DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 28 juni 2007 *

I mål C-235/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 4 juni 2004,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. van Beek och G. Valero Jordana, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna P. Kūris (referent), J. Klučka, R. Silva de Lapuerta och L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 juni 2006,

och efter att den 14 september 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 97/49/EG av den 29 juli 1997 (EGT L 223, s. 9)

(nedan kallat direktiv 79/409), genom att inte klassificera tillräckligt med områden som särskilda skyddsområden för fåglar, vad gäller antal och storlek, för att skydda samtliga fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktivet och de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 1.1 i direktiv 79/409 föreskrivs följande:

"Detta direktiv behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem."

3 I artikel 2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå."

4 I artikel 4.1 och 4.2 i samma direktiv föreskrivs följande:

"1. För de arter som anges i bilaga [I] skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta skall hänsyn tas till

a) utrotningshotade arter,

b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,

c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,

d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga [I] med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse."

Det administrativa förfarandet

5 Efter att ha erhållit ett antal klagomål sände kommissionen en formell underrättelse till Konungariket Spanien den 26 januari 2000, i vilken medlemsstaten kritiserades för att ha åsidosatt direktiv 79/409 genom att inte utse tillräckligt med särskilda skyddsområden, vad gäller antal och storlek.

6 Kommissionen övertygades inte av de svar samt den information och de förslag om nya särskilda skyddsområden som de spanska myndigheterna inkom med mellan den 18 maj 2000 och den 10 januari 2001. Kommissionen riktade därför ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien den 31 januari 2001, i vilket medlemsstaten uppmanades att, inom två månader från delgivningen av nämnda yttrande, vidta de åtgärder som krävdes för att rätta sig efter direktivet. Fristen förlängdes till den 3 maj 2001.

7 Genom skrivelser av den 17 april och den 15 maj 2001 svarade de spanska myndigheterna på det motiverade yttrandet. Mellan den 28 maj 2001 och den 25 oktober 2002 inkom nämnda myndigheter med kompletterande uppgifter och information om nya särskilda skyddsområden och utvidgningar av tidigare särskilda skyddsområden.

8 Efter att ha analyserat samtliga svar konstaterade kommissionen att de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-León, Kastilien-La Mancha och Madrid ännu inte hade uppfyllt alla de skyldigheter som följer av artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 samt att de autonoma regionerna Asturien, Katalonien, Extremadura, Galicien och Valencia hade utsett otillräckligt med särskilda skyddsområden samt att klassificeringen var uppenbart felaktig. I januari år 2003 beslutade sig kommissionen därför för att väcka talan vid domstolen.

9 Mellan den 13 januari 2003 och den 5 april 2004 överlämnade de spanska myndigheterna ytterligare förslag på klassificering av särskilda skyddsområden till kommissionen. Nämnda myndigheter överlämnade dessutom handlingar i ärenden rörande omdefiniering och utvidgning av nätet av särskilda skyddsområden, vilka innehöll uppgifter som hade uppdaterats och kompletterats med hjälp av kartografiskt material, samt information om olika fågelarters situation.

10 Kommissionen undersökte samtliga uppgifter och kom fram till att Konungariket Spanien fortfarande inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 79/409. Den 4 juni 2004 väckte kommissionen förevarande talan.

Talan

11 Kommissionen har i sin talan gjort gällande att Konungariket Spanien inte har klassificerat tillräckligt med särskilda skyddsområden vad gäller antal och storlek för att skydda samtliga de fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktiv 79/409 och de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga.

12 Under det muntliga förfarandet drog kommissionen tillbaka sitt yrkande avseende den autonoma regionen Extremadura. Förevarande talan om fördragsbrott avser således enbart de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia.

Klassificering av särskilda skyddsområden

Parternas argument

13 Enligt kommissionen har Konungariket Spanien, i förhållande till de viktiga områden för bevarande av fåglar som räknas upp i den ornitologiska förteckning som publicerades år 1998 (nedan kallad IBA 98), inte klassificerat tillräckligt med särskilda skyddsområden vad gäller antal och storlek

14 Den spanska regeringen har motsatt sig att IBA 98 tillämpas. Denna förteckning har inte samma värde som *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (förteckning över viktiga områden för fågelfaunan i Europeiska gemenskapen), vilken publicerades år 1989 (nedan kallad IBA 89). Detta beror enligt den spanska regeringen på att IBA 98 inte beställdes av kommissionen, som inte heller övervakade arbetet med densamma. Riktigheten av resultaten häri kan därför inte garanteras.

15 IBA 98 togs uteslutande fram på Sociedad Española de Ornitologías (spanskt ornitologisällskap) (nedan kallat SEO/Birdlife) initiativ. Enligt den spanska regeringen ändrade SEO/Birdlife ensidigt IBA 89 i syfte att öka antalet och storleken på de områden som skall skyddas i Spanien. Arbetet med att upprätta nämnda förteckning övervakades emellertid inte av någon myndighet med kompetens på miljöområdet som kunde säkerställa att uppgifterna häri var precisa och korrekta. Det är därför omöjligt att motivera och kontrollera ökningen av

antalet och, i synnerhet, utvidgningen av de nya områden som skall skyddas enligt IBA 98 i förhållande till IBA 89.

16 Enligt den spanska regeringen medför de ofullständiga uppgifterna i IBA 98 att det inte går att avgränsa de områden som är intressanta för bevarandet av fåglar. De kriterier som har använts för att avgränsa de särskilda skyddsområdena är dessutom felaktiga, av bristande ornitologiskt värde och oförenliga med direktiv 79/409.

17 Enligt den spanska regeringen stöds de kartläggningar och talrika uppskattningar som har gjorts av populationerna med avseende på viktiga områden för bevarandet av fåglar inte i något fall av bibliografiska hänvisningar, vilket gör att det är omöjligt att kontrollera eller jämföra uppgifterna. SEO/Birdlife har för övrigt uttryckligen medgett att källorna för de ornitologiska uppgifterna inte har angetts för de olika områdena.

18 Avsaknaden av bibliografiska hänvisningar och den undermåliga information som har använts har också gett upphov till allvarliga brister i den avgränsning som SEO/Birdlife har gjort av områden som skall skyddas. IBA 98 uppvisar således inte den minimikvalitet som krävs av vetenskapliga arbeten med avseende på riktigheten av uppgifterna och precisionen av de tillämpade kriterierna.

19 Slutligen har den spanska regeringen gjort gällande att SEO/Birdlife, utan uttryckligt tillstånd från regeringen, motsatte sig att den information som hade använts för att identifiera och avgränsa viktiga områden för bevarande av fåglar lämnades ut till de autonoma regionerna, vilka är administrativt behöriga på miljöområdet.

20 Enligt kommissionen bygger IBA 98 på de bäst dokumenterade och mest precisa uppgifter som fanns tillgängliga och lämpade sig för att definiera de områden som är mest lämpade för fågelarters överlevnad och fortplantning i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409. Till grund för IBA 98 ligger en avvägning av ornitologiska kriterier, såsom populationernas betydelse, fåglarnas mångfald och de risker som föreligger för arterna på ett internationellt plan, vilket gjorde det möjligt att identifiera de gynnsammaste platserna för att säkerställa bevarandet av de arter som avses i bilaga I till direktiv 79/409 och av de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga.

21 Kommissionen har preciserat att det nätverk av särskilda skyddsområden som Konungariket Spanien har skapat inte uteslutande bedömdes på grundval av IBA 98. Ytterligare två omständigheter beaktades. Dels analyserades förekomsten i varje område av de fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktiv 79/409, dels beaktades våtmarker.

22 Slutligen anser kommissionen att det faktum att svaranden inte har haft tillgång till den databas som användes av SEO/Birdlife inte fråntar studien dess vetenskapliga karaktär eller hindrar de spanska myndigheterna från att beställa egna studier för att uppfylla skyldigheterna enligt direktiv 79/409.

Domstolens bedömning

23 Det skall inledningsvis erinras om att artikel 4 i direktiv 79/409 innehåller föreskrifter om ett förstärkt och riktat skydd för såväl de arter som anges i bilaga I som flyttfåglar. Skyddet motiveras av att det rör sig om de mest utrotningshotade arterna respektive arter som utgör ett gemensamt arv för gemenskapens medlemsstater (dom av den 13 juli 2006 i mål C-191/05, kommissionen mot Portugal, REG 2006, s. I-6853, punkt 9 och där angiven rättspraxis). Av nionde skälet

i detta direktiv följer dessutom att det för att bevara samtliga fågelarter är nödvändigt att skydda, upprätthålla och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för fåglar. Medlemsstaterna är således skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att bevara nämnda arter.

24 Det är därför nödvändigt att uppdatera vetenskapliga uppgifter för att fastställa hur situationen ser ut för de mest hotade arterna och de arter som utgör ett gemensamt arv för gemenskapen, så att de lämpligaste områdena kan klassificeras som särskilda skyddsområden. De senast uppdaterade vetenskapliga uppgifterna som fanns tillgängliga vid utgången av den frist som fastställs i det motiverade yttrandet skall därför användas.

25 Det skall erinras om att den första paneuropeiska studie som genomfördes inom ramen för IBA 89 har reviderats i de nationella förteckningarna, däribland IBA 98, vilken togs fram av SEO/Birdlife, med hjälp av mer exakta och uppdaterade vetenskapliga uppgifter.

26 Med hänsyn till IBA 89:s vetenskapliga karaktär och till att ingen medlemsstat har företett några som helst vetenskapliga bevis för att skyldigheterna enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 skulle kunna fullgöras genom att andra områden än dem som anges i nämnda förteckning klassificeras som särskilda skyddsområden, vilka täcker en sammanlagd yta som är mindre än ytan av de områden som anges i förteckningen, har domstolen ansett att denna förteckning, trots att den inte är rättsligt bindande för den berörda medlemsstaten, kan användas som referensmaterial vid bedömningen av om en medlemsstat har klassificerat ett tillräckligt antal områden med en tillräcklig yta som särskilda skyddsområden i enlighet med de ovannämnda bestämmelserna i direktiv 79/409 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna, REG 1998, s. I-3031, punkterna 68–70, och av den 20 mars 2003 i mål C-378/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-2857, punkt 18).

27 Domstolen konstaterar att IBA 98 innehåller en uppdaterad förteckning över områden som är viktiga för bevarandet av fåglar i Spanien, vilken, i brist på

vetenskapliga bevis av motsatt innebörd, utgör ett referensdokument som kan användas vid bedömningen av om nämnda medlemsstat har utsett tillräckligt med särskilda skyddsområden, vad gäller antal och storlek, för att skydda alla de fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktiv 79/409 och de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga.

28 Det skall noteras att de autonoma regionerna Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia har använt IBA 98 för att avgränsa särskilda skyddsområden och att kommissionen, vad avser de autonoma regionerna Aragonien, Kantabrien, Extremadura, Madrid, Murcia, Baskien och den autonoma staden Ceuta, godtog de uppdaterade vetenskapliga uppgifter som lämnades in till institutionen i stället för motsvarande uppgifter avseende viktiga områden för fågelfaunan i IBA 98.

29 Domstolen skall vidare undersöka den spanska regeringens argument avseende kriterierna C.1 och C.6 i denna förteckning.

30 Enligt IBA 98 gäller kriteriet C.1 ett område vilket regelbundet besöks av ett betydande antal fåglar som tillhör en globalt hotad art eller en art vars bevarande är av globalt intresse. Kriteriet C.6 avser ett område som utgör ett av de fem viktigaste områdena i varje europeisk region för en art eller en underart som räknas upp i bilaga I till direktiv 79/409.

31 Vad avser kriteriet C.1 anser den spanska regeringen att antalet besökande fåglar måste utgöra minst 1 procent av den nationella häckande populationen av en art som räknas upp i nämnda bilaga för att ett område skall kunna utses till särskilt skyddsområde.

32 Detta argument saknar stöd i definitionen av kriteriet och kan därför inte beaktas. Eftersom kriteriet C.1 avser globalt hotade arter, räcker det att platsen besöks av ett betydande antal individer tillhörande en sådan art. En gräns på 1 procent föreskrivs inte i kriteriet C.1 och följer inte av direktiv 79/409.

33 Vad avser kriteriet C.6 har den spanska regeringen anfört att de biogeografiska regioner som definieras i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) skall anses vara likvärdiga med de områden som definierats med tillämpning av direktiv 79/409. Om olika metoder användes för att avgränsa livsmiljöer och viktiga områden för bevarandet av fåglar, skulle betydande och oförsvarliga olikheter nämligen uppstå beroende på att medlemsstaterna har valt att dela in länderna i olika administrativa regioner.

34 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 90 i förslaget till avgörande har Konungariket Spanien emellertid inte ansträngt sig för att dela upp landet på ornitologisk grund, vilket skulle ha gjort det möjligt att identifiera särskilda skyddsområden, utan enbart hänvisat till de biogeografiska regionerna. Dessa regioner utgör inte ett jämförbart underlag för att i de autonoma regionerna skapa ett mer eller mindre enhetligt nät. En sådan enhetlighet krävs för att åstadkomma ett jämförbart referensvärde i samtliga medlemsstater med avseende på tillämpningen av kriteriet C.6.

35 Med beaktande av vad som har anförts ovan konstaterar domstolen att IBA 98, i brist på vetenskapliga studier som visar att resultaten i denna förteckning eventuellt är felaktiga, utgör den senast uppdaterade och mest precisa källan för identifiering av de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av fåglar.

36 Denna slutsats påverkas inte av argumentet att svaranden inte hade tillgång till SEO/Birdlifes databas.

37 Det skall i detta hänseende noteras att den spanska regeringen inte nekades tillgång till denna databas, vilket nämnda regering har bekräftat. Däremot hade ett förbud utfärdats mot att lämna ut uppgifterna till de autonoma regionerna.

38 Det har dessutom klarlagts att kommissionen år 1991 ingick ett avtal med SEO/Birdlife om att genomföra en exakt vetenskaplig studie i syfte att bättre kartlägga viktiga områden för bevarandet av fåglar. Samtliga platser skulle med hjälp av så fullständig information som möjligt beskrivas med avseende på deras ornitologiska värde.

39 Till detta kommer att flera icke-statliga organisationer, lokala grupper tillhörande SEO/Birdlife, tre nationalparker, sex universitet, miljödepartementen i tolv autonoma regioner samt miljöministeriets generaldirektorat för miljöskydd och dess oberoende nationalparksförvaltning deltog i upprättandet av IBA 98. Detta leder till att IBA 98, i brist på avvikande vetenskapliga bevis, skall ses som referensmaterial.

40 Under dessa omständigheter kan den spanska regeringens argument att IBA 98 togs fram utan att någon behörig myndighet kontrollerade arbetet och argumentet att det inte var möjligt att ta del av den databas som SEO/Birdlife använde sig av inte beaktas.

Avsaknaden av klassificering och bristande eller olämplig klassificering av särskilda skyddsområden

Parternas argument

41 Enligt kommissionen identifieras 391 områden som viktiga områden för bevarandet av fåglar i Konungariket Spanien i IBA 98. Nämnda områden har en sammanlagd yta på 15 862 567 ha, vilket motsvarar 31,5 procent av den spanska landytan. En undersökning av de 427 särskilda skyddsområden som har utsetts av Spanien, vilka har en ungefärlig sammanlagd yta på 7 977 789 ha, vilket motsvarar 15,8 procent av den nationella landytan, visar emellertid att för 148 viktiga områden för bevarandet av fåglar har mer än 75 procent av ytan (2 730 612 ha av totalt 2 967 119 ha) klassificerats som särskilda skyddsområden, för 194 viktiga områden för bevarandet av fåglar har mindre än 75 procent av ytan (4 388 748 ha av totalt 10 739 054 ha) klassificerats som särskilda skyddsområden, och 99 viktiga områden för bevarandet av fåglar har överhuvudtaget inte klassificerats som särskilda skyddsområden (det rör sig här om en yta på 2 684 713 ha). Nätet av särskilda skyddsområden är därmed otillräckligt.

42 Den spanska regeringen har gjort gällande att nätet av särskilda skyddsområden i Spanien upptar en del av den nationella landytan som är två och en halv gånger större än genomsnittet inom gemenskapen (15,51 procent jämfört med 6,89 procent) och upp till tio gånger större än motsvarande områden i vissa grannmedlemsstater. Nämnda regering har dessutom understrukit att det spanska nätet från april år 2000 till maj år 2004 utökades från 179 till 416 särskilda skyddsområden, vilket innebär att 237 nya områden skapades. Detta utgör en ökning med 132,4 procent och motsvarar 35 procent av de nya särskilda skyddsområden som har utsetts av medlemsstaterna. Vad gäller ökningen av ytan av de områden som har klassificerats som särskilda skyddsområden motsvarar de nya områdena i Spanien 43 procent av den sammanlagda yta som har deklarerats inom gemenskapen i dess helhet. Det spanska bidraget motsvarar ensamt 35 procent av den totala landytan av de särskilda skyddsområdena inom gemenskapen, samtidigt som Konungariket Spaniens landyta endast utgör 16 procent av gemenskapens landyta. Dessa uppgifter visar att Konungariket Spaniens ansträngningar för att uppfylla skyldigheterna enligt direktiv 79/409 är större än de genomsnittliga ansträngningarna inom gemenskapen och samtliga övriga medlemsstaters individuella ansträngningar.

43 Vad avser de områden som till viss del har klassificerats som särskilda skyddsområden eller som felaktigt har klassificerats som sådana områden har kommissionen anfört att den andel av viktiga områden för bevarandet av fåglar som i dagsläget täcks av särskilda skyddsområden i Spanien är mycket låg i förhållande till IBA 98. Detta utgör ytterligare ett hot mot överlevnaden av de arter som vistats i dessa områden, eftersom de åtgärder som krävs för att skydda deras livsmiljöer inte har vidtagits.

Domstolens bedömning

44 Kommissionen har i sin talan om fördragsbrott yrkat att domstolen skall fastställa att tillräckligt med särskilda skyddsområden vad gäller antal och storlek inte har utsetts i de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia för att skydda alla de fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktiv 79/409 och de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga.

45 Det skall inledningsvis noteras att en medlemsstat inte kan åberopa situationen i andra medlemsstater för att undandra sig skyldigheten att utse särskilda skyddsområden. Endast de ornitologiska kriterier som anges i artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 har nämligen betydelse för avgränsningen av de platser som är mest lämpade att utses till särskilda skyddsområden.

46 Det skall vidare noteras att kommissionen har gjort gällande att samtliga ovannämnda autonoma regioner har utsett särskilda skyddsområden med otillräcklig yta i förhållande till den yta som anges i IBA 98, å ena sidan, samtidigt som den har godtagit uppdaterade vetenskapliga uppgifter som visar att de gränser som fastställts för de nuvarande särskilda skyddsområdena i de autonoma regionerna Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia uppfyller de krav som ställs i direktiv 79/409, å andra sidan.

47 En sådan inkonsekvens i den grund som kommissionen har åberopat till stöd för sin talan om fördragsbrott gör att talan inte uppfyller de krav som ställs i artikel 21 i domstolens stadga och artikel 38.1 c i rättegångsreglerna.

48 Domstolen har nämligen fastställt att det åligger kommissionen att i yrkandena i ansökan som inges med stöd av artikel 226 EG exakt ange vilka anmärkningar som domstolen skall pröva. Dessa yrkanden skall vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) eller att den inte prövar en anmärkning (se dom av den 15 juni 2006 i mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike, REG 2006, s. I-5251, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

49 Av detta följer att grunden att de viktiga områden för bevarandet av fåglar som har utsetts till särskilda skyddsområden av de autonoma regionerna Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia är otillräckliga till sin yta inte kan tas upp till sakprövning.

50 Domstolen kommer därför endast att pröva nämnda grund med avseende på de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna och Kanarieöarna. Prövningen sker i tur och ordning för varje region.

51 Vad avser den autonoma regionen Andalusien har den spanska regeringen, efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, informerat kommissionen om att 39 nya särskilda skyddsområden har utsetts och att andra områden har utvidgats, vilket har lett till att den skyddade ytan har ökat med 560 000 ha. Nämnda regering har dessutom uppgett att det pågår arbete med att utse nya särskilda skyddsområden, vilka särskilt är avsedda att skydda steppfåglar.

52 Enligt fast rättspraxis skall frågan huruvida det föreligger ett fördragsbrott inom ramen för en talan med stöd av artikel 226 EG bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 14 september 2004 i mål C-168/03, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. I-8227, punkt 24). Kommissionens talan skall således bifallas i den del som avser den autonoma regionen Andalusien.

53 Vad avser den autonoma regionen Balearerna konstaterar domstolen att det visserligen har fastställts att 40 särskilda skyddsområden med en sammanlagd yta på 121 015 ha, vilka helt eller delvis täcker de 20 viktiga områden för bevarandet av fåglar och nästan 54 procent av den totala ytan av det nät av områden som skall skyddas, utsågs före utgången av den frist som hade angetts i det motiverade yttrandet. Nämnda områden täcker likväl inte livsmiljöerna för röd glada (Milvus milvus), en art som omnämns i bilaga I till direktiv 79/409, med avseende på vilken skyddsåtgärder vidtogs efter utgången av den nämnda fristen. Kommissionens talan skall således bifallas i den del som avser den autonoma regionen Balearerna.

54 Vad avser den autonoma regionen Kanarieöarna anges 65 platser med en sammanlagd yta på 133 443 ha utgöra viktiga områden för bevarandet av fåglar i IBA 98. Före utgången av den frist som anges i det motiverade yttrandet fanns 28 särskilda skyddsområden med en sammanlagd yta på 211 598 ha, vilka delvis täckte 41 viktiga områden för bevarandet av fåglar och ungefär 59,5 procent av ytan av det nät av områden som skall skyddas. Kommissionen anser därför att den yta som täcks är otillräcklig. Detta gäller bland annat för kragtrapp (Chlamydotis undulata), smutsgam (Neophron percnopterus), kanariebuskskvätta (Saxicola dacotiae), ökenlöpare (Cursorius cursor) och för andra arter, till exempel spetsstjärtad petrell (Bulweria bulwerii).

55 I den mån som den spanska regeringen har åberopat interna hinder för att fortsätta arbetet med att utse särskilda skyddsområden erinrar domstolen om att en medlemsstat enligt fast rättspraxis inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv (se bland annat dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-10799, punkt 13).

56 Den spanska regeringen har likväl medgett att vissa särskilda skyddsområden måste utvidgas. Kommissionens talan skall därför bifallas i den del som avser den autonoma regionen Kanarieöarna.

57 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att talan är grundad vad gäller anmärkningen om att de viktiga områden för bevarandet av fåglar som har utsetts till särskilda skyddsområden av de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna och Kanarieöarna är otillräckliga till sin yta.

58 Slutligen har kommissionen hävdat att Konungariket Spanien inte har utsett tillräckligt med viktiga områden för bevarandet av fåglar till särskilda skyddsområden i de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia.

59 Vad avser de autonoma regionerna Andalusien och Galicien har myndigheterna i nämnda regioner, efter utgången av den frist som anges i det motiverade yttrandet, utsett nya särskilda skyddsområden och utvidgat en del av de existerande områdena. Det följer emellertid av den rättspraxis som citeras i punkt 52 i förevarande dom att frågan huruvida det föreligger ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och att domstolen inte skall beakta senare förändringar. Kommissionens talan skall därför bifallas på denna punkt.

60 Vad avser den autonoma regionen Balearerna stämmer det visserligen att myndigheterna i denna region, efter utgången av den frist som anges i det motiverade yttrandet, utsåg nya särskilda skyddsområden i syfte att särskilt skydda röd glada och att nya särskilda skyddsområden har föreslagits med avseende på Mallorca och Menorca för att skydda nämnda arts häckningsområden. Enligt fast rättspraxis skall emellertid frågan huruvida det föreligger ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. Kommissionens talan skall således bifallas på denna punkt.

61 Vad avser den autonoma regionen Kanarieöarna täcktes 23 viktiga områden för bevarandet av fåglar inte alls av särskilda skyddsområden efter utgången av den frist som anges i det motiverade yttrandet. Konungariket Spanien har medgett att det är nödvändigt att utse ytterligare särskilda skyddsområden, men har samtidigt till sitt svaromål bifogat en detaljerad studie av alla viktiga områden på Kanarieöarna som ännu inte till fullo täcks. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 106 i förslaget till avgörande har kommissionen inte bestritt studien, varmed dess innehåll skall betraktas som medgivet. Studien utgör i förhållande till IBA 1998 mer aktuell och precis bevisning med avseende på de brister i klassificeringen som fortfarande föreligger.

62 Dessa brister har ännu inte avhjälpts med avseende på de särskilda skyddsområden som skulle ha utsetts före utgången av den frist som avses i det motiverade yttrandet.

63 Vad avser den autonoma regionen Valencia klassificerades visserligen nya särskilda skyddsområden före utgången av den frist som avses i det motiverade yttrandet. Det finns emellertid fortfarande områden som ännu inte har klassificerats vilka, såsom de spanska myndigheterna har medgett, berörs av arbetet med att utvidga det aktuella nätet av särskilda skyddsområden.

64 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att grunden att tillräckligt med viktiga områden för bevarandet av fåglar inte har utsetts till särskilda skyddsområden av de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia skall godtas.

65 Vad avser den autonoma regionen Kastilien-La Mancha har kommissionen gjort gällande att tio viktiga områden för bevarandet av fåglar inte har klassificerats som särskilda skyddsområden. Den spanska regeringen har medgett att det är nödvändigt att klassificera plats nr 183 (Hoces del Río Mundo y del Río Segura) som särskilt skyddsområde. Vad avser plats nr 189 (Parameras de Embid-Molina) har den spanska regeringen medgett att det är nödvändigt att klassificera en del av denna plats som särskilt skyddsområde, eftersom en koloni av dupontlärka (Chersophilus duponti), vilken uppskattas till 1 250 individer på en yta av 1 800 ha, uppehåller sig där.

66 Den spanska regeringen har däremot bestritt att det är nödvändigt att klassificera platserna 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) och nr 305 (Bajo Tietar y Rampa de la Vera) som särskilda skyddsområden. Dessa platser sträcker sig nämligen över flera autonoma regioner och den andel av ytan som ligger inom den berörda regionen är mycket liten.

67 Detta argument kan inte godtas. Med beaktande av betydelsen och koherensen av en plats som anses vara den mest lämpade för bevarandet av vissa arter, till exempel den i hela världen hotade iberiska kejsarörnen (Aquila adalberti), svartstork (Ciconia nigra), hökörn (Hieraaetus fasciatus), kungsörn (Aquila chrysaetos), gåsgam (Gyps fulvus), smutsgam och pilgrimsfalk (Falco peregrinus), kan inte medlemsstaterna undandra sig de skyldigheter som åligger dem enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 med hänvisning till det faktum att platsen sträcker sig över flera regioner.

68 Den spanska regeringen har också invänt mot klassificeringen av plats nr 185 (San Clemente-Villarrobledo) som särskilt skyddsområde. Enligt nämnda regering är denna plats av begränsat intresse för de populationer av rödfalk (Falco naumanni), småtrapp (Tetrax tetrax) och vitbukig flyghöna (Pterocles alchata) som anges i IBA 98. Nämnda populationer utgör inte mer än 6, 4 och 4 procent av respektive populationer inom den autonoma regionen Kastilien-La Mancha. Den aktuella

platsen saknar dessutom intresse för fågelfaunan, eftersom den omfattar tätorter, industriområden, vidsträckta områden som uteslutande används för vinodling och mycket stora områden av bevattningsbar mark, vilken odlas intensivt.

69 Inte heller detta argument kan godtas. På den aktuella platsen uppehåller sig nämligen betydelsefulla populationer av arter som hotas i hela världen och i Europa och platsen utgör ett av de viktigaste näringsområdena för nämnda arter.

70 Vad avser plats nr 78 (Puebla de Beleña) har de spanska myndigheterna gjort gällande att den inte behöver klassificeras som särskilt skyddsområde på grund av lagunernas säsongsbundenhet och att den endast sporadiskt besöks av tranor (Grus grus), utan att förete några vetenskapliga uppgifter som avviker från resultaten i IBA 98. Talan skall därför bifallas på denna punkt.

71 Den spanska regeringens argument att populationen av vissa arter inte är betydelsefull och inte behöver skyddas genom att nya särskilda skyddsområden utses på plats nr 199 (Torrijos) kan inte heller godtas. Det skall nämligen noteras att populationen på 150–200 stortrapp (Otis tarda) är större än det nuvarande globala tröskelvärdet på 50 individer. Domstolen konstaterar dessutom att det finns 1 200 småtrapp i hela världen, vilket skall sättas i relation till tröskelvärdet på 200 individer. Tillsammans gör dessa omständigheter att det är nödvändigt att utse nya särskilda skyddsområden för att ge nämnda arter det skydd som de behöver.

72 Enligt kommissionen skyddas andra arter, till exempel rödfalk, fortfarande inte i tillräcklig utsträckning. Kommissionen har särskilt anfört att den autonoma regionen Kastilien-La Mancha efter utgången av den frist som avses i det motiverade yttrandet inte har utsett några nya särskilda skyddsområden. Den spanska regeringen har invänt att nämnda art uppehåller sig i industriområden som inte kan klassificeras som särskilda skyddsområden.

73 Detta argument kan inte godtas. Så snart som ett område utgör en särskild häckningsplats, vilket är fallet för rödfalk, skall det nämligen klassificeras som särskilt skyddsområde för att skydda arten. Till detta kommer att om intresset av att utveckla stadsbebyggelsen skall väga tyngre än intresset av att skydda denna art, måste det förstnämnda intresset, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 118 i förslaget till avgörande, förverkligas inom ramen för artikel 6.4 i direktiv 92/43, det vill säga genom att nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas om alternativa lösningar saknas. Så är emellertid inte fallet här.

74 Kommissionens talan skall således vinna bifall på grunden att den autonoma regionen Kastilien-La Mancha inte har utsett tillräckligt med viktiga områden för bevarandet av fåglar till särskilda skyddsområden.

75 Vad avser den autonoma regionen Katalonien har kommissionen anfört att tio viktiga områden för bevarandet av fåglar inte har utsetts till särskilda skyddsområden. Av de 62 fågelarter som fortplantar sig i Katalonien och som omnämns i bilaga I skyddas dessutom vissa i otillräcklig utsträckning, nämligen svartpannad törnskata (Lanius minor), tjäder (Tetrao urogallus), toppskarv (Phalacrocorax aristotelis), småtrapp, kalanderlärka (Melanocorypha calandra), dupontlärka, blåkråka (Coracias garrulus), korttålärka (Calandrella brachydactyla) och rödvingad vadarsvala (Glareola pratincola).

76 Såsom generaladvokaten har uppgett i punkt 121 i förslaget till avgörande omnämns emellertid inte svartpannad törnskata, tjäder, dupontlärka eller rödvingad vadarsvala i IBA 98. Konungariket Spanien kan således inte klandras för att inte ha utsett särskilda skyddsområden med anledning av att dessa fyra arter förekommer i området.

77 Den spanska regeringens argument att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det inte angavs för vilka av de 62 arter som avses i bilaga I till direktiv 79/409 som särskilda skyddsområden skulle utses kan inte godtas. Såsom framgår av ovanstående har kommissionen nämligen angett vilka arter som inte har skyddats i tillräcklig utsträckning och med avseende på vilka ytterligare särskilda skyddsområden skall utses.

78 Den spanska regeringen har slutligen gjort gällande att merparten av den livsmiljö som ännu inte har klassificerats som särskilda skyddsområden skyddas med stöd av direktiv 92/43 inom ramen för nätet Natura 2000.

79 Detta argument kan inte godtas. Det skall nämligen erinras om att domstolen har fastställt att regelverken i direktiven 79/409 och 92/43 är klart avgränsade från varandra (se, för ett liknande resonemang, domen av den 7 december 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkterna 50–57). Av detta följer att en medlemsstat inte kan undandra sig de skyldigheter som åligger den enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 genom att åberopa andra åtgärder än dem som föreskrivs i detta direktiv.

80 Kommissionens talan skall således vinna bifalla på grunden att den autonoma regionen Katalonien inte har utsett tillräckligt med viktiga områden för bevarandet av fåglar till särskilda skyddsområden.

81 Vad avser våtmarkerna följer det av artikel 4.2 i direktiv 79/409 att medlemsstaterna skall lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

82 Enligt kommissionen hade ett antal våtmarker av internationell betydelse, vilka hade identifierats som viktiga områden för bevarandet av fåglar, inte utsetts till särskilda skyddsområden vid utgången av den frist som avses i det motiverade yttrandet. Det rör sig här om våtmarkerna Albufera de Adra och Embalses de Cordobilla y Malpasillo i Andalusien samt Complejo húmedo de Corrubedo i Galicien.

83 Under förfarandets gång har det framkommit att våtmarker av internationell betydelse i Andalusien och Galicien har klassificerats som särskilda skyddsområden efter utgången av den frist som avses i det motiverade yttrandet. Kommissionens talan skall därför bifallas på denna punkt.

84 Av detta följer att Konungariket Spanien inte har klassificerat alla de platser som, enligt ornitologiska kriterier, förefaller vara de mest lämpade för bevarandet av de aktuella arterna som särskilda skyddsområden.

85 Med beaktande av vad som har anförts ovan konstaterar domstolen att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 genom att inte klassificera tillräckligt med områden, vad gäller storlek, som särskilda skyddsområden i de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna och Kanarieöarna, och genom att inte klassificera tillräckligt med områden, vad gäller antal, som sådana områden i de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia, för att skydda samtliga fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktiv 79/409 och de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga.

Rättegångskostnader

86 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet skall detta yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 97/49/EG av den 29 juli 1997, genom att inte klassificera tillräckligt med områden, vad gäller storlek, som särskilda skyddsområden i de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna och Kanarieöarna, och genom att inte klassificera tillräckligt med områden, vad gäller antal, som sådana områden i de autonoma regionerna Andalusien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-La Mancha, Katalonien, Galicien och Valencia, för att skydda samtliga fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktiv 79/409 och de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter