FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT fremsat den 14. september 2006 [1]

I — Indledning

1. Kommissionen har anlagt sag mod endnu en medlemsstat på grund af utilstrækkelig udlægning af særligt beskyttede områder for fugle (herefter »SBO«) i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [2] (herefter »fugledirektivet«). På grund af lignende tilsidesættelser har Kommissionen allerede opnået domfældelse af Nederlandene [3], Frankrig [4], Finland [5] og Italien [6]. Desuden verserer sager mod Den Hellenske Republik [7] og Irland [8]. Derudover er Kommissionen ved at forbe-

2. Det centrale spørgsmål i disse sager er påvisningen af, at en medlemsstat endnu ikke har udlagt alle de områder som særligt beskyttede områder, som skal udlægges. Kommissionen støtter sig i nærværende sag på en fortegnelse over vigtige områder for vilde fugle i Spanien, der er udgivet af det spanske ornitologiske selskab (Sociedad Española de Ornitología, herefter »SEO/BirdLife«) i 1998 (herefter »IBA 98-fortegnelsen«, hvor IBA står for Important Bird Area (vigtigt fugleområde) eller Important Bird Areas (vigtige fugleområder)) [10]. Kongeriget Spanien rejser tvivl om kvaliteten af denne fortegnelse.

rede en sag mod Den Portugisiske Republik [9].

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 103, s. 1

3 — Dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Sml. I, s. 3031.

4 — Dom af 26.11.2002, sag C-202/01, Sml. I, s. 11019.

5 — Dom af 6.3.2003, sag C-240/00, Sml. I, s. 2187.

6 — Dom af 20.3.2003, sag C-378/01, Sml. I, s. 2857.

7 — Jf. mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-334/04.

8 — Jf. mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-418/04.

9 — Kommissionens pressemeddelelse IP/05/45 af 14.1.2005.

10 — Carlota Viada (udg.), *Áreas importantes para las aves en España*, Madrid, 1998.

II — Retsforskrifter

3. Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, bestemmer, hvilke områder medlemsstaterne skal udlægge som særligt beskyttede områder, mens stk. 3 indeholder en bestemmelse vedrørende fremsendelse af oplysninger om udlægningen til Kommissionen:

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

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

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

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

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

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

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

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

3. Medlemsstaterne fremsender alle relevante oplysninger til Kommissionen, således at denne kan tage passende initiativer til den

samordning, som er nødvendig, for at de i stk. 1 og 2 omhandlede områder kan udgøre et samlet hele, der imødekommer behovet for beskyttelse af de pågældende arter i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.«

4. Niende betragtning til direktivet anfører følgende:

»[D]et er absolut nødvendigt at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder, hvis samtlige fuglearter skal bevares; visse fuglearter bør omfattes af særlige beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår deres levesteder med henblik på at sikre, at disse arter kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområder; disse bestemmelser bør ligeledes tage hensyn til trækfugle og samordnes med henblik på oprettelse af et samlet hele«

5. Fugledirektivets artikel 10 bestemmer, at medlemsstaterne skal støtte ornitologisk forskning:

»1. Medlemsstaterne støtter forskning og andet arbejde med henblik på beskyttelse, forvaltning og udnyttelse af bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede fuglearter.

2. Særlig opmærksomhed vises forskning og arbejde vedrørende de i bilag V nævnte emner. Medlemsstaterne tilsender Kommissionen alle nødvendige oplysninger, således at den kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger for at sikre en samordning af den i denne artikel omhandlede forskning og andet arbejde.«

6. I bilag V nævnes nogle forskningsområder, som skal vises særlig opmærksomhed.

7. I henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [11] (herefter »habitatdirektivet«) omfatter Natura 2000-nettet, som oprettes i medfør af dette direktiv, ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af fugledirektivet.

11 — EFT L 206, s. 7.

III — Den administrative procedure og parternes påstande

8. Den 26. januar 2000 opfordrede Kommissionen ved en åbningsskrivelse den spanske regering til at fremsætte sine bemærkninger i henhold til artikel 226 EF. Kommissionen foreholdt Kongeriget Spanien at have udlagt for få SBO'er i henhold til fugledirektivets artikel 4. På dette tidspunkt havde Kongeriget Spanien ifølge Kommissionens oplysninger udlagt 175 områder med et areal på 33 582 kvadratkilometer.

9. Som bevis for den utilstrækkelige udlægning af SBO'er støttede Kommissionen sig på IBA 98-fortegnelsen. I denne fortegnelse er opført 391 områder med et areal på 15 862 567 hektar, hvilket svarer til 31,5% af Spaniens territorium.

10. I løbet af år 2000 bestred Kongeriget Spanien Kommissionens påstand, men udlagde samtidig yderligere SBO'er.

11. I den begrundede udtalelse af 31. januar 2001 nævnes derfor for Kongeriget Spanien 262 SBO'er med et samlet areal på 53 674 kvadratkilometer. I denne begrundede udtalelse fastsatte Kommissionen en frist på to måneder for Kongeriget Spanien til at foretage den krævede yderligere udlægning. Efter anmodning fra den spanske regering forlængede Kommissionen denne frist indtil den 3. maj 2001. I marts 2001 meddelte den spanske regering Kommissionen, at der var blevet udlagt yderligere 13 SBO'er med et samlet areal på 402 272 hektar.

12. I de følgende år øgede Kongeriget Spanien ad flere omgange antallet af SBO'er til 427, som dækkede et areal på ca. 79 778 kvadratkilometer svarende til 15,8% af det spanske territorium.

13. For Kommissionen var disse fremskridt ikke tilstrækkelige. Den anlagde derfor sag den 4. juni 2004.

14. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet det ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af områder som særligt beskyttede områder for vilde fugle med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktivet, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16. Selv om stævningen er rettet til Kongeriget Spanien som sådan, vedrører søgsmålsgrundene kun de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, Extremadura, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia.

17. Siden sagen blev anlagt, er antallet af spanske SBO'er steget til 512. De dækker ca. 91 803 kvadratkilometer. Arealet af de SBO'er, som dækker landområder, svarer til 18,2% af Spaniens samlede areal. Derudover indeholder 20 SBO'er vandområder med et samlet areal på 574 kvadratkilometer [12].

18. Under den mundtlige forhandling frafaldt Kommissionen sit klagepunkt vedrørende den selvstyrende region Extremadura.

IV — Stillingtagen

19. Kommissionen har foreholdt Kongeriget Spanien at have udpeget for få SBO'er. Sagens genstand vedrører imidlertid kun syv af de spanske selvstyrende regioner [13].

A — *Retsgrundlaget for forpligtelsen til udlægning*

20. Det retlige grundlag for forpligtelsen til at udlægge områder er parterne ikke uenige om.

21. I henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, fjerde afsnit, udlægger medlemsstaterne som SBO'er navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er

12 — Oplysninger ifølge Kommissionens Natura Barometer, juni 2006, ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm

13 — Tilsvarende har Domstolen f.eks. i sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, som sådan konkretiseret en påstand, således at den kun gælder Gibraltar, jf. dom af 20.10.2005, Sml. I, s. 9017, præmis 79 og fjerde led i punkt 1 i domskonklusionen.

bedst egnede til beskyttelse af de i bilag I anførte arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse. Denne forpligtelse kan ikke opfyldes ved vedtagelse af andre særlige beskyttelsesforanstaltninger [14].

22. I medfør af artikel 4, stk. 2, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne særligt opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

23. Af fugledirektivets artikel 4, stk. 3, samt dets niende betragtning fremgår, at SBO'erne skal udgøre et samlet hele, der imødekommer behovet for beskyttelse af de pågældende arter i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

24. Selv om medlemsstaterne ifølge fast retspraksis har et vist skøn ved valget af SBO, skal udpegningen og afgrænsningen af disse områder udelukkende ske på grundlag af en række ornitologiske kriterier, der er fastlagt i direktivet. Andre overvejelser, især sådanne af økonomisk og social art, må ikke tages i betragtning ved udpegningen af disse områder [15].

25. Domstolen har allerede fastslået, at Kongeriget Spanien burde have opfyldt forpligtelserne vedrørende udlægning af SBO'er fuldt ud på tidspunktet for dets tiltrædelse, dvs. den 1. januar 1986 [16]. Det afgørende tidspunkt for stillingtagen til, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse i den foreliggende sag, er dog som bekendt den frist, som Kommissionen har fastsat i sin begrundede udtalelse [17]. Da Kommissionen efterfølgende har forlænget denne frist til den 3. maj 2003, skal det undersøges, hvorvidt Kongeriget Spanien havde udlagt SBO'er i tilstrækkeligt omfang på dette tidspunkt.

B — *Delvis anerkendelse af påstanden*

26. Kongeriget Spanien har ganske vist bestridt Kommissionens klagepunkter hef-

14 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 55 ff.

15 — Dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien (Santoña-vådområderne), Sml. I, s. 4221, præmis 26, af 11.7.1996, sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank), Sml. I, s. 3805, præmis 26, og dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 59 ff.

16 — Dommen i sagen om Santoña-vådområderne, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 11.

17 — Dom af 4.7.2002, sag C-173/01, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6129, præmis 7, af 10.4.2003, sag C-114/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3783, præmis 9, og af 18.5.2006, sag C-221/04, Kommissionen mod Spanien (jagt med vildtsnarer), Sml. I, s. 4515, præmis 23.

tigt, især hvad angår IBA 98-fortegnelsens betydning for vurderingen af forpligtelsen til at udlægge områder. Alligevel har den spanske regering siden den 3. maj 2003 udlagt yderligere SBO'er og udvidet bestående SBO'er i Andalusien, på Balearerne, i Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia. Med hensyn til De Kanariske Øer har den spanske regering siden denne dato ikke meddelt nogen ny udlægning, men den har dog i sine skriftlige indlæg i det mindste erkendt nødvendigheden af at udlægge yderligere 16 SBO'er og at udvide 11 bestående SBO'er på denne øgruppe. Også i Andalusien, Catalonien, Galicien og Valencia skal der udlægges yderligere og udvides bestående SBO'er.

27. I nogle tidligere sager har Domstolen inddraget sådanne forhold med henblik på at fastslå, at udlægningen af områder var utilstrækkelig på det i disse sager afgørende tidspunkt [18]. En medlemsstat anerkender nemlig med udlægning af et SBO, at det pågældende område er et af de bedst egnede områder til beskyttelse af fugle [19]. Man kan derfor mene, at Kongeriget Spanien ved at udlægge yderligere områder som særlige beskyttede områder for fugle efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse har anerkendt forpligtelsen til at udlægge yderligere særligt beskyttede områder for fugle.

28. I alle disse tidligere sager forelå imidlertid omstændigheder, som medførte, at tilsidesættelsen forekom særlig alvorlig. I sagen Kommissionen mod Frankrig var der for seks af de i bilag I anførte arter overhovedet ikke blevet udlagt nogle områder som SBO [20], i sagen Kommissionen mod Finland var der kun blevet udlagt 15 SBO'er, hvilket ubestridt ikke var tilstrækkeligt [21], og den italienske regering har indrømmet i forbindelse med udpegning af områder at have taget hensyn til økonomiske og rekreative forhold [22]. Derudover stod det klart, at de italienske udlægninger langt fra levede op til IBA 89-fortegnelsen [23]. Derfor ville en domfældelse af Kongeriget Spanien alene på grundlag af de i mellemtiden udlagte SBO'er være forholdsvist svagt funderet.

29. Men frem for alt ville en dom på dette grundlag ikke tage hensyn til den vedvarende tvist mellem parterne. Sagen er nemlig ikke afgjort med de udlægninger og bebudelser, som er blevet foretaget i mellemtiden. Den spanske regering har bestridt at være forpligtet til at foretage yderligere udlægninger på grundlag af IBA 98-fortegnelsen, men Kommissionen er tydeligvis endnu ikke tilfreds med de hidtidige indrømmelser. Tvisten om, hvorvidt der skal udlægges yderli-

18 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 19 ff., i sagen Kommissionen mod Finland, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 28 ff., og i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 16.

19 — Dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland (Leybucht), Sml. I, s. 883, præmis 20.

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 20.

21 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 31.

22 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 17.

23 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 18.

gere områder, vil ved en domfældelse af Kongeriget Spanien på grundlag af de foretagne udlægninger og bebudelser forblive uløst, og den kan som sådan muligvis atter indbringes for Domstolen, denne gang under henvisning til artikel 228 EF [24].

30. Denne usikkerhed vil i det væsentlige være til ulempe for Kongeriget Spanien, da omfanget af dets forpligtelse i medfør af en eventuel dom ville forblive uklart, og da det også må befrygte i en yderligere sag at blive pålagt at betale en tvangsbøde og/eller et fast beløb. Denne ulempe ville være urimelig, uberettiget og ufortjent, især fordi en dom på grundlag af udlægninger og bebudede udlægninger foretaget i mellemtiden alene ville være baseret på, at Kongeriget Spanien under traktatbrudsproceduren havde bestræbt sig på at opfylde sine forpligtelser.

31. Det er derfor påkrævet, at også den herefter bestående tvist mellem parterne [25] bliver afgjort.

C — *Den herefter bestående tvist mellem parterne*

32. Kommissionen har til støtte for sin påstand især gjort gældende, at de spanske udlægninger i de omhandlede selvstyrende regioner ikke omfattede store dele af de områder, som er nævnt i IBA 98-fortegnelsen, og derudover også, at ikke alle de vådområder var blevet udlagt, som Kongeriget Spanien havde anerkendt som områder i medfør af konventionen om vådområder af international betydning, undertegnet i Ramsar (Iran) [26], samt at de særligt beskyttelsesværdige arter, som er anført i fugledirektivets bilag I, ikke var tilgodeset i tilstrækkeligt omfang.

33. Kommissionen har gentagne gange udtalt, at der foreligger utilstrækkelig beskyttelse af beskyttelsesværdige arter, men den giver stort set ingen eksplicit begrundelse herfor. At der ved samtlige selvstyrende regioner er foretaget en optælling af berørte fuglearter, og at kun nogle af de berørte levesteder er nævnt (steppe, vådområder eller bjerge) er under alle omstændigheder ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at der foreligger utilstrækkelig beskyttelse. Den eneste, implicitte begrundelse for dette klagepunkt findes i IBA 98-fortegnelsen, som nævner nogle endnu ikke udlagte områder, som er bedst egnede til beskyttelse af disse arter. Derfor indeholder dette klagepunkt

24 — Sagerne mod Frankrig og Italien har i et år befundet sig på stadiet for den begrundede udtalelse i medfør af artikel 228 EF (Kommissionens pressemeddelelse IP/05/29 af 12.1.2005 vedrørende Frankrig og IP/05/56 af 18.1.2005 vedrørende Italien). Kommissionen er imidlertid for tiden ved at undersøge, om Frankrig ved at have foretaget yderligere udlægninger i mellemtiden har opfyldt sine forpligtelser (Kommissionens pressemeddelelse IP/06/907 af 3.7.2006).

25 — Jf. generaladvokat Albers forslag til afgørelse af 27.6.2002 fremsat i forbindelse med dom af 26.11.2002, sag C-202/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 11019, punkt 25.

26 — Af 2.2.1971, UNTS, bind 996, s. 245.

ikke noget argument, som er nyt i forhold til påberåbelsen af IBA 98-fortegnelsen, men bidrager blot til underbygningen af denne fortegnelses værdi som bevis for, at der foreligger utilstrækkelig udlægning. Derfor er det ikke nødvendigt at behandle denne argumentation særskilt.

34. Med hensyn til de såkaldte Ramsarområder nævner Kommissionen i sin stævning to områder i Andalusien og et i Galicien, som på det for denne sag afgørende tidspunkt endnu ikke var blevet udlagt som SBO. Da Kongeriget Spanien ikke har bestridt dette, anses dette punkt for indrømmet.

35. Derfor kan jeg nøjes med at undersøge IBA 98-fortegnelsens bevisværdi.

36. Kommissionen har anført, at IBA 98-fortegnelsen er den mest velunderbyggede og den mest nøjagtige af de foreliggende fortegnelser til brug for fastlæggelsen af de områder, der er bedst egnede til beskyttelsen og navnlig til de vigtige arters overlevelse og yngel. Denne fortegnelse hviler på afbalancerede ornitologiske kriterier, der gør det muligt at udpege de områder, som er bedst egnede til at sikre beskyttelsen af alle de arter, der er opregnet i bilag I, samt af andre trækfuglearter, og den angiver de fuglebeskyttelsesområder i Spanien, som primært skal udlægges.

37. Sammenholdes de data, der indgår i IBA 98-fortegnelsen, med de særligt beskyttede områder for fugle, som Kongeriget Spanien har udpeget — både for så vidt angår det spanske område som et hele og på baggrund af en detaljeret analyse for så vidt angår hver enkelt selvstyrende region — kan det konstateres, at antallet og arealet af de områder, der er udpeget som særligt beskyttede områder for vilde fugle, ikke dækker de områder, som den videnskabelige dokumentation angiver som de bedst egnede til at sikre en passende beskyttelse af de vilde fugle, der er omfattet af direktivets artikel 4.

38. Vedrørende Kommissionens henvisning til IBA 98-fortegnelsen har Kongeriget Spanien principielt anført, at fastlæggelse af et net af SBO'er bør ske på grundlag af oplysninger, som de kompetente myndigheder har adgang til. IBA 98-fortegnelsen derimod kan ikke anvendes som et sådant referencemateriale.

39. Denne opfattelse er kun delvist korrekt. Ansvarlig for udlægning af SBO'er er ene og alene medlemsstaterne. De kan ikke unddrage sig deres ansvar ved blot at overtage og gennemføre viden udredt af andre, herunder også fuglebeskyttelsesorganisationernes viden. Tværtimod forudsætter enhver udlægning, at de kompetente myndigheder på grundlag af de bedste, for dem tilgængelige, videnskabeligt udredte fakta [27] er af den

27 — Jf. dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien (jagtperioder), Sml. I, s. 57, præmis 15, og af 8.6.2006, sag C-60/05, WWF Italia m.fl., Sml. I, s. 5083, præmis 27.

overbevisning, at den pågældende lokalitet anses for at være blandt de bedst egnede områder til beskyttelse af vilde fugle.

40. Deraf følger dog ikke, at forpligtelsen til at udlægge områder generelt bortfalder, så længe de kompetente myndigheder ikke fuldt ud har kontrolleret og verificeret ny videnskabelig viden. Tværtimod skal det understreges, at forpligtelsen til udlægning har eksisteret siden udløbet af fristen til at gennemføre fugledirektivet, for Kongeriget Spaniens vedkommende siden den 1. januar 1986 [28]. Forpligtelsen til udlægning er heller ikke begrænset af den aktuelle videnskabelige viden på et bestemt tidspunkt [29].

41. Med denne forpligtelse følger yderligere en forpligtelse, nemlig til at identificere de bedst egnede lokaliteter. Således pålægger fugledirektivets artikel 10, sammenholdt med dets bilag V, medlemsstaterne at støtte nødvendig forskning og andet arbejde. Derfor burde Kongeriget Spanien allerede før 1986 selv have gennemført en omfattende videnskabelig optælling af fuglebestanden på sit suverænitetsområde og have udlagt de deraf følgende områder som SBO'er. Såfremt Kongeriget Spanien til fulde havde opfyldt denne forpligtelse, havde IBA 98-fortegnelsen kun indeholdt SBO'er, eller Kongeriget Spanien havde med lethed kunnet imødegå samtlige yderligere krav om udlægning af SBO'er. Yderligere forpligtelser til udlægning ville så kun opstå, såfremt fuglebestandene ændrer sig, hvilket ingen af parterne har gjort gældende.

42. Heraf fremgår, hvilken betydning IBA 98-fortegnelsen har for den foreliggende sag. Denne fortegnelse beskriver — også efter Kommissionens opfattelse — ikke udtømmende nettet af SBO'er, som skal udlægges. Kommissionen forventer ikke, at Kongeriget Spanien udlægger *hvert eneste* område, som er opført i fortegnelsen, i dets fulde udstrækning som et SBO. Derfor har Kommissionen frafaldet klagepunktet vedrørende utilstrækkelig udlægning for så vidt angår nogle af de selvstyrende regioner, selv om disses udlægninger ikke er så omfattende som IBA 98-fortegnelsens [30], og endvidere accepteret den videnskabeligt begrundede afgrænsning af SBO'er inden for IBA'er, selv om disse arealmæssigt til dels langt fra modsvarer oplysningerne i IBA 98-fortegnelsen [31]. IBA 98-fortegnelsen tjener snarere kun som et indicium for, at de hidtidige udlægninger helt klart er utilstrækkelige i forhold til kravene i fugledirektivets artikel 4.

43. Det er principielt muligt at anvende en områdefortegnelse på denne måde. Domstolen har vedrørende den ældre fortegnelse

28 — Dommen i sagen om Santoña-vådområderne, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 11.

29 — Dom af 23.3.2006, sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig (Lauteracher Ried), Sml. I, s. 2755, præmis 44.

30 — Punkt 38 i replikken.

31 — Punkt 183 i stævningen, jf. endvidere dette forslags punkt 94 ff.

IBA 89 fastslået, at henset til IBA 89-fortegnelsens videnskabelige karakter og mangelen på videnskabeligt bevismateriale, der bl.a. kan godtgøre, at forpligtelserne i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, er overholdt, hvis der udlægges andre lokaliteter som SBO end dem, der fremgår af nævnte fortegnelse, og hvis samlede areal er mindre, kan IBA 89-fortegnelsen, der ganske vist ikke er retligt bindende for den berørte medlemsstat, anvendes af Domstolen som referencegrundlag ved vurderingen af, om denne medlemsstat har udlagt områder som SBO, hvis antal og areal er tilstrækkelige i henhold til ovennævnte direktivbestemmelser [32].

44. Kommissionen påberåber sig ikke længere denne ældre fortegnelse, som er anerkendt af Domstolen, men IBA 98-fortegnelsen. Kommissionen er af den opfattelse, at IBA 98-fortegnelsen nu udgør den bedste, tilgængelige, videnskabelige viden om, hvilke områder der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle.

45. Kongeriget Spanien kunne tilbagevise dette indicium ved at fremlægge bedre videnskabelig viden, hvoraf det fremgår, at de udlagte SBO'er fuldt ud opfylder forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4 [33]. Tilsyneladende har de selvstyrende regioner, som ikke længere er genstand for den foreliggende sag, overbevist Kommissionen ved hjælp af en sådan bevisførelse. Kongeriget Spanien har også i forbindelse med forskellige andre selvstyrende regioner gjort gældende, at der foreligger sådan viden, eller at den er ved at blive opbygget. Dette argument er imidlertid som regel [34] ikke underbygget tilstrækkeligt til, at Domstolen kan undersøge, om IBA 98-fortegnelsen kan afvises på dette punkt.

46. For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, følger den spanske regering derimod en anden strategi. Den bestræber sig på at rejse tvivl om selve IBA 98-fortegnelsens videnskabelige værdi for således at forhindre, at den anvendes som bevis for utilstrækkelig udlægning. Til det formål har den spanske regering fremsat en række principielle kritikpunkter, anfægtet kvaliteten af de anvendte data samt anfægtet nogle af kriterierne til bestemmelse af, hvilke områder der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle.

1. Den principielle kritik af IBA 98-fortegnelsen

47. Den spanske regering har først fremsat nogle principielle kritikpunkter vedrørende

32 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 68-70, og i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 18.

33 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 66, og sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 18, begge vedrørende IBA 89-fortegnelsen, samt generaladvokat Légers forslag til afgørelse i sag C-240/00, Kommissionen mod Finland, Sml. 2003 I, s. 2187, punkt 42.

34 — Kun for de selvstyrende regioner Catalonien og De Kanariske Øer ses ansatser til en videnskabeligt funderet argumentation, jf. punkt 106 og 126 ff. nedenfor.

IBA 98-fortegnelsen. Den mener, at denne fortegnelse er af en helt anden kvalitet end IBA 89-fortegnelsen. Hvor IBA 89-fortegnelsen blev udarbejdet for Kommissionen af Det Internationale Råd for Fuglebeskyttelse, er IBA 98-fortegnelsen alene udarbejdet af en spansk fuglebeskyttelsesorganisation, SEO/BirdLife. BirdLife International, som er efterfølgerorganisationen til Det Internationale Råd for Fuglebeskyttelse, har udtrykkeligt fraskrevet sig ansvaret for indholdet af IBA 98-fortegnelsen.

48. Ifølge den spanske regering er det uforklarligt, hvordan IBA 98-fortegnelsen kun ni år efter IBA 89-fortegnelsen i stedet for 9,5 millioner hektar kan omfatte 16 millioner hektar. Endda selv om allerede IBA 89-fortegnelsen efter Kommissionens og Domstolens opfattelse var streng, præcis og udtømmende. Tilsyneladende ville SEO/BirdLife efter dommen mod Kongeriget Nederlandene [35] ensidigt forhøje antallet og arealet af de ornitologisk vigtige områder for at skaffe argumenter til en traktatbrudssag. IBA 98-fortegnelsen blev udgivet i begyndelsen af 1999, og allerede et år senere blev den foreliggende traktatbrudssag indledt.

49. Som Kommissionen imidlertid med rette har fremhævet, blev IBA 98-fortegnelsen udarbejdet af den samme organisation, som udarbejdede den spanske del af IBA 89-fortegnelsen, nemlig SEO/BirdLife. IBA 98-fortegnelsen indeholder ganske vist stadigvæk det forbehold, at BirdLife International, den internationale paraplyorganisation for fuglebeskyttelsesorganisationerne, fraskriver sig ethvert ansvar, men denne organisation har siden da optaget IBA 98-fortegnelsen i den europæiske fortegnelse over vigtige områder for beskyttelse af vilde fugle, IBA 2000 [36], som den selv er ansvarlig for.

50. SEO/BirdLife er en anerkendt autoritet i forbindelse med ornitologiske spørgsmål, som vedrører Spanien. Kongeriget Spanien har udtrykkeligt indrømmet dette. De af Kommissionen nævnte ekspertundersøgelser, som spanske myndigheder har givet denne organisation i opdrag, den omstændighed, at spanske statslige myndigheder har bidraget til IBA 98-fortegnelsen [37], samt den supplerende udlægning af manglende områder på grundlag af IBA 98-fortegnelsen i nogle af de selvstyrende regioner i Spanien bekræfter SEO/Birdlife's videnskabelige autoritet. Endelig har Domstolen inden for de sidste år også udtrykkeligt støttet sig på en rapport udarbejdet af SEO/BirdLife om indfangning af drosler [38].

51. Endvidere svarer den nye fortegnelse med hensyn til både metode og Kommissionens deltagelse deri i vidt omfang til sin

35 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

36 — M.F. Heath & M.I. Evans, *Important Bird Areas in Europe. Priority sites for conservation. Volume 2: Southern Europe*, BirdLife Conservation Series nr. 8, bind II, Cambridge, 2000, s. 515 ff.

37 — Jf. listen på side 14 i IBA 98-fortegnelsen.

38 — Dom af 9.12.2004, sag C-79/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 11619, præmis 19.

forgænger. Lige som forgængeren IBA 89 er IBA 98-fortegnelsen et resultat af, at man har anvendt en række ornitologiske kriterier for identifikation af de bedst egnede områder på en opgørelse over fugleforekomster.

52. Med hensyn til kriterierne for valg af områder stemmer IBA 89- og IBA 98-fortegnelsen stort set overens [39]. Kommissionens deltagelse i IBA 89-fortegnelsen, som Kongeriget Spanien har fremhævet, var i det væsentlige begrænset til at følge ornitologernes arbejde med kriterierne. Da disse kriterier i vid udstrækning fortsat anvendes, er Kommissionen i det mindste indirekte også ansvarlig for IBA 98-fortegnelsen. Dataindsamlingen derimod kunne Kommissionen allerede ved IBA 89-fortegnelsen næppe overvåge, da den ikke var i stand til at verificere forekomsten og udbredelsen af hver enkelt af de anførte fuglebestande. Derfor er der heller ikke på dette punkt nogen signifikant forskel mellem IBA 89- og IBA 98-fortegnelsen.

53. Derudover er den spanske regerings principielle indsigelser mod IBA 98-fortegnelsen rene formodninger — næsten kun anelser — og de kan derfor ikke alene rejse tvivl om fortegnelsens autoritet. Det er sandsynligt og rimeligt, at mere videnskabelig viden om fugleforekomsterne kan gøre det muligt at identificere flere områder, som er bedst egnede til beskyttelse af fugle. Endvidere er det en meningsfuld strategi for en organisation som SEO/BirdLife, hvis formål er fuglebeskyttelse, at bestræbe sig på at få udarbejdet en opdateret og komplet fortegnelse over vigtige områder, efter at Domstolen har anerkendt dens værdi som bevis for utilstrækkelig udlægning af SBO'er. En lignende strategi havde også organisationen BirdLife International i samarbejde med dens andre partnere i de europæiske lande, da den udgav en ny europæisk fortegnelse i år 2000 [40].

54. Endelig er Kongeriget Spaniens argument, at det allerede har ydet et overproportionalt stort bidrag til udlægning af SBO'er i Fællesskabet, heller ikke holdbart. Det er korrekt, at SBO'ernes andel af det samlede areal i Spanien på tidspunktet for sagsanlægget var højest. Således havde Kongeriget Spanien på dette tidspunkt 35% af det samlede areal af SBO'er i Fællesskabet, mens det kun dækkede 16% af Fællesskabets landareal.

55. Dette argument har imidlertid ingen retlig værdi. I henhold til fugledirektivets artikel 4 kræves det ikke, at hver medlemsstat udlægger SBO'er svarende til medlemsstatens størrelse, men at medlemsstaterne udlægger de bedst egnede områder. Afhængigt af geografiske og biologiske forhold råder medlemsstaterne i forskelligt omfang over sådanne områder. Således har Slovenien og Slovakiet i mellemtiden udlagt betydeligt

39 — Jf. punkt 70 ff. nedenfor.

40 — IBA 2000-fortegnelsen, nævnt ovenfor i fodnote 36.

større dele af deres landareal som SBO [41]. Såfremt en medlemsstat ved udlægning af SBO'er bidrager overproportionalt til oprettelsen af Natura 2000, er Fællesskabet ifølge princippet om loyalitet inden for Fællesskabet forpligtet til at tage tilsvarende øget hensyn til denne medlemsstat i forbindelse med Fællesskabets støtte til dette netværk [42].

56. Kongeriget Spaniens principielle indsigelser mod IBA 98-fortegnelsen kan derfor ikke rejse tvivl om fortegnelsens videnskabelige kvalitet. Principielt bør den nyere fortegnelse på grund af dens oprindelse tilkendes samme videnskabelige kvalitet som dens forgænger.

2. De anvendte data

57. Yderligere indsigelser fra Kongeriget Spaniens side drejer sig om den indholdsmæssige kvalitet af IBA 98-fortegnelsen. På grund af disse indsigelser er det nødvendigt at undersøge dataindsamlingen og den deraf følgende kvalitet af dataene i IBA 98-fortegnelsen.

58. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at fortegnelsen ikke indeholder nogen kilder til vurdering af de anførte områder. De til grund liggende oplysninger og områdernes udstrækning kan derfor ikke kontrolleres. I den sammenhæng miskender den spanske regering, at videnskabelige undersøgelser på stedet, i hvert enkelt IBA, til enhver tid kan bekræfte fugleforekomsterne og de inddragede områders udstrækning. I øvrigt var kildesituationen ikke spor bedre ved forgængerfortegnelsen IBA 89. Denne fortegnelse har Domstolen alligevel anerkendt.

59. Kongeriget Spanien har også gjort gældende, at organisationen SEO/BirdLife har nægtet de selvstyrende regioner, som alene er kompetente til at udlægge SBO'er, uindskrænket adgang til sin IBA-database. Denne database kan indeholde oplysninger, som er forskellige fra IBA til IBA, og som ikke er med i fortegnelsen, især litteraturhenvisninger og oplysninger om kvaliteten af de data, som er anvendt ved afgrænsning af områderne [43].

41 — Ifølge Kommissionens Natura Barometer, juni 2006 (nævnt ovenfor i fodnote 12), drejer det sig i Slovenien om 23% og i Slovakiet om 25,2% af landarealet.

42 — Ganske vist omfatter finansieringsbestemmelsen i habitatdirektivets artikel 8 ikke fugledirektivets SBO'er, men i sjette miljøhandlingsprogram nævnes dog »oprettelse af Natura 2000-nettet og gennemførelse af de nødvendige tekniske og finansielle instrumenter og foranstaltninger, der kræves for dets fuldstændige gennemførelse og for beskyttelsen uden for Natura 2000-områder af arter, der er beskyttet i henhold til direktivet om naturtyper og direktivet om vilde fugle« som et prioriteret tiltag [artikel 6, stk. 2, litra a), syvende led, i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF af 22.7.2002 om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram, EFT L 242, s. 1].

43 — IBA 98-fortegnelsen, s. 363 ff.

60. Der foreligger ingen oplysninger om, at der for IBA 89-fortegnelsen eksisterede sådanne instrumenter, som kunne gøre det lettere for medlemsstaterne at foretage udlægningen af SBO'er. Det er meget beklageligt, hvis noget sådant eksisterer i dag, og de kompetente myndigheder måske alligevel ikke kan gøre brug af det. På den måde kan man få det indtryk, at SEO/BirdLife ikke sætter alle kræfter ind på at nå organisationens eget mål, en komplet udlægning af SBO'er. Det skal dog samtidig bemærkes, at SEO/BirdLife kun har nægtet at give fuldstændig fri adgang til databasen, men åbenbart er villig til at forhandle om adgangsbetingelserne.

61. Under alle omstændigheder kan den omstændighed, at adgang er blevet nægtet, ikke rejse tvivl om den offentliggjorte fortegnelses videnskabelige kvalitet. Fortegnelsen indeholder nemlig ikke kun en vurdering af den i denne database anførte litteratur, men er i væsentligt omfang baseret på andre i øvrigt ikke-offentliggjorte iagttagelser og erfaringer gjort i SEO/BirdLife's lokale grupper, af regionale myndigheder, biologer, naturfredningsgrupper, ornitologer, forskere, naturforskere, universitetsprofessorer, ansatte ved forstvæsenet og andre [44]. De oplysninger, som er af afgørende betydning for udvælgelsen af IBA'er, er derfor med i den offentliggjorte del, hvorimod litteraturhenvisningerne i databasen er af mindre betydning for identifikationen af IBA'er.

62. Derfor ville det være en hjælp, såfremt man kunne finde frem til de personer, som er ansvarlige for dataindsamlingen i de enkelte IBA'er. Disse personer kunne på grund af deres sagkundskab hjælpe de kompetente myndigheder med at afgrænse og udlægge et SBO. Kommissionen har imidlertid under retsmødet med rette udtalt, at disse personer har ret til at blive behandlet fortroligt af SEO/BirdLife, såfremt de på grund af deres engagement i udlægning af SBO'er må frygte repressalier. Dette kan især ikke udelukkes, når de arbejder for statslige myndigheder, som stiller sig afvisende over for udlægning af SBO'er. Også på lokalt niveau kan der opstå problemer i forbindelse med omstridte IBA'er.

63. Den spanske regering kan heller ikke med føje gøre gældende, at det var blevet den nægtet at blive hørt med hensyn til oplysningerne i databasen. Søgsmålet støttes nemlig ikke på disse oplysninger, men alene på den offentliggjorte IBA 98-fortegnelse.

64. Lige så lidt kan den spanske regering gøre manglende støtte fra Kommissionens side gældende. Kommissionen er ganske vist forpligtet til så vidt muligt at støtte medlemsstaterne ved udlægning af SBO'er, men det er ikke ensbetydende med, at Kommissionen kan stille oplysninger til medlemsstaternes rådighed, som befinder sig i privat eje. Netop dette er tilfældet med den omhandlede database.

44 — IBA 98-fortegnelsen, s. 39.

65. Uanset hvilke følgevirkninger adgangsnægtelsen måtte have, er den spanske regering i hvert fald ikke blevet hindret i at træffe de nødvendige foranstaltninger for at opfylde sin udlægningsforpligtelse til fulde. Tværtimod har SEO/BirdLife allerede med offentliggørelsen af fortegnelsen lettet arbejdet med at gøre udlægningen komplet. Takket være den behøver de spanske myndigheder ikke at undersøge hele det spanske territorium, men kan koncentrere sig om IBA'erne.

66. Endvidere rejser den spanske regering tvivl om kvaliteten af de anvendte data. Ifølge SEO/BirdLife er 38% af dataene af høj, 44% af middel og 18% af ringe kvalitet [45]. For hvert enkelt ornitologisk bevaringsværdigt element på de enkelte lokaliteter indeholder IBA 98-fortegnelsen en vurdering af dataenes kvalitet i henhold til kategorierne A, B, C og U. Her står U for ukendt, C for ringe data, og B for ufuldstændige data; kun kategori A står for eksakte data [46].

67. Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at kun oplysninger af kategori A bør medtages i traktatbrudsproceduren. Men resultatet af denne indsigelse ville i sidste ende være, at Kongeriget Spanien kunne undlade at foretage sig noget som helst, indtil Kommissionen eller private organisationer systematisk og på højeste videnskabelige niveau havde registreret fugleforekomsterne på hele det spanske territorium. Dette er imidlertid Kongeriget Spaniens opgave i medfør af fugledirektivet. Så længe der ikke foreligger bedre oplysninger, kan således også oplysninger af middel eller ringe kvalitet tjene som et indicium for, hvilke områder der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle.

68. Derfor bør den spanske regerings indsigelser vedrørende kvaliteten af oplysningerne i IBA 98-fortegnelsen heller ikke tages til følge.

3. Kriterierne til bestemmelse af, hvilke områder der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle

69. Endelig har den spanske regering anfægtet nogle af kriterierne til bestemmelse af, hvilke områder der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle, samt SEO/BirdLife's anvendelse af disse kriterier.

70. Kriterierne beskrives i IBA 98-fortegnelsen og IBA 2000-fortegnelsen [47]. På et IBA

45 — IBA 98-fortegnelsen, s. 43, figur 5.

46 — IBA 98-fortegnelsen, s. 364 f.

47 — De kriterier, som ligger til grund for IBA 89-fortegnelsen, bliver i IBA 2000-fortegnelsen, bind 2, s. 776 f. beskrevet og sammenlignet med de kriterier, som er anvendt i de nye fortegnelser, jf. også IBA 98-fortegnelsen, s. 368.

opholder der sig regelmæssigt et betydeligt antal fugle af en art, som er truet på verdensplan (C.1) [48], eller mindst 1% af den samlede bestand af en art, som er truet i EU, dvs. af en art opført i fugledirektivets bilag I (C.2) [49], eller af en anden trækfugleart (C.3) [50]. Et IBA er også opholdssted for store flokke på mere end 20 000 vandfugle eller mere end 10 000 par havfugle (C.4) samt omfatter flaskehalsregioner, hvor der jævnligt raster mere end 5 000 storke eller mere end 3 000 rovfugle eller traner (C.5) [51]. Endelig skal ifølge kriterium C.6 de fem vigtigste områder for arter opført i bilag I i den pågældende europæiske region anses for ornitologisk vigtigste områder (det såkaldte top-5-kriterium) [52]. Kriterium C.7 omfatter udlagte SBO'er eller områder, som skal udlægges, og som er blevet udpeget på grundlag af andre kriterier.

71. Derudover støtter BirdLife sig på de grundlæggende principper for afgrænsning af områder. Et IBA adskiller sig enten tydeligt fra dets omgivelser, hvorved det drejer sig om et område, som allerede er afgrænset med henblik på naturbeskyttelse, eller det opfylder alene eller sammen med andre IBA'er samtlige krav vedrørende relevante arter på tidspunktet for deres tilstedeværelse [53].

72. Da kriterierne i IBA 89-fortegnelsen og IBA 98-fortegnelsen til bestemmelse af, hvilke områder der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle, i vid udstrækning er overensstemmende, har Domstolen allerede principielt anerkendt disse kriterier, idet den for den ældre fortegnelse IBA 89 har fastslået, at den (på det tidspunkt, som var afgørende for den pågældende sag) fandtes at være det *eneste* dokument, der indeholder videnskabelige oplysninger, på grundlag af hvilke det kan afgøres, om den sagsøgte stat har opfyldt sin forpligtelse til som SBO at udlægge de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af fredede arter [54].

73. Det står dog medlemsstaterne frit selv at udvikle kriterier til bestemmelse af, hvilke områder der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle, samt at udpege deres SBO'er på dette grundlag [55]. Disse kriterier skal dog fra et ornitologisk synspunkt mindst være ligeværdige med kriterierne til IBA-fortegnelserne.

48 — Dette kriterium svarer til kriterium 5 i IBA 89-fortegnelsen.

49 — Dette kriterium svarer til kriterium 1 i IBA 89-fortegnelsen.

50 — Dette kriterium findes ikke i IBA 89-fortegnelsen.

51 — Kriterium C.4 og C.5 er en videreudvikling af kriterium nr. 9 i IBA 89-fortegnelsen. Dette omfattede rasteområder for mere end 20 000 vandfugle eller mere end 5 000 rovfugle.

52 — C.6-kriteriet var ikke udtrykkeligt nævnt i listen over kriterierne for IBA 89-fortegnelsen, men var dog med i forklaringerne dertil, jf. bilag 7, s. 2, til stævningen i sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, og bilag 16 til stævningen i sag C-378/01, Kommissionen mod Italien. Derefter er dette kriterium blevet udviklet og anvendt i forbindelse med biotopprojektet CORINE.

53 — IBA 2000-fortegnelsen, s. 13.

54 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 69, og i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 18.

55 — Jf. henvisningerne ovenfor i fodnote 33.

74. Kongeriget Spanien har dog ikke udviklet sine egne kriterier, men er imod anvendelsen af udvælgelseskriterium C.1 og C.6 inden for rammerne af IBA 98-fortegnelsen og imod afgrænsningen af mange af de identificerede områder.

a) Kriterium C.1

75. Den spanske regering har gjort gældende, at SEO/BirdLife stik imod definitionen på kriteriet C.1 i nogle tilfælde har udpeget lokaliteter, som husede betydeligt færre end 1% af den reproduktionsdygtige bestand af beskyttede arter. Dette gælder især for stortrappen. I Spanien befinder der sig ca. 23 000 individer, hvorfor grænseværdien ligger ved 230 individer. I stedet for har SEO/BirdLife anvendt en grænseværdi på 50 individer.

76. Den spanske regering miskender med denne kritik definitionen på dette kriterium. Ved arter, som er truet på verdensplan, skal der i det pågældende område blot være et *betydeligt* antal individer. Dette betydelige antal kan være langt lavere end grænseværdien på 1%, som gælder ved kriteriet C.2, dvs. for arter, som kun er truede i EU, men ikke på verdensplan.

77. For arter, som er truede på verdensplan, anvender BirdLife International betydeligt lavere grænseværdier på grund af denne trussel, f.eks. anvendes for stortrappen, som den spanske regering selv har nævnt, en grænseværdi på 30 individer [56]. SEO/BirdLife derimod har på grund af den forholdsvis store forekomst i Spanien fastsat grænseværdien i IBA 98-fortegnelsen *højere* — hvilket Kommissionen har udtalt — end BirdLife International har i den europæiske fortegnelse.

78. Dette kriterium er i øvrigt ikke blevet skærpet, men lempet i forhold til den af Domstolen anerkendte fortegnelse IBA 89. Kriterium 5 i IBA 89-fortegnelsen omfattede samtlige yngleområder for sjældne eller truede arter.

79. Derfor bør denne indsigelse, som Kongeriget Spanien har gjort gældende, ikke tages til følge.

b) Kriterium C.6

80. Derudover har Kongeriget Spanien kritiseret anvendelsen af kriteriet C.6, det såkaldte top-5-kriterium. I henhold hertil anses for hver fugleart de fem bedste

56 — IBA 2000-fortegnelsen, s. 13.

områder i hver region som bedst egnede til fuglebeskyttelse. Regionerne afgrænses inden for den enkelte medlemsstat i henhold til den statistiske inddeling af Europa i regioner foretaget af Eurostat (Nomenclature des unités territoriales statistiques — NUTS). BirdLife har valgt forskellige niveauer for denne regionsinddeling i de forskellige medlemsstater for at få europæiske regioner med sammenlignelige størrelser [57]. I Spanien har man valgt niveau 2, som svarer til de selvstyrende regioner og derfor medfører en opdeling i 17 regioner.

81. Kongeriget Spanien har nægtet at anerkende de selvstyrende regioner som europæiske regioner i dette kriteriums forstand. De selvstyrende regioner er ikke dannet efter ornitologiske kriterier, men er administrative enheder. Derfor er der 17 sådanne regioner i Spanien, 20 i Italien og 95 i Frankrig [58]. Efter den spanske regerings mening bør man arbejde med de såkaldte biogeografiske områder, som anvendes i forbindelse med habitatdirektivet.

82. Til habitatdirektivets formål er hele Fællesskabets område opdelt i nu syv biogeografiske områder: det kontinentale område, middelhavsområdet, det alpine område, det atlantiske område, det makaronesiske område, det boreale område og det pannoniske område. I Spanien befinder sig dele af fire af disse biogeografiske områder, nemlig dele af det atlantiske område, af middelhavsområdet, af det alpine område og af det makaronesiske område.

83. Såfremt kun de spanske dele af de biogeografiske områder blev anerkendt som »europæiske regioner« i medfør af kriterium C.6, ville antallet af områder, som opfylder dette kriterium, falde betydeligt. I stedet for højst 85 bedste områder for hver beskyttet art ville der i Spanien kun befinde sig højst 20 bedste områder for hver beskyttet art.

84. Denne indsigelse fra den spanske regerings side kan ikke uden videre forkastes. Irrelevant i denne sammenhæng er Kommissionens argument om, at Kongeriget Spanien hidtil altid har krævet, at opfyldelsen af udlægningsforpligtelserne skulle vurderes på grundlag af hver enkelt af de enekompetente, selvstyrende regioner. De selvstyrende regioners kompetencer kan nemlig ikke være udslagsgivende for, hvilke områder der skal udlægges. Valg af område skal som bekendt foretages ud fra videnskabelige kriterier [59].

57 — IBA 2000-fortegnelsen, bind 2, s. 18. F.eks. fremgår af s. 778, at man for Belgien, Grækenland og Irland har valgt et højere niveau end i IBA 89-fortegnelsen og således har reduceret antallet af regioner.

58 — I den forbindelse tager den spanske regering fejl: Ifølge IBA 2000-fortegnelsen, bind 2, s. 788, anvender man også i Frankrig NUTS-inddelingens niveau 2, som indeholder 22 regioner.

59 — Jf. henvisningerne ovenfor i fodnote 15.

85. Betydeligt mere ornitologisk funderet, men alligevel ikke afgørende, er Kommissionens argument om, at habitatdirektivets biogeografiske områder ikke er orienteret efter fuglebestandene, men primært efter fordelingen af naturtyper. Fugle kan næppe sammenlignes med de arter og naturtyper, som beskyttes i habitatdirektivet. Men selv om de biogeografiske områder ikke specifikt er opdelt med henblik på fuglebeskyttelse, må de alligevel have større relevans for fuglebeskyttelse end administrativt-statistisk baserede områdeinddelinger.

86. Stadig ifølge Kommissionen har BirdLife International selv indrømmet, at det til ornitologiske formål ikke er ideelt at orientere sig efter regionsinddelingen i NUTS, da mange fuglearter foretrækker mere tyndt befolkede områder. I NUTS derimod er inddelingen baseret på befolkningsunderlaget. Ved lavere befolkningstæthed opstår større regioner. For at sikre sammenlignelighed mellem områderne har man derfor valgt forskellige niveauer i NUTS i de forskellige medlemsstater.

87. Denne begrundelse viser den egentlige værdi af at anvende inddelingen i områder efter NUTS, som ikke er foretaget efter ornitologiske kriterier. Den skaber en referencestørrelse, som er sammenlignelig i alle medlemsstater, og som kan anvendes i forbindelse med top-5-kriteriet. Dette sikrer atter en nogenlunde ensartet fordeling af SBO'er i Fællesskabet. En sådan fordeling er en forudsætning for, at SBO'erne ikke koncentreres i bestemte områder, men tilsammen danner et net, som er spredt nogenlunde jævnt ud over Fællesskabet.

88. En sådan jævn spredning er især påkrævet af ornitologiske grunde, da den sikrer beskyttelse af arterne i hele deres udbredelsesområde. Betydningen af arternes geografiske udbredelse fremgår af definitionen på en arts bevaringsstatus i habitatdirektivets artikel 1, litra i). Bevaringsstatussen er resultatet af alle de forhold, som indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på bestandenes *udbredelse* og størrelse. Denne definition kan ganske vist ikke anvendes direkte på fugledirektivet, men den viser den videnskabelige konsensus, som også bør være afgørende i forbindelse med et ornitologisk begrundet valg af områder i medfør af fugledirektivet.

89. Såfremt man valgte større regioner som referencestørrelse, f.eks. de af Kongeriget Spanien foreslåede biogeografiske områder, ville dette, hvis der vælges samme antal områder per region, resultere i færre SBO'er. Nettet ville i så fald være mindre tætmasket. Derudover ville der være fare for, at disse SBO'er fordeles mere ujævnt, end når de fordeles på grundlag af mindre regioner. Denne fare ville i øvrigt også være til stede, hvis regionerne var større, og antallet af

områder, som skal udvælges, blev forhøjet. I ingen af disse to tilfælde ville man nemlig kunne udelukke, at de bedste områder er koncentreret i bestemte regioner, mens andre regioner, som hver kunne udlægge fem nye områder, hvis de var selvstændige regioner, ikke ville indgå i nettet.

90. Hvis man altså i stedet for at anvende regionsinddelingen i henhold til NUTS ønsker at anvende andre referenceområder, skal det deraf følgende kriterium udformes således, at det resulterer i et lige så fintmasket net af SBO'er. En sådan opdeling af det spanske territorium på grundlag af ornitologiske kriterier kunne sikkert foranlediges med den nødvendige videnskabelige indsats og efterfølgende anvendes til bestemmelse af SBO'er [60]. Kongeriget Spanien har dog ikke gjort sig den anstrengelse, men har udelukkende henholdt sig til de biogeografiske områder, som ikke udgør et grundlag, som er sammenligneligt med de selvstyrende regioner, for at skabe et ensartet net.

91. Derfor har Kongeriget Spanien heller ikke med hensyn til kriteriet C.6 godtgjort, at IBA 98-fortegnelsen ikke er det bedste, videnskabelige dokument til bestemmelse af de bedst egnede områder til beskyttelse af vilde fugle.

c) Afgrænsning af IBA'er

92. Endelig er Kongeriget Spanien utilfreds med afgrænsningen af IBA'erne. Den er ofte behæftet med fejl, da den omfatter tydeligvist uegnede arealer, f.eks. beboelsesområder. Endvidere er IBA'erne ofte for store, i gennemsnit meget større end i andre medlemsstater.

93. Ligesom valget af beskyttede områder for vilde fugle skal også afgrænsningen heraf ske i henhold til de i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, angivne ornitologiske kriterier [61]. Den spanske regering har kritiseret afgrænsningen af IBA'er, men ikke de kriterier, som er anvendt til afgrænsningen. Følgelig vender den sig udelukkende mod anvendelsen af kriterierne og de data, som er benyttet i den forbindelse. De generelle henvisninger, f.eks. til beboelsesområder, er imidlertid ikke tilstrækkelige til, at der kan foretages en konkret undersøgelse af disse kritikpunkter. Bestemte fuglearter kan være afhængige af netop sådanne levesteder. Således ruger kolonier af lille tårnfalk (*Falco naumanni*), som er truet på verdensplan, ubestridt også i sådanne beboelsesområder.

94. Imidlertid har den spanske regering med rette påstået, at Kommissionen har modsagt

60 — Således anvender man i Tyskland i forbindelse med identifikation af foreslåede områder under habitatdirektivet nogle naturtypebaserede hovedenheder som underopdeling af de tyske dele af de biogeografiske områder.

61 — Dommen i sagen om Lappel Bank, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 26, og dom af 13.7.2006, sag C-191/05, Kommissionen mod Portugal (Moura, Mourão, Barrancos), Sml. I, s. 6853, præmis 10.

sine egne argumenter fremført andetsteds i sagen [62] med hensyn til IBA'er, som kun er delvist dækket af SBO'er. Der har Kommissionen udtalt, at den har accepteret de videnskabelige begrundelser fremført af de selvstyrende regioner Catalonien, Valencia, Galicien og Castilla-La Mancha gående ud på, at afgrænsningen af deres SBO'er for *hvert enkelt* (»cada una«) af deres IBA'er kan sikre overholdelse af fugledirektivet. I sin replik [63] nævner Kommissionen denne påstand fremført af Kongeriget Spanien, men den har hverken der eller på anmodning herom under retsmødet redegjort for modsigelsen.

95. Denne fremstilling af søgsmålsgrundene opfylder ikke kravene i procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c). Fremstillingen af søgsmålsgrundene skal i henhold til denne bestemmelse være tilstrækkelig klar og præcis til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støtter sig på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde [64]. Med hensyn til SBO'er inden for IBA'er i de omhandlede selvstyrende regioner er det imidlertid på grund af modsigelsen i stævningen uklart, om Kommissionen faktisk har fremsat dette klagepunkt. Derfor er det ikke muligt at gennemføre hverken et rimeligt forsvar eller en rimelig stillingtagen fra Domstolens side.

96. For så vidt angår dette punkt kan sagen ikke antages til realitetsbehandling. Denne mangel vedrører de SBO'er i de selvstyrende regioner Castilla-La Mancha, Catalonien, Valencia og Galicien, som var blevet udlagt og meddelt Kommissionen på det tidspunkt, hvor sagen blev anlagt.

97. Det klagepunkt, at nogle områder er blevet udlagt som særligt beskyttede områder for vilde fugle med et utilstrækkeligt areal, skal derfor kun undersøges yderligere med hensyn til Andalusien, Balearerne og De Kanariske Øer.

D — *De enkelte selvstyrende regioner*

98. Endelig har begge parter gjort anbringender gældende vedrørende de enkelte selvstyrende regioner. Disse anbringender skal undersøges i forbindelse med den pågældende region.

62 — Punkt 183 i stævningen.

63 — Punkt 33 i replikken.

64 — Dom af 9.1.2003, sag C-178/00, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 303, præmis 6, jf. også mit forslag til afgørelse af 15.12.2005 fremsat i forbindelse med dom af 18.5.2006, sag C-221/04, Kommissionen mod Spanien (jagt med vildtsnarer), Sml. I, s. 4515, punkt 25.

1. Andalusien

99. På grundlag af en sammenligning mellem IBA 98-fortegnelsen og udlægningerne i Andalusien har Kommissionen gjort gældende, at ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse var 37 ud af 60 IBA'er overhovedet ikke blevet omfattet af SBO'er, at de 22 udlagte SBO'er kun delvist stemmede overens med 23 IBA'er, og at forskellige arter var utilstrækkeligt omfattet, især spansk kejserørn (*Aquila adalberti*), sort stork (*Ciconia nigra*), kamblishøne (*Fulica cristata*), marmorand (*Marmaronetta angustirostris*), lille tårnfalk, sultanhøne (*Porphyrio porphyrio*) audouinsmåge (*Larus audouinii*), dværgtrappe (*Tetrax tetrax*), stortrappe (*Otis tarda*), hedehøg (*Circus pygargus*) og høgeørn (*Hieraaetus fasciatus*). De udlagte arealer på ca. en million hektar svarer kun til ca. en tredjedel af de arealer, som IBA'erne dækker.

100. Kongeriget Spanien har ikke bestridt dette klagepunkt. Dette må derfor anses for erkendt. For så vidt angår Andalusien må der derfor gives Kommissionen medhold i påstanden i fuldt omfang.

2. Balearerne

101. På Balearerne var der på det tidspunkt, som er relevant for sagen, udlagt 40 SBO'er med et areal på 121 015 hektar. Men de dækkede kun 54% af de 20 IBA'er med et areal på 131 243 hektar. Kommissionen har især rejst det klagepunkt, at rød glente (*Milvus milvus*) var utilstrækkeligt omfattet.

102. Kongeriget Spanien har anført, at de i IBA 98-fortegnelsen identificerede områder allerede på grund af målestoksforholdet 1:2 500 000 ikke er brugbare, og at de derudover er forældede, men har dog anerkendt, at rød glente bør omfattes bedre af SBO'er, og har til dette formål som led i en artbevaringsplan udlagt nye SBO'er og ændret afgrænsningen af bestående SBO'er, således at 70% af denne art er omfattet.

103. Derfor har Kongeriget Spanien principielt indrømmet Kommissionens klagepunkter vedrørende Balearerne. Hvorvidt de kompetente myndigheders nye viden faktisk rejser tvivl om bevisværdien af IBA 98-fortegnelsen, kan ikke afgøres her, da denne viden ikke foreligger for Domstolen.

104. For så vidt angår Balearerne må der derfor gives Kommissionen medhold i påstanden i fuldt omfang.

3. De Kanariske Øer

105. På De Kanariske Øer var der på det tidspunkt, som er relevant for sagen — og det er der sikkert også i dag — udlagt 28 SBO'er med et areal på 211 598 hektar. De dækker ca. 59,5% af de 65 IBA'er med et areal på 133 443 hektar. 23 IBA'er er slet ikke omfattet, en del af de øvrige IBA'er er kun delvist omfattet. Kommissionen har især fremhævet, at følgende arter er utilstrækkeligt omfattet: kragetrappe (*Chlamydotis undulata*), ådselgrib (*Neophron percnopterus*), kanarisk bynkefugl (*Saxicola dacotiae*), ørkenløber (*Cursorius cursor*) og spidshalet petrel (*Bulweria bulwerii*).

106. Kongeriget Spanien har anerkendt, at der skal udlægges yderligere SBO'er, og at nogle SBO'er skal udvides. De kompetente myndigheder vil imidlertid ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke godkende alle IBA'er i deres fulde udstrækning. For at underbygge dette argument har den spanske regering sammen med svarskriftet indgivet en detaljeret undersøgelse vedrørende alle de IBA'er på De Kanariske Øer, som endnu ikke er omfattet fuldt ud, hvori der redegøres for de ornitologiske overvejelser, der ligger til grund for, om et IBA skal udlægges som et SBO eller ej[65]. Denne undersøgelse har Kommissionen ikke bestridt. Derfor anses dens indhold for anerkendt og i forhold til IBA 98-fortegnelsen som værende et mere aktuelt og præcist middel til at bevise bestående mangler ved udlægningen. Klagepunktet vedrørende utilstrækkelig udlægning af områder kan derfor kun gøres gældende for så vidt som der i henhold til den kanariske undersøgelse skal udlægges eller udvides SBO'er.

107. For så vidt angår De Kanariske Øer må der ligeledes gives Kommissionen medhold i dette omfang.

4. Castilla-La Mancha

108. Også for Castilla-La Mancha har Kommissionen sammenlignet de udlagte SBO'er med oplysningerne i IBA 98-fortegnelsen. 10 ud af 39 IBA'er med et areal på 261 000 hektar er ikke omfattet, de øvrige er det kun med i alt 32,3%. Især lille tårnfalk og dværgtrappe er endnu ikke omfattet i tilstrækkeligt omfang.

109. Som allerede fastslået kan klagepunktet vedrørende afgrænsning af SBO'er inden for IBA'er ikke antages til realitetsbehandling[66]. Med hensyn til de ti IBA'er, som overhovedet

65 — Bilag 11 til svarskriftet.

66 — Jf. ovenfor, punkt 94 ff.

ikke er omfattet af SBO'er, har Kongeriget Spanien dog i mellemtiden i tre tilfælde anerkendt, at en udlægning er nødvendig, og har vel også i mellemtiden gennemført denne [67]. Hvorvidt den afgrænsning, som er foretaget ud fra ornitologiske kriterier, kan der ikke tages stilling til, fordi Kongeriget Spanien ikke har fremlagt noget herom. Derimod er syv IBA'er stadig omtvistede.

110. Kongeriget Spanien har afvist at udlægge SBO'er i forbindelse med fem af disse IBA'er, da kun små dele heraf befinder sig på Castilla-La Manchas område. Disse dele har igen selvstændig ornitologisk betydning og skal derfor ikke udlægges.

111. Dette argument er efter min mening ikke holdbart. Den omstændighed, at et område, som er bedst egnet til beskyttelse af bestemte arter, strækker sig over forskellige regioners territorium, berettiger ikke til at undlade at udlægge dele af det. Hvis disse dele er en integrerende del af det samlede område, skal de også udlægges, da man ellers ukontrolleret ville kunne gennemføre foranstaltninger på disse dele, som kunne skade det samlede område. I øvrigt har Kommissionen uimodsagt anført, at der på mindst to af de omhandlede dele yngler arter opført i bilag I, nemlig kejserørn, som er truet på verdensplan, sort stork, høgeørn, kongeørn (*Aquila chrysaetos*), gåsegrib (*Gyps fulvus*), ådselsgrib og vandrefalk (*Falco peregrinus*).

112. Med hensyn til IBA nr. 185 »San Clemente-Villarrobledo« har den spanske regering anført, at det med et areal på 103 000 hektar er for stort. Bestandene der af lille tårnfalk, stortrappe, spidshalet sandhøne (*Pterocles alchata*) og dværgtrappe er forholdsvis små.

113. Dette argument er heller ikke holdbart, allerede fordi området ikke blot er optaget i IBA 98-fortegnelsen som et af de fem bedste områder, men også fordi området huser signifikante bestande af arter, som er truet på verdensplan og i Europa. Derfor er det muligt, at der kan argumenteres for en anden afgrænsning, men ikke for fuldstændigt at undlade udlægning.

114. Kongeriget Spanien har da også, mens retsforhandlingerne stod på, udlagt et SBO med samme navn på mindst 10 677,81 hektar og således principielt anerkendt, at også dette område skal udlægges. Hvorvidt

67 — Det drejer sig om IBA nr. 78 »Puebla de Beleña«, IBA nr. 183 »Hoces del río Mundo y del río Segura« og IBA nr. 189 »Parameras de Embid-Molina«.

afgræsningen er ornitologisk korrekt, kan ikke vurderes her, da Kongeriget Spanien ikke har fremlagt nogen begrundelse for afgrænsningen.

115. Endelig har Kongeriget Spanien afvist at udlægge IBA nr. 199 »Torrijos« med et areal på 28 600 hektar, da bestanden på 150-200 stortrapper sammenlignet med den selvstyrende regions samlede bestand på 3 000 stortrapper er ubetydelig. I denne sammenhæng skal der dog gøres opmærksom på betydningen af denne forekomst i Europa af en art, som er truet på verdensplan. Denne bestand er adskillige gange større end den grænseværdi, som allerede er blevet hævet for Spaniens vedkommende, på 50 individer for en signifikant bestand. Derudover er der i IBA 98-fortegnelsen også registreret en signifikant bestand af dværgtrappe, som ligeledes er truet på verdensplan, på 1 200 individer, hvor grænseværdien ligger på 200 individer. Udlægning af dette område er derfor tvingende nødvendig.

116. Med hensyn til Kommissionens klagepunkt om, at lille tårnfalk og dværgtrappe er for dårligt beskyttede i forhold til IBA 98-fortegnelsen, fremgår det allerede af ovenstående, at der skal udlægges yderligere SBO'er for begge disse arter.

117. Netop henset til truslen for dværgtrappe kan Kongeriget Spanien heller ikke med rette henholde sig til de vanskeligheder, som følger af denne arts store mobilitet, dens ringe tilknytning til bestemte lokaliteter, dens forskellige behov for levesteder på de forskellige årstider samt mangelen på præcise skøn over bestandene. Disse vanskeligheder skal Kongeriget Spanien imødegå ved hjælp af yderligere forskning, udlægning af tilstrækkeligt store områder og en dertil svarende fleksibel forvaltning af disse områder, da man ellers må frygte, at denne art uddør.

118. Fejlagtig er også den opfattelse, at kolonier af lille tårnfalk inden for beboelsesområder ikke kan omfattes af SBO'er. Hvis lille tårnfalk er afhængig af disse levesteder, er beskyttelse ved hjælp af udlægning som SBO påkrævet netop på disse steder. Kun på den måde kan man sikre, at f.eks. byggeprojekter i byerne ikke driver lille tårnfalk væk. Heller ikke interesser i byudvikling kan berettige, at der ikke foretages udlægning, da økonomiske og sociale årsager som bekendt ikke kan anvendes som et argument mod udlægning. Såfremt disse overvejelser alligevel er vigtigere end interessen i at beskytte lille tårnfalk, skal de gennemføres i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, dvs. at der ikke findes nogen alternativ løsning, og at medlemsstaten træffer de påbudte kompensationsforanstaltninger.

119. Derfor bør Kongeriget Spaniens anbringender vedrørende de IBA'er i Castilla-La Mancha, som overhovedet ikke er omfattet af SBO'er, som helhed ikke tages til følge. Der må derfor gives Kommissionen medhold i påstanden i dette omfang.

5. Catalonien

120. Også for Catalonien har Kommissionen sammenlignet IBA 98-fortegnelsen med de faktiske udlægninger og er kommet til det resultat, at 10 ud af 21 IBA'er slet ikke er omfattet, at resten kun delvist er omfattet, og at adskillige af de 62 fuglearter fra bilag I, som yngler i Catalonien, kun i utilstrækkeligt omfang er beskyttet i SBO'er: rosenbrystet tornskade (*Lanius minor*), urfugl (*Tetrao urogallus*), topskarv (*Phalacrocorax aristotelis*), dværgtrappe, kalanderlærke (*Melanocorypha calandra*), duponts lærke (*Chersophilus duponti*), ellekrage (*Coracias garrulus*), korttået lærke (*Calandrella brachydactyla*) og braksvale (*Glareola pratincola*).

121. Som allerede fastslået, kan klagepunktet vedrørende afgrænsning af SBO'er inden for IBA'er ikke antages til realitetsbehandling [68]. Med hensyn til de resterende ti IBA'er, som slet ikke er omfattet af SBO'er, indeholder IBA 98-fortegnelsen hverken rosenbrystet tornskade, urfugl, duponts lærke eller braksvale. For disse arter foreligger derfor intet bevis for utilstrækkelig udlægning.

122. Derudover har Kongeriget Spanien bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår de anførte fuglearter, da det er uklart, for hvilke arter der skal udlægges yderligere SBO'er. Kommissionen har nævnt 62 arter fra bilag I, mens der ifølge catalansk ret er 73 arter, som skal beskyttes. Endvidere har Kommissionen under den administrative procedure ikke altid henvist til de samme arter.

123. Dette anbringende tages dog ikke til følge. For det første har den spanske regering misforstået henvisningerne til fuglearter: Kommissionen har ganske vist nævnt antallet 62 arter fra bilag I i forbindelse med Catalonien, men den har kun påvist utilstrækkelig udlægning ved hjælp af de ovenfor udtrykkeligt nævnte arter. I hvert fald indirekte var disse arter genstand for den administrative procedure, da Kommissionen hele tiden har støttet sig på IBA 98-fortegnelsen, og de nævnte arter fremkom på grund af forskellene mellem IBA 98-fortegnelsen og SBO'erne i Catalonien.

68 — Se punkt 94 ff. ovenfor.

124. Endvidere har den spanske regering anført, at en del af IBA'erne allerede var blevet foreslået som lokaliteter af fællesskabsbetydning i medfør af habitatdirektivet. Men sådanne forslag kan i en retlig sammenhæng ikke erstatte mangler ved udlægningen af SBO'er, da udlægning af SBO'er er hjemlet i fugledirektivets artikel 4, mens forslag om lokaliteter af fællesskabsbetydning er hjemlet i habitatdirektivets artikel 4, dvs. der er tale om hjemmel i forskellige retsakter med forskellige retlige følger.

125. I sin duplik har Kongeriget Spanien anført, at de fleste levesteder, som endnu ikke er udlagt som SBO, er beskyttede i henhold til planen vedrørende områder af interesse for naturen eller som særligt beskyttede naturområder i henhold til regional ret. Uafhængigt af spørgsmålet, om en sådan beskyttelse opfylder kravene til beskyttelse af SBO'er, berettiger den ikke til at undlade at udlægge SBO'er. Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, kræver denne udlægning, således at områderne kan indgå i et europæisk net i henhold til stk. 3. I dette net sikres kvaliteten af beskyttelsen ved hjælp af europæiske normer. Derfor har Domstolen allerede fastslået, at forpligtelsen til at udlægge SBO'er ikke kan opfyldes ved hjælp af andre foranstaltninger [69]. Også rent nationale beskyttelseskategorier er blot sådanne andre foranstaltninger, som ikke kan erstatte en udlægning [70].

126. Endelig beskæftiger den spanske regering sig i duplikken i forbindelse med Catalonien for første gang med IBA 98-fortegnelsen på et videnskabeligt grundlag. Den sammenligner nemlig oplysningerne i IBA 98-fortegnelsen om arters forekomst i IBA'er med oplysninger om de pågældende arters samlede bestande i Catalonien i henhold til et ynglefugleatlas, som er udarbejdet på grundlag af iagttagelser i årene 1999-2002. Disse tal er imidlertid kun sammenlignelige i begrænset omfang, da arternes samlede bestande i hele Catalonien normalt vil være større end bestandene i IBA'erne.

127. Tilsvarende viser nyere tal kun ved fire arter, som er relevante i forbindelse med de resterende IBA'er, som stadig er genstand for denne sag, at antallene ligger højere i IBA 98-fortegnelsen end i resultaterne af de efterfølgende iagttagelser, nemlig for lille stormsvale (*Hydrobates pelagicus*) på 0-10 par i stedet for 5-15, for rørdrum (*Botaurus stellaris*) på 1-5 par i stedet for 8-11 par, for hedehøg på 5-10 par i stedet for 15-20, og for sortbuget sandhøne (*Pterocles orientalis*) på 5-10 par i stedet for 10 par. Deraf følger ikke, at datagrundlaget for IBA 98-fortegnelsen var mangelfuldt, men højst, at disse

69 — Jf. punkt 21 ovenfor.

70 — Dommen i sagen om Lauteracher Ried, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 48.

arter, som allerede er meget sjældne i Catalonien, er ved at forsvinde helt og derfor har brug for særlig beskyttelse.

128. I øvrigt ligger de samlede bestande af de arter, som er repræsenteret i de 10 IBA'er, som stadig er genstand for denne sag, over IBA-bestandene. Delvist er kun brøkdele af den totale bestand omfattet af IBA'er, det gælder f.eks. isfuglen (*Alcedo atthis*), hvoraf der forekommer 20-30 par i IBA'er, men hvoraf der er registreret en samlet bestand på 1 009-1 420 par, eller theklalærke (*Galerida theklae*), hvoraf der er 100-200 par i IBA'er i modsætning til en samlet bestand på 7 300-18 400 par. Derfor beviser denne sammenligning ikke, at der ikke er noget yderligere behov for udlægninger, men viser snarere, at der bør udlægges flere SBO'er, end IBA 98-fortegnelsen tilsigter.

129. Endvidere har Kongeriget Spanien fremlagt en tabel, som viser arternes forekomster i SBO'erne. Kongeriget Spanien har understreget, at SBO'erne i Catalonien delvist omfatter større andele af en bestand end IBA 98-fortegnelsen. Kongeriget Spanien har dog også anført, at seksten arter ikke når op på niveauet i IBA 98-fortegnelsen. Disse arter findes også i ni af de ti omtvistede IBA'er. Det sidste IBA (nr. 138 »Islas Medas«) vil derudover også kunne beskytte mindst to meget sjældne arter, som hidtil slet ikke har været repræsenteret i Cataloniens SBO'er, nemlig stormsvale og topskarv. Således kan man heller ikke med dette argument gendrive Kommissionens argument.

130. Kongeriget Spanien har derfor ikke været i stand til at afkræfte Kommissionens anbringender vedrørende de IBA'er i Catalonien, som stadig slet ikke er omfattet af SBO'er. Der må derfor gives Kommissionen medhold i dette omfang.

6. Galicien

131. Med hensyn til Galicien har Kommissionen anført, at tre ud af elleve IBA'er ikke er udlagt som SBO, og at nogle af de øvrige kun delvist er udlagt. I alt er kun 10% af IBA-arealerne udlagt som SBO. Rørdrum, hedehøg, høgeørn, urfugl, dværgtrappe, hvepsevåge (*Pernis apivorus*) og den iberiske underart af agerhøne (*Perdix perdix hispaniensis*) er derfor ikke beskyttet i tilstrækkeligt omfang.

132. Som allerede fastslået, kan klagepunktet vedrørende afgrænsning af SBO'er inden

for IBA'er ikke antages til realitetsbehandling [71]. Med hensyn til de resterende tre IBA'er, som slet ikke er omfattet af SBO'er, indeholder IBA 98-fortegnelsen hverken rørdrum, høgeørn eller hvepsevåge. For disse arter foreligger derfor intet bevis for utilstrækkelig udlægning.

133. Et af de tre resterende IBA'er er i mellemtiden for 86%'s vedkommende blevet udlagt som SBO, de to andre skal udlægges som SBO som følge af studier, som man har gennemført i mellemtiden. Derfor har Kongeriget Spanien principielt anerkendt Kommissionens resterende klagepunkt, idet det i det mindste ikke reelt har bestridt IBA'ernes grænser. Derfor bør Kommissionen gives medhold i påstanden vedrørende de IBA'er i Galicien, som stadig slet ikke er omfattet af SBO'er.

7. Valencia

134. Med hensyn til Valencia har Kommissionen nævnt 5 ud af 21 IBA'er, som slet ikke er omfattet af SBO'er, mens nogle af de øvrige delvist ikke er omfattede. Derfor er rørdrum, tophejre (*Ardeola ralloides*), marmorand, hvidhovedet and (*Oxyura leucocephala*), kamblishøne, hedehøg og høgeørn ikke beskyttet i tilstrækkeligt omfang i SBO'er.

135. Som allerede fastslået, kan klagepunktet vedrørende afgrænsning af SBO'er inden for IBA'er ikke antages til realitetsbehandling [72]. Med hensyn til de resterende fem IBA'er, som slet ikke er omfattet af SBO'er, indeholder IBA 98-fortegnelsen kun høgeørn. Med hensyn til de øvrige arter foreligger derfor intet bevis for utilstrækkelig udlægning.

136. Kongeriget Spanien har ikke bestridt klagepunktet vedrørende Valencia, men har meddelt yderligere udlægning af SBO'er. Derfor bør Kommissionen gives medhold i klagepunktet vedrørende de IBA'er i Valencia, som stadig slet ikke er omfattet af SBO'er.

E — *Forslag til afgørelse*

137. I de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia har Kongeriget Spanien ikke udlagt et tilstrækkeligt antal områder som særligt beskyttede områder for vilde fugle, og i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne og De Kanariske Øer har Kongeriget Spanien udlagt nogle områder med et utilstrækkeligt areal som SBO'er for vilde fugle.

71 — Jf. punkt 94 ff. ovenfor.

72 — Jf. punkt 94 ff. ovenfor.

V — Sagens omkostninger

138. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I denne sag har Kommissionen frafaldet klagepunktet vedrørende en selvstyrende region, efter at Kongeriget Spanien har opfyldt Kommissionens krav. I den forbindelse og i forbindelse med de tre selvstyrende regioner, hvor Kommissionen har fået medhold i fuldt omfang, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

139. Imidlertid har Kommissionen ikke fået medhold i en vigtig del af påstanden vedrørende fire yderligere selvstyrende regioner. Derfor bør sagens omkostninger fordeles i denne forbindelse.

140. Således bør det pålægges Kongeriget Spanien at bære tre fjerdedele af sine omkostninger samt at betale tre fjerdedele af Kommissionens omkostninger, og det bør pålægges Kommissionen at betale en fjerdedel af Kongeriget Spaniens omkostninger samt at bære en fjerdedel af sine egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

141. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet det

   — i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilla-La Mancha, Catalonien, Galicien og Valencia ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal områder som særligt beskyttede områder for vilde fugle, og

— i de selvstyrende regioner Andalusien, Balearerne og De Kanariske Øer har udlagt nogle områder med et utilstrækkeligt areal som særligt beskyttede områder for vilde fugle

med henblik på at sikre beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktivet, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag.

2) I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.

3) Kongeriget Spanien bærer tre fjerdedele af sine omkostninger og betaler tre fjerdedele af Kommissionens omkostninger. Kommissionen bærer en fjerdedel af sine egne omkostninger og betaler en fjerdedel af Kongeriget Spaniens omkostninger.