije v predhodnem postopku dokazuje le, da že več stoletij poteka dolgoročni naravni razvoj izsuševanja in izginjanja lagun na območjih sipin v regiji Doñana. Tak razvoj pa ne izključuje, da odvzem podzemne vode, ki se še naprej izvaja, dodatno vpliva na navedene habitate.

[36] Navedeno v opombi 29, str. 1261 prilog k tožbi.

[37] Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, Número 103 – Viernes, 31 de mayo de 2019, str. 85 [str. 219]).

[38] Glej točki 42 in 44 zgoraj.

[39] Sodbe z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 59); z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 42), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 117).

[40] Navedeno v opombi 30, str. 7 in 13.

[41] Sousa Martín, A. in García Murillo, P., *Historia ecológica y evolución de las lagunas peridunales del Parque Nacional de Doñana*. Serie Técnica „Naturaleza y Parques Nacionales“, Editada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente.

73. Španija torej ni ovrgla navedb Komisije. Potrebna bi namreč bila celovita znanstvena presoja, s katero bi se določilo območje razširjenosti habitatnih tipov, ki jih omenja Komisija, na treh ohranitvenih območjih od 19. julija 2006 dalje, in izključilo, da nanje, v nasprotju z indici Komisije, odvzem podzemne vode škodljivo vpliva.[42]

74. Španija se na koncu sklicuje na socialno-ekonomske interese glede nadaljevanja odvzema podzemne vode. S takimi interesi je dejansko mogoče v skladu z merili iz člena 6(4) Direktive o habitatih utemeljiti vplive na ohranitvena območja.[43] Ta utemeljitev pa najprej predpostavlja ustrezno presojo posledic odvzema podzemne vode na zadevna ohranitvena območja ter izpolnjevanje drugih pogojev iz te določbe.[44] Trenutno manjka ustrezna presoja, tako da Španija tudi s to navedbo ne more uspeti. Poleg tega bi Španija pri vplivu na prednostni habitatni tip 3170*, sredozemski občasni ribniki, v skladu s členom 6(4), drugi pododstavek, Direktive o habitatih morala pridobiti tudi mnenje Komisije.

4. Vmesni predlog

75. Ugotoviti je torej treba, da je Španija kršila člen 6(2) Direktive o habitatih, saj je Komisija dokazala verjetnost, da odvzem podzemne vode od 19. julija 2006 dalje pomembno vpliva na zavarovane habitatne tipe na ohranitvenih območjih ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste in ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer.

C. Obveznost dodatne opredelitve teles podzemne vode v skladu s členom 5 v povezavi s točko 2.2 Priloge II Okvirne direktive o vodah

76. Komisija Španiji z drugim tožbenim razlogom očita, da ni pravilno uporabila člena 5(1) v povezavi s točko 2.2 Priloge II Okvirne direktive o vodah, ker ni dodatno opredelila teles podzemne vode v regiji Doñana, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo izpolnjeni cilji kakovosti iz člena 4.

77. V skladu s členom 5(1) Okvirne direktive o vodah vsaka država članica zagotovi, da se za vsako vodno območje zlasti izvede pregled vplivov človekovega delovanja na stanje podzemne vode v skladu s strokovnimi zahtevami iz prilog II in III in da se dokonča najkasneje štiri leta po začetku veljavnosti te direktive, torej do 22. decembra 2004. Člen 5(2) določa, da se analize in pregledi iz odstavka 1 ponovno pregledajo in po potrebi prilagodijo zadnjemu stanju najkasneje 13 let po začetku veljavnosti te direktive, torej do 22. decembra 2013, in nato vsakih šest let.

78. Točka 2.1 Priloge II Okvirne direktive o vodah ureja podrobnosti te začetne opredelitve. Točka 2.2 določa, da države članice po tej začetni opredelitvi dodatno opredelijo tista telesa podzemne vode, za katera je bila ugotovljena ogroženost. S tem naj bi natančneje ocenile pomembnost ogroženosti in določile ukrepe, zahtevane po členu 11.

[42] Glede zahtev, ki jih mora izpolnjevati taka presoja, glej sodbo z dne 7. novembra 2018, Holohan in drugi (C-461/17, EU:C:2018:883, točke od 37 do 40).

[43] Glej sodbi z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, točki 156 in 192), in z dne 10. novembra 2016, Komisija/Grčija (Kiparisia) (C-504/14, EU:C:2016:847, točka 30), ter moje sklepne predloge v zadevah Komisija/Bolgarija (Kaliakra) (C-141/14, EU:C:2015:528, točka 134) in Komisija/Grčija (Kiparisia) (C-504/14, EU:C:2016:105, točka 58).

[44] Sodbe z dne 20. septembra 2007, Komisija/Italija (Santa Caterina) (C-304/05, EU:C:2007:532, točka 83); z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 191), in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 150).

1. Opredelitev v načrtih upravljanja

79. Komisija ta tožbeni razlog najprej utemeljuje s tem, da je Španija v povezavi z načrtom upravljanja 2009–2015 napačno ocenila tveganje kršitve člena 4 Okvirne direktive o vodah, saj je v tem dokumentu stanje telesa podzemne vode Almonte-Marismas navedla kot ugodno. Te pomanjkljivosti naj z načrtom za leta 2016–2021 ne bi bile odpravljene. Komisija priznava, da razdelitev na pet teles podzemne vode, od katerih tri izkazujejo slabo količinsko stanje, omogoča boljšo presojo položaja. Kljub temu pa naj bi pomanjkljivosti še naprej obstajale.

80. Presenetljivo je, da se Komisija v svoji kritiki opredelitve teles podzemne vode sklicuje na vsebino načrtov upravljanja. Opredelitev in načrt upravljanja sta namreč različna dokumenta, ki sta urejena v različnih določbah, namreč členu 5 in členu 13 Okvirne direktive o vodah, in morata izpolnjevati različne zahteve. Opredelitev mora biti zlasti izdelana nekaj let pred načrtom upravljanja in se nato uporabi kot podlaga za vsebino tega načrta. Temu ustrezno se načrt upravljanja 2009–2015 tudi sklicuje na starejše dokumente, v katerih je mogoče najti prvo diagnozo stanja voda,[45] Španija pa v dupliki napotuje na prvo poročilo v skladu s členom 5 Okvirne direktive o vodah, ki je bilo objavljeno v letih 2004 in 2005.

81. Španija pa ne navaja, da Komisija graja napačne dokumente, temveč trdi, da je v obeh načrtih upravljanja, ki ju kritizira Komisija, izpolnila obveznosti iz člena 5 Okvirne direktive o vodah.

82. Slednje bi bilo le težko združljivo s členom 5 Okvirne direktive o vodah, saj naj bi bile opredelitve vsakič opravljene več let pred objavo načrtov upravljanja. Te kršitve roka pa na drugi strani spet ne graja Komisija.

83. Zato je treba podrobno obravnavati ugovore Komisije in po potrebi preveriti, ali jih je mogoče ovreči z načrtoma upravljanja.

2. Pomanjkljiva presoja tveganja v prvem načrtu upravljanja 2009 – 2015

84. Nesporna dejstva kažejo, da je Španija v okviru načrta upravljanja 2009–2015 napačno ocenila tveganje nedoseganja ciljev iz člena 4 Okvirne direktive o vodah.

85. Trije deli telesa podzemne vode namreč v skladu z drugim načrtom upravljanja izkazujejo slabo količinsko stanje, čeprav naj bi celotno telo podzemne vode Almonte-Marismas v skladu s prvim načrtom upravljanja v letu 2015 izkazovalo dobro stanje.

86. Tveganje tega izida je bilo Španiji tudi znano, kajti že v letu 2004 je bilo v Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (prostorski načrt za območje Doñana) priporočeno, naj se ugotovi prekomerni odvzem podzemne vode iz vodonosnika. Komisija v repliki za to navaja dve nadaljnji španski poročili iz let 2008 in 2009.[46] Tudi Španija sama navaja, da je bilo tveganje nedoseganja ciljev omenjeno v prvem poročilu iz let 2004 in 2005, zahtevanem v členu 5 Okvirne direktive o vodah.[47] To tveganje navsezadnje ustreza tudi večkrat ponovljenim navedbam Španije, da je to stanje posledica odvzema podzemne vode na območju Doñana, ki se izvaja že dolgo časa.

[45] Memorandum iz maja 2013, oddelek 1.2.4.1 (str. 3).

[46] Instituto Geológico y Minero de España, Evaluación de impactos de las extracciones en el acuífero de Almonte Marismas en la zona del Plan Especial de ordenación de los regadíos de la Corona Forestal de Doñana, (2009) (Priloga A.5 k tožbi), in sporočilo španskega Consejo Superior de Investigaciones Científicas (vrhovni svet za znanstvene raziskave) andaluzijskemu varuhu človekovih pravic (Priloga A.26).

[47] Točka 70 duplike.

87. Španija navaja, da naj bi se pri izdelavi prvega načrta upravljanja na podlagi splošnih meril in v primerjavi s položajem na drugih območjih Španije prišlo do zaključka, da tveganja ni. Glede na nesporne prejšnje izjave pa ta navedba ne zadošča za prikaz, da je Španija lahko v okviru prvega načrta upravljanja upravičeno izključila tveganje nedoseganja ciljev. Za to zlasti ne zadošča ugotovitev, da telo podzemne vode Almonte-Marismas skupno izkazuje dobro količinsko stanje. Kakor v repliki upravičeno poudarja Komisija, je dodatna opredelitev namreč potrebna že, če obstaja tveganje slabega stanja. Tako tveganje pa je obstajalo že na podlagi znanih podatkov o delnih območjih telesa podzemne vode, za katera je bilo pozneje potrjeno slabo stanje.

88. Ugotoviti je torej treba, da je Španija v okviru prvega načrta upravljanja kršila člen 5 Okvirne direktive o vodah, ker ta država članica ni v skladu s točko 2.1 Priloge II zadevne direktive ugotovila tveganja, da cilji morda ne bodo doseženi, in ni predložila dodatne opredelitve v skladu s točko 2.2 Priloge II.

3. Drugi načrt upravljanja

89. Ob izteku roka iz obrazloženega mnenja dne 29. junija 2016 pa je že veljal načrt upravljanja 2016–2021 z dne 8. januarja 2016.

90. Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti se lahko v skladu s členom 258, drugi odstavek, PDEU vloži le, če zadevna država članica ne ravna v skladu z obrazloženim mnenjem Komisije v roku, ki je določen v tem mnenju.[48] Tudi obstoj neizpolnitve obveznosti je treba presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.[49]

91. Izjemoma je sicer mogoče grajati kršitve, ki so že prenehale, a imajo daljnosežne učinke.[50] V obravnavanem primeru pa kršitev člena 5 Okvirne direktive o vodah traja le toliko časa, dokler Španija ne sprejme potrebnih ukrepov.

92. Sodišče torej lahko ugotovi kršitev člena 5 Okvirne direktive o vodah le, če tudi drugi načrt upravljanja ni združljiv s to določbo.

93. Komisija v tem pogledu zatrjuje, da je Španija priznala pomanjkljivosti drugega načrta upravljanja, da je pomanjkljiva prostorska razčlenitev teles podzemne vode, da je merilnih mest premalo in da ocena odvzema podzemne vode ni popolna. Utemeljen pa je le zadnji od teh očitkov.

a) Priznanje kršitve s strani Španije

94. Komisija v repliki zastopa stališče, da je Španija priznala kršitev. Pri tem se sklicuje na to, da je Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (hidrografska konfederacija reke Guadalquivir) začela postopek, da bi za tri zadevna telesa podzemne vode, katerih količinsko stanje je slabo, razglasila „tveganje, da ne bo doseženo dobro količinsko stanje“. Ni pa razvidno, da bi ta izjava, predvidena v nacionalni zakonodaji, ustrezala dodatni opredelitvi v skladu s točko 2.2 Priloge II Okvirne direktive o vodah ali da take opredelitve brez izjave ne bi bilo.

[48] Sodbe z dne 31. marca 1992, Komisija/Italija (C-362/90, EU:C:1992:158, točka 9); z dne 27. oktobra 2005, Komisija/Italija (C-525/03, EU:C:2005:648, točka 13), in z dne 18. maja 2006, Komisija/Španija (vidra) (C-221/04, EU:C:2006:329, točki 22 in 23).

[49] Sodbe z dne 16. decembra 1997, Komisija/Italija (C-316/96, EU:C:1997:614, točka 14); z dne 6. decembra 2007, Komisija/Nemčija (C-456/05, EU:C:2007:755), in z dne 29. julija 2019, Komisija/Avstrija (Gradbeni inženirji, patentni zastopniki in veterinarji) (C-209/18, EU:C:2019:632, točka 48).

[50] Sodba z dne 27. marca 2019, Komisija/Nemčija (OTIF) (C-620/16, EU:C:2019:256, točke od 43 do 52).

b) Prostorska razčlenitev teles podzemne vode

95. Komisija v materialnem pogledu najprej graja prostorsko razčlenitev teles podzemne vode. Komisija pa ne prikaže, v kolikšni meri naj bi pri tej razčlenitvi šlo za kršitev Okvirne direktive o vodah ali zakaj naj bi preprečevala ustrezno presojo stanja podzemne vode. Ta trditev zato ni utemeljena.

c) Število merilnih mest

96. Komisija dalje zastopa stališče, da opredelitev teles podzemne vode temelji na nezadostnih znanstvenih podatkih, namreč na premajhnem številu merilnih mest.

97. Komisija pa ne navede, katerim zahtevam iz člena 5 in Priloge II Okvirne direktive o vodah ukrepi Španije glede spremljanja stanja ne zadostijo. Nikjer ne omenja posebnih določb glede spremljanja stanja voda, to pomeni člena 8 in točke 2.2 Priloge V.

98. Poleg tega tudi niso prepričljivi navedeni dokazi za zatrjevano kršitev.

99. Komisija se sklicuje na domnevne izjave v drugem načrtu upravljanja in v raziskavi za leti 2012 in 2013. Iz tega naj bi zlasti izhajalo, da za telesi podzemne vode La Rocina in Marismas de Doñana ne obstaja niti eno samo merilno mesto za merjenje gladine podzemne vode in da za vseh pet teles podzemne vode skupaj obstaja le približno 20 merilnih mest. Od teh naj bi le štiri segala v obdobje pred letom 2015.

100. Komisija pa v nasprotju s členom 57(4) Poslovnika teh dokumentov ni predložila in tudi ni podrobneje navedla, kje točno v teh dokumentih so te izjave. Poleg tega abstraktno napotuje na spletno mesto španske vlade, ki omogoča dostop do geografskih podatkov, ne da bi navedla, kako se na tem spletnem mestu do zadevnih podatkov pride.

101. Komisija s tem ne zadosti dokaznemu bremenu, ki ga ima v okviru tožbe v skladu s členom 258 PDEU. [51]

102. Trditev poleg tega nasprotuje tudi raziskavi, ki jo je omenila Komisija in ki jo je Španija predložila skupaj z odgovorom na tožbo. V njej je navedeno, da se stanje takrat obstoječega skupnega telesa podzemne vode Almonte-Marismas spremlja na 174 merilnih mestih. V primerjavi z drugimi španskimi območji naj bi tu šlo za bistveno večje število merilnih mest. [52]

103. Španija sicer izpodbija ta očitek in navaja, da naj bi se na skupnem območju Doñana uporabljalo celo 290 merilnih mest za spremljanje gladine podzemne vode, veliko več kot na vsem preostalem vodnem območju Guadalquivir. 170 teh merilnih mest naj bi izkazovalo časovne serije vse tja do leta 1994.

104. Komisija na te navedbe na odgovarja.

105. Očitke Komisije glede merilnih mest je treba torej skupno zavrniti.

[51] Glej sodbo z dne 10. novembra 2016, Komisija/Grčija (Kiparisia) (C-504/14, EU:C:2016:847, točka 112).

[52] Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Informe del estado de la Masa de agua subterránea Almonte-Marismas – Año hidrológico 2012/2013, marec 2014, str. 5 [Priloga B.2 k odgovoru na tožbo (str. 89)].

d) Pomanjkljivosti pri oceni odvzema

106. Komisija na koncu graja, da se podatek o odvzemu podzemne vode opira na ocene iz raziskave iz leta 2008, v kateri se ni upošteval nezakonit odvzem in odvzem za pitno vodo, zlasti za turistične namene na obali.

107. Španija na drugi strani poudarja kakovost te raziskave in v dupliki navaja, da je obseg odvzema za pitno vodo s 5 hm^3/na leto v primerjavi z odvzemom za potrebe kmetijstva v višini 107 hm^3/na leto majhen. Španija pa ne odgovarja na konkretne očitke Komisije glede ocene nezakonitega odvzema, temveč se v povezavi s tretjim tožbenim razlogom omejuje na to, da za Sodišče oceni obseg nezakonito namakanih površin (1100 hektarjev) in na tej podlagi število nezakonitih vodnjakov (500).

108. Te navedbe Španije ne zadoščajo za ovrženje graje Komisije. Opredelitev telesa podzemne vode, presoja tveganja, da bo njegovo količinsko stanje slabo, in razvoj potrebnih ukrepov za dosego dobrega stanja predpostavljajo celovito in točno oceno odvzema podzemne vode. Zato je treba upoštevati tudi odvzem pitne vode, ki vendarle ustreza od 4 do 5 % zakonitega odvzema za kmetijske namene. Predvsem pa je potrebno, da se nezakonit odvzem vsaj oceni in ustrezno upošteva. Brez upoštevanja teh dejavnikov ni mogoče pravilno presoditi stanja telesa podzemne vode, niti ni mogoče predvideti, ali ukrepi za vzpostavitev dobrega kvantitativnega stanja podzemnih vod in zlasti za boj proti nezakonitemu odvzemu zadoščajo.

4. Vmesni predlog

109. Španija je torej kršila člen 5(1) v povezavi s točko 2.2 Priloge II Okvirne direktive o vodah, ker pri oceni odvzema podzemne vode ni upoštevala odvzema pitne vode in nezakonitega odvzema.

D. Prepoved poslabšanja iz člena 4(1)(b)(i) Okvirne direktive o vodah

110. Komisija s prvim tožbenim razlogom graja, da Španija ni sprejela potrebnih ukrepov za preprečitev poslabšanja stanja teles podzemne vode na naravnem območju Doñana.

1. Predmet tožbenega razloga

111. Države članice glede podzemne vode v skladu s členom 4(1)(b)(i) Okvirne direktive izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles podzemne vode (prepoved poslabšanja). Države članice poleg tega v skladu s členom 4(1)(b)(ii) varujejo, izboljšujejo in obnavljajo telesa podzemne vode, da se „dobro stanje“ doseže najkasneje konec leta 2015 (obveznost izboljšanja).

112. Obravnavani tožbeni razlog se nanaša le na prepoved poslabšanja. Ta je v vsakem delu postopka, predpisanega z Okvirno direktivo o vodah, zavezujoča[53], vendar – v nasprotju z mnenjem Komisije – ni veljala že z iztekom roka za prenos Okvirne direktive o vodah dne 22.

[53] Sodba z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točki 72 in 73).

decembra 2003. Države članice namreč zavezuje šele od 22. decembra 2009, to je od dneva, do katerega so morale države članice v skladu z zadevno direktivo izdelati in uporabljati načrte upravljanja.[54]

113. Dalje, pojasniti je treba, da se očitek Komisije nanaša le na poslabšanje količinskega stanja zadevnih vodnih teles, za katero Komisija meni, da je posledica odvzema podzemne vode. Glede na dokumente, ki so na voljo, sicer obstajajo tudi težave s kemijskim stanjem podzemne vode, zlasti zaradi onesnaženja z nitrati, vendar pa Komisija v tem pogledu ne uveljavlja nobenih očitkov.

114. Na koncu je treba pripomniti, da ugotovljene pomanjkljivosti pri opredelitvi stanja podzemne vode na naravnem območju Doñana utemeljujejo dvome glede tega, da je Španija sprejela potrebne ukrepe za preprečitev poslabšanja. V tem pogledu se zdita pomembna tako v celoti napačna presoja v prvem načrtu upravljanja kot tudi neupoštevanje nezakonitega odvzema podzemne vode. Zlasti ta zadnja pomanjkljivost poleg tega otežuje celovito presojo razvoja stanja podzemne vode. Vendar pa Komisija te povezave v zvezi z očitkom poslabšanja ni vzpostavila, tako da ni predmet obravnavanega postopka.

2. Poslabšanje

115. Komisija kot dokaz za poslabšanje na eni strani navaja spremembe ocene količinskega stanja podzemne vode v prvih dveh načrtih upravljanja in na drugi strani argumente glede odvzema podzemne vode.

a) Prehod z dobrega na slabo stanje

116. Argumentacija Komisije gre najprej v tej smeri, da je Španija z načrtom upravljanja za leta 2016–2021 priznala količinsko poslabšanje stanja treh teles podzemne vode glede na načrt za predhodna leta 2009–2015. Načrt za prvo obdobje je namreč dokumentiral dobro količinsko stanje podzemne vode na območju Doñana, načrt za drugo obdobje pa slabo stanje treh zadevnih teles podzemne vode na tem območju.

117. V zvezi s to trditvijo je treba priznati, da prehod z dobrega stanja na slabo stanje pomeni poslabšanje.

118. Obravnavani razvoj pa še ne dokazuje poslabšanja stanja telesa podzemne vode. Različna presoja količinskega stanja temelji namreč na tem, da je bilo za prvo obdobje presojano skupno telo podzemne vode Almonte-Marismas, to pa je bilo za drugo obdobje razdeljeno na pet delnih teles podzemne vode, od katerih tri izkazujejo slabo stanje.

119. Nobenih indicev ni za to, da je bilo stanje teh teles podzemne vode pred razdelitvijo boljše. Nasprotno, dejanske navedbe obeh strank kažejo na to, da je to slabo stanje obstajalo že v prvem obdobju in tudi že prej, ampak je bilo z združitvijo z dvema drugima telesoma podzemne vode v eno samo veliko telo podzemne vode[55] prikrito, torej „razvodeneno“.

[54] Sodbi z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točki 53 in 56), in z dne 4. maja 2016, Komisija/Avstrija (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, točka 49).

[55] V zvezi s tem glej zgoraj točki 21 in 22.

120. Komisija tako v repliki navaja, da se je že pred sprejetjem prvega načrta upravljanja razmišljalo o tem, da bi se stanje skupnega telesa podzemne vode Almonte-Marismas ocenilo za slabo. Temu ustreza navedba Španije, v skladu s katero je stanje teh teles podzemne vode posledica rabe zemljišč že v času, ko se Okvirna direktiva o vodah še ni uporabljala.

121. Te navedbe Komisije torej ne dokazujejo poslabšanja stanja telesa podzemne vode.

b) Poslabšanje slabega stanja

122. Zato je treba preučiti, ali je Komisija prikazala, da se je slabo stanje treh teles podzemne vode še poslabšalo.

i) Pojem poslabšanja

123. Za to je najprej treba pojasniti, pod katerimi pogoji gre za poslabšanje slabega količinskega stanja telesa podzemne vode v smislu člena 4(1)(b)(i) Okvirne direktive o vodah.

124. Sodišče je do sedaj odločilo le, da se tudi slabo stanje teles podzemne vode lahko še dodatno poslabša [56] in da mora biti prag, katerega prekoračitev pomeni kršitev obveznosti preprečitve poslabšanja stanja vodnega telesa, čim nižji. [57]

125. Spomniti je treba tudi na to, da je predmet varstva te prepovedi poslabšanja drug kot pa v primeru prepovedi poslabšanja iz Direktive o habitatih. Člen 6(2) Direktive o habitatih varuje določene habitate in vrste, obravnavana prepoved poslabšanja iz člena 4(1)(b)(i) Okvirne direktive o vodah pa na drugi strani količinsko stanje telesa podzemne vode. Zato iz že ugotovljene kršitve člena 6(2) Direktive o habitatih še ne izhaja kršitev člena 4(1)(b)(i) Okvirne direktive o vodah.

126. Za poslabšanje količinskega stanja telesa podzemne vode bi se lahko intuitivno, v skladu z mnenjem Komisije, določilo, da je odvisno od razvoja količine podzemne vode, torej gladine podzemne vode v tleh. V skladu s tem bi v primeru njenega znižanja, torej zmanjšanja količine podzemne vode, šlo za poslabšanje količinskega stanja. Ob takem razumevanju bi prepoved poslabšanja prepovedovala, da bi se odvzelo več podzemne vode, kot pa bi se je obnovilo. To se v skladu z načrtom upravljanja 2016–2021 dogaja vsaj v primeru dveh zadevnih teles podzemne vode. [58]

127. Prenehanje prekomernega odvzema podzemne vode pa je že cilj *obveznosti izboljšanja* iz člena 4(1)(b)(ii) Okvirne direktive o vodah, katere kršitve Komisija ne uveljavlja. V skladu z njo je namreč treba zagotoviti ravnotežje med odvzemanjem in obnavljanjem podzemne vode. To ravnotežje med drugim ustreza opredelitvi dobrega količinskega stanja v prvem stavku točke 2.1.2 Priloge V, ki ga je treba v skladu z obveznostjo izboljšanja zagotoviti.

[56] Sodbi z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 69), in z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točke 97, 98 in 110).

[57] Sodbi z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 67), in z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točka 101).

[58] Glej točko 22 zgoraj.

128. Bilo pa bi protislovno, če bi zakonodajalec s prepovedjo poslabšanja in obveznostjo izboljšanja določil dve obveznosti, ki obe prepovedujeta odvzem podzemne vode, ki presega obnavljanje podzemne vode.

129. Roka za prenos teh dveh obveznosti ponazarjata to protislovje. Drugače kakor prepoved poslabšanja, ki jo je treba upoštevati že od konca leta 2009, je bilo treba obveznost izboljšanja izpolniti šele v letu 2015. Poleg tega člen 4(4) pod določenimi pogoji dovoljuje podaljšanje tega prehodnega roka vse v leto 2027 in Španija to podaljšanje tudi uveljavlja.

130. Prepoved poslabšanja torej pri slabem kvantitativnem stanju podzemne vode ne more zahtevati, da se odvzem podzemne vode zmanjša v tolikšni meri, da se doseže ravnotežje med odvzemom podzemne vode in njeno obnovo, torej da se odvzame manj vode, kot pa se je obnovi. Zahteva lahko le, da se ne odvzame še več vode kot doslej, da se vzroki za slabo stanje ne bi še dodatno poslabšali.

131. Nasprotno preprostega znižanja gladine podzemne vode, torej zmanjšanja zalog podzemne vode, še ni mogoče šteti za poslabšanje. Do takega znižanja oziroma zmanjšanja namreč nujno pride, kadar je odvzem večji od obnove.

132. Kontrolni razmislek, kako bi izgledalo *izboljšanje* še naprej slabega stanja, ta rezultat potrjuje: takega izboljšanja ni mogoče omejiti na položaj, da se odvzem skrči na količino nove podzemne vode, kajti tedaj bi bilo že doseženo dobro količinsko stanje vode. Nasprotno je treba vsako zmanjšanje odvzema šteti za izboljšanje, tudi če se še naprej odvzema več vode, kot se je obnovi. Kljub temu bi tudi v tem primeru gladina podzemne vode z veliko verjetnostjo še naprej upadala. Španija sicer navaja, da je do takih izboljšanj prišlo zaradi prenehanja obratovanja nekega velikega kmetijskega gospodarstva.

133. S tem tako opredelitev dobrega količinskega stanja kot tudi razmerje med prepovedjo poslabšanja in obveznostjo izboljšanja vodita k le malo intuitivnemu rezultatu, da ne znižanje gladine podzemne vode ne prekomerni odvzem podzemne vode iz telesa podzemne vode, katerega količinsko stanje ni dobro, sama zase ne utemeljujeta poslabšanja stanja telesa podzemne vode.

134. Nadaljnje poslabšanje v okviru slabega stanja bi namreč predpostavljalo stopnjevanje tekočega deficita, torej *vse večjo* prekomerno rabo.

135. Obravnavani primer ponazarja, da je to restriktivno razumevanje prepovedi poslabšanja najverjetneje posledica zakonodajalčevih ekonomskih preudarkov. Kakor skrbi Španijo, bi takojšnje prenehanje prekomernega odvzema v letu 2009 namreč povzročilo občutno škodo zlasti v kmetijstvu. Prehodni roki pa nasprotno omogočajo, da bi se iskale rešitve, ki upoštevajo interese kmetijstva, na primer dovajanje površinskih voda iz drugih območij ali tehnični ukrepi za prihranek vode. Pri tem je funkcija prepovedi poslabšanja preprečitev širjenja škodljivih praks, na primer povečanega odvzema podzemne vode za namakanje dodatnih površin.

136. Dopolnitev opredelitve dobrega količinskega stanja v drugem stavku točke 2.1.2 Priloge V Okvirne direktive o vodah ne vpliva na to restriktivno razlago prepovedi poslabšanja. V skladu s to določbo se telo podzemne vode v dobrem stanju zaradi antropogenih posegov, to pomeni človekovih posegov, ne sme spremeniti tako, da bi to povzročilo (zlasti):

– nedoseganje okoljskih ciljev, določenih po členu 4, za z njim povezane površinske vode,

– kakršno koli pomembno poslabšanje stanja takih voda, ali

– kakršne koli pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, neposredno odvisnih od telesa podzemne vode.

137. Poleg tega je v tem delu opredelitve govora še o spremembah smeri toka podzemne vode, vendar pa take spremembe v obravnavanem primeru niso predmet razprave.

138. Navedene značilnosti so kakovostne narave in v tem pogledu dopolnjujejo količinsko obravnavo v skladu s prvim stavkom točke 2.1.2 Priloge V Okvirne direktive o vodah. Telo podzemne vode, zaradi katerega pride do kršitve katerega od teh meril, je ne glede na količinsko obravnavo v slabem stanju.

139. Vendar pa poslabšanj površinskih voda in kopenskih ekosistemov, omenjenih v drugi in tretji alinei drugega stavka točke 2.1.2 Priloge V Okvirne direktive o vodah, ni dopustno enačiti s poslabšanjem količinskega stanja zadevnega telesa podzemne vode. Ti poslabšanji lahko sicer sami kršita druge prepovedi poslabšanja, določene s pravom Unije, na primer prepoved poslabšanja površinskih voda v skladu s členom 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah ali prepoved poslabšanja ohranitvenih območij v skladu s členom 6(2) Direktive o habitatih. V povezavi s stanjem teles podzemne vode pa so taka poslabšanja le znak za to, da je to telo podzemne vode v slabem stanju.

140. Taki znaki lahko poleg tega v nekaterih primerih dokazujejo, da se količinsko stanje telesa podzemne vode poslabšuje s tem, da preide z dobrega stanja v slabo. Izključiti tudi ni možno, da lahko v določenih primerih nakazujejo nadaljnje poslabšanje telesa podzemne vode, katerega količinsko stanje je že slabo. Za to pa ne zadoščajo preprosta poslabšanja površinskih voda in kopenskih ekosistemov, kajti ta so pričakovana pri nadaljnjem zniževanju gladine podzemne vode. To velja tako pri nespremenjenem odvzemu, pa tudi še tedaj, kadar se gladina podzemne vode znižuje počasneje, ker se odvzem že zmanjšuje. Poslabšanja površinskih voda in kopenskih ekosistemov nasprotno šele tedaj nakazujejo na poslabšanje količinskega stanja podzemne vode, kadar tako hitro napredujejo, da je treba izhajati iz povečanega prekomernega odvzema podzemne vode.

ii) Navedbe glede bilance odvzema

141. Glede prekomernega odvzema podzemne vode obstajajo indici za trajno prekomerno rabo, ni pa bilo prikazano, da bi se prekomerna raba povečevala. Le tako povečevanje pa bi utemeljevalo kršitev prepovedi poslabšanja.[59]

142. Komisija se sklicuje na različne dokumente španskih organov, na primer na poročilo Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (hidrografska konfederacija reke Guadalquivir) o stanju vodonosnika regije Doñana za hidrološko leto 2015/2016. Konfederacija je v sklepih opozorila na to, da „bi ohranitev trenutne ravni in vrste rabe virov podzemne vode […] ogrožala dobro stanje tega vodonosnika in kopenskih ekosistemov, ki so od njega odvisni, na kar kaže dejstvo, da tri od petih teles podzemne vode, ki tvorijo sistem, ne dosegajo dobrega količinskega stanja“.[60] Tudi Defensor del Pueblo de España (varuh človekovih pravic, Španija) je v sklepu z dne

[59] Glej točko 134 zgoraj.

[60] Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Informe de estado de los acuíferos del entorno de Doñana – Año hidrológico 2015/2016, april 2017 [Priloga A.15 k tožbi (str. 674 prilog)].

10. avgusta 2018 konfederaciji predlagal, naj telesa podzemne vode Almonte, Marismas in Rocina razglasi za vodonosnik, katerega raba je prekomerna, in naj povodja, različne instrumente načrtovanja za vodne vire, kmetijsko dejavnost ter varstvo naravnih habitatov usklajuje v enem akcijskem programu, da bi se zagotovila trajnostna raba virov.[61] Konfederacija je v skladu z navedbami obeh strank kot odziv na ta predlog začela postopek, da bi za omenjena tri telesa podzemne vode razglasila „tveganje nedoseganja dobrega količinskega stanja“.

143. Španija v odgovoru na tožbo tej specifični navedbi Komisije ne nasprotuje, temveč izrecno poudarja, da obstoječe težave izhajajo iz časa pred začetkom uporabe Okvirne direktive o vodah in da so pristojni organi že vložili veliko truda za izboljšanje položaja.

144. Španija pa vsaj za telesi podzemne vode Rocina in Marismas navaja, da odvzem presega razpoložljive vire podzemne vode, namreč za 34 % in 7 %. Komisija v repliki poudarja, da poročila o stanju vodonosnika v letih 2013–2017, ki jih je Španija predložila v okviru odgovora na tožbo, prikazujejo njegovo prekomerno izkoriščanje. Španija v dupliki priznava, da se količina podzemne vode v treh telesih podzemne vode v slabem stanju zmanjšuje bolj, kot pa bi bilo to pričakovati zgolj na podlagi manjšega obsega padavin.

145. Te navedbe gredo – podobno kot mnogi znaki v zvezi s prepovedjo poslabšanja v skladu z Direktivo o habitatih –[62] v to smer, da je stanje vsaj treh teles podzemne vode slabo. Prav tako kot v primeru prepovedi poslabšanja v skladu z Direktivo o habitatih pa to slabo stanje še ne pomeni, da se je stanje poslabšalo v upoštevnem obdobju.[63] Španija nasprotno zagovarja stališče, da je v mnogih točkah že prišlo do izboljšanja.

146. Komisija torej na koncu ni dokazala, da se obseg prekomernega odvzema podzemne vode povečuje.

iii) Navedbe glede površinskih voda in kopenskih ekosistemov

147. Komisija poleg tega zastopa stališče, da je prišlo do poslabšanja stanja površinskih voda in kopenskih ekosistemov, kar naj bi dokazovalo poslabšanje količinskega stanja telesa podzemne vode.

148. Pri tem se navezuje zlasti na poslabšanje stanja habitatnih tipov, ki utemeljuje kršitev prepovedi poslabšanja v skladu s členom 6(2) Direktive o habitatih.[64]

149. S tem pa Komisija le prikaže, da obstajajo indici za slabo stanje zadevnih teles podzemne vode, ne pa tudi tega, da se to stanje dodatno poslabšuje.

150. Zato je treba zavrniti tudi to smer argumentacije Komisije in torej očitek poslabšanja v celoti.

[61] Sugerencia: Protección del agua subterránea de Almonte, Marismas y Rocina, en Doñana. Declaración de acuífero sobre explotado y aprobar un programa de actuación que garantice su uso sostenible, queja número 17012981, 10. avgust 2018 [Priloga A.16 k tožbi (str. 870 prilog)].

[62] Glej točke od 50 do 57 zgoraj.

[63] Glej točke od 59 do 62 zgoraj.

[64] Glej točke od 50 do 57 zgoraj.

c) Utemeljitev poslabšanja

151. Če bo Sodišče vendarle ugotovilo poslabšanje količinskega stanja teles podzemne vode, ki so predmet spora, je treba obravnavati utemeljitev.

152. Španija navaja, da je v načrtu upravljanja 2016–2021 uporabila izjemo v skladu s členom 4(4) Okvirne direktive o vodah in na tej podlagi preložila rok za uresničitev ciljev kakovosti iz člena 4(1)(b) na leto 2022 oziroma leto 2027. To naj bi bilo potrebno zato, ker naj se Direktiva o nitratih ne bi upoštevala v zadostni meri in ker naj ne bi bilo mogoče zmanjšati obsega površin, ki se uporabljajo za kmetijstvo.[65]

153. Kot je na ustni obravnavi ustrezno pojasnila Komisija, ta navedba za obravnavani tožbeni razlog ni upoštevna, kajti člen 4(4) Okvirne direktive o vodah ne more utemeljiti poslabšanja stanja podzemne vode. To izhaja že iz prepovedi poslabšanja v členu 4(1)(b)(i). Tam je določeno, da ta prepoved velja ob uporabi člena 4(6) in (7), brez vpliva na člen 4(8) in ob uporabi člena 11(3)(j). Drugače kakor v primeru obveznosti izboljšanja iz člena 4(1)(b)(ii) pa se člen 4(4) tam ne omenja. Poleg tega tudi člen 4(4) določa, da je podaljšanje prehodnega obdobja dopustno le, če ne pride do nadaljnjega poslabšanja stanja prizadetega vodnega telesa.

154. Poslabšanje se torej lahko utemelji le v skladu s členom 4(7) Okvirne direktive o vodah.[66] Te utemeljitve pa Španija glede na njene navedbe na ustni obravnavi izrecno ne uveljavlja. Zato nadaljnja presoja njenih pogojev ni potrebna.

155. Če bo Sodišče ugotovilo poslabšanje stanja podzemne vode, to poslabšanje torej ne bi bilo utemeljeno.

3. Vmesni predlog

156. Na podlagi preudarkov glede uporabe prepovedi poslabšanja pa je treba očitek njene kršitve zavrniti.

E. Programi ukrepov v skladu s členom 11 Okvirne direktive o vodah

157. Komisija s svojim tretjim tožbenim razlogom na koncu zastopa stališče, da Španija v načrt upravljanja z vodnim območjem Guadalquivir ni vključila ustreznih osnovnih in dopolnilnih ukrepov in s tem ni izpolnila obveznosti iz člena 11(1), (3)(a), (c) in (e) ter (4) Okvirne direktive o vodah.

158. Vsaka država članica v skladu s členom 11(1) Okvirne direktive o vodah za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja na njenem ozemlju zagotovi uvedbo programa ukrepov, ob upoštevanju rezultatov analiz, ki jih predpisuje člen 5, da se dosežejo cilji, določeni po členu 4.

[65] Str. 19 priloge VIII k drugemu načrtu upravljanja.

[66] Sodbe z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 50); z dne 4. maja 2016, Komisija/Avstrija (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, točka 64), in z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točka 75).

159. V členu 11(3)(a), (c) in (e) Okvirne direktive o vodah so navedeni nekateri osnovni ukrepi, ki jih morajo vsebovati ti programi ukrepov. Odstavek 4 zadeva dopolnilne ukrepe, ki se oblikujejo in izvajajo poleg osnovnih ukrepov.

160. Očitki, združeni v tem tožbenem razlogu, se prav tako kot očitki glede ciljev iz člena 4 Okvirne direktive o vodah nanašajo na različne skupke vprašanj.

161. Komisija se v svoji kritiki osredotoča zlasti na posamezne ukrepe za vzpostavitev dobrega količinskega stanja zadevnih teles podzemne vode, torej na prenos obveznosti izboljšanja v skladu s členom 4(1)(b)(ii) Okvirne direktive o vodah. Ti očitki pa niso prepričljivi (podrazdelek 1).

162. Poleg tega pa člen 4(1)(c) Okvirne direktive o vodah utemeljuje obveznosti za zadevna zavarovana območja v skladu z Direktivo o habitatih, ki jih je prav tako treba upoštevati v okviru člena 11 Okvirne direktive o vodah. Eden od očitkov Komisije spada v to kategorijo. Ta očitek je utemeljen (podrazdelek 2).

1. Posamezni ukrepi za prenos obveznosti izboljšanja in prepovedi poslabšanja iz Okvirne direktive o vodah

163. Stranki sta v sporu glede različnih predvidenih ukrepov za izboljšanje količinskega stanja podzemne vode, vendar pa ta razprava ni smiselna.

164. Program ukrepov mora omogočati vzpostavitev dobrega stanja v okviru predvidenih rokov. Kako država članica doseže ta rezultat, je prepuščeno njej, če pri tem ne krši nobenih specifičnih obveznosti, ki jih določa pravo Unije. Če Komisija meni, da program ni zadosten, mora posledično prikazati, da ukrepi skupno ne zadoščajo. Izhodišče za tak očitek bi bila na primer lahko že ugotovljena kršitev člena 5 Okvirne direktive o vodah, kajti na podlagi nepopolnih podatkov o telesu podzemne vode skorajda ni mogoče razviti primernih ukrepov. Očitki Komisije pa ne grejo v tej smeri.

165. Komisija namreč graja posamezne ukrepe, ne da bi prikazala, da vse te pomanjkljivosti skupaj onemogočajo dosego ciljev iz člena 4 Okvirne direktive o vodah. Posamezne ukrepe pa lahko Komisija izolirano načelno graja le zaradi kršitev drugih določb. Očitki Komisije pa ne grejo v to smer, prav tako pa se tudi ne sklicuje na specifične zahteve, ki bi lahko izhajale iz člena 11(3)(a), (c) in (e) ter (4) Okvirne direktive o vodah.

166. Že zato ta tožbeni razlog ni utemeljen.

167. Le če se Sodišče ne bo strinjalo s tem stališčem in bo kljub temu obravnavalo očitke proti posameznim ukrepom, neodvisnim od zavarovanih območij, bom te v nadaljevanju preučila. Vsekakor pa niso upoštevne navedbe, ki se nanašajo na čas po izteku roka iz obrazloženega mnenja dne 29. junija 2016.[67]

a) Legalizacija

168. Komisija očita, da je Španija za namakanje površin prvič izdala dovoljenje, ko so se te v letu 2004 že namakale. Že takratni odvzem naj bi bil preobsežen in naj se zdaj ne bi smel dovoliti.

[67] V zvezi s tem glej točko 90 zgoraj.

169. Komisija pa s tem vprašanje, v kolikšni meri nacionalno pravo priznava legitimno pričakovanje glede načelnega nadaljevanja namakanja, zamenjuje z vprašanjem, ali in kako je treba obseg namakanja skupno zmanjšati. Če Španija z navedenim prvim dovoljenjem regulira obstoječe prakse, to še ne pomeni, da ne pride do potrebnega zmanjšanja. Tako lahko Španija na primer odvzem kljub temu zmanjša s tem – kakor se je zgodilo vsaj v enem primeru – da kupi kmetijske površine in preneha z opravljanjem dejavnosti. Na drugi strani se ne zdi nujno, da je treba potrebno zmanjšanje izvesti ravno na račun kmetov, ki še nimajo formalnega dovoljenja, vendar pa lahko na podlagi nacionalnega prava uveljavljajo legitimno pričakovanje glede tega, da se bo namakanje lahko nadaljevalo.

b) Dodeljevanje sredstev

170. Komisija graja tudi dodeljevanje sredstev. 50 % razpoložljivega proračuna naj bi bilo namenjenih izboljšanju in konsolidaciji načrtov namakanja, le 0,34 % pa zaprtju nezakonitih vodnjakov in 1,12 % spremljanju stanja. Komisija pa ne navede, na podlagi katerih meril je treba preučiti primerno porazdelitev sredstev, kaj šele, kakšen dokaz je potreben za kršitev takih meril.

171. Navedbe Španije glede nadzornih in sankcijskih ukrepov po izteku roka iz obrazloženega mnenja sicer kažejo na to, da se izvajajo obsežni nadzori in prav tako sankcionirajo kršitve.

c) Dovajanje površinske vode za namene namakanja

172. Komisija dalje graja, da Španija za zmanjšanje odvzema podzemne vode predvideva dovajanje površinske vode s sosednjih območij. Različni očitki Komisije, ki se nanašajo na ta ukrep, pa na koncu niso utemeljeni.

173. Če Komisija zastopa stališče, da se s takim ukrepom obremenitev le prerazdeli, sicer ni mogoče izključiti, da je tak očitek ustrezen. Vendar pa Komisija ni grajala in prikazala poslabšanja stanja zadevnih površinskih voda.

174. Komisija tudi navaja, da se kemijsko stanje podzemne vode s tem ukrepom ne izboljšuje. Vendar pa ni razvidno, da bi bila kršitev, povezana s kemijskim stanjem, predmet obravnavanega postopka. Poleg tega ta navedba ne bi izključevala, da bi Španija sprejela druge ustrezne ukrepe za izboljšanje kemijskega stanja podzemne vode.

175. Le malo prepričljiv je argument Komisije, da se stanje ekosistemov, odvisnih od podzemne vode, z dovajanjem vode ne izboljšuje. Če dovajanje površinske vode zmanjšuje porabo podzemne vode in s ponikanjem morda celo prispeva k obnavljanju podzemne vode, to namreč tem ekosistemom koristi.

176. Komisija poleg tega zatrjuje, da se je v pričakovanju takega dovajanja odvzelo še več podzemne vode in za potrditev tega stališča navaja časovno omejeno dovoljenje za namakanje 504 hektarjev kmetijskih površin. V skladu z navedbami Španije, ki niso bile izpodbijane, pa gre pri tem za površine, ki so bile že do sedaj namakane, in zgolj za s tem povezano regulacijo.

177. Komisija na koncu ugovarja, da infrastruktura za dovajanje vode še ni pripravljena. Narava programa ukrepov pa je taka, da je tega treba uresničevati postopoma, da bi se do določenega datuma dosegel zastavljeni rezultat.

2. Preprečitev vplivov na ohranitveno območje – odvzem vode pri Matalascañasu

178. Komisija poleg tega graja, da niso bili sprejeti nobeni ukrepi za rešitev težav, ki izvirajo iz odvzema vode za potrebe Matalascañasa.

179. To naselje leži v neposredni bližini ohranitvenega območja ZEPA/LIC ES0000024 Doñana na obali in ima izrazito turističen značaj. Tamkajšnji odvzem vode v obsegu 2,5 hm^3/na leto sicer v primerjavi s skupnim odvzemom ni posebno obsežen, vendar pa se v različnih znanstvenih prispevkih navaja kot možni vzrok za poslabšanje razširjenosti prednostnega habitatnega tipa 3170*, sredozemski občasni ribniki, v okolici. [68]

180. Tak vpliv na zavarovane habitatne tipe iz Direktive o habitatih je pomemben za program ukrepov v skladu s členom 11 Okvirne direktive o vodah, saj bi morale države članice v skladu s členoma 4(1)(c) in 6 ter Prilogo IV Okvirne direktive o vodah dodatno k splošnim ciljem kakovosti vode do leta 2015 doseči tudi skladnost z vsemi standardi in cilji, določenimi za zadevna zavarovana območja. Zato mora biti predmet programa ukrepov tudi prenehanje že ugotovljenega slabšanja stanja zavarovanih habitatnih tipov, na primer občasnih ribnikov. [69]

181. Ta specifična obveznost se razlikuje od obveznosti sprejetja ukrepov za dosego splošnega dobrega stanja voda, saj zahteva varstvo določenih habitatov znotraj ohranitvenih območij, ki so bila kot taka določena. To, da Komisija ni prikazala, zakaj ukrepi skupno ne zadoščajo za vzpostavitev dobrega količinskega stanja podzemne vode na naravnem območju Doñana, torej ne vpliva na to specifično obveznost.

182. V tem pogledu namreč zadošča, da je Komisija že dokazala verjetnost pomembnega vpliva na zavarovane habitate na ohranitvenih območjih v skladu z Direktivo o habitatih. Ta verjetnost se zlasti nanaša na razširjenost prednostnega habitatnega tipa 3170*, sredozemski občasni ribniki, v bližini Matalascañasa.

183. Španija tem navedbam nasprotuje z raziskavo, iz katere naj bi izhajalo, da odvzem vode pri Matalascañasu ne vpliva na določen ribnik, to je Laguno Santa Olalla. Ta ugotovitev pa ne izključuje, da obstaja vpliv na druge občasne ribnike, ki ležijo bliže zadevnemu kraju ali ki so odvisni od drugih tokov podzemne vode.

184. Španija bi torej morala v programu predvideti ustrezne ukrepe za preprečitev slabšanja stanja zavarovanih habitatnih tipov prek odvzema podzemne vode.

185. Dvomi glede poslabšanja na drugi strani ne utemeljujejo popolne odsotnosti sprejetja ukrepov. Prvi ustrezni ukrep bi bila namreč vsaj presoja, že omenjena v povezavi s kršitvijo prepovedi poslabšanja iz Direktive o habitatih, ali obstaja vpliv na zavarovane habitatne tipe. [70] Pokazala bi lahko, ali so potrebni nadaljnji ukrepi.

[68] Manzano, M., in Custodio, E., El acuífero de Doñana y su relación con el medio natural, v: García-Novo F. in Marín C. (ur.) *Doñana, Agua y Biosfera*, Confederación hidrográfica del Guadalquivir, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2016, str.133 (137) (Priloga A.21 [str. 932] tožbe), sporočilo španskega Consejo Superior de Investigaciones Científicas (vrhovni svet za znanstvene raziskave) andaluzijskemu varuhu človekovih pravic (Priloga A.26 [str. 1259 {1262}] tožbe), Tragsatec, *Seguimiento por teledetección de la superficie inundada de las lagunas de los mantos eólicos de Doñana y de la masa vegetal de su entorno* (maj 2016), str. 53, (Priloga B.9 [str. 1195 {1247}] odgovora na tožbo).

[69] Glej točko 48 zgoraj in naslednje.

[70] Glej točki 73 in 74 zgoraj.

3. Vmesni predlog

186. Španija je torej kršila člen 11 v povezavi s členom 4(1)(c) Okvirne direktive o vodah, ker program ukrepov v okviru načrta upravljanja 2016–2021 ne določa ukrepov za preprečitev vpliva na zavarovane habitatne tipe na ohranitvenem območju ZEPA/LIC ES0000024 Doñana prek odvzema vode za potrebe Matalascañasa.

VI. Stroški

187. Predlog Komisije o stroških in dejstvo, da Španija takega predloga ni vložila, nimata praktičnih učinkov. V skladu s členom 138(3) Poslovnika namreč vsaka stranka krije svoje stroške, če vsaka od njiju – kakor v obravnavanem primeru – uspe samo deloma.

VII. Predlog

188. Sodišču zato predlagam, naj odloči tako:

1. Kraljevina Španija je kršila člen 6(2) Direktive 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, saj je Evropska komisija dokazala verjetnost, da odvzem podzemne vode od 19. julija 2006 dalje pomembno vpliva na zavarovane habitatne tipe na ohranitvenih območjih ZEPA/LIC ES0000024 Doñana, ZEPA/LIC ES6150009 Doñana Norte y Oeste in ZEPA ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer.

2. Kraljevina Španija je kršila člen 5(1) v povezavi s točko 2.2 Priloge II Direktive 2000/60/ES o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, ker pri oceni odvzema podzemne vode ni upoštevala odvzema pitne vode in nezakonitega odvzema.

3. Kraljevina Španija je kršila člen 11 v povezavi s členom 4(1)(c) Direktive 2000/60, ker program ukrepov v okviru Plan Hidrológico del Guadalquivir 2016–2021 (načrt upravljanja povodja za vodno območje Guadalquivir 2016–2021) ne določa ukrepov za preprečitev vpliva na zavarovane habitatne tipe na ohranitvenem območju ZEPA/LIC ES0000024 Doñana prek odvzema vode za potrebe Matalascañasa.

4. V preostalem se tožba zavrne.

5. Evropska komisija in Kraljevina Španija krijeta vsaka svoje stroške.

[i] — Točka 142 in opomba 61 tega besedila sta bili jezikovno popravljeni po njegovi prvotni objavi na spletu: v obeh primerih ne gre za varuha človekovih pravic za avtonomno skupnost Andaluzijo temveč za varuha človekovih pravic za Španijo.