WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 28 czerwca 2007 r. *

W sprawie C-235/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 4 czerwca 2004 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez. M. van Beeka oraz G. Valera Jordanę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Hiszpanii, reprezentowanemu przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: hiszpański.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, P. Kūris (sprawozdawca), J. Klučka, R. Silva de Lapuerta i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 czerwca 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 września 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że, nie klasyfikując jako obszarów specjalnej ochrony ptactwa (zwanych dalej „OSO") obszarów wystarczających pod względem liczby i powierzchni, aby zapewnić ochronę wszystkim gatunkom ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, str. 1), zmienionej w szczególności dyrektywą Komisji 97/49/WE z dnia 29 lipca 1997 r. (Dz.U. L 223, str. 9, zwaną dalej „dyrektywą 79/409"), a także niewy-

mienionym w tym załączniku gatunkom wędrownym, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409.

Ramy prawne

2 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 79/409 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Obejmuje ona ochronę, gospodarowanie oraz kontrolę tych gatunków i ustanawia reguły ich eksploatacji".

3 Artykuł 2 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne […]".

4 Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej dyrektywy:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania.

W związku z powyższym należy brać pod uwagę:

a) gatunki zagrożone wyginięciem;

b) gatunki podatne na szczególne zmiany w ich naturalnym siedlisku;

c) gatunki uznane za rzadkie z uwagi na niewielkie populacje lub ograniczone lokalne występowanie;

d) inne gatunki wymagające szczególnej uwagi ze względu na specyficzny charakter ich naturalnego siedliska.

Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny.

Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako obszarów specjalnej ochrony dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie, w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji. W tym celu państwa członkowskie zwracają szczególną uwagę na ochronę terenów podmokłych, w szczególności tych o znaczeniu międzynarodowym".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

5 Wskutek otrzymania szeregu skarg Komisja w dniu 26 stycznia 2000 r. skierowała do Królestwa Hiszpanii wezwanie do usunięcia uchybień, wskazując na nieprawidłowe stosowanie dyrektywy 79/409 ze względu na niewyznaczenie OSO wystarczających pod względem liczby i powierzchni.

6 Ponieważ Komisja uznała przekazane w dniach od 18 maja 2000 r. do dnia 10 stycznia 2001 r. odpowiedzi władz hiszpańskich, dostarczone przez nie informacje oraz propozycje wyznaczenia nowych OSO za nieprzekonujące, w dniu 31 stycznia 2001 r. wydała ona uzasadnioną opinię, wzywając Królestwo Hiszpanii do podjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy od notyfikacji tej opinii, który to termin upływał w dniu 3 maja 2001 r.

7 Pismami z dnia 17 kwietnia i z dnia 15 maja 2001 r. władze hiszpańskie odpowiedziały na uzasadnioną opinię i w dniach od 28 maja 2001 r. do dnia 25 października 2002 r. przekazały dodatkowe informacje oraz wskazały nowe OSO oraz rozszerzyły istniejące.

8 Po przeanalizowaniu wszystkich udzielonych odpowiedzi i uznaniu, że wspólnoty autonomiczne Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Kastylii-León, Kastylii-La Manchy oraz Madrytu nadal nie wywiązały się z całości obowiązków wynikających z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409, a wspólnoty autonomiczne Asturii, Katalonii, Estremadury, Galicji i Walencji wskazały OSO w sposób całkowicie niewłaściwy, w styczniu 2003 r. Komisja zdecydowała się wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

9 Władze hiszpańskie nadal, w dniach od 13 stycznia 2003 r. do dnia 5 kwietnia 2004 r., przekazywały Komisji propozycje obszarów mających zostać wskazane jako OSO, dokumentację dotyczącą zmian i rozszerzenia sieci OSO zawierającą różnego rodzaju zaktualizowane dane, uzupełnione dokumentami kartograficznymi oraz informacje o sytuacji, w jakiej znajdują się poszczególne gatunki ptaków.

10 Po przeanalizowaniu całości odpowiedzi Komisja, uznając, że nadal ma miejsce uchybienie obowiązkom wynikającym z dyrektywy 79/409, wniosła w dniu 4 czerwca 2004 r. niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

11 W swej skardze Komisja podnosi, że Królestwo Hiszpanii nie wskazało OSO wystarczających pod względem liczby i powierzchni, biorąc pod uwagę cele ochrony gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy 79/409, a także niewymienionych w tym załączniku gatunków wędrownych.

12 Ponieważ w trakcie procedury ustnej Komisja wycofała się ze swych zarzutów w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Estremadury, niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia dotyczy jedynie wspólnot autonomicznych Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji.

W przedmiocie wskazania OSO

Argumentacja stron

13 Komisja twierdzi, że Królestwo Hiszpanii nie zaklasyfikowało jako OSO obszarów wystarczających pod względem liczby i powierzchni z punktu widzenia mających znaczenie ostój ptactwa (Important Bird Areas) określonych w wykazie ornitologicznym opublikowanym w 1998 r. (zwanym dalej „IBA 98").

14 Rząd hiszpański kwestionuje powołanie się na IBA 98. Jego zdaniem ten wykaz nie ma takiego znaczenia jak opublikowany w 1989 r. Inventory of Important Bird Areas in the European Community (wykaz obszarów mających znaczenie dla ornitofauny we Wspólnocie Europejskiej, zwany dalej „IBA 89"), ponieważ, ze względu na to, że IBA 98 nie został sporządzony na zlecenie Komisji ani nie został przez nią sprawdzony, nie można zagwarantować, iż jego wyniki są dokładne.

15 IBA 98 został bowiem sporządzony z wyłącznej inicjatywy Sociedad Española de Ornitología (hiszpańskiego towarzystwa ornitologicznego, zwanego dalej „HTO/Birdlife"), które jednostronnie zadecydowało o wprowadzeniu do IBA 89 modyfikacji mających na celu powiększenie w Królestwie Hiszpanii liczby i powierzchni obszarów podlegających ochronie. Żaden zaś organ administracji publicznej właściwy do spraw ochrony środowiska nie nadzorował sporządzania tego wykazu, aby zagwarantować, że zawarte w nim dane są dokładne i kompletne. Zwiększenie w IBA 98, w stosunku

do IBA 89, ilości, a przede wszystkim powierzchni, nowych obszarów mających podlegać ochronie jest zatem niemożliwie do uzasadnienia czy sprawdzenia.

16 Rząd hiszpański twierdzi też, że wykorzystanie w IBA 98 niekompletnych informacji nie pozwala wyznaczyć we właściwy sposób obszarów mających znaczenie dla ochrony ptactwa. Tak samo niewłaściwe były kryteria użyte w celu wyznaczenia OSO, a ponadto miały one niską wartość ornitologiczną i nie były one zgodne z dyrektywą 79/409.

17 Ponadto zdaniem tego rządu spisy oraz szereg ocen populacji sporządzone dla wszystkich mających znaczenie ostój ptactwa nie zostały poparte jakimkolwiek odwołaniem bibliograficznym, co utrudnia jakiekolwiek sprawdzenie czy porównanie zawartych w nich danych. Ponadto HTO/Birdlife wyraźnie przyznało, że w odniesieniu do żadnego z tych obszarów nie przytoczono źródeł danych ornitologicznych.

18 Dokonane przez HTO/Birdlife wyznaczenie obszarów podlegających ochronie ma też poważne braki polegające na braku odwołań bibliograficznych oraz złej jakości wykorzystanych danych. IBA 98 nie charakteryzuje się zatem wymaganą dla pracy naukowej minimalną jakością w zakresie wiarygodności danych, a także dokładności zastosowanych kryteriów.

19 Rząd hiszpański podnosi wreszcie, że HTO/Birdlife zabroniło, bez jego wyraźnego zezwolenia, przekazywania wspólnotom autonomicznym, które są administracyjnie właściwe do spraw ochrony środowiska, informacji, które HTO/Birdlife wykorzystało do określenia i wyznaczenia mających znaczenie ostój ptactwa.

20 Zdaniem Komisji IBA 98 został oparty na najlepiej udokumentowanych i najbardziej dokładnych dostępnych odwołaniach bibliograficznych właściwych do określenia obszarów najbardziej odpowiednich z punktu widzenia przetrwania oraz reprodukcji gatunków ptaków zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409. IBA 98 został oparty na zrównoważonych kryteriach ornitologicznych, takich jak wielkość populacji, zróżnicowanie gatunków ptaków oraz niebezpieczeństwa zagrażające tym gatunkom w skali międzynarodowej, które to kryteria pozwalają na określenie miejsc umożliwiających zapewnienie w najbardziej skuteczny sposób ochrony gatunków wymienionych w załączniku I, a także gatunków wędrownych.

21 Komisja wyjaśnia, że ocena sieci OSO wskazanej przez Królestwo Hiszpanii została dokonana nie tylko na podstawie IBA 98, lecz także za pomocą dwóch innych kryteriów opierających się, po pierwsze, na analizie występowania na każdym z obszarów gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy 79/409 i, po drugie, na uwzględnieniu terenów podmokłych.

22 Komisja twierdzi wreszcie, że brak dostępu do wykorzystywanej przez HTO/Birdlife bazy danych nie pozbawia tej bazy charakteru opracowania naukowego oraz nie pozbawia różnego rodzaju hiszpańskich organów administracyjnych możliwości sporządzenia własnych opracowań lub jego zlecenia, aby uczynić zadość zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 79/409.

Ocena Trybunału

23 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że art. 4 dyrektywy 79/409 przewiduje wzmocniony system ochrony, szczególnie nakierowany tak na gatunki wymienione w załączniku I, jak i gatunki wędrowne, który to system znajduje uzasadnienie w fakcie, iż chodzi tu odpowiednio o gatunki najbardziej zagrożone i gatunki stanowiące wspólne dziedzictwo Wspólnoty (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie C-191/05 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. str. I-6853, pkt 9 i przywołane tam orzecznictwo). Z motywu dziewiątego tej dyrektywy wynika ponadto, że ochrona,

zachowanie lub odtworzenie wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk mają istotne znaczenie dla ochrony wszystkich gatunków ptactwa. Państwa członkowskie mają zatem obowiązek podjęcia działań niezbędnych do ochrony tych gatunków.

24 Z tego względu konieczna jest zatem aktualizacja naukowych baz danych, aby ustalić sytuację, w jakiej znajdują się gatunki najbardziej zagrożone, a także te stanowiące wspólne dziedzictwo Wspólnoty, a to w celu zaklasyfikowania jako OSO najbardziej odpowiednich obszarów. Należy zatem korzystać z najbardziej aktualnych, w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, dostępnych danych naukowych.

25 W tym względzie należy przypomnieć, że spisy krajowe, do których należy sporządzony przez HTO/Birdlife IBA 98, stanowią przegląd sporządzonego w IBA 89 pierwszego opracowania dotyczącego całej Europy i przedstawiają dokładniejsze i bardziej aktualne niż IBA 89 dane naukowe.

26 Biorąc pod uwagę naukowy charakter IBA 89 oraz brak przedstawienia przez państwo członkowskie dowodów naukowych, mających w szczególności wykazać, że zobowiązania wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409 mogą zostać spełnione poprzez zaklasyfikowanie jako OSO terenów innych niż te objęte spisem i zajmujące mniejszą od tych ostatnich łączną powierzchnię, Trybunał uznał, że ten spis, choć nie jest prawnie wiążący, może zostać wykorzystany jako punkt odniesienia umożliwiający dokonanie oceny, czy państwo członkowskie dokonało klasyfikacji obszarów wystarczających pod względem liczby i powierzchni jako OSO w rozumieniu ww. przepisów dyrektywy 79/409 (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie C-3/96 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3031, pkt 68–70 oraz z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-378/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-2857, pkt 18).

27 Należy stwierdzić, że IBA 98 jest zaktualizowanym spisem mających znaczenie ostój ptactwa w Królestwie Hiszpanii, który, w braku przeciwnych dowodów naukowych,

stanowi punkt odniesienia umożliwiający ocenę, czy to państwo członkowskie dokonało klasyfikacji jako OSO obszarów wystarczających pod względem liczby i powierzchni, aby zapewnić ochronę wszystkim gatunkom ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy 79/409, a także gatunkom niewymienionym w tym załączniku.

28 W tym względzie podnieść należy, że wspólnoty autonomiczne Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji skorzystały z IBA 98, aby wyznaczyć OSO, oraz że, w odniesieniu do wspólnot autonomicznych Aragonu, Kantabrii, Estremadury, Madrytu, Murcji, Kraju Basków oraz miasta autonomicznego Ceuta, Komisja zaakceptowała zaktualizowane informacje naukowe, które zostały jej przedstawione zamiast obszarów mających znaczenie dla ornitofauny wskazanych przez IBA 98.

29 Następnie należy przeanalizować argumenty, jakie rząd hiszpański podniósł w odniesieniu do wykorzystanych w tym spisie kryteriów C.1 i C.6.

30 Zgodnie z IBA 98 kryterium C.1 określa obszar, na którym regularnie przebywa znaczna liczba ptaków należących do jednego z gatunków zagrożonych w skali światowej lub jednego z gatunków, którego ochrona ma znaczenie na tym poziomie. Kryterium C.6 określa obszar będący dla gatunku lub podgatunku, o którym mowa w załączniku I, jednym z pięciu najważniejszych obszarów na terytorium każdego z regionów europejskich.

31 W odniesieniu do kryterium C.1 rząd hiszpański twierdzi, że próg uznania za OSO nie może być niższy niż 1% krajowej populacji rozrodczej gatunku, o którym mowa w tym załączniku.

32 Ten argument nie uwzględnia definicji tego kryterium i dlatego nie może zostać uwzględniony. Ze względu na to bowiem, że kryterium C.1 dotyczy gatunków zagrożonych w skali światowej, wystarczy, że dany teren daje schronienie znacznej liczbie osobników danego gatunku. Próg w wysokości 1% nie został przewidziany w kryterium C.1 ani nie został ustalony w dyrektywie 79/409.

33 W odniesieniu do kryterium C.6 rząd hiszpański twierdzi, że regiony biogeograficzne określone w dyrektywie Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, str. 7) powinny zostać uznane za równoważne obszarom określonym dla celów stosowania dyrektywy 79/409. Stosowanie dla wyznaczenia siedlisk metodologii odmiennej od tej stosowanej w odniesieniu do mających znaczenie ostój ptactwa pociągnęłoby za sobą znaczne i nieuzasadnione rozbieżności, biorąc pod uwagę istnienie w państwach członkowskich licznych zróżnicowanych jednostek podziału terytorialnego.

34 Jak zaś stwierdziła rzecznik generalna w pkt 90 swej opinii, Królestwo Hiszpanii nie podjęło starań zmierzających do podziału terytorium hiszpańskiego pod względem ornitologicznym, co umożliwiłoby oznaczenie OSO, lecz ograniczyło się do powołania się na istnienie regionów biogeograficznych, które nie stanowią dla wspólnot autonomicznych porównawczej bazy danych służącej ustanowieniu sieci pokrywającej Wspólnotę w mniej więcej jednakowy sposób, co jest konieczne, aby uzyskać we wszystkich krajach członkowskich porównywalny zakres odniesienia w celu zastosowania tego kryterium.

35 W świetle powyższego należy stwierdzić, że, ponieważ nie przedstawiono opracowań naukowych mogących podważyć wyniki IBA 98, spis ten stanowi najbardziej aktualny punkt odniesienia dla określenia terenów najbardziej odpowiednich pod względem liczby i powierzchni dla ochrony ptactwa.

36 Wniosek ten nie może zostać zakwestionowany przez argument oparty na braku możliwości konsultacji z bazą danych stworzoną przez HTO/Birdlife.

37 W tym względzie należy stwierdzić, że, co także potwierdza rząd hiszpański, nie odmówiono mu do niej dostępu, lecz zakazano mu przekazywania tych informacji wspólnotom autonomicznym.

38 Nie ulega ponadto wątpliwości, że w 1991 r. Komisja zawarła z HTO/Birdlife umowę w przedmiocie sporządzenia dokładnego opracowania naukowego umożliwiającego przygotowanie map mających znaczenie ostój ptactwa, przy czym każdy teren musiał zostać opisany pod kątem jego wartości ornitologicznej, przy wykorzystaniu jak najbardziej kompletnych dostępnych danych.

39 Należy do tego dodać fakt, że IBA 98 został sporządzony przy współudziale szeregu organizacji pozarządowych, lokalnych grup HTO/Birdlife, trzech parków narodowych, sześciu uniwersytetów, departamentów ochrony środowiska dwunastu wspólnot autonomicznych, dyrekcji generalnej ochrony przyrody ministerstwa środowiska oraz autonomicznej komórki tego ministerstwa Parques Nacionales, co stanowi liczbę przesłanek wystarczającą do uzasadnienia, w braku przeciwnego dowodu naukowego, referencyjnego charakteru IBA 98.

40 W tych okolicznościach należy odrzucić argumenty rządu hiszpańskiego oparte, z jednej strony, na braku kontroli odpowiednich organów administracji publicznej nad sporządzaniem IBA 98 oraz, z drugiej strony, na braku dostępu do wykorzystywanej przez HTO/Birdlife.

W przedmiocie braku klasyfikacji oraz częściowej lub niewłaściwej klasyfikacji obszarów jako OSO

Argumentacja stron

41 Zdaniem Komisji, w IBA 98 ustalono, że w Hiszpanii znajduje się 391 mających znaczenie ostój ptactwa, zajmujących powierzchnię 15 862 567 ha, co odpowiada około 31,5% powierzchni kraju. Z analizy zaś 427 OSO wyznaczonych przez Hiszpanię, zajmujących łączną powierzchnię około 7 977 789 ha, czyli 15,8% terytorium kraju, wynika, że 148 mających znaczenie ostój ptactwa zostało zaklasyfikowanych jako OSO na ponad 75% ich powierzchni (2 730 612 ha na łączną powierzchnię 2 967 119 ha), 194 mających znaczenie ostój ptactwa zostało zaklasyfikowanych jako OSO na mniej niż 75% ich powierzchni (4 388 748 ha na łączną powierzchnię 10 739 054 ha), a 99 mających znaczenie ostój ptactwa nie zostało zaklasyfikowanych jako OSO (2 684 713 ha). Sieć OSO jest zatem niewystarczająca.

42 Rząd hiszpański twierdzi, że powierzchnia sieci OSO w Hiszpanii stanowi taką część terytorium krajowego, która jest dwa i pół razy większa od średniej wspólnotowej (15,51% w porównaniu z 6,89%) i aż do dziesięciu razy większa niż odpowiednia część terytorium krajowego w niektórych sąsiednich państwach członkowskich. Rząd ten podkreśla także, że, w okresie pomiędzy kwietniem 2000 r. a majem 2004 r., ta sieć w Hiszpanii powiększyła się z 179 do 416 OSO, czyli wzbogaciła się o 237 nowe obszary, co stanowi wzrost ich liczby w Hiszpanii o 132,40% oraz o 35% liczby nowych OSO zadeklarowanych przez wszystkie państwa członkowskie. W odniesieniu do zwiększenia ich powierzchni, nowe OSO zadeklarowane przez Hiszpanię odpowiadają 43% łącznej powierzchni zadeklarowanej w całej Wspólnocie. Hiszpański wkład sam w sobie odpowiada 35% łącznej powierzchni lądowej OSO we Wspólnocie, podczas gdy terytorium Królestwa Hiszpanii stanowi jedynie 16% terytorium Wspólnoty. Z danych tych wynika, że, aby wywiązać się ze zobowiązań wynikających z dyrektywy 79/409, Hiszpania poczyniła starania większe, po pierwsze, niż średnia wspólnotowa i, po drugie, niż indywidualne starania każdego z państw członkowskich.

43 W odniesieniu do obszarów zaklasyfikowanych jako OSO częściowo lub w niewłaściwy sposób Komisja twierdzi, że, z punktu widzenia IBA 98, aktualny stopień pokrycia przez OSO mających znaczenie ostój ptactwa jest bardzo mały, co stanowi dodatkowe zagrożenie dla przetrwania zamieszkujących w nich gatunków, ponieważ nie podjęto środków niezbędnych w celu ochrony ich naturalnych siedlisk.

Ocena Trybunału

44 Poprzez swą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja domaga się stwierdzenia, że nie zakwalifikowano jako OSO obszarów wystarczających pod względem liczby i powierzchni, aby zapewnić ochronę wszystkim gatunkom ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy 79/409, a także niewymienionym w tym załączniku gatunkom wędrownym we wspólnotach autonomicznych Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji.

45 Tytułem wstępu należy podkreślić, że państwo członkowskie nie może powoływać się na sytuację innych państw członkowskich jako podstawę egzoneracyjną dla wyłączenia swego obowiązku wyznaczenia OSO. Jedynie bowiem kryteria o charakterze ornitologicznym, takie jak ustanowione w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409, pozwalają na wyznaczenie, w celu wskazania ich jako OSO, najbardziej odpowiednich terenów.

46 Należy następnie stwierdzić, że Komisja twierdzi, z jednej strony, iż wszystkie wspólnoty autonomiczne wyznaczyły OSO na obszarach niewystarczających pod względem powierzchni w porównaniu z tymi ujętymi w IBA 98, podczas gdy, z drugiej strony, zgadza się ona ze zaktualizowanymi argumentami naukowymi, zgodnie z którymi, dzięki aktualnym granicom OSO wytyczonym we wspólnotach autonomicznych Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji, możliwe jest zapewnienie przestrzegania przepisów dyrektywy 79/409.

47 Ta sprzeczność żądań podniesionych przez Komisję na poparcie swej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego powoduje, że nie zostały spełnione wymogi art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 38 ust. 1 lit. c) jego regulaminu.

48 Trybunał rozstrzygnął już bowiem, że Komisja jest zobowiązana do wskazania w skardze wniesionej na podstawie art. 226 WE konkretnych zarzutów, które Trybunał ma rozstrzygnąć. Żądania te powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem jednego zarzutu (zob. wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-255/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. str. I-5251, pkt 24 i przywołane tam orzecznictwo).

49 Wynika z tego, że zarzut oparty na dokonaniu przez wspólnoty autonomiczne Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji klasyfikacji jako OSO niewystarczających pod względem powierzchni mających znaczenie ostój ptactwa jest niedopuszczalny.

50 Należy zatem przeanalizować ten zarzut jedynie w odniesieniu do wspólnot autonomicznych Andaluzji, Balearów i Wysp Kanaryjskich.

51 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Andaluzji, rząd hiszpański oficjalnie powiadomił, po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, o wskazaniu 39 nowych OSO oraz o powiększeniu innych obszarów, co stanowi powiększenie powierzchni chronionej o 560 000 ha. Poinformował on ponadto, że toczy się postępowanie w sprawie zadeklarowania nowych OSO, których główna wartość polega na ochronie ptactwa stepowego.

52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, rozpatrując skargę wniesioną na podstawie art. 226 WE, uchybienie należy oceniać na podstawie sytuacji państwa członkowskiego, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły później, nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-8227, pkt 24). Należy zatem uwzględnić skargę Komisji w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Andaluzji.

53 Następnie, w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Balearów, choć nie ulega wątpliwości, że 40 OSO o łącznej powierzchni 121 015 ha pokrywających całkowicie lub częściowo 20 mających znaczenie ostój ptactwa i stanowiących około 54% całkowitej powierzchni obszarów podlegających ochronie zostało wskazanych przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, obszary te jednak nie obejmują naturalnych siedlisk kani rudej (Milvus milvus), gatunku wymienionego w załączniku I do dyrektywy 79/409, który został objęty ochroną po upływie tego terminu. Należy zatem uwzględnić skargę Komisji w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Balearów.

54 Wreszcie w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Wysp Kanaryjskich IBA 98 określa jako mające znaczenie ostoje ptactwa 65 terenów o powierzchni 133 443 ha. Przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii 28 OSO, których łączna powierzchnia wynosi 211 598 ha, obejmowało częściowo 41 mających znaczenie ostój ptactwa i około 59,5% powierzchni sieci obszarów podlegających ochronie. Komisja jest więc zdania, że to pokrycie jest nadal niewystarczające, w szczególności dla hubary (Chlamydotis undulata), ścierwnika białego (Neophron percnopterus), kląskawki kanaryjskiej (Saxicola dacotiae), rączaka (Cursorius cursor), a także innych gatunków, takich jak tajfunnik cienkodzioby (Bulweria bulwerii).

55 Choć rząd hiszpański powołuje się na wewnętrzne trudności ze wskazaniem niektórych OSO, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w swoim porządku prawnym, aby uzasadnić uchybienia zobowiązaniom i terminom przewidzianym przez dyrektywę (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-374/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-10799, pkt 13).

56 Rząd hiszpański przyznaje jednak, że należy powiększyć niektóre z OSO. Należy zatem uwzględnić skargę Komisji w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Wysp Kanaryjskich.

57 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zarzut oparty na dokonaniu przez wspólnoty autonomiczne Andaluzji, Balearów i Wysp Kanaryjskich klasyfikacji jako OSO niewystarczających pod względem powierzchni mających znaczenie ostój ptactwa winien zostać uwzględniony.

58 Wreszcie Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii wskazanie jako OSO niewystarczającej liczby mających znaczenie ostój ptactwa we wspólnotach autonomicznych Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji.

59 W odniesieniu do wspólnot autonomicznych Andaluzji i Galicji ich władze, po terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii, wskazały nowe OSO i powiększyły część tych już istniejących. Tymczasem z przywołanego w pkt 52 niniejszego wyroku orzecznictwa wynika, że uchybienie należy oceniać na podstawie sytuacji państwa członkowskiego, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły później, nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał. Należy zatem uwzględnić skargę Komisji w tym względzie.

60 W odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Balearów, choć jest prawdą, że jej władze, po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, zadeklarowały nowe OSO, mające w szczególności chronić kanię rudą, a także zaproponowały nowe OSO na Majorce i Minorce, mające chronić gniazdowiska tego gatunku, z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż uchybienie należy oceniać na podstawie sytuacji państwa członkowskiego, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Państwo członkowskie uchybiło zatem swym zobowiązaniom w tym względzie.

61 Ponadto w odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Wysp Kanaryjskich, 23 mających znaczenie ostój ptactwa nie zostało objętych OSO po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Rząd hiszpański, przyznając, że należy wskazać nowe OSO, przedstawił na poparcie swej odpowiedzi na skargę szczegółowe opracowanie na temat jeszcze nimi nie objętych, a mających znaczenie ostój ptactwa. Jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 106 swej opinii, ponieważ Komisja nie zakwestionowała tego opracowania, jego treść należy uznać za zaakceptowaną, a zatem stanowi ona, z powodu trwającego nadal braku zaklasyfikowania, dowód bardziej aktualny i dokładniejszy niż IBA 98.

62 Zarzut ten ma zastosowanie w odniesieniu do OSO, które powinny były zostać wskazane przed upływem terminu wskazanego w wyznaczonej opinii.

63 W odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Walencji, choć klasyfikacji obszarów jako OSO dokonano nawet przed upływem terminu wskazanego w wyznaczonej opinii, pewne obszary pozostają nadal niezaklasyfikowane, które, jak przyznał rząd hiszpański, stanowią część procesu powiększania istniejącej obecnie sieci OSO.

64 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zarzut oparty na wskazaniu przez wspólnoty autonomiczne Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Galicji i Walencji jako OSO niewystarczającej liczby mających znaczenie ostój ptactwa winien zostać uwzględniony.

65 W odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Kastylii-La Manchy Komisja twierdzi, że 10 mających znaczenie ostój ptactwa nie zostało zaklasyfikowanych jako OSO. Rząd hiszpański uznał konieczność zaklasyfikowania jako OSO terenu nr 183 (Hoces del Río Mundo y del Río Segura). W odniesieniu do terenu nr 189 (Parameras de Embid-Molina), rząd hiszpański uznaje konieczność częściowego zaklasyfikowania tego terenu ze względu na obecność na nim kolonii skowrończyka sierpodziobego (Chersophilus duponti), której rozmiary są szacowane na 1250 osobników na powierzchni 1800 ha.

66 Rząd hiszpański podważa jednak konieczność zaklasyfikowania terenów nr 70 (El Escorial — San Martín de Valdeiglesias), nr 72 (Carrizales y Sotos de Aranjuez), nr 157 (Hoces del Turia y Los Serranos), 210 (Sierras de Cazorla y Segura) i nr 305 (Bajo Tietar y Rampa de la Vera), ponieważ obejmują one tereny znajdujące się także w innych wspólnotach autonomicznych, a część ich powierzchni na terytorium danej wspólnoty autonomicznej jest bardzo niewielka.

67 Ten argument należy oddalić. Ze względu bowiem na znaczenie i zwartość terenu uznanego za najbardziej odpowiedni dla ochrony niektórych gatunków, takich jak orzeł iberyjski (Aquila adalberti), zagrożony w skali światowej, bocian czarny (Ciconia nigra), orzełek południowy (Hieraaetus fasciatus), orzeł przedni (Aquila chrysaetos), sęp płowy (Gyps fulvus), sęp egipski i sokół wędrowny (Falco peregrinus), okoliczność, że rozpościera się on w kilku regionach, nie może stanowić dla państw członkowskich powodu, na który mogą się one powoływać w celu uchylenia się od zobowiązań ciążących na nich na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409.

68 Rząd hiszpański kwestionuje także zaklasyfikowanie jako OSO terenu nr 185 (San Clemente-Villarrobledo), na którym zasygnalizowane w IBA 98 populacje pustułeczki (Falco naumanni), strepeta (Tetrax tetrax) i stepówki białobrzuchej (Pterocles alchata) mają jedynie niewielkie znaczenie i stanowią odpowiednio tylko 6%, 4% i 4% ich populacji w całej wspólnocie autonomicznej Kastylii-La Manchy. Zdaniem rządu hiszpańskiego teren ten nie ma ponadto żadnego znaczenia dla ornitofauny,

ponieważ obejmuje on obszary miejskie, strefy przemysłowe, obszary monokultury winorośli lub też uprawiane w intensywny sposób rozległe obszary nawadniane.

69 Należy odrzucić również ten argument. Teren ten daje bowiem schronienie znacznym populacjom gatunków zagrożonych w skali światowej i europejskiej oraz stanowi jedno z największych żerowisk tych gatunków.

70 W odniesieniu do terenu nr 78 (Puebla de Beleña), władze hiszpańskie kwestionują konieczność ich zaklasyfikowania, a to ze względu na sezonowy charakter tych lagun i bardzo nieregularną obecność na nich żurawi (Grus grus), nie dostarczając jednak danych naukowych mogących zaprzeczyć rezultatom IBA 98. Należy zatem uwzględnić skargę w tym względzie.

71 Należy również odrzucić argumenty rządu hiszpańskiego, zgodnie z którymi populacje niektórych gatunków nie są znaczące i nie wymagają ochrony poprzez wyznaczenie nowych OSO na terenie nr 199 (Torrijos). Należy bowiem podkreślić, że, po pierwsze, populacja od 150 do 200 dropi (Otis tarda) znacznie przekracza uznany w skali światowej próg 50 osobników. Po drugie, należy stwierdzić, że wielkość populacji strepeta wynosi 1200 osobników, podczas gdy wartość progowa w skali światowej wynosi 200 osobników. Wszystkie te elementy czynią zatem niezbędnym wyznaczenie nowych OSO w celu ochrony tych gatunków.

72 Zdaniem Komisji inne gatunki, takie jak pustułeczka, są nadal chronione w niewystarczającym stopniu i podkreśla ona, że od momentu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii wspólnota autonomiczna Kastylii-La Manchy nie wskazała żadnego nowego OSO. Rząd hiszpański zgłasza wątpliwość, że ponieważ gatunek ten został zlokalizowany na obszarach miejskich, nie mogą one zostać zakwalifikowane jako OSO.

73 Należy oddalić ten argument. Aby zapewnić ochronę gatunkową, wskazanie jako OSO jest konieczne, gdy dany teren stanowi szczególny obszar gniazdowania, jak ma to miejsce w przypadku pustułeczki. Należy dodać, że, jak podniosła rzecznik generalna w pkt 118 swej opinii, jeśli względy urbanizacyjne muszą przeważyć nad interesem ochrony tego gatunku, działania służące ich realizacji winny zostać wprowadzone w życie w ramach art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43, to znaczy w braku rozwiązań alternatywnych i musi temu towarzyszyć przyjęcie środków kompensujących. W niniejszej sprawie nie mamy jednak do czynienia z taką sytuacją.

74 Należy zatem uwzględnić skargę Komisji w zakresie dotyczącym wskazania przez wspólnotę autonomiczną Kastylii-La Manchy jako OSO niewystarczającej liczby mających znaczenie ostój ptactwa.

75 W odniesieniu do wspólnoty autonomicznej Katalonii Komisja twierdzi, że 10 mających znaczenie ostój ptactwa nie zostało wskazanych jako OSO. W efekcie, na wymienione w załączniku I do dyrektywy 79/409 62 gatunki lęgowe, w wystarczającym stopniu nie są chronione następujące: dzierzba czarnoczelna (Lanius minor), głuszec (Tetrao urogallus), kormoran czubaty (Phalacrocorax aristotelis), strepet, kalandra szara (Melanocorypha calandra), skowrończyk sierpodzioby, kraska (Coracias garrulus), skowrończyk krótkopalcowy (Calandrella brachydactyla) i żwirowiec łąkowy (Glareola pratincola).

76 Jak jednak podniosła rzecznik generalna w pkt 121 swej opini, IBA 98 nie wspomina dzierzby czarnoczelnej, głuszca, skowrończyka sierpodziobego ani żwirowca łąkowego. Nie można zatem zarzucić Królestwu Hiszpani, że nie wskazało ono obszaru jako OSO ze względu na obecność na nim tych czterech gatunków.

77 Należy odrzucić argument rządu hiszpańskiego, zgodnie z którym skarga jest niedopuszczalna ze względu na brak dokładności w odniesieniu do tych spośród 62 wymienionych w załączniku I do dyrektywy 79/409 gatunków, dla których należało wskazać nowe obszary OSO. Jak bowiem stwierdzono powyżej, Komisja dokładnie wskazała gatunki, które nie są w wystarczającym stopniu chronione i dla których należy wyznaczyć dodatkowe OSO.

78 Wreszcie rząd hiszpański twierdzi, że większość naturalnych siedlisk, które nie zostały zakwalifikowane jako OSO, jest chroniona na podstawie dyrektywy 92/43 w ramach sieci Natura 2000.

79 Argument ten należy odrzucić. Należy bowiem przypomnieć, że Trybunał uznał, iż dyrektywy 79/409 i 92/43 stanowią dwa odrębne uregulowania prawne (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 50–57). Wynika z tego, że państwo członkowskie nie może uchylać się od zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409, powołując się na środki inne niż ustanowione w tej dyrektywie.

80 Należy zatem uwzględnić skargę Komisji w zakresie dotyczącym wskazania przez wspólnotę autonomiczną Katalonii jako OSO niewystarczającej liczby mających znaczenie ostój ptactwa.

81 W odniesieniu do terenów podmokłych z art. 4 ust. 2 dyrektywy 79/409 wynika, że państwa członkowskie zwracają szczególną uwagę na ochronę terenów podmokłych, w szczególności tych o znaczeniu międzynarodowym.

82 Zdaniem Komisji, tereny podmokłe o znaczeniu międzynarodowym, określone jako mające znaczenie ostoje ptactwa: Albufera de Adra i Embalses de Cordobilla y Malpasillo w Andaluzji oraz Complejo húmedo de Corrubedo w Galicji nie zostały w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii wskazane jako OSO.

83 W tym względzie, z postępowania w sposób oczywisty wynika, że nie ulega wątpliwości, iż klasyfikacji jako OSO terenów podmokłych o znaczeniu międzynarodowym w Andaluzji i Galicji dokonano po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Należy zatem uwzględnić skargę Komisji w tym względzie.

84 Wynika z tego, że Królestwo Hiszpanii nie zaklasyfikowało jako OSO wszystkich terenów, które, stosując kryteria natury ornitologicznej, wydają się być najbardziej odpowiednie z punktu widzenia ochrony rozpatrywanych gatunków.

85 W świetle całości powyższych argumentów należy stwierdzić, że nie klasyfikując we wspólnotach autonomicznych Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich jako OSO ptactwa obszarów wystarczających pod względem liczby, aby zapewnić ochronę wszystkim gatunkom ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy 79/409, a także niewymienionym w tym załączniku gatunkom wędrownym, a we wspólnotach autonomicznych Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji — obszarów wystarczających pod względem powierzchni, aby zapewnić ochronę tym gatunkom ptaków, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409.

W przedmiocie kosztów

86 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, a Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Nie klasyfikując we wspólnotach autonomicznych Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich jako obszarów specjalnej ochrony ptactwa obszarów wystarczających pod względem liczby, aby zapewnić ochronę wszystkim gatunkom ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zmienionej w szczególności dyrektywą Komisji 97/49/WE z dnia 29 lipca 1997 r., a także niewymienionym w tym załączniku gatunkom wędrownym, a we wspólnotach autonomicznych Andaluzji, Balearów, Wysp Kanaryjskich, Kastylii-La Manchy, Katalonii, Galicji i Walencji — obszarów wystarczających pod względem powierzchni, aby zapewnić ochronę tym gatunkom ptaków, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 79/409 ze zmianami.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.

Podpisy