ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

28 juni 2007 *

In zaak C-235/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 4 juni 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van Beek en G. Valero Jordana als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, P. Kūris (rapporteur), J. Klučka, R. Silva de Lapuerta en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 juni 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 september 2006,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje door niet voldoende gebieden — naar aantal en oppervlakte — als specialebeschermingszone voor vogels (hierna: „SBZ") aan te wijzen om bescherming te bieden aan alle vogelsoorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/49/EG van de

Commissie van 29 juli 1997 (PB L 223, blz. 9; hierna: „richtlijn 79/409"), alsmede aan de niet in die bijlage genoemde trekvogelsoorten, de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 1, lid 1, van de richtlijn 79/409 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan."

3 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen."

4 Artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

In dat verband wordt gelet op:

a. soorten die dreigen uit te sterven;

b. soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

c. soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

d. andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis."

Precontentieuze procedure

5 De Commissie heeft op 26 januari 2000, naar aanleiding van meerdere klachten, een aanmaning gezonden aan het Koninkrijk Spanje, waarin zij de toepassing van richtlijn 79/409 kritiseerde omdat niet voldoende SBZ's waren aangewezen wat aantal en oppervlakte betreft.

6 Aangezien de Commissie de antwoorden van de Spaanse autoriteiten, alsook de haar tussen 18 mei 2000 en 10 januari 2001 toegezonden inlichtingen en voorstellen voor aanwijzing van nieuwe SBZ's niet overtuigend genoeg vond, heeft zij op 31 januari 2001 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij het Koninkrijk Spanje uitnodigde om binnen twee maanden na ontvangst ervan de nodige maatregelen te treffen om aan het advies te voldoen. De termijn hiervoor is daarna uitgesteld tot 3 mei 2001.

7 De Spaanse autoriteiten hebben bij brieven van 17 april en 15 mei 2001 op het met redenen omkleed advies geantwoord en hebben tussen 28 mei 2001 en 25 oktober 2002 aanvullende inlichtingen over de aanwijzing en uitbreiding van SBZ's verstrekt.

8 Na een onderzoek van deze antwoorden en omdat zij zich op het standpunt stelde dat de autonome gebieden Andalusië, de Balearen, de Canarische Eilanden, Kastilië en León, Kastilië-La Mancha alsook Madrid nog niet hadden voldaan aan alle verplichtingen van artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 en dat de door de autonome gebieden Asturië, Catalonië, Extremadura, Galicië en Valencia aangewezen SBZ's volkomen ongeschikt en ontoereikend waren, heeft de Commissie in de loop van januari 2003 besloten om een beroep aanhangig te maken bij het Hof van Justitie.

9 De Spaanse autoriteiten bleven de Commissie tussen 13 januari 2003 en 5 april 2004 voorstellen voor de aanwijzing van SBZ's en dossiers met betrekking tot de aangepaste afbakening en uitbreiding van het netwerk van SBZ's toezenden, met in die dossiers geactualiseerde, met cartografische documenten aangevulde gegevens en inlichtingen over de situatie van de vogelsoorten.

10 Na onderzoek van deze antwoorden heeft de Commissie, omdat zij van mening was dat de niet-nakoming van de verplichtingen uit richtlijn 79/409 voortduurde, besloten om op 4 juni 2004 het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

11 Met haar beroep stelt de Commissie dat het Koninkrijk Spanje niet voldoende SBZ's heeft aangewezen naar aantal en oppervlakte, gelet op de doelstellingen van bescherming van de vogelsoorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409 en de niet in die bijlage genoemde trekvogelsoorten.

12 Aangezien de Commissie tijdens de terechtzitting het beroep heeft ingetrokken voor zover het het autonome gebied Extremadura aangaat, betreft het onderhavige beroep wegens niet-nakoming slechts de autonome gebieden Andalusië, de Balearen, de Canarische Eilanden, Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia.

Aanwijzing van SBZ's

Argumenten van partijen

13 De Commissie meent dat het Koninkrijk Spanje naar aantal en oppervlakte onvoldoende SBZ's heeft aangewezen in verhouding tot de gebieden die belangrijk zijn voor het behoud van de vogelstand, zoals geïdentificeerd in de in 1998 gepubliceerde ornithologische inventaris (hierna: „de IBA 98").

14 De Spaanse regering verzet zich tegen het gebruik van de IBA 98. Deze inventaris heeft haars inziens niet dezelfde waarde als de Inventory of Important Bird Areas in the European Community (inventaris van belangrijke vogelgebieden in de Europese Gemeenschap), gepubliceerd in 1989 (hierna: „IBA 89"), omdat hij niet in opdracht en onder supervisie van de Commissie is opgesteld. Hierdoor is de juistheid van de resultaten niet gegarandeerd.

15 De IBA 98 is immers uitsluitend op initiatief van de Sociedad Española de Ornitología (Spaanse ornithologische vereniging; hierna: „SEO/Birdlife") opgesteld, die heeft besloten om de IBA 89 eenzijdig te wijzigen om zo het aantal en de oppervlakte van de te beschermen gebieden in het Koninkrijk Spanje uit te breiden. Geen enkel bestuursorgaan met bevoegdheid op milieugebied heeft op de uitwerking van bedoelde inventaris toezicht gehouden teneinde de precisie en juistheid van de daarin opgenomen gegevens te garanderen. De uitbreiding van het aantal en vooral

de oppervlakte van de nieuw te beschermen zones in de IBA 98 in vergelijking met de IBA 89 is daarom onmogelijk te rechtvaardigen of te verifiëren.

16 Nog steeds volgens de Spaanse regering kunnen als gevolg van het gebruik van onvolledige gegevens in de IBA 98 de gebieden die van belang zijn voor het behoud van de vogelstand, niet met juistheid worden afgebakend. Evenzo zijn de criteria die zijn gebruikt om de SBZ's af te bakenen onjuist, van weinig ornithologische waarde en niet in overeenstemming met richtlijn 79/409.

17 De Spaanse regering meent ook dat de tellingen en de overvloedig aanwezige schattingen van populaties, die voor alle voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden zijn verricht, door geen enkele bibliografische verwijzing worden geschraagd, waardoor het onmogelijk is om de gegevens te verifiëren of te vergelijken. SEO/Birdlife heeft overigens expliciet toegegeven dat de bronnen van de ornithologische gegevens niet voor elk van de gebieden zijn vermeld.

18 De afbakening van de beschermingszones door SEO/Birdlife vertoont ook grote lacunes door het gebrek aan bibliografische referenties en de slechte kwaliteit van de gebruikte gegevens. Wat de juistheid van de gegevens en de precisie van de gebruikte criteria betreft vertoont de IBA 98 derhalve niet de minimaal vereiste kwaliteit die van een wetenschappelijk werk kan worden verwacht.

19 Ten slotte betoogt de Spaanse regering dat SEO/Birdlife heeft verboden om, behoudens uitdrukkelijke toestemming harerzijds, de gegevens die zij heeft gebruikt voor de vaststelling en afbakening van de voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden, ter beschikking te stellen van de autonome gebieden, die bestuursrechtelijk bevoegd zijn op milieugebied.

20 Volgens de Commissie berust de IBA 98 op de best gedocumenteerde en meest nauwkeurige referenties die beschikbaar zijn ter bepaling van de voor het voortbestaan en de voortplanting van de vogelsoorten meest geschikte gebieden overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409. De IBA 98 is gebaseerd op evenwichtige ornithologische criteria zoals de omvang van de populaties, de diversiteit van de vogels en de risico's waaraan zij op internationale schaal staan blootgesteld, zodat de voor de instandhouding van de soorten bedoeld in bijlage I bij richtlijn 79/409 en de niet daarin genoemde trekvogelsoorten gunstigste gebieden kunnen worden aangewezen.

21 De Commissie preciseert dat de evaluatie van het SBZ-netwerk dat door het Koninkrijk Spanje is aangewezen, niet alleen op basis van de IBA 98 is uitgevoerd, maar ook op grond van twee andere criteria: een analyse van de in elk gebied aanwezige vogelsoorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409 en de inaanmerkingneming van watergebieden.

22 Dat geen toegang is verkregen tot de gegevensbank die door SEO/Birdlife is gebruikt, doet volgens de Commissie niet af aan het wetenschappelijke karakter van de studie en is geen beletsel voor de verschillende Spaanse bestuursorganen om eigen studies te verrichten of uit te schrijven om de verplichtingen van richtlijn 79/409 na te komen.

Beoordeling door het Hof

23 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat artikel 4 van richtlijn 79/409 voor zowel de soorten genoemd in bijlage I als de trekvogelsoorten voorziet in een specifiek op hen gerichte en versterkte regeling die zijn rechtvaardiging vindt in het feit dat het gaat om, respectievelijk, de meest bedreigde soorten en de soorten die een gezamenlijk erfgoed van de Gemeenschap vormen (arrest van 13 juli 2006, Commissie/Portugal, C-191/05, Jurispr. blz. I-6853, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Overigens

volgt uit de negende overweging van de considerans van deze richtlijn dat de bescherming, de instandhouding en het herstel van voldoende gediversifieerde en qua oppervlakte toereikende verblijfplaatsen onmisbaar is voor de instandhouding van alle vogelsoorten. De lidstaten zijn derhalve verplicht om de nodige maatregelen voor de instandhouding van deze soorten te nemen.

24 Daartoe is actualisering van de wetenschappelijke gegevens noodzakelijk, teneinde de toestand van de meest bedreigde soorten en die van de soorten die tot het erfgoed van de Gemeenschap behoren, te kunnen bepalen en zo de meest geschikte SBZ's aan te kunnen wijzen. Bijgevolg moeten de meest actuele gegevens worden gebruikt die aan het einde van de termijn van het met redenen omkleed advies beschikbaar waren.

25 De nationale inventarissen, waarvan de door SEO/Birdlife uitgewerkte IBA 98 deel uitmaakt, hebben de eerste pan-Europese studie, de IBA 89, herzien en verschaffen nauwkeurigere en actuelere wetenschappelijke gegevens.

26 Gelet op het wetenschappelijke karakter van de IBA 89 heeft het Hof, ingeval enig wetenschappelijk bewijs van de zijde van een lidstaat ontbreekt, met name ertoe strekkend dat aan de verplichtingen van artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 kan worden voldaan door aanwijzing als SBZ van andere dan de in deze inventaris genoemde gebieden, met een kleinere totale oppervlakte dan daar bedoeld, geoordeeld dat deze inventaris, ook al is hij voor de betrokken lidstaat niet verbindend, als maatstaf kan worden gebruikt om te beoordelen of de lidstaat naar aantal en oppervlakte voldoende gebieden als SBZ heeft aangewezen in de zin van bovengenoemde bepalingen van de richtlijn (zie in die zin arresten van 19 mei 1998, Commissie/Nederland, C-3/96, Jurispr. blz. I-3031, punten 68-70, en 20 maart 2003, Commissie/Italië, C-378/01, Jurispr. blz. I-2857, punt 18).

27 De IBA 98 is een geactualiseerde inventaris van de voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden in Spanje die, bij gebreke van wetenschappelijk

tegenbewijs, een vergelijkingsmaatstaf is aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of deze lidstaat naar aantal en oppervlakte voldoende SBZ's heeft aangewezen om alle vogelsoorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409 en de niet in die bijlage genoemde trekvogelsoorten bescherming te bieden.

28 In dit opzicht moet worden opgemerkt dat de autonome gebieden Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia de IBA 98 hebben gebruikt om SBZ's af te bakenen, terwijl, wat de autonome gebieden Aragon, Cantabrië, Extremadura, Madrid, Murcië, Baskenland en de autonome stad Ceuta betreft, de Commissie de actuelere wetenschappelijke gegevens heeft aanvaard, die haar in de plaats van die met betrekking tot de in de IBA 98 voor de vogelstand opgenomen belangrijke gebieden waren aangeboden.

29 Vervolgens moeten de argumenten van de Spaanse regering ten aanzien van de criteria C.1 en C.6, die in deze inventaris zijn gebruikt, worden onderzocht.

30 Criterium C.1 verwijst in de IBA 98 naar een gebied dat geregeld wordt bezocht door een significant aantal vogels van een wereldwijd bedreigde soort of van een soort waarvan de instandhouding op wereldniveau van belang is. Criterium C.6 verwijst naar één van de vijf belangrijkste gebieden in elk van de Europese regio's voor een soort of ondersoort genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409.

31 Met betrekking tot criterium C.1 meent de Spaanse regering dat de drempel voor aanwijzing als SBZ niet lager dan 1 % van de zich voortplantende nationale populatie van een soort genoemd in bijlage I mag zijn.

32 Dit argument gaat voorbij aan de definitie van bedoeld criterium en kan dus niet slagen. Criterium C.1 heeft immers betrekking op soorten die wereldwijd bedreigd zijn, zodat het volstaat dat een significant aantal individuen van deze soort in het betrokken gebied verblijft. Een drempel van 1 % is niet in criterium C.1 voorzien en wordt ook niet door richtlijn 79/409 voorgeschreven.

33 Wat criterium C.6 betreft betoogt de Spaanse regering dat de biogeografische regio's als omschreven in richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitat en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7), moeten worden beschouwd als gelijkwaardig aan de gebieden die voor de toepassing van richtlijn 79/409 zijn bepaald. Het gebruik van een verschillende methode voor de afbakening van de leefgebieden en van de gebieden die voor het behoud van de vogelstand belangrijk zijn, leidt tot grote en niet-gerechtvaardigde ongelijkheden, gelet op de vele verschillende territoriale bestuursstructuren binnen de lidstaten.

34 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 90 van haar conclusie, heeft het Koninkrijk Spanje geen poging gedaan om het Spaanse grondgebied op ornithologische grondslag in te delen en aldus tot de aanwijziging van SBZ's te komen, maar is het enkel uitgegaan van de biogeografische regio's, die ten opzichte van de autonome gebieden geen vergelijkbare grondslag vormen voor het tot stand brengen van een netwerk dat de Gemeenschap min of meer uniform dekt, een uniformiteit die onmisbaar is om te komen tot een in alle lidstaten vergelijkbare referentiemaatstaf voor de toepassing van criterium C.6.

35 Aangezien geen wetenschappelijke studies zijn overgelegd die de resultaten van de IBA 98 tegenspreken, moet deze inventaris als de meest actuele en nauwkeurige referentie worden beschouwd ter bepaling van de gebieden die naar aantal en oppervlakte het meest geschikt zijn voor het behoud van de vogelstand.

36 Het argument dat het onmogelijk is geweest om de gegevensbank van SEO/Birdlife te raadplegen doet, aan deze conclusie niet af.

37 Zoals de Spaanse regering heeft bevestigd, is deze toegang haar niet geweigerd, maar afhankelijk gesteld aan de voorwaarde dat de gegevens niet aan de autonome gebieden zouden worden doorgegeven.

38 Daarnaast staat vast dat de Commissie in 1991 met SEO/Birdlife een overeenkomst heeft gesloten voor de uitvoering van een nauwkeurige wetenschappelijke studie die de voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden in kaart moest brengen, met voor elk gebied een beschrijving van de ornithologische waarde op grond van zo compleet mogelijke gegevens.

39 Daarbij komt dat de IBA 98 tot stand is gekomen in samenwerking met een aantal niet-gouvernementele organisaties, plaatselijke afdelingen van SEO/Birdlife, drie nationale parken, zes universiteiten, milieuafdelingen van twaalf autonome gebieden, het directoraat-generaal natuurbescherming van het ministerie voor milieu en het autonome orgaan Parques Nacionales van ditzelfde ministerie, wat bij gebreke van wetenschappelijk tegenbewijs evenveel aanwijzingen van de referentiewaarde van de IBA 98 oplevert.

40 In die omstandigheden moeten de argumenten van de Spaanse regering inzake het gebrek aan toezicht door een bevoegd openbaar bestuurslichaam op de uitwerking van de IBA 98 en de onmogelijkheid om toegang te krijgen tot de gegevensbank van SEO/Birdlife worden verworpen.

Geen aanwijzing en gedeeltelijke of ongeschikte aanwijzing van SBZ-gebieden

Argumenten van partijen

41 Volgens de Commissie identificeert de IBA 98 391 gebieden die belangrijk zijn voor het behoud van de vogelstand in Spanje. Deze gebieden hebben een gezamenlijke oppervlakte van 15 862 567 ha, wat overeenkomt met ongeveer 31,5 % van de oppervlakte van het land. Van de 427 door het Koninkrijk Spanje aangewezen SBZ's, met een totale oppervlakte van 7 977 789 ha ofwel 15,8 % van het nationale grondgebied, zijn 148 gebieden die van belang zijn voor het behoud van de vogelstand, voor meer dan 75 % van hun oppervlakte aangewezen als SBZ (2 730 612 ha op een totaal van 2 967 119 ha), en 194 gebieden die van belang zijn voor het behoud van de vogelstand, voor minder dan 75 % van hun oppervlakte aangewezen als SBZ (4 388 748 ha op een totaal van 10 739 054 ha), terwijl 99 gebieden die van belang zijn voor het behoud van de vogelstand, niet zijn aangewezen als SBZ (2 684 713 ha). Het SBZ-netwerk is derhalve ontoereikend.

42 De Spaanse regering betoogt dat het aandeel van de oppervlakte van het SBZ-netwerk in Spanje in verhouding tot het nationale grondgebied tweeënhalf maal groter is dan het gemiddelde in de Gemeenschap (15,51 % tegen 6,89 %) en tot tien maal groter dan het overeenkomstige aandeel in sommige naburige lidstaten. Zij wijst er daarnaast op dat tussen april 2000 en mei 2004 het Spaanse netwerk is uitgebreid van 179 tot 416 SBZ's, ofwel met 237 nieuwe gebieden, wat een toename van 132,4 % en 35 % van het totale aantal door de lidstaten gemelde SBZ's betekent. Wat de vergroting van de oppervlakte van als SBZ aangewezen gebieden betreft, vertegenwoordigen de nieuwe Spaanse meldingen 43 % van de totale in de Gemeenschap gemelde oppervlakte. De Spaanse bijdrage alleen zou 35 % van de totale oppervlakte van de SBZ's in de Gemeenschap vertegenwoordigen, terwijl het grondgebied van het Koninkrijk Spanje slechts 16 % van dat van de Gemeenschap uitmaakt. Deze gegevens tonen aan dat het Koninkrijk Spanje een bovengemiddelde inspanning heeft geleverd in de Gemeenschap en ten opzichte van elk van de lidstaten individueel om te voldoen aan de verplichtingen van richtlijn 79/409.

43 Ten aanzien van de gebieden die gedeeltelijk of op ongeschikte wijze als SBZ zijn aangewezen, meent de Commissie dat, uitgaande van de IBA 98, de huidige dekkingsgraad van de voor het behoud van de vogelstand geschikte gebieden zeer laag is, wat een aanvullend gevaar oplevert voor de overleving van de soorten die zij herbergen, aangezien de maatregelen die voor de bescherming van hun leefgebied nodig zijn, niet zijn getroffen.

Beoordeling door het Hof

44 Het niet-nakomingsberoep van de Commissie strekt tot vaststelling dat niet voldoende gebieden — naar aantal en oppervlakte — als SBZ zijn aangewezen in de autonome gebieden Andalusië, de Balearen, de Canarische Eilanden, Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia om bescherming te bieden aan alle vogelsoorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409 en de niet daarin genoemde trekvogelsoorten.

45 Vooraf moet worden benadrukt dat een lidstaat zich niet kan beroepen op de situatie in andere lidstaten om zich te onttrekken aan de verplichting om SBZ's aan te wijzen. Enkel de ornithologische criteria voorzien in artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 kunnen als grondslag dienen voor de afbakening van de gebieden, die het meest geschikt zijn om als SBZ aan te worden gewezen.

46 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de Commissie enerzijds betoogt dat al deze autonome gebieden een naar oppervlakte te klein gebied voor de aanwijzing van SBZ's hebben bestemd, vergeleken met de oppervlakte voorzien in de IBA 98, terwijl zij anderzijds de actuelere wetenschappelijke argumenten aanvaardt, die hebben aangetoond dat de huidige omvang van de SBZ's die zijn aangewezen door de autonome gebieden Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia, voldoet aan richtlijn 79/409.

47 Een dergelijke tegenstrijdigheid in de uiteenzetting van het door de Commissie opgeworpen middel ter ondersteuning van haar niet-nakomingsberoep voldoet niet aan de eisen van artikel 21 van het Statuut van het Hof en artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering.

48 Het Hof heeft immers geoordeeld dat de Commissie in de conclusies van het krachtens artikel 226 EG ingediende verzoekschrift nauwkeurig moet aangeven over welke grieven het Hof zich dient uit te spreken. Deze conclusies moeten op ondubbelzinnige wijze zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita beslist of nalaat op een van de grieven te beslissen (zie arrest van 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk, C-255/04, Jurispr. blz. I-5251, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Hieruit volgt dat de grief inzake de naar oppervlakte ontoereikende aanwijzing van gebieden die belangrijk zijn voor het behoud van de vogelstand, als SBZ door de autonome gebieden Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia niet-ontvankelijk is.

50 Deze grief behoeft dus slechts te worden onderzocht voor de autonome gebieden Andalusië, de Balearen en de Canarische Eilanden.

51 Wat om te beginnen het autonome gebied Andalusië betreft, heeft de Spaanse regering na afloop van de in het met redenen omkleed advies bepaalde termijn de aanwijzing van 39 nieuwe SBZ's en de uitbreiding van andere gebieden gemeld, wat met een vergroting van het beschermde gebied met 560 000 ha overeenkomt. Daarenboven heeft zij aangegeven dat een procedure voor de aanwijzing van nieuwe SBZ's, waarvan de belangrijkste waarde lag in de bescherming van steppevogels, lopende was.

52 Volgens vaste rechtspraak moet in het kader van een beroep krachtens artikel 226 EG het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden (zie met name arrest van 14 september 2004, Commissie/Spanje, C-168/03, Jurispr. blz. I-8227, punt 24). Bijgevolg moet het beroep van de Commissie gegrond worden verklaard voor zover het Andalusië betreft.

53 Wat vervolgens het autonome gebied van de Balearen betreft, staat vast dat vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies bepaalde termijn 40 SBZ's met een totale oppervlakte van 121 015 ha waren aangewezen, die 20 voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden geheel of gedeeltelijk bestrijken en overeenkomen met ongeveer 54 % van de totale oppervlakte van het gehele netwerk van te beschermen gebieden. Deze gebieden omvatten echter niet de leefgebieden van de rode wouw (Milvus milvus), een door bijlage I bij richtlijn 79/409 beschermde soort, die na het verstrijken van de genoemde termijn moest worden beschermd. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie gegrond worden verklaard voor zover het het autonome gebied van de Balearen betreft.

54 Met betrekking tot het autonome gebied van de Canarische Eilanden, ten slotte, vermeldt de IBA 98 65 gebieden met een oppervlakte van 133 443 ha als belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand. Vóór het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies dekten 28 SBZ's met een totale oppervlakte van 211 598 ha gedeeltelijk 41 belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand en ongeveer 59,5 % van de oppervlakte van het netwerk van te beschermen gebieden. De Commissie is derhalve van mening dat de dekking onvoldoende blijft, met name voor de kraagtrap (Chlamydotis undulata), de aasgier (Neophron percnopterus), de Canarische roodborsttapuit (Saxicola dacotiae), de renvogel (Cursorius cursor), alsook voor andere soorten, zoals de Bulwers stormvogel (Bulweria bulwerii).

55 Voor zover de Spaanse regering interne moeilijkheden bij de aanwijzing van bepaalde SBZ's aanvoert, dient te worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat een lidstaat zich niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of situaties in zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen (zie met name arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, C-374/98, Jurispr. blz. I-10799, punt 13).

56 De Spaanse regering erkent overigens ook dat bepaalde SBZ's moeten worden uitgebreid. Bijgevolg moet het beroep gegrond worden verklaard voor zover het het autonome gebied van de Canarische Eilanden betreft.

57 Bijgevolg slaagt de grief inzake de naar oppervlakte ontoereikende aanwijzing van voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden als SBZ door de autonome gebieden Andalusië, de Balearen en de Canarische Eilanden.

58 De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje, ten slotte, dat de autonome gebieden Andalusië, de Balearen, de Canarische Eilanden, Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia een ontoereikend aantal belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand als SBZ hebben aangewezen.

59 Wat de autonome gebieden Andalusië en Galicië betreft hebben de autoriteiten van deze gebieden na het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies nieuwe SBZ's aangewezen en een deel van de bestaande SBZ's uitgebreid. Zoals echter volgt uit de hiervoor in punt 52 aangehaalde rechtspraak, moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie op dit punt gegrond worden verklaard.

60 In het autonome gebied van de Balearen hebben de betrokken autoriteiten, na het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies nieuwe SBZ's aangewezen specifiek voor de bescherming van de rode wouw en nieuwe SBZ's voorgesteld op Majorca en Minorca om de broedplaatsen van deze soort te beschermen. Aangezien het bestaan van een niet-nakoming echter moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, moet de niet-nakoming op dit punt worden vastgesteld.

61 Voorts waren in het autonome gebied van de Canarische Eilanden na het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies 23 voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden in het geheel niet beschermd als SBZ. De Spaanse regering heeft, zonder de noodzaak van aanwijzing van nieuwe SBZ's te ontkennen, ter ondersteuning van haar verweerschrift een gedetailleerde studie overgelegd van de belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand die nog niet beschermd zijn. Aangezien deze studie niet door de Commissie is betwist, moet worden aangenomen dat, zoals de advocaat-generaal opmerkt in punt 106 van haar conclusie, de inhoud ervan vaststaat en dat deze studie een actueler en nauwkeuriger bewijsmiddel vormt dan de IBA 98 op het punt van de nog resterende tekortkomingen in de aanwijzingen.

62 Deze grief betreft dus nog slechts de SBZ's die hadden moeten worden aangewezen vóór het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies.

63 In het autonome gebied Valencia zijn er, ondanks dat vóór het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies nog nieuwe SBZ's zijn aangewezen, nog steeds gebieden die niet zijn beschermd; deze gebieden maken volgens de Spaanse autoriteiten deel uit van een procedure tot uitbreiding van het huidige SBZ-netwerk.

64 Derhalve slaagt de grief inzake de aanwijzing van een ontoereikend aantal belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand als SBZ in de autonome gebieden Andalusië, de Balearen, de Canarische Eilanden, Galicië en Valencia.

65 Ten aanzien van het autonome gebied Kastilië-La Mancha meent de Commissie dat 10 gebieden die voor het behoud van de vogelstand belangrijk zijn, niet als SBZ zijn aangewezen. De Spaanse regering heeft de noodzaak om gebied nr. 183 (Hoces del Río Mundo y del Río Segura) aan te wijzen als SBZ erkend. Wat gebied nr. 189 (Parameras de Embid-Molina) betreft, geeft de Spaanse regering toe dat het gedeeltelijk moet worden beschermd wegens de aanwezigheid van een kolonie Duponts leeuweriken (Chersophilus duponti), geschat op 1 250 eenheden op een oppervlakte van 1 800 ha.

66 De Spaanse regering betwist echter de noodzaak om de gebieden nrs. 70 (El Escorial — San Martín de Valdeiglesias), 72 (Carrizales y Sotos de Aranjuez), 157 (Hoces del Turia y Los Serranos), 210 (Sierras de Cazorla y Segura) en 305 (Bajo Tietar y Rampa de la Vera) aan te wijzen, omdat deze gebieden behoren tot meerdere autonome gebieden en hun totale oppervlakte op het grondgebied van het betrokken autonome gebied zeer klein is.

67 Dit argument moet worden afgewezen. Gezien het belang en de samenhang van een gebied dat wordt gezien als het meest geschikt voor de instandhouding van verschillende soorten, zoals de wereldwijd bedreigde Iberische keizerarend (Aquila adalberti), de zwarte ooievaar (Ciconia nigra), de havikarend (Hieraaetus fasciatus), de steenarend (Aquila chrysaetos), de vale gier (Gyps fulvus), de aasgier en de slechtvalk (Falco peregrinus), kan de omstandigheid dat het gebied zich uitstrekt over meerdere regio's, geen reden zijn voor de lidstaten om zich te onttrekken aan de verplichtingen die krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 op hen rusten.

68 De Spaanse regering betwist ook de aanwijzing als SBZ van gebied nr. 185 (San Clemente-Villarrobledo), waar de populaties van de kleine torenvalk (Falco naumanni), de kleine trap (Tetrax tetrax) en het witbuikzandhoen (Pterocles alchata) als gesignaleerd in de IBA 98 van gering belang zouden zijn en slechts 6 %, 4 % en 4 % van hun populatie in het gehele autonome gebied van Kastilië-La

Mancha zouden uitmaken. Bovendien zou dit gebied van geen belang zijn voor de vogelstand, aangezien zich daarin ook stedelijke gebieden, industriegebieden, wijnbouwgronden en grote, intensief geëxploiteerde, irrigeerbare velden bevinden.

69 Dit argument moet worden afgewezen. Het gebied herbergt immers significante populaties van wereldwijd en in Europa bedreigde soorten en is een van de belangrijke voedergebieden van bedoelde soorten.

70 Met betrekking tot gebied nr. 78 (Puebla de Beleña) betwisten de Spaanse autoriteiten de noodzaak van bescherming omdat de lagunes aldaar slechts in bepaalde seizoenen ontstaan en de kraanvogels (Grus grus) er zeer onregelmatig voorkomen, zonder echter wetenschappelijke gegevens aan te dragen die de resultaten van de IBA 98 kunnen tegenspreken. Bijgevolg moet het beroep op dit punt gegrond worden verklaard.

71 Ook het betoog van de Spaanse regering, dat de populatie van sommige soorten niet significant is en geen bescherming door aanwijzing van nieuwe SBZ's in gebied nr. 199 (Torrijos) noodzakelijk maakt, moet worden afgewezen. De populatie van 150 tot 200 grote trappen (Otis tarda) is namelijk veel groter dan de drempelwaarde op wereldschaal, die 50 eenheden bedraagt, terwijl er ook 1 200 kleine trappen zijn, tegen een drempelwaarde van 200 eenheden. Op grond van al deze elementen is het noodzakelijk om deze soorten te beschermen door voor hen nieuwe SBZ's aan te wijzen.

72 De Commissie is van mening dat ook andere soorten, zoals de kleine torenvalk, nog steeds te weinig worden beschermd, en wijst erop dat het autonome gebied Kastilië-La Mancha geen enkele nieuwe SBZ heeft aangewezen sinds het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies. Hier stelt de Spaanse regering tegenover dat deze soort zich binnen een stedelijk gebied bevindt, dat niet als SBZ kan worden aangewezen.

73 Dit argument moet worden afgewezen. Gelet op de noodzaak van bescherming van de soorten is de aanwijzing als SBZ noodzakelijk wanneer het gaat om een gebied dat een specifiek broedgebied is, zoals het geval is voor de kleine torenvalk. Daarbij komt, zoals de advocaat-generaal in punt 118 van haar conclusie heeft opgemerkt, dat als stedenbouwkundige maatregelen moeten prevaleren boven het belang van bescherming van deze soort, deze maatregelen in het kader van artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43 behoren te worden uitgevoerd, dat wil zeggen dat alternatieve oplossingen ontbreken en dat compensatiemaatregelen worden getroffen. Dit is in de onderhavige zaak niet gebeurd.

74 Bijgevolg moet het beroep van de Commissie gegrond worden verklaard voor zover het de ontoereikende aanwijzing van belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand als SBZ door het autonome gebied Kastilië-La Mancha betreft.

75 Ten aanzien van het autonome gebied Catalonië is de Commissie van mening dat 10 gebieden die voor het behoud van de vogelstand belangrijk zijn, niet als SBZ zijn aangewezen. Van de 62 zich voortplantende soorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409, zouden bovendien de kleine klapekster (Lanius minor), het auerhoen (Tetrao urogallus), de kuifaalscholver (Phalacrocorax aristotelis), de kleine trap, de kalanderleeuwerik (Melanocorypha calandra), de Duponts leeuwerik, de scharrelaar (Coracias garrulus), de kortteenleeuwerik (Calandrella brachydactyla) en de vorkstaartplevier (Glareola pratincola) onvoldoende worden beschermd.

76 Zoals de advocaat-generaal evenwel opmerkt in punt 121 van haar conclusie, worden noch de kleine klapekster, noch het auerhoen, de Duponts leeuwerik en de vorkstaartplevier in de IBA 98 genoemd. Bijgevolg kan het Koninkrijk Spanje niet worden verweten, dat het geen SBZ's heeft aangewezen wegens de aanwezigheid van deze vier soorten.

77 Het argument van de Spaanse regering, dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is vanwege de onnauwkeurige opgave van de onder bijlage I bij richtlijn 79/409 vallende soorten waarvoor nieuwe SBZ's hadden moeten worden aangewezen, moet worden afgewezen. Zoals immers volgt uit het voorgaande, heeft de Commissie precies aangegeven welke soorten onvoldoende beschermd zijn en waarvoor aanvullende SBZ's moeten worden aangewezen.

78 De Spaanse regering betoogt ten slotte dat de meerderheid van de leefgebieden die nog niet zijn aangewezen als SBZ, beschermd zijn op grond van richtlijn 92/43 in het kader van het netwerk Natura 2000.

79 Dit argument moet worden afgewezen. Het Hof heeft reeds vastgesteld dat de regelingen van richtlijnen 79/409 en 92/43 onderscheiden regelingen zijn (zie in die zin arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 50-57). Hieruit volgt dat een lidstaat zich niet kan onttrekken aan de op hem rustende verplichtingen krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 door zich te beroepen op andere bepalingen dan die voorzien in deze richtlijn.

80 Bijgevolg moet het beroep van de Commissie gegrond worden verklaard voor zover het de ontoereikende aanwijzing van belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand als SBZ door het autonome gebied Catalonië betreft.

81 Wat betreft de watergebieden volgt uit artikel 4, lid 2, van richtlijn 79/409 dat de lidstaten bijzonder belang hechten aan de bescherming van watergebieden en vooral aan de gebieden die van internationaal belang zijn.

82 Volgens de Commissie zijn de internationaal belangrijke watergebieden Albufera de Adra en Embalses de Cordobilla y Malpasillo in Andalusië, alsmede Complejo húmedo de Corrubedo in Galicië geïdentificeerd als belangrijke gebieden voor het behoud van de vogelstand, maar niet aangewezen als SBZ vóór het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies.

83 Op grond van de stukken staat in dit opzicht vast dat de aanwijzing van de internationaal belangrijke watergebieden in Andalusië en Galicië als SBZ heeft plaatsgevonden na het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie op dit punt gegrond worden verklaard.

84 Bijgevolg heeft het Koninkrijk Spanje niet alle gebieden als SBZ aangewezen, die op grond van ornithologische criteria het geschiktst voor de instandhouding van de betrokken soorten blijken.

85 Uit al het voorgaande volgt dat het Koninkrijk Spanje, door in de autonome gebieden Andalusië, de Balearen en de Canarische Eilanden naar oppervlakte en in de autonome gebieden Andalusië, de Balearen, de Canarische Eilanden, Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia naar aantal onvoldoende gebieden als SBZ aan te wijzen teneinde bescherming te bieden aan alle vogelsoorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409 alsook aan de niet in deze bijlage genoemde trekvogelsoorten, zijn verplichtingen krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn niet is nagekomen.

Kosten

86 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien het Koninkrijk Spanje op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Door in de autonome gebieden Andalusië, de Balearen en de Canarische Eilanden naar oppervlakte, en in de autonome gebieden Andalusië, de Balearen, de Canarische Eilanden, Kastilië-La Mancha, Catalonië, Galicië en Valencia naar aantal onvoldoende gebieden als specialebeschermingszone aan te wijzen teneinde bescherming te bieden aan alle vogelsoorten genoemd in bijlage I bij richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, zoals in het bijzonder gewijzigd door richtlijn 97/49/EG van de Commissie van 29 juli 1997, alsmede aan de niet in die bijlage genoemde trekvogelsoorten, is het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn.**

2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

3) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen