DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

28. juni 2007 *

I sag C-235/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 4. juni 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. van Beek og G. Valero Jordana, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne P. Kūris (refererende dommer), J. Klučka, R. Silva de Lapuerta og L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. juni 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. september 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har med stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), som ændret bl.a. ved Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29. juli 1997 (EFT L 223, s. 9, herefter »direktiv 79/409«), idet

det ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af områder som særligt beskyttede områder for vilde fugle (herefter »SBO«) med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktivet, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag.

Retsforskrifter

2 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 79/409 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.«

3 Direktivets artikel 2 bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

4 Samme direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.«

Den administrative procedure

5 Som følge af en række klager sendte Kommissionen den 26. januar 2000 Kongeriget Spanien en åbningsskrivelse, hvori der blev redegjort for den ukorrekte anvendelse af direktiv 79/409, idet der ikke var foretaget en tilstrækkelig udlægning i antal og udstrækning af SBO'er.

6 Da Kommissionen ikke fandt svarene fra de spanske myndigheder samt oplysningerne og forslagene til udlægning af nye SBO'er, som blev fremsendt i tiden mellem den 18. maj 2000 og den 10. januar 2001, overbevisende, fremsatte den en begrundet udtalelse den 31. januar 2001 og opfordrede Kongeriget Spanien til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse, hvilken frist blev forlænget til den 3. maj 2001.

7 De spanske myndigheder besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelser af 17. april 2001 og 15. maj 2001 og fremsendte yderligere oplysninger samt udlægninger og udvidelser af SBO'er i perioden mellem den 28. maj 2001 og den 25. oktober 2002.

8 Efter at have undersøgt alle disse besvarelser, og da den fandt, at de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-León, Castilla-La Mancha samt Madrid endnu ikke havde opfyldt alle de forpligtelser, der følger af artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409, og at de selvstyrende regioner Asturien, Catalonien, Extremadura, Galicien og Valencia havde udpeget SBO'er på en fuldstændig uhensigtsmæssig og utilstrækkelig måde, besluttede Kommissionen i løbet af januar 2003 at anlægge sag ved Domstolen.

9 De spanske myndigheder fortsatte i tiden mellem den 13. januar 2003 og den 5. april 2004 med at fremsende forslag til Kommissionen om udpegning af SBO'er, sagsakter vedrørende en omlægning og udvidelse af nettet af SBO'er, som omfattede forskellige ajourførte oplysninger, som blev suppleret med kortmateriale, samt oplysninger om situationen for fuglearter.

10 Efter at have undersøgt alle disse besvarelser besluttede Kommissionen den 4. juni 2004, da den fandt, at der fortsat forelå tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til direktiv 79/409, at anlægge nærværende sag.

Om søgsmålet

11 Kommissionen tilsigter med søgsmålet at få fastslået, at Kongeriget Spanien ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af SBO'er med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktiv 79/409, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag.

12 Eftersom Kommissionen under den mundtlige forhandling frafaldt sit klagepunkt vedrørende den selvstyrende region Extremadura, vedrører dette traktatbrudssøgsmål kun de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia.

Udlægning af SBO'er

Parternes argumenter

13 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien ikke har udlagt SBO'er i tilstrækkeligt omfang med hensyn til antal og udstrækning til beskyttelse af de fugle, som er nævnt i en fortegnelse over områder for vilde fugle, som er udgivet i 1998 (herefter »IBA 98«).

14 Den spanske regering har bestridt, at IBA 98 kan anvendes. Denne fortegnelse er ikke af samme værdi som *Inventory of Important Bird Areas in the European Community*, der er udgivet i 1989 (herefter »IBA 89«), for så vidt som rigtigheden af fortegnelsens resultater ikke kan være sikret, da fortegnelsen hverken er blevet bestilt eller overvåget af Kommissionen.

15 IBA 98 blev således udelukkende udarbejdet efter initiativ fra Sociedad Española de Ornitología (det spanske ornitologiske selskab, herefter »SEO/BirdLife«), som ensidigt besluttede at ændre IBA 89 med henblik på at øge antallet og arealet af de beskyttede områder i Spanien. Der er dog ingen kompetent miljømyndighed, som har overvåget udarbejdelsen af den nævnte fortegnelse med henblik på at sikre præcisionen og rigtigheden af dens oplysninger. Forøgelsen i antallet — og især

arealet — af nye beskyttede områder i IBA 98 i forhold til IBA 89 kan derfor umuligt begrundes eller efterprøves.

16 Ifølge den spanske regering gør anvendelsen af de ufuldstændige oplysninger i IBA 98 det ikke muligt at foretage en korrekt afgrænsning af de prioriterede områder til beskyttelse af vilde fugle. De kriterier, som anvendes med henblik på at udpege SBO'er, er derudover ukorrekte, af lav ornitologisk betydning og ikke i overensstemmelse med direktiv 79/409.

17 Den spanske regering har også anført, at optællingerne og de udførlige bestandsskøn, der er foretaget for alle de vigtige områder for beskyttelse af vilde fugle, ikke understøttes af nogen bibliografiske referencer, hvilket ikke gør det muligt at foretage nogen efterprøvelse eller sammenligning af oplysninger. SEO/BirdLife har i øvrigt udtrykkeligt anerkendt, at kilderne til de ornitologiske oplysninger ikke er blevet citeret for hvert område.

18 Afgrænsningen af de beskyttede områder, som er foretaget af SEO/Birdlife, indeholder også alvorlige mangler på grund af de manglende bibliografiske referencer samt de unøjagtige oplysninger, der er anvendt. IBA 98 har således ikke den krævede minimumskvalitet for et videnskabeligt arbejde hvad angår rigtigheden og nøjagtigheden af anvendte kriterier.

19 Den spanske regering har endelig gjort gældende, at SEO/Birdlife — medmindre der blev givet udtrykkelig tilladelse hertil — forbød, at oplysninger, som blev anvendt med henblik på at udpege og afgrænse de vigtige områder for beskyttelse af vilde fugle, blev givet til de selvstyrende regioner, som er de administrative miljømyndigheder.

20 IBA 98 hviler ifølge Kommissionen på de mest velunderbyggede og mest nøjagtige af de foreliggende referencer, der kan bidrage til afgrænsningen af de områder, som er bedst egnede til fuglearters overlevelse og yngel, i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409. IBA 98 hviler på afbalancerede ornitologiske kriterier, såsom størrelsen af bestande, fuglemangfoldigheden og de risici, som arterne er udsat for på internationalt plan, hvilket gør det muligt at afgrænse de steder, som er mest gunstige til at sikre beskyttelsen af de arter, der er opregnet i bilag I til direktiv 79/409, samt af trækfuglearter, der ikke er anført i dette bilag.

21 Kommissionen har præciseret, at vurderingen af nettet af de SBO'er, der er udlagt af Kongeriget Spanien, er sket ikke alene på grundlag af IBA 98, men også i kraft af to andre kriterier, der bygger dels på en analyse af tilstedeværelsen på hvert område af de fuglearter, der er anført i bilag I til direktiv 79/409, dels på en hensyntagen til vådområderne.

22 Kommissionen har endelig gjort gældende, at den omstændighed, at det er umuligt at få adgang til den database, som anvendes af SEO/Birdlife, ikke fratager undersøgelsen dens videnskabelige karakter og ikke er til hinder for, at forskellige spanske forvaltninger udarbejder eller bestiller deres egne undersøgelser med henblik på at overholde de forpligtelser, der følger af direktiv 79/409.

Domstolens bemærkninger

23 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 4 i direktiv 79/409 indeholder bestemmelser om beskyttelse, der har en specielt målrettet karakter og er særligt udbygget såvel for de i bilag I nævnte arter som for trækfuglearterne, hvilket er begrundet i den omstændighed, at der er tale om henholdsvis de mest truede arter og arter, der udgør et fælles eje for Det Europæiske Fællesskab (dom af 13.7.2006, sag C-191/05, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 6853, præmis 9 og den deri nævnte

retspraksis). Det følger endvidere af niende betragtning til direktivet, at det er nødvendigt at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder, hvis samtlige fuglearter skal bevares. Medlemsstaterne er derfor forpligtet til at vedtage de nødvendige foranstaltninger til bevaring af nævnte arter.

24 Med henblik herpå er det nødvendigt med ajourførte videnskabelige oplysninger for at afklare forholdene for de mest truede arter og arter, der udgør et fælles eje for Fællesskabet, med henblik på at udpege de bedst egnede områder som SBO'er. Der skal derfor anvendes de mest ajourførte videnskabelige oplysninger, der er disponible på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

25 Det bemærkes i denne forbindelse, at de nationale fortegnelser, herunder IBA 98 udarbejdet af SEO/Birdlife, ændrede den første EU-dækkende undersøgelse gennemført i IBA 89 ved at fremlægge mere præcise og ajourførte videnskabelige oplysninger.

26 Henset til IBA 89's videnskabelige karakter og mangelen på videnskabeligt bevismateriale, fremlagt af en medlemsstat, som bl.a. kan godtgøre, at forpligtelserne i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409 er overholdt, hvis der udlægges andre lokaliteter som SBO'er end dem, der fremgår af nævnte fortegnelse, og hvis samlede areal er mindre end sidstnævntes, har Domstolen fastslået, at IBA 89, der ganske vist ikke er retligt bindende for den berørte medlemsstat, kan anvendes af den som referencegrundlag ved vurderingen af, om denne medlemsstat har udlagt områder som SBO'er, hvis antal og areal er tilstrækkelige i henhold til ovennævnte bestemmelser i direktiv 79/409 (jf. i denne retning dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 68-70, og af 20.3.2003, sag C-378/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2857, præmis 18).

27 Det må fastslås, at IBA 98 opstiller en ajourført oversigt over vigtige områder for beskyttelse af vilde fugle i Spanien, der i mangel af modstående videnskabelige

beviser udgør et referencegrundlag, som gør det muligt at vurdere, om denne medlemsstat har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af områder som SBO'er med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktiv 79/409, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag.

28 Det bemærkes, at IBA 98 blev anvendt af de selvstyrende regioner Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia for at afgrænse SBO'er, og at Kommissionen for så vidt angår de selvstyrende regioner Aragonien, Cantabrien, Extremadura, Madrid, Murcia, Baskerlandet og den selvstyrende by Ceuta accepterede de ajourførte videnskabelige oplysninger, som blev fremlagt for den i stedet for oplysningerne vedrørende de vigtige områder for fuglelivet, som blev optalt ved IBA 98.

29 Herefter skal den spanske regerings argumenter for så vidt angår C.1 og C.6, som anvendes inden for rammerne af IBA 98, undersøges.

30 Ifølge ordlyden af IBA 98 udpeger kriterium C.1 et område, hvorpå der regelmæssigt opholder sig et betydeligt antal fugle af en art, som er truet på verdensplan, eller hvis bevaring frembyder en interesse på verdensplan. Kriterium C.6 udpeger et område, der udgør et af de fem vigtigste områder i hver europæisk region for en art eller en underart opført i bilag I til direktiv 79/409.

31 For så vidt angår kriterium C.1 har den spanske regering anført, at grænseværdien for identifikation af SBO'er ikke kan være lavere end 1% af den nationale reproduktionsdygtige bestand af en beskyttet art anført i nævnte bilag.

32 Dette argument er i strid med definitionen af det ovennævnte kriterium og kan derfor ikke opretholdes. Da kriterium C.1 således vedrører arter, som er truet på verdensplan, skal der på den pågældende lokalitet blot være et betydeligt antal individer af den pågældende art. Der er ikke fastsat en grænseværdi på 1% i kriterium C.1, og det kræves ikke i medfør af direktiv 79/409.

33 For så vidt angår kriterium C.6 har den spanske regering gjort gældende, at de biogeografiske områder, der er defineret i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), skal anses for ækvivalente med de områder, der er defineret med henblik på anvendelsen af direktiv 79/409. Anvendelsen af en forskellig metodologi ved afgrænsningen af henholdsvis naturtyper og vigtige fugleområder ville skabe betragtelige og ubegrundede uligheder henset til tilstedeværelsen af flere forskellige administrative regionale inddelinger i medlemsstaterne.

34 Som generaladvokaten har anført i punkt 90 i forslaget til afgørelse, har Kongeriget Spanien dog ikke gjort sig den anstrengelse at foretage en sådan opdeling af det spanske territorium på grundlag af ornitologiske kriterier, hvilket ville muliggøre identificeringen af SBO'er, men har begrænset sig til at påberåbe sig tilstedeværelsen af biogeografiske områder, som ikke udgør et grundlag, som er sammenligneligt med de selvstyrende regioner, for at skabe et mere eller mindre ensartet net, der dækker Fællesskabet; en ensartethed, som er nødvendig for at skabe en referencestørrelse, som er sammenlignelig i alle medlemsstater med henblik på anvendelse af kriterium C.6.

35 Det følger af alt det ovenfor anførte, at det må fastslås, at i mangel af videnskabelige undersøgelser, der kan modsige resultaterne af IBA 98, udgør denne fortegnelse den mest ajourførte og den mest nøjagtige til brug for fastlæggelsen af de områder, der er bedst egnede til beskyttelse i antal og udstrækning af vilde fugle.

36 Denne konklusion ændres ikke af argumentet om, at det var umuligt at få adgang til databasen oprettet af SEO/Birdlife.

37 Det skal i denne forbindelse anføres — som bekræftet af den spanske regering — at en sådan adgang ikke blev nægtet denne, men at den var underlagt et forbud mod at afgive oplysningerne til de selvstyrende regioner.

38 Det er endvidere ubestridt, at Kommissionen i 1991 indgik en aftale med SEO/Birdlife med henblik på at gennemføre en særlig videnskabelig undersøgelse, der gør det muligt at foretage en kortlægning af vigtige områder for beskyttelse af vilde fugle, hvorved hver lokalitet skal beskrives i lyset af dens ornitologiske værdi ved at anvende de seneste komplette oplysninger.

39 Hertil skal tilføjes den omstændighed, at IBA 98 blev udarbejdet med deltagelse af flere ikke-statslige organisationer, SEO/BirdLife's lokale grupper, tre nationalparker, seks universiteter, miljøministerierne i 12 selvstyrende regioner, generaldirektoratet for miljøbeskyttelse under miljøministeriet samt det selvstændige organ Parques Nacionales i det samme ministerium, hvilket udgør indicier — da der ikke er fremlagt videnskabeligt bevis herimod — der gør det muligt at slutte, at IBA 98 er af henvisende karakter.

40 Under disse omstændigheder bør den spanske regerings argumenter om, dels at der ikke har været nogen kontrol med udarbejdelsen af IBA 98 ved en kompetent offentlig forvaltning, dels at det ikke har været muligt at få adgang til den database, der anvendes af SEO/Birdlife, forkastes.

Den manglende udlægning og den delvise eller uhensigtsmæssige udlægning af områder som SBO'er

Parternes argumenter

41 Ifølge Kommissionen er der i IBA 98 opført 391 vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle i Spanien, der dækker et areal på 15 862 567 ha, hvilket svarer til omtrent 31,5% af landets areal. Undersøgelsen af 427 SBO'er udpeget af Kongeriget Spanien, svarende til et samlet areal på 7 977 789 ha, dvs. 15,8% af det nationale område, fremhævede imidlertid, at 148 vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle ville blive udpeget som SBO'er for mere end 75% af disses areal (2 730 612 ha ud af et samlet areal på 2 967 119 ha), at 194 vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle ville blive udpeget som SBO'er for mindre end 75% af disses areal (4 388 748 ha ud af et samlet areal på 10 739 054 ha), samt at 99 vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle ikke var blevet udpeget som SBO'er (2 684 713 ha). Nettet af SBO'er er således utilstrækkeligt.

42 Den spanske regering har gjort gældende, at arealet af nettet af SBO'er i Spanien udgør en del af det nationale område, som er to en halv gange større end gennemsnittet inden for Fællesskabet (15,51% mod 6,89%) og indtil 10 gange større end andelen af territoriet i visse nabomedlemsstater. Den spanske regering har i øvrigt understreget, at nettet i Spanien i perioden mellem april 2000 og maj 2004 er steget fra 179 til 416 SBO'er, dvs. 237 nye områder, hvilket repræsenterer en forøgelse på 132,4% og 35% i antallet af nye SBO'er angivet af alle medlemsstaterne. Med hensyn til forøgelsen af arealet af områder udlagt som SBO'er svarer andelen af de nye spanske angivelser til 43% af det samlede areal angivet i hele Fællesskabet. Det spanske bidrag svarer i sig selv til 35% af det samlede areal af SBO'er i Fællesskabet, mens Kongeriget Spaniens område kun dækkede 16% af Fællesskabets landareal. Disse oplysninger viser på den ene side, at Kongeriget Spanien har gjort en større indsats end gennemsnittet inden for Fællesskabet, på den anden side hver medlemsstats individuelle indsats for at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktiv 79/409.

43 For så vidt angår de områder, som er udlagt delvist eller uhensigtsmæssigt som SBO'er, har Kommissionen anført, at den aktuelle spredningsgrad af vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle inden for spanske SBO'er i relation til IBA 98 er meget lille, hvilket udgør en ny trussel for overlevelsen af de der levende arter, eftersom de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte deres levesteder, ikke er blevet truffet.

Domstolens bemærkninger

44 Kommissionen har med sit traktatbrudssøgsmål nedlagt påstand om, at det fastslås, at der ikke er udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af SBO'er med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktiv 79/409, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag, i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia.

45 Det skal indledningsvis understreges, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig situationen i andre medlemsstater med henblik på at blive fritaget for pligten til at udpege SBO'er. Det er således alene de ornitologiske kriterier, der er fastsat i artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409, der gør det muligt at afgrænse de lokaliteter, som er mest hensigtsmæssige for at blive udpeget som SBO'er.

46 Dernæst bemærkes, at Kommissionen på den ene side har gjort gældende, at alle disse selvstyrende regioner ikke har udlagt et tilstrækkeligt areal af SBO'er i forhold til det, som er angivet i IBA 98, mens den på den anden side har accepteret de ajourførte videnskabelige argumenter, som har bevist, at de nuværende grænser for SBO'er, som er udpeget i de selvstyrende regioner Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia, gør det muligt at sikre overholdelsen af direktiv 79/409.

47 En sådan modsigelse i fremstillingen af dette anbringende, som Kommissionen har fremført til støtte for sit traktatbrudssøgsmål, opfylder ikke betingelserne i artikel 21 i statutten for Domstolen og artikel 38, stk. 1, litra c), i procesreglementet.

48 Domstolen har således fastslået, at det påhviler Kommissionen i påstandene i en stævning, der indgives i medfør af artikel 226 EF, præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til. Disse påstande skal være formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller ikke tager stilling til et klagepunkt (jf. dom af 15.6.2006, sag C-255/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5251, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det følger heraf, at klagepunktet om en utilstrækkelig udlægning i areal af vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle som SBO'er i de selvstyrende regioner Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia må afvises.

50 Der skal herefter successivt alene tages stilling til det nævnte klagepunkt for så vidt angår de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne og De Kanariske Øer.

51 Hvad for det første angår den selvstyrende region Andalusien meddelte den spanske regering — efter den frist, der blev fastsat i den begrundede udtalelse — udpegelsen af 39 nye SBO'er og udvidelsen af andre områder, hvilket udgør en forøgelse af det beskyttede areal på 560 000 ha. Regeringen har endvidere oplyst, at en erklæring er undervejs for nye SBO'er, hvis største værdi ligger i beskyttelsen af steppefugle.

52 Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, inden for rammerne af en sag, der er anlagt i medfør af artikel 226 EF, afgøres på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 14.9.2004, sag C-168/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8227, præmis 24). For så vidt angår den selvstyrende region Andalusien må der derfor gives Kommissionen medhold i påstanden.

53 Hvad dernæst angår den selvstyrende region Balearerne bemærkes, at selv om det er ubestridt, at der var blevet udpeget 40 SBO'er med et areal på 121 015 ha, der helt eller delvist omfattede 20 vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle og næsten 54% af det samlede areal af områder, som skal beskyttes, inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at de nævnte områder ikke omfattede leveområderne for rød glente (Milvus milvus), en art som er anført i bilag I til direktiv 79/409, og som blev beskyttet efter udløbet af den nævnte frist. For så vidt angår den selvstyrende region Balearerne må der derfor gives Kommissionen medhold i påstanden.

54 Hvad endelig angår den selvstyrende region De Kanariske Øer har IBA 98 identificeret 65 områder, der omfatter et areal på 133 443 ha som vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle. Inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse var der udlagt 28 SBO'er med et samlet areal på 211 598 ha, der delvist omfattede 41 vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle og omtrent 59,5% af arealet for nettet af områder, der skulle beskyttes. Kommissionen har derfor fundet, at følgende arter fortsat er utilstrækkeligt omfattet: kragetrappe (Chlamydotis undulata), ådselgrib (Neophron percnopterus), kanarisk bynkefugl (Saxicola dacotiae), ørkenløber (Cursorius cursor) og andre arter, såsom spidshalet petrel (Bulweria bulwerii).

55 Selv om den spanske regering har påberåbt sig interne vanskeligheder med henblik på at udpege visse SBO'er, skal det bemærkes, at efter fast praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 13).

56 Den spanske regering har ikke desto mindre anerkendt, at visse SBO'er bør udvides. Herefter må der for så vidt angår den selvstyrende region De Kanariske Øer gives Kommissionen medhold i påstanden.

57 Under disse betingelser skal det fastslås, at klagepunktet om en utilstrækkelig udlægning i areal af vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle som SBO'er i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne og De Kanariske Øer bør tages til følge.

58 Kommissionen har endelig foreholdt Kongeriget Spanien, at det har udpeget et utilstrækkeligt antal vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle som SBO'er i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia.

59 For så vidt angår de selvstyrende regioner Andalusien og Galicien har myndighederne i disse regioner efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse udpeget nye SBO'er og udvidet en del af de eksisterende. Det fremgår imidlertid af den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 52, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal afgøres på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen. Der må derfor gives Kommissionen medhold på dette punkt.

60 For så vidt angår den selvstyrende region Balearerne bemærkes, at selv om myndighederne i denne region efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse meddelte nye SBO'er særligt med henblik på at beskytte rød glente, og at nye SBO'er blev foreslået på Mallorca og Menorca for at beskytte denne arts redebygningsområder, bør traktatbrudspåstanden vedrørende dette punkt tages til følge, da spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, alene skal afgøres på baggrund af forholdene i en medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

61 Hvad for øvrigt angår den selvstyrende region De Kanariske Øer var 23 vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle slet ikke omfattet af et SBO ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Den spanske regering har — alt imens den har anerkendt, at der skal udlægges yderligere SBO'er — sammen med svarskriftet fremlagt en detaljeret undersøgelse vedrørende alle de vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle, som endnu ikke er omfattet fuldt ud. Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 106 i forslaget til afgørelse, har Kommissionen ikke bestridt denne undersøgelse, hvorfor dens indhold bør anses for anerkendt og udgør i forhold til IBA 98 et mere aktuelt og præcist middel til at bevise bestående mangler ved udlægningen.

62 Dette klagepunkt gælder udelukkende for de SBO'er, som burde have været genstand for en udpegning inden udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse.

63 Med hensyn til den selvstyrende region Valencia består der imidlertid stadig, selv om der inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse er blevet udlagt nye SBO'er, områder, som ikke er udlagt, og som, hvilket de spanske myndigheder har anerkendt, er genstand for en udvidelsesproces med hensyn til det nuværende net af SBO'er.

64 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at klagepunktet om en utilstrækkelig udlægning af vigtige områder til beskyttelsen af vilde fugle som SBO'er i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Galicien og Valencia bør tages til følge.

65 For så vidt angår den selvstyrende region Castilla-La Mancha har Kommissionen anført, at ti vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle ikke er blevet udlagt som SBO'er. Den spanske regering har anerkendt, at område nr. 183 (Hoces del río Mundo y del río Segura) bør udlægges som SBO. Den spanske regering har med hensyn til område nr. 189 (Parameras de Embid-Molina) erkendt, at det er nødvendigt med en delvis udlægning af dette område, idet det herved anerkendes, at der er tale om tilstedeværelsen af en koloni af Duponts lærke (Chersophilus duponti) anslået til 1 250 eksemplarer på et areal af 1 800 ha.

66 Den spanske regering har imidlertid bestridt, at det er nødvendigt at udlægge område 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) og nr. 305 (Bajo Tietar y Rampa de la Vera), eftersom de er fælles med andre selvstyrende regioner, og at deres areal på den pågældende selvstyrende regions område er meget småt.

67 Dette argument må forkastes. På grund af væsentligheden og sammenhængen af et område, der anses for bedst egnet til beskyttelse af bestemte arter, såsom spansk kejserørn (Aquila adalberti), som er truet på verdensplan, sort stork (Ciconia nigra), høgeørn (Hieraaetus fasciatus), kongeørn (Aquila chrysaetos), gåsegrib (Gyps fulvus), ådselgrib og vandrefalk (Falco peregrinus), kan den omstændighed, at området strækker sig over forskellige regioner, ikke udgøre en grund for medlemsstaterne til at unddrage sig de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409.

68 Den spanske regering har også bestridt udlægningen af område nr. 185 (San Clemente-Villarrobledo) som SBO, hvor bestanden af lille tårnfalk (Falco naumanni), dværgtrappe (Tetrax tetrax) og spidshalet sandhøne (Pterocles alchata), opført i IBA 98, kun er af begrænset interesse og kun udgør henholdsvis 6%, 4% og 4% af bestanden i hele den selvstyrende region Castilla-La Mancha. Området har

heller ingen værdi for fuglelivet, eftersom det består af bycentre, industriområder, vidtstrakte monokulturvinmarker og endog store udstrækninger af landområder, der kan overrisles, og som dyrkes intensivt.

69 Dette argument kan heller ikke tiltrædes. Dette område huser således væsentlige bestande af arter, som er truet på verdensplan og i Europa, og udgør et af de vigtigste fourageringsområder for de nævnte arter.

70 For så vidt angår område nr. 78 (Peubla de Beleña) har de spanske myndigheder bestridt, at det er nødvendigt at klassificere området på grund af den årstidsbestemte karakter af disse laguner og den meget uregelmæssige tilstedeværelse af trane (Grus grus) uden at fremlægge videnskabelige oplysninger, som kan modsige resultaterne i IBA 98. Der bør derfor gives Kommissionen medhold i søgsmålet på dette punkt.

71 Den spanske regerings argumenter, hvorefter bestanden af visse arter er uvæsentlig og ikke behøver at blive beskyttet gennem udpegning af nye SBO'er i område nr. 199 (Torrijos), kan heller ikke tiltrædes. Det må således påpeges på den ene side, at bestanden på 150-200 stortrapper (Otis tarda) udgør en større kvotient end den eksisterende grænse på verdensplan på 50 eksemplarer. På den anden side skal det bemærkes, at tilstedeværelsen på verdensplan hvad angår dværgtrappe er på 1 200 eksemplarer i forhold til en grænseværdi på 200 eksemplarer. Samtlige disse forhold gør det derfor nødvendigt at foretage nye udpegninger af SBO'er med henblik på beskyttelse af disse arter.

72 Ifølge Kommissionen er andre arter, som f.eks. lille tårnfalk, fortsat beskyttet i utilstrækkeligt omfang, og den har understreget, at den selvstyrende region Castilla-La Mancha efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke har udpeget noget nyt SBO. Den spanske regering har heroverfor indvendt, at da denne art er lokaliseret inden for beboelsesområder, kan disse ikke udpeges som SBO'er.

73 Dette argument kan ikke tiltrædes. Med henblik på at imødekomme behovet for beskyttelse af de pågældende arter er det nødvendigt at udlægge nye SBO'er, når et område udgør et specifikt redebygningsområde, hvilket er tilfældet for lille tårnfalk. Hertil kommer — som generaladvokaten har anført i punkt 118 i forslaget til afgørelse — at såfremt byggeprojekter alligevel er vigtigere end interessen i at beskytte denne art, skal de gennemføres i medfør af artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43, dvs. at der ikke findes nogen alternativ løsning, og at medlemsstaten træffer kompensationsforanstaltninger. Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag.

74 Der må derfor gives Kommissionen medhold i påstanden for så vidt angår den utilstrækkelige udlægning af vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle som SBO'er i den selvstyrende region Castilla-La Mancha.

75 Hvad angår den selvstyrende region Catalonien har Kommissionen anført, at ti vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle ikke er blevet udlagt som SBO'er. Endvidere er adskillige af de 62 ynglende fuglearter fra bilag I til direktiv 79/409 kun i utilstrækkeligt omfang beskyttet: rosenbrystet tornskade (Lanius minor), urfugl (Tetrao urogallus), topskarv (Phalacrocorax aristotelis), dværgtrappe, kalanderlærke (Melanocorypha calandra), Duponts lærke, ellekrage (Coracias garrulus), korttået lærke (Calandrella brachydactyla) og braksvale (Glareola pratincola).

76 Imidlertid — som generaladvokaten har anført i punkt 121 i forslaget til afgørelse — indeholder IBA 98 hverken rosenbrystet tornskade, urfugl, Duponts lærke eller braksvale. Det kan derfor ikke bebrejdes Kongeriget Spanien, at det ikke har udlagt SBO'er på grund af tilstedeværelsen af disse fire arter.

77 Den spanske regerings argument, hvorefter sagen bør afvises på grund af unøjagtigheden i fuglearterne blandt de 62 fuglearter i bilag I til direktiv 79/409, for hvilke der burde være udlagt nye SBO'er, kan ikke tiltrædes. Som det fremgår af det foregående, har Kommissionen præciseret de fuglearter, som er beskyttet i utilstrækkeligt omfang, og for hvilke der bør udlægges supplerende SBO'er.

78 Den spanske regering har endelig gjort gældende, at de fleste levesteder, som endnu ikke er udlagt som SBO'er, er beskyttet i henhold til direktiv 92/43 inden for rammerne af Natura 2000-nettet.

79 Dette argument kan ikke tiltrædes. Det bemærkes, at Domstolen har anerkendt, at de retlige ordninger i direktiv 79/409 og 92/43 er forskellige (jf. i denne retning dommen af 7.12.2000, Kommissionen mod Frankrig, præmis 50-57). Det følger heraf, at en medlemsstat ikke kan unddrage sig de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409, ved at påberåbe sig andre foranstaltninger end dem, der er fastsat i dette direktiv.

80 Der må derfor gives Kommissionen medhold i søgsmålet for så vidt angår den utilstrækkelige udlægning af vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle som SBO'er i den selvstyrende region Catalonien.

81 For så vidt angår vådområderne fremgår det af artikel 4, stk. 2, i direktiv 79/409, at medlemsstaterne tillægger det særlig betydning, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

82 Ifølge Kommissionen var følgende vådområder af international betydning, der var udlagt som vigtige områder til beskyttelse af vilde fugle, ikke udlagt som SBO'er inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse: Albufera de Adra og Embalses de Cordobilla og Malpasillo i Andalusien samt Complejo húmedo de Corrubedo i Galicien.

83 Det fremgår i denne henseende af retsforhandlingerne, at det er ubestridt, at udlægning af vådområder af international betydning som SBO'er i Andalusien og Galicien blev foretaget efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Der må derfor gives Kommissionen medhold på dette punkt.

84 Det følger heraf, at Spanien ikke har udlagt alle de områder, der ved anvendelse af ornitologiske kriterier forekommer at være de mest hensigtsmæssige som SBO'er i forhold til beskyttelsen af de pågældende fuglearter.

85 Det følger af alt det ovenfor anførte, at det må fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409, idet det ikke har udlagt et tilstrækkeligt areal af områder som SBO'er i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne og De Kanariske Øer og et tilstrækkeligt antal områder i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktiv 79/409, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag.

Sagens omkostninger

86 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, som ændret bl.a. ved Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29. juli 1997, idet det ikke har udlagt et tilstrækkeligt areal af områder som særligt beskyttede områder for vilde fugle i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne og De Kanariske Øer og et tilstrækkeligt antal områder i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktiv 79/409 med senere ændringer, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i bilaget.

2) I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.

3) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter