URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

28. Juni 2007 *

In der Rechtssache C-235/04

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 4. Juni 2004,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. van Beek und G. Valero Jordana als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, der Richter P. Kūris (Berichterstatter) und J. Klučka, der Richterin R. Silva de Lapuerta und des Richters L. Bay Larsen,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Juni 2006,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 14. September 2006

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1) in der insbesondere durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (ABl. L 223, S. 9) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 79/409) verstoßen hat, dass es zahlen- und flächenmäßig nicht genügend Gebiete zu Vogelschutzgebieten (im Folgenden:

Schutzgebiete) erklärt hat, um allen in Anhang I der Richtlinie 79/409 aufgezählten Vogelarten sowie den nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten Schutz zu bieten.

Rechtlicher Rahmen

2 Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 79/409 bestimmt:

„Diese Richtlinie betrifft die Erhaltung sämtlicher wildlebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf welches der Vertrag Anwendung findet, heimisch sind. Sie hat den Schutz, die Bewirtschaftung und die Regulierung dieser Arten zum Ziel und regelt die Nutzung dieser Arten."

3 Art. 2 der Richtlinie 79/409 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird."

4 Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 lautet:

„(1) Auf die in Anhang I aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu berücksichtigen:

a) vom Aussterben bedrohte Arten,

b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,

c) Arten, die wegen ihres geringen Bestands oder ihrer beschränkten örtlichen Verbreitung als selten gelten,

d) andere Arten, die aufgrund des spezifischen Charakters ihres Lebensraums einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

Bei den Bewertungen werden Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei."

Vorverfahren

5 Nach mehreren Beschwerden wies die Kommission das Königreich Spanien mit Mahnschreiben vom 26. Januar 2000 darauf hin, dass die Richtlinie 79/409 nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sei, weil zahlen- und flächenmäßig nicht genügend Schutzgebiete ausgewiesen worden seien.

6 Da die Kommission die Antworten der spanischen Behörden sowie die Informationen und Vorschläge zur Ausweisung neuer Schutzgebiete, die ihr in der Zeit vom 18. Mai 2000 bis zum 10. Januar 2001 übermittelt wurden, nicht für überzeugend hielt, erließ sie am 31. Januar 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie das Königreich Spanien aufforderte, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich seien, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten ab ihrer Zustellung nachzukommen; diese Frist wurde bis zum 3. Mai 2001 verlängert.

7 Die spanischen Behörden antworteten mit Schreiben vom 17. April und vom 15. Mai 2001 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme und übermittelten in der Zeit vom 28. Mai 2001 bis zum 25. Oktober 2002 ergänzende Informationen sowie Angaben zu Ausweisungen und Erweiterungen von Schutzgebieten.

8 Nach einer Analyse aller dieser Antworten beschloss die Kommission im Januar 2003, den Gerichtshof anzurufen, da sie der Ansicht war, dass die Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen, Kanaren, Kastilien-Leon, Kastilien-La Mancha und Madrid noch nicht allen Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 nachgekommen seien und dass die Autonomen Gemeinschaften Asturien, Katalonien, Extremadura, Galizien und Valencia in völlig ungeeigneter und unzureichender Weise Schutzgebiete ausgewiesen hätten.

9 Die spanischen Behörden übermittelten der Kommission in der Zeit vom 13. Januar 2003 bis zum 5. April 2004 weiter Vorschläge zur Ausweisung von Schutzgebieten, Akten über die Neubestimmung und Erweiterung des Schutzgebietsnetzes mit verschiedenen aktualisierten und um Karten ergänzten Daten sowie Informationen zur Lage der Vogelarten.

10 Nach einer Analyse aller dieser Antworten ist die Kommission zu der Ansicht gelangt, dass der Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409 fortbestehe, und hat am 4. Juni 2004 die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

11 Mit ihrer Klage macht die Kommission geltend, das Königreich Spanien habe im Hinblick auf die Ziele des Schutzes der in Anhang I der Richtlinie 79/409 aufgezählten Vogelarten und der nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig nicht genügend Schutzgebiete ausgewiesen.

12 Da die Kommission ihre Klage in der mündlichen Verhandlung in Bezug auf die Autonome Gemeinschaft Extremadura zurückgenommen hat, betrifft das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren nur die Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen, Kanaren, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia.

Zur Ausweisung von Schutzgebieten

Vorbringen der Parteien

13 Die Kommission meint, das Königreich Spanien habe, wenn man die für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete zugrunde lege, die in dem 1998 veröffentlichten ornithologischen Bestandsverzeichnis (im Folgenden: IBA 98) aufgeführt seien, flächen- und zahlenmäßig nicht genügend Schutzgebiete ausgewiesen.

14 Die spanische Regierung tritt der Bezugnahme auf das IBA 98 entgegen. Diesem Verzeichnis komme nicht derselbe Wert zu wie dem 1989 veröffentlichten *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (Bestandsverzeichnis bedeutender Vogellebensräume in der Europäischen Gemeinschaft, im Folgenden: IBA 89), denn es sei nicht gewährleistet, dass die Ergebnisse der entsprechenden Bestandsaufnahme zuträfen, da sie von der Kommission weder in Auftrag gegeben noch überwacht worden sei.

15 Das IBA 98 sei ausschließlich auf Initiative der Sociedad Española de Ornitología (spanische Gesellschaft für Ornithologie, im Folgenden SEO/Birdlife) erarbeitet worden, die beschlossen habe, das IBA 89 einseitig zu ändern, um die Zahl und die Fläche der in Spanien zu schützenden Gebiete zu erhöhen. Allerdings habe keine für die Umwelt zuständige Verwaltung die Erstellung dieses Verzeichnisses überwacht, um die Genauigkeit und Richtigkeit der entsprechenden Daten zu gewährleisten. Dass das IBA 98 zahlen- und vor allem flächenmäßig mehr neue zu schützende

Gebiete verzeichne als das IBA 89, lasse sich demnach weder rechtfertigen noch überprüfen.

16 Weiterhin erlaube das IBA 98 wegen der Verwendung unvollständiger Informationen keine korrekte Abgrenzung der für die Erhaltung der Vogelarten bedeutenden Gebiete. Auch seien die zur Abgrenzung der Schutzgebiete herangezogenen Kriterien unangemessen und von geringem ornithologischem Wert und stünden nicht im Einklang mit der Richtlinie 79/409.

17 Ferner würden die Zählungen und die zahlreichen Populationsschätzungen, die für alle für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete vorgenommen worden seien, nicht durch bibliografische Nachweise untermauert, was jede Überprüfung oder Abgleichung der Daten unmöglich mache. Im Übrigen habe die SEO/Birdlife ausdrücklich anerkannt, dass die Quellen der ornithologischen Daten nicht für jedes dieser Gebiete angegeben worden seien.

18 Auch die von der SEO/Birdlife vorgenommene Abgrenzung zu schützender Gebiete weise aufgrund der fehlenden bibliografischen Nachweise und der schlechten Qualität der herangezogenen Informationen schwere Mängel auf. Die IBA 98 genüge damit in Bezug auf die Exaktheit der Daten und die Genauigkeit der herangezogenen Kriterien nicht den Mindestanforderungen an eine wissenschaftliche Arbeit.

19 Schließlich habe es die SEO/Birdlife untersagt, ohne ausdrückliche Genehmigung ihrerseits die Informationen, die sie zur Bestimmung und Abgrenzung der für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete verwendet habe, an die Autonomen Gemeinschaften weiterzuleiten, die für die Umweltverwaltung zuständig seien.

20 Nach Ansicht der Kommission beruht das IBA 98 auf den am besten dokumentierten und genauesten Grundlagen, die für die Festlegung der für das Überleben und die Vermehrung der betreffenden Vogelarten geeignetsten Gebiete entsprechend Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 zur Verfügung stünden. Das IBA 98 stütze sich auf ausgewogene ornithologische Kriterien wie die Bedeutung der Populationen, die Vielfalt der Vogelarten und die Gefahren, der die Arten auf internationaler Ebene ausgesetzt seien, mit denen die Gebiete bestimmt werden könnten, die am besten dazu geeignet seien, die Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie 79/409 genannten Arten und der nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten sicherzustellen.

21 Bei der Beurteilung des Netzes der vom Königreich Spanien ausgewiesenen Schutzgebiete sei nicht allein auf das IBA 98 abgestellt worden, sondern auch auf zwei andere Kriterien: eine Analyse des Vorkommens von in Anhang I der Richtlinie 79/409 genannten Vogelarten in den einzelnen Gebieten und eine Berücksichtigung von Feuchtgebieten.

22 Schließlich nehme der Umstand, dass auf die von der SEO/Birdlife verwendete Datenbank nicht zugegriffen werden könne, der Studie nicht ihren wissenschaftlichen Charakter und schließe es nicht aus, dass die verschiedenen spanischen Behörden eigene Studien erstellten oder in Auftrag gäben, um ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409 nachzukommen.

Würdigung durch den Gerichtshof

23 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass Art. 4 der Richtlinie 79/409 eine besonders gezielte und verstärkte Regelung für die in Anhang I aufgeführten Arten und die Zugvogelarten vorsieht, was dadurch gerechtfertigt ist, dass es sich um die am meisten bedrohten Arten bzw. um Arten handelt, die ein gemeinsames Erbe der Europäischen Gemeinschaft darstellen (Urteil vom 13. Juli 2006, Kommission/Portugal, C-191/05, Slg. 2006, I-6853, Randnr. 9 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im Übrigen ergibt sich aus dem neunten Erwägungsgrund dieser

Richtlinie, dass Schutz, Pflege oder Wiederherstellung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume für die Erhaltung aller Vogelarten unentbehrlich sind. Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, die zur Erhaltung dieser Arten erforderlichen Maßnahmen zu erlassen.

24 Dazu ist eine Aktualisierung der wissenschaftlichen Daten erforderlich, um die Lage der am meisten bedrohten Arten und der Arten, die ein gemeinsames Erbe der Gemeinschaft darstellen, zu ermitteln, damit die geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt werden. Daher sind die aktuellsten wissenschaftlichen Daten heranzuziehen, die bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist verfügbar waren.

25 Mit den nationalen Bestandsverzeichnissen, darunter das von der SEO/Birdlife erstellte IBA 98, wurde die erste, mit dem IBA 89 verwirklichte paneuropäische Studie überarbeitet, indem genauere und aktuellere wissenschaftliche Daten vorgelegt wurden.

26 In Anbetracht des wissenschaftlichen Wertes des IBA 89 und mangels Vorlage irgendeines wissenschaftlichen Beweises seitens eines Mitgliedstaats dafür, dass die Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 dadurch erfüllt werden können, dass andere als die in diesem Verzeichnis aufgeführten Gebiete mit einer kleineren Gesamtfläche als diese zu Schutzgebieten erklärt werden, kann dieses Verzeichnis — wie der Gerichtshof entschieden hat —, obwohl es für den betreffenden Mitgliedstaat rechtlich nicht verbindlich ist, vom Gerichtshof als Bezugsgrundlage verwendet werden, um zu beurteilen, ob der entsprechende Mitgliedstaat zahlen- und flächenmäßig ausreichende Gebiete zu Schutzgebieten im Sinne der vorgenannten Bestimmungen der Richtlinie 79/409 erklärt hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Mai 1998, Kommission/Niederlande, C-3/96, Slg. 1998, I-3031, Randnrn. 68 bis 70, und vom 20. März 2003, Kommission/Italien, C-378/01, Slg. 2003, I-2857, Randnr. 18).

27 Es ist festzustellen, dass das IBA 98 ein aktualisiertes Verzeichnis der für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete in Spanien aufstellt, das in Erman-

gelung entgegenstehender wissenschaftlicher Beweise eine Bezugsgröße darstellt, auf deren Grundlage beurteilt werden kann, ob dieser Mitgliedstaat zahlen- und flächenmäßig genügend Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat, um allen in Anhang I der Richtlinie 79/409 aufgezählten Vogelarten sowie den nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten Schutz zu bieten.

28 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass das IBA 98 von den Autonomen Gemeinschaften Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia zur Abgrenzung der Schutzgebiete herangezogen wurde und dass die Kommission, was die Autonomen Gemeinschaften Aragon, Kantabrien, Extremadura, Madrid, Murcia und Baskenland sowie die Autonome Stadt Ceuta betrifft, aktualisierte wissenschaftliche Informationen akzeptiert hat, die ihr anstelle der Informationen zu den im IBA 98 aufgeführten bedeutenden Vogellebensräumen vorgelegt wurden.

29 Sodann ist das Vorbringen der spanischen Regierung zu den in diesem Verzeichnis verwendeten Kriterien C.1 und C.6 zu prüfen.

30 Nach dem IBA 98 bezeichnet das Kriterium C.1 ein Gebiet, in dem sich regelmäßig eine signifikante Zahl von Vögeln einer Art aufhält, die weltweit bedroht ist oder deren Erhaltung auf Weltebene von Interesse ist. Mit dem Kriterium C.6 wird ein Gebiet bezeichnet, das in der jeweiligen europäischen Region eines der fünf wichtigsten Gebiete für eine in Anhang I der Richtlinie 79/409 genannte Art oder Unterart ist.

31 In Bezug auf das Kriterium C.1 ist die spanische Regierung der Ansicht, dass die Schwelle zur Bestimmung von Schutzgebieten nicht niedriger liegen dürfe als bei 1 % der nationalen sich vermehrenden Population einer in diesem Anhang genannten Art.

32 Mit diesem Vorbringen wird die Definition des entsprechenden Kriteriums verkannt, und ihm kann daher nicht gefolgt werden. Denn da sich das Kriterium C.1 auf global bedrohte Arten bezieht, genügt es, dass das betreffende Gebiet eine signifikante Zahl von Tieren einer solchen Art beherbergt. Ein Schwellenwert von 1 % wird mit dem Kriterium C.1 nicht vorgesehen und ist nach der Richtlinie 79/409 nicht geboten.

33 Zu dem Kriterium C.6 trägt die spanische Regierung vor, die Regionen für die Anwendung der Richtlinie 79/409 müssten den durch die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) definierten biogeografischen Regionen entsprechen. Eine Heranziehung unterschiedlicher Methoden zur Abgrenzung der Lebensräume einerseits und der für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete andererseits führe angesichts der Existenz zahlreicher unterschiedlicher Verwaltungsgebietsgliederungen innerhalb der Mitgliedstaaten zu erheblichen und ungerechtfertigten Ungleichheiten.

34 Wie die Generalanwältin in Nr. 90 ihrer Schlussanträge ausführt, hat das Königreich Spanien jedoch nicht die Anstrengung unternommen, eine Aufgliederung des spanischen Territoriums auf ornithologischer Grundlage vorzunehmen, die eine Bestimmung der Schutzgebiete ermöglichen würde, sondern sich nur auf die Existenz der biogeografischen Regionen berufen, die im Hinblick auf die Verwirklichung eines Netzes, das die Gemeinschaft mehr oder weniger gleichmäßig abdeckt — was erforderlich ist, um für die Anwendung des Kriteriums C.6 eine in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Bezugsgröße zu erhalten —, keine mit den autonomen Gemeinschaften vergleichbare Grundlage bilden.

35 Nach alledem ist festzustellen, dass das IBA 98 — da keine wissenschaftlichen Studien vorgelegt wurden, die seinen Ergebnissen widersprechen könnten — die aktuellste und genauste Bezugsgröße für die Ermittlung der zur Erhaltung der Vogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete ist.

36 Dieser Schluss wird nicht durch das Vorbringen in Frage gestellt, es sei nicht möglich gewesen, die von der SEO/Birdlife erstellte Datenbank zu konsultieren.

37 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der spanischen Regierung, wie diese bestätigt hat, der Zugang nicht verweigert wurde, sondern davon abhängig gemacht wurde, dass die entsprechenden Informationen nicht an die autonomen Gemeinschaften weitergegeben werden.

38 Außerdem steht fest, dass die Kommission 1991 mit der SEO/Birdlife einen Vertrag über die Erstellung einer genauen wissenschaftlichen Studie geschlossen hat, die eine Kartierung der für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete ermöglicht, wobei jedes Gebiet unter dem Gesichtspunkt seines ornithologischen Wertes unter Verwendung möglichst vollständiger Informationen beschrieben werden sollte.

39 Hinzu kommt, dass an der Erstellung des IBA 98 mehrere Nichtregierungsorganisationen, lokale Gruppen von SEO/Birdlife, drei Nationalparks, sechs Universitäten, die Umweltverwaltungen von 12 autonomen Gemeinschaften, die Generaldirektion Naturschutz des Umweltministeriums und die autonome Einrichtung Nationalparks dieses Ministeriums beteiligt waren, was hinreichende Anhaltspunkte sind, um in Ermangelung wissenschaftlicher Gegenbeweise den Charakter des IBA 98 als Bezugsgröße bejahen zu können.

40 Daher ist das Vorbringen der spanischen Regierung in Bezug auf die fehlende Kontrolle einer zuständigen Verwaltung über die Erstellung des IBA 98 und den fehlenden Zugang zu der von der SEO/Birdlife verwendeten Datenbank zurückzuweisen.

Zur fehlenden und zur teilweisen oder ungeeigneten Erklärung von Gebieten zu Schutzgebieten

Vorbringen der Parteien

41 Nach den Angaben der Kommission werden im IBA 98 in Spanien 391 für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete mit einer Fläche von 15 862 567 ha identifiziert, was rund 31,5 % der Fläche des Landes entspricht. Bei einer Prüfung der 427 vom Königreich Spanien ausgewiesenen Schutzgebiete mit einer Gesamtfläche von rund 7 977 789 ha, etwa 15,8 % des nationalen Staatsgebiets, zeige sich, dass 148 für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete mit mehr als 75 % ihrer Fläche zu Schutzgebieten erklärt worden seien (2 730 612 ha von insgesamt 2 967 119 ha), dass 194 für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete mit weniger als 75 % ihrer Fläche zu Schutzgebieten erklärt worden seien (4 388 748 ha von insgesamt 10 739 054 ha) und dass 99 für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete nicht zu Schutzgebieten erklärt worden seien (2 684 713 ha). Das Schutzgebietsnetz sei daher unzureichend.

42 Die spanische Regierung macht geltend, dass in Spanien der Anteil der Fläche des Schutzgebietsnetzes am Staatsgebiet zweieinhalbmal so hoch sei wie der durchschnittliche Anteil in der Gemeinschaft (15,51 % gegenüber 6,89 %) und bis zu zehnmal so hoch wie der jeweilige Anteil am Staatsgebiet bestimmter Nachbarmitgliedstaaten. Im Übrigen sei das spanische Netz in der Zeit von April 2000 bis Mai 2004 von 179 auf 416 Schutzgebiete angewachsen, d. h., es seien 237 neue Gebiete hinzugekommen, was einem Anstieg um 132,40 % und einem Anteil von 35 % der von allen Mitgliedstaaten insgesamt ausgewiesenen neuen Schutzgebiete entspreche. Was die Zunahme der Fläche der zu Schutzgebieten erklärten Gebiete angehe, so entspreche der Anteil der neu ausgewiesenen spanischen Fläche 43 % der in der gesamten Gemeinschaft ausgewiesenen Fläche. Spanien trage allein 35 % zur gesamten Landfläche der Schutzgebiete in der Gemeinschaft bei, während das Staatsgebiet des Königreichs Spanien nur 16 % des Gemeinschaftsgebiets ausmache. Diese Angaben zeigten, dass das Königreich Spanien Anstrengungen unternommen habe, die zum einen über dem Gemeinschaftsdurchschnitt und zum anderen über den individuellen Anstrengungen der einzelnen Mitgliedstaaten zur Umsetzung der sich aus der Richtlinie 79/409 ergebenden Verpflichtungen lägen.

43 In Bezug auf die teilweise oder in ungeeigneter Weise zu Schutzgebieten erklärten Gebiete meint die Kommission, dass die spanischen Schutzgebiete die für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete, wenn man das IBA 98 zugrunde lege, in sehr geringem Umfang abdeckten, was das Überleben der Arten, die diese Gebiete beherbergten, zusätzlich gefährde, da die Maßnahmen, die zum Schutz ihrer Lebensräume erforderlich seien, nicht erlassen worden seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

44 Mit ihrer Vertragsverletzungsklage begehrt die Kommission die Feststellung, dass in den Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen, Kanaren, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia flächen- und zahlenmäßig nicht genügend Gebiete zu Schutzgebieten erklärt worden seien, um allen in Anhang I der Richtlinie 79/409 aufgezählten Vogelarten und den nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten Schutz zu bieten.

45 Einleitend ist zu betonen, dass sich ein Mitgliedstaat nicht auf die Lage in anderen Mitgliedstaaten berufen kann, um sich seiner Pflicht zur Ausweisung von Schutzgebieten zu entziehen. Denn die für die Ausweisung als Schutzgebiete geeignetsten Flächen können nur anhand der in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 vorgesehenen ornithologischen Kriterien abgegrenzt werden.

46 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission einerseits vorträgt, dass alle genannten autonomen Gemeinschaften im Vergleich zu den im IBA 98 benannten Gebieten flächenmäßig unzureichende Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hätten, während sie andererseits die aktualisierten wissenschaftlichen Argumente akzeptiert hat, mit denen belegt wurde, dass die Beachtung der Richtlinie 79/409 mit den gegenwärtigen Grenzen der in den Autonomen Gemeinschaften Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia ausgewiesenen Schutzgebiete gewährleistet werden kann.

47 Bei einem solchen Widerspruch in der Darlegung des von der Kommission für ihre Vertragsverletzungsklage geltend gemachten Klagegrundes ist den Anforderungen nach Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs und Art. 38 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung nicht genügt.

48 Wie der Gerichtshof entschieden hat, muss die Kommission in den Anträgen der nach Art. 226 EG eingereichten Klageschrift genau angeben, über welche Rügen der Gerichtshof entscheiden soll. Diese Anträge müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (vgl. Urteil vom 15. Juni 2006, Kommission/Frankreich, C-255/04, Slg. 2006, I-5251, Randnr. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Daraus folgt, dass die Rüge einer flächenmäßig unzureichenden Erklärung von für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebieten zu Schutzgebieten durch die Autonomen Gemeinschaften Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia unzulässig ist.

50 Diese Rüge ist daher nur für die Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen und Kanaren der Reihe nach zu prüfen.

51 Was zunächst die Autonome Gemeinschaft Andalusien anbelangt, hat die spanische Regierung nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist die Ausweisung von 39 neuen Schutzgebieten und die Erweiterung anderer Gebiete mitgeteilt, was einer Ausweitung der geschützten Fläche um 560 000 ha entspricht. Außerdem hat sie vorgetragen, dass ein Verfahren zur Ausweisung neuer Schutzgebiete laufe, deren wesentlicher Wert im Schutz von Steppenvögeln liege.

52 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung im Rahmen einer Klage nach Art. 226 EG anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (vgl. u. a. Urteil vom 14. September 2004, Kommission/Spanien, C-168/03, Slg. 2004, I-8227, Randnr. 24). Damit ist der Klage der Kommission in Bezug auf die Autonome Gemeinschaft Andalusien stattzugeben.

53 Was sodann die Autonome Gemeinschaft Balearen betrifft, so steht fest, dass vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist 40 Schutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 121 015 ha, die 20 für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete vollständig oder teilweise abdecken und ungefähr 54 % der Gesamtfläche des Netzes der zu schützenden Gebiete ausmachen, ausgewiesen worden waren, doch umfassten diese Gebiete nicht die Lebensräume des Rotmilans (Milvus milvus), einer in Anlage I der Richtlinie 79/409 verzeichneten Art, die nach Ablauf der genannten Frist geschützt wurde. Daher ist der Klage der Kommission in Bezug auf die Autonome Gemeinschaft Balearen stattzugeben.

54 In Bezug auf die Autonome Gemeinschaft Kanaren verzeichnet das IBA 98 65 Gebiete mit einer Fläche von 133 443 ha als für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete. Vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist deckten 28 Schutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 211 598 ha 41 für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete teilweise ab und machten rund 59,5 % der Fläche des Netzes der zu schützenden Gebiete aus. Unzureichend ist der Schutz nach Ansicht der Kommission insbesondere für die Kragentrappe (Chlamydotis undulata), den Schmutzgeier (Neophron percnopterus), den Kanarenschmätzer (Saxicola dacotiae), den Rennvogel (Cursorius cursor) sowie für andere Arten wie den Bulwersturmvogel (Bulweria bulwerii).

55 Soweit sich die spanische Regierung auf interne Schwierigkeiten bei der Ausweisung bestimmter Schutzgebiete beruft, ist darauf hinzuweisen, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (vgl. u. a. Urteil vom 7. Dezember 2000, Kommission/Frankreich, C-374/98, Slg. 2000, I-10799, Randnr. 13).

56 Die spanische Regierung erkennt gleichwohl an, dass bestimmte Schutzgebiete erweitert werden müssen. Folglich ist der Klage der Kommission in Bezug auf die Autonome Gemeinschaft Kanaren stattzugeben.

57 Damit ist festzustellen, dass die Rüge, die Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen und Kanaren hätten flächenmäßig nicht genügend für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete zu Schutzgebieten erklärt, durchgreift.

58 Schließlich wirft die Kommission dem Königreich Spanien vor, es habe in den Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen, Kanaren, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia eine unzureichende Zahl von für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebieten zu Schutzgebieten erklärt.

59 In den Autonomen Gemeinschaften Andalusien und Galizien haben deren Behörden nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist neue Schutzgebiete ausgewiesen und einen Teil der bestehenden erweitert. Nach der in Randnr. 52 des vorliegenden Urteils zitierten Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung aber anhand der Lage zu beurteilen, in der sich ein Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden. Der Klage der Kommission ist daher in diesem Punkt stattzugeben.

60 Hinsichtlich der Autonomen Gemeinschaft Balearen trifft es zwar zu, dass die Behörden dieser Gemeinschaft nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist neue Schutzgebiete speziell zum Schutz des Rotmilans ausgewiesen haben und dass neue Schutzgebiete auf Mallorca und Menorca zum Schutz der Horstgebiete dieser Art vorgeschlagen wurden; da aber das Vorliegen einer Vertragsverletzung allein anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich ein Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, ist die Vertragsverletzung in diesem Punkt zu bejahen.

61 Was ferner die Autonome Gemeinschaft Kanaren betrifft, waren nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist 23 für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete auch nicht teilweise als Schutzgebiet geschützt. Die spanische Regierung erkennt zwar an, dass neue Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen, hat aber zur Untermauerung ihrer Klagebeantwortung eine detaillierte Studie über die für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebiete vorgelegt, die noch nicht zu Schutzgebieten erklärt wurden. Da die Kommission dieser Studie nicht widersprochen hat, ist ihr Inhalt, wie die Generalanwältin in Nr. 106 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, als zugestanden anzusehen und stellt gegenüber dem IBA 98 den aktuelleren und präziseren Beweis für fortbestehende Ausweisungsmängel dar.

62 Die entsprechende Rüge bleibt allein für die Schutzgebiete bestehen, die vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist hätten ausgewiesen werden müssen.

63 In der Autonomen Gemeinschaft Valencia gibt es, auch wenn vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist neue Schutzgebiete ausgewiesen wurden, nichtsdestoweniger noch nicht zu Schutzgebieten erklärte Gebiete, für die, wie die spanischen Behörden anerkannt haben, ein Verfahren zur Erweiterung des bestehenden Schutzgebietsnetzes läuft.

64 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Rüge einer unzureichenden Erklärung von für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebieten zu Schutzgebieten durch die Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen, Kanaren, Galizien und Valencia durchgreift.

65 In Bezug auf die Autonome Gemeinschaft Kastilien-La Mancha meint die Kommission, dass zehn für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete nicht zu Schutzgebieten erklärt worden seien. Die spanische Regierung hat die Notwendigkeit anerkannt, das Gebiet Nr. 183 (Hoces del Río Mundo y del Río Segura) zum Schutzgebiet zu erklären. Hinsichtlich des Gebiets Nr. 189 (Parameras de Embid-Molina) erkennt die spanische Regierung die Notwendigkeit an, es teilweise zum Schutzgebiet zu erklären, da sich dort eine auf 1 250 Tiere veranschlagte Kolonie Dupontlerchen (Chersophilus duponti) auf einer Fläche von 1 800 ha befinde.

66 Die spanische Regierung bestreitet jedoch die Notwendigkeit, die Gebiete Nr. 70 (El Escorial — San Martín de Valdeiglesias), Nr. 72 (Carrizales y Sotos de Aranjuez), Nr. 157 (Hoces del Turia y Los Serranos), Nr. 210 (Sierras de Cazorla y Segura) und Nr. 305 (Bajo Tietar y Rampa de la Vera) zu Schutzgebieten zu erklären, da sie auch in andere autonome Gemeinschaften hineinreichten und ihre Fläche innerhalb der betreffenden autonomen Gemeinschaft sehr gering sei.

67 Dieses Argument ist zurückzuweisen. Denn aufgrund der Bedeutung und des Zusammenhangs eines Gebiets, das für die Erhaltung bestimmter Arten wie des weltweit bedrohten Spanischen Kaiseradlers (Aquila adalberti), des Schwarzstorchs (Ciconia nigra), des Habichtsadlers (Hieraaetus fasciatus), des Steinadlers (Aquila chrysaetos), des Gänsegeiers (Gyps fulvus), des Schmutzgeiers und des Wanderfalken (Falco peregrinus) als am besten geeignet angesehen wird, kann der Umstand, dass es sich auf mehrere Regionen verteilt, kein Grund für die Mitgliedstaaten sein, sich ihren Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 zu entziehen.

68 Die spanische Regierung wendet sich auch gegen eine Erklärung des Gebiets Nr. 185 (San Clemente-Villarrobledo) zum Schutzgebiet; die dort im IBA 98 ausgewiesenen Populationen des Rötelfalkens (Falco naumanni), der Zwergtrappe (Tetrax tetrax) und des Spießflughuhns (Pterocles alchata) seien nur von geringem Interesse und machten lediglich 6 %, 4 % und 4 % ihrer Population in der gesamten Autonomen Gemeinschaft Kastilien-La Mancha aus. Außerdem sei dieses Gebiet für die

Vogelwelt unbedeutend, da es urbane Zentren, Industriegebiete, Weinmonokulturen und ausgedehnte bewässerte, intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen umfasse.

69 Auch dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Denn dieses Gebiet beherbergt signifikante Populationen von weltweit und europaweit bedrohten Arten und ist eines ihrer Hauptnahrungsgebiete.

70 In Bezug auf das Gebiet Nr. 78 (Puebla de Beleña) bestreiten die spanischen Behörden die Notwendigkeit seiner Erklärung zum Schutzgebiet, da die dortigen Lagunen nicht das ganze Jahr über bestünden und sich dort nur sehr unregelmäßig Kraniche (Grus grus) aufhielten, legen dafür aber keine wissenschaftlichen Daten vor, die den Ergebnissen des IBA 98 widersprechen könnten. Folglich ist der Klage in diesem Punkt stattzugeben.

71 Zurückzuweisen ist auch das Vorbringen der spanischen Regierung, im Gebiet Nr. 199 (Torrijos) sei die Population bestimmter Arten nicht signifikant und benötige keinen Schutz durch die Ausweisung neuer Schutzgebiete. Denn zum einen überschreitet die Population von 150 bis 200 Großtrappen (Otis tarda) den auf Weltebene geltenden Schwellenwert von 50 Tieren. Zum anderen gibt es dort 1 200 Zwergtrappen bei einem Schwellenwert von 200 Tieren. Diese Umstände zusammengenommen machen es somit erforderlich, neue Schutzgebiete auszuweisen, um diese Arten zu schützen.

72 Die Kommission macht geltend, dass andere Arten wie der Rötelfalke noch nicht hinreichend geschützt seien, und betont, dass die Autonome Gemeinschaft Kastilien-La Mancha seit Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist kein neues Schutzgebiet ausgewiesen habe. Die spanische Regierung hält dem entgegen, dass diese Art innerhalb städtischer Gebiete anzutreffen sei, die nicht als Schutzgebiete ausgewiesen werden könnten.

73 Dieses Argument ist zurückzuweisen. Denn im Hinblick auf das Erfordernis des Artenschutzes ist eine Schutzgebietsausweisung geboten, wenn ein Gebiet eine spezielle Nistzone darstellt, wie es bei dem Rötelfalken der Fall ist. Hinzu kommt, dass städtebauliche Maßnahmen, wenn ihnen der Vorrang gegenüber dem Interesse am Schutz dieser Art zukommen sollte, entsprechend den Ausführungen der Generalanwältin in Nr. 118 ihrer Schlussanträge im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43 durchgeführt werden müssten, d. h., es dürfte keine anderen Lösungen geben und es müssten Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden. Das ist hier jedoch nicht der Fall.

74 Demnach ist der Klage der Kommission hinsichtlich der unzureichenden Erklärung von für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebieten zu Schutzgebieten durch die Autonome Gemeinschaft Kastilien-La Mancha stattzugeben.

75 In Bezug auf die Autonome Gemeinschaft Katalonien ist die Kommission der Ansicht, dass zehn für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete nicht zu Schutzgebieten erklärt worden seien. Außerdem seien — unter 62 sich vermehrenden Arten, die in Anhang I der Richtlinie 79/409 aufgeführt seien — der Schwarzstirnwürger (Lanius minor), das Auerhuhn (Tetrao urogallus), die Krähenscharbe (Phalacrocorax aristotelis), die Zwergtrappe, die Kalanderlerche (Melanocorypha calandra), die Dupontlerche, die Blauracke (Coracias garrulus), die Kurzzehenlerche (Calandrella brachydactyla) und die Brachschwalbe (Glareola pratincola) nicht hinreichend geschützt.

76 Wie jedoch die Generalanwältin in Nr. 121 ihrer Schlussanträge ausführt, sind im IBA 98 der Schwarzstirnwürger, das Auerhuhn, die Dupontlerche und die Brachschwalbe nicht verzeichnet. Damit kann dem Königreich Spanien nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass es es unterlassen hat, wegen eines Vorkommens dieser vier Arten Schutzgebiete auszuweisen.

77 Das Vorbringen der spanischen Regierung, die Klage sei unzulässig, weil nicht angegeben werde, für welche unter den 62 Arten, die unter Anhang I der Richtlinie 79/409 fielen, neue Schutzgebiete hätten ausgewiesen werden sollen, ist zurückzuweisen. Wie sich nämlich aus dem Vorstehenden ergibt, hat die Kommission die Arten genau angegeben, die unzureichend geschützt sind und für die zusätzliche Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen.

78 Schließlich trägt die spanische Regierung vor, dass die meisten Lebensräume, die noch nicht als Schutzgebiete ausgewiesen seien, nach der Richtlinie 92/43 im Rahmen des Netzes Natura 2000 geschützt seien.

79 Dieses Argument ist zurückzuweisen. Der Gerichtshof hat nämlich entschieden, dass sich die rechtlichen Regelungen der Richtlinien 79/409 und 92/43 voneinander unterscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Dezember 2000, Kommission/Frankreich, Randnrn. 50 bis 57). Daraus folgt, dass sich ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 nicht entziehen kann, indem er sich auf andere Maßnahmen als die in dieser Richtlinie vorgesehenen beruft.

80 Somit ist der Klage der Kommission in Bezug auf die unzureichende Erklärung von für die Erhaltung der Vogelarten wichtigen Gebieten zu Schutzgebieten durch die Autonome Gemeinschaft Katalonien stattzugeben.

81 Hinsichtlich der Feuchtgebiete geht aus Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 79/409 hervor, dass die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung beimessen.

82 Die Kommission macht geltend, dass die international bedeutsamen Feuchtgebiete Albufera de Adra und Embalses de Cordobilla y Malpasillo in Andalusien sowie Complejo húmedo de Corrubedo in Galizien, die als für die Erhaltung der Vogelarten wichtige Gebiete identifiziert worden seien, bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht zu Schutzgebieten ausgewiesen gewesen seien.

83 Insoweit ergibt sich aus dem Verfahren, dass feststeht, dass die Erklärung von international bedeutsamen Feuchtgebieten zu Schutzgebieten in Andalusien und Galizien nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist erfolgte. Folglich ist der Klage der Kommission in diesem Punkt stattzugeben.

84 Daraus folgt, dass das Königreich Spanien nicht alle Gebiete, die sich in Anwendung ornithologischer Kriterien als die für die Erhaltung der fraglichen Arten geeignetsten Gebiete darstellen, zu Schutzgebieten erklärt hat.

85 Nach alledem ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409 verstoßen hat, dass es in den Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen und Kanaren flächenmäßig und in den Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen, Kanaren, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia zahlenmäßig nicht genügend Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat, um allen in Anhang I der Richtlinie 79/409 aufgezählten Vogelarten und den nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten Schutz zu bieten.

Kosten

86 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

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

1. **Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten in der insbesondere durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 geänderten Fassung verstoßen, dass es in den Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen und Kanaren flächenmäßig und in den Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Balearen, Kanaren, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galizien und Valencia zahlenmäßig nicht genügend Gebiete zu Vogelschutzgebieten erklärt hat, um allen in Anhang I der Richtlinie 79/409 in der geänderten Fassung aufgezählten Vogelarten und den nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten Schutz zu bieten.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten.**

Unterschriften