

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
PHILIPPE LÉGER

fremsat den 25. april 2002<sup>1</sup>

1. Ved dette søgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409/EØF<sup>2</sup>. Kommissionen foreholder denne medlemsstat ikke inden for den fastsatte frist fuldstændigt og endeligt at have udlagt de særligt beskyttede områder<sup>3</sup>, som i medfør af førnævnte bestemmelser skulle have været udlagt som sådanne.

3. Fugledirektivets artikel 2 bestemmer: »Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

4. Fugledirektivets artikel 4 omhandler de særlige beskyttelsesforanstaltninger, der navnlig gælder for de i direktivets bilag I anførte arter og for de trækfugle, der ikke er anført i dette bilag.

## I — Relevante retsregler

2. Ifølge fugledirektivets artikel 1, stk. 1, første punktum, vedrører direktivet »beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse«.

5. I denne artikel bestemmes følgende:

»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.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«).

3 — Herefter »SBO«.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslættelse
- 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.

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.«

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

## II — De relevante procesregler

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.

### A — *Den administrative procedure*

6. Da Kommissionen var af den opfattelse, at Republikken Finland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirekti-

vets artikel 4, stk. 1, 2 og 3, opfordrede den, under henvisning til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), den 10. juli 1998 Republikken Finland til at fremsætte sine bemærkninger hertil. I denne skrivelse henviste Kommissionen til, at listen over SBO, som de finske myndigheder havde fremsendt til Kommissionen den 11. oktober 1996, var klart ufuldstændig og ikke tilstrækkelig til at opfylde fugledirektivets krav. Kommissionen nævnte forskellige eksempler på lokaliteter, som f.eks. højmosområdet Kemihaara, der skulle have være udlagt som SBO i henhold til fugledirektivets artikel 4.

439 SBO, der var udlagt i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2 og med et samlet areal på ca. 2,81 millioner hektar. Regeringen tilføjede, at statsrådsbeslutningen, der var blevet foreløbigt meddelt Kommissionen ved skrivelse af 3. september 1998, ville blive meddelt denne efter udløbet af den frist, der var fastsat i finsk lovgivning for klager over statsrådsbeslutninger, nemlig tidligst i november 1998. Den finske regering understregede desuden, at højmosområdet Kemihaara ikke var omfattet af forslaget vedrørende Natura 2000-programmet.

7. Til besvarelse af denne åbningsskrivelse meddelte den finske regering den 9. oktober 1998 Kommissionen, at det finske statsråd den 20. august 1998 havde vedtaget en beslutning om det finske Natura 2000-forslag<sup>4</sup> i henhold til direktiv 92/43/EØF<sup>5</sup>. Denne beslutning indeholdt en liste over

8. Den 15. december 1998 meddelte den finske regering Kommission, at der inden for den i finsk lovgivning fastsatte klagefrist var blevet indgivet ca. 850 anmodninger til Korkein hallinto-oikeus<sup>6</sup> (Finland) med henblik på ændring af 610 forskellige punkter. I denne forbindelse præciserede regeringen, at den forbeholdt sig mulighed for at ændre den til Kommissionen fremsendte liste over de områder, der indgår i Natura 2000-nettet, i overensstemmelse med nævnte domstols afgørelser af de klagesager, den havde fået forelagt. Den gjorde følgelig gældende, at det finske forslag ikke omfattede de områder, der var genstand for klagesagerne ved Korkein hallinto-oikeus. Med andre ord kunne de SBO, der var omhandlet i fugledirektivet, ikke udgøre en del af Natura 2000-nettet, førend Korkein hallinto-oikeus havde truffet afgørelser i klagesagerne.

4 — Herefter »statsrådsbeslutningen«.

5 — Rådets direktiv af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »levestedsdirektivet«). Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Med sigte herpå oprettes der et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde (levestedsdirektivets artikel 3, stk. 1). Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til de nævnte mål, nemlig at sikre opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for levestederne på deres område (levestedsdirektivets artikel 3, stk. 2).

6 — Finlands højeste forvaltningsdomstol.

9. Ved skrivelse af 17. december 1998 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at den ikke havde modtaget en fuldstændig liste over SBO og de nødvendige geografiske oplysninger. Kommissionen opfordrede Republikken Finland til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse. Ifølge Kommissionen burde Republikken Finland i betragtning af de tilgængelige videnskabelige oplysninger i det mindste som SBO have udlagt de 91 lokaliteter, der i BirdLife-rapporten fra 1997<sup>7</sup> er opført som vigtige fuglebeskyttelsesområder<sup>8</sup> på globalt eller europæisk plan. Af disse områder havde Republikken Finland kun udlagt 12 som SBO. Kommissionen understregede på ny, at højmosområdet Kemihaara ikke var blevet udlagt som SBO, selv om dette område var nævnt i IBA-forslaget fra 1997.

10. Den 23. december 1998 tilsendte den finske regering på ny Kommissionen statsrådsbeslutningen. Regeringen gentog de argumenter, den havde fremført i svaret af 15. december 1998 på Kommissionens åbningskrivelse, og fastholdt sit deri anførte standpunkt.

11. I svaret på Kommissionens begrundede udtalelse af 11. februar 1999 anførte den finske regering, at udlæggelsen af de SBO,

der blev foreslået til oprettelsen af Natura 2000-nettet, var blevet afgrænset på grundlag af videnskabelige kriterier. Den bekræftede desuden, at statsrådsbeslutningen endnu ikke var trådt i kraft, og at dette først ville ske, når samtlige de ved Korkein hallinto-oikeus indbragte sager var blevet afgjort.

12. Da Kommissionen var af den opfattelse, at dette svar ikke var tilstrækkeligt til at fastslå, at Republikken Finland havde opfyldt sine forpligtelser i medfør af de omtvistede bestemmelser i fugledirektivet, besluttede den at anlægge denne sag.

## B — Parternes påstande

13. Kommissionens søgsmål blev registreret på Domstolens Justitskontor den 15. juni 2000.

14. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat de forpligtelser, der

7 — Herefter »BirdLife-rapporten fra 1997« eller »IBA-forslaget fra 1997«.

8 — Important Bird Areas (herefter »IBA«).

påhviler den i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den ikke har foretaget en fuldstændig og endelig udlægning af SBO.

— Kommissionens påstand vedrørende den utilstrækkelige udlægning af SBO forkastes.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### III — Kommissionens klagepunkter og Republikken Finlands argumenter

15. Den finske regering har erkendt, at den ikke havde fremsendt den endelige liste over SBO til Kommissionen inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Regeringen har imidlertid bestridt, at forsinkelsen har skadet virkeliggørelsen af fugle- og levestedsdirektivernes mål eller videreførelsen af Kommissionens arbejde. Regeringen har nedlagt følgende påstande:

A — *Første klagepunkt: den manglende endelige karakter af den finske regerings liste over SBO (tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2)*

#### 1) Kommissionens argumenter

— Kommissionens søgsmål afvises, idet Kommissionen til støtte for sin påstand om, at der er sket en overtrædelse, har påberåbt sig værket *Important Bird Areas in Europe*, udgivet i 2000.

16. Kommissionen har bemærket, at den liste, som de finske myndigheder fremsendte til den 23. december 1998, ikke er endelig, eftersom den kan ændres som følge af de afgørelser, der træffes i de søgsmål, der nu verserer for Korkein hallinto-oikeus. Republikken Finland har derfor tilsidesat fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Da Kommissionen desuden ikke som

— Kommissionens argumenter vedrørende udlægningen af højmoserådet Kemihara afvises.

bestemt i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, har modtaget listen over SBO i Finland, har den ikke kunnet træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at oprette et samlet net, således som det er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 3<sup>9</sup>.

B — *Andet klagepunkt: den ufuldstændige karakter af den finske regerings liste over SBO (tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2)*

#### 1) Kommissionens argumenter

#### 2) Republikken Finlands argumenter

17. Republikken Finland har erkendt, at den ikke har fremsendt den endelige liste over SBO inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Regeringen har imidlertid bestridt, at forsinkelsen har skadet virkeliggørelsen af fugle- og levestedsdirektivernes mål eller videreførelsen af Kommissionens arbejde. De finske myndigheder havde nemlig ved skrivelse af 18. december 1998 — dvs. inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse — givet Kommissionen oplysningerne om alle de områder, som myndighederne foreslog i henhold til levestedsdirektivet, og alle de SBO, der var udlagt i henhold til fugledirektivet. Disse oplysninger blev meddelt ved anvendelse af den formular, der er fastsat i Kommissionens beslutning 97/266/EF<sup>10</sup>, og opfyldte således kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 3.

18. Kommissionen foreholder Republikken Finland ikke at have udarbejdet en fuldstændig liste over SBO. I den forbindelse har Kommissionen henvist til BirdLife-rapporten fra 1997. Denne rapport, der er udarbejdet i samarbejde med det finske miljødirektorat med henblik på at oprette IBA-fortegnelsen 2000, opregner 96 områder i Finland, der burde opføres på listen over SBO. Republikken Finland har imidlertid kun udlagt 69 af disse områder. Dermed mangler der 27 områder, hvis kvalitative betydning kan bevises videnskabeligt.

19. Kommissionen har nævnt højmosedområdet Kemihaara, der er opført som en lokalitet af international betydning. Den ornitologiske betydning af disse højmosedområder skyldes, at de er blandt Finlands mest egnede redegbygningsområder til bevarelse af de 22 fuglearter, som er opregnet i fugledirektivets bilag I<sup>11</sup>. Den omstændig-

9 — Punkt 24 i Kommissionens stævning.

10 — Kommissionens beslutning af 18.12.1996 om en formular for oplysninger vedrørende foreslåede Natura 2000-lokaliteter (EFT 1997 L 107, s. 1).

11 — Derudover nævner Kommissionen andre områder, hvis ornitologiske betydning særligt er blevet fremhævet i BirdLife-rapporten fra 1997 (jf. stævningspunkt 33).

hed, at denne lokalitet ikke er nævnt blandt de SBO, som Republikken Finland har foreslået, beviser, at de finske myndigheder ikke har taget videnskabelige kriterier i betragtning ved udlægningen af SBO.

finske liste over SBO har støttet sig på de videnskabelige kriterier, der er nævnt i fugledirektivet. Den har herved anført, at den under anvendelse af den i beslutning 97/266 fastsatte formular, har tilsendt Kommissionen fuldstændige oplysninger vedrørende de kriterier, den har anvendt ved udvælgelsen af disse SBO. Desuden har den anført, at Korkein hallinto-oikeus i løbet af sommeren 2000 traf afgørelse i alle de sager, der var anlagt til prøvelse af statsrådsbeslutningen. Korkein hallinto-oikeus fandt, at udvælgelseskriterierne og afgrænsningen af SBO var af økologisk art, således som det kræves i fugle- og levestedsdirektiverne. Den havde draget denne konklusion efter en grundig undersøgelse i hvert søgsmål og efter at have efterprøvet, at den pågældende beslutning, for så vidt angik det enkelte område og dets afgrænsning, hvilede på korrekte kendsgerninger og på studier af lokaliteternes økologiske værdi baseret på pålidelig videnskabelig viden. Efter denne efterprøvelse har Korkein hallinto-oikeus:

20. Kommissionen har tilføjet, at BirdLife-rapporten fra 1997, for så vidt angår listen over finske SBO, er blevet bekræftet af det nyere værk om IBA i Europa<sup>12</sup>. Såfremt Republikken Finland ville anfægte denne fortegnelse, burde den i betragtning af IBA-fortegnelsens europæiske dimension og dens videnskabelige værdi have tilvejebragt videnskabelige beviser. Trods anmodninger fra Kommissionen om sådanne beviser har de finske myndigheder på intet tidspunkt fremlagt noget, der gør det muligt at efterprøve, om udvælgelsen er foretaget på grundlag af videnskabelige kriterier.

## 2) Republikken Finlands argumenter

21. Republikken Finland har bestridt det andet klagepunkt og har fremført tre argumenter.

— givet sagsøgerne medhold i søgsmål vedrørende 50 områder, herunder 18 SBO nævnt i statsrådsbeslutningen

22. Den finske regering har for det første anført, at den ved udfærdigelsen af den

— hjemvist sagen til statsrådet for så vidt angår de 14 andre SBO, for at statsrådet efter omstændighederne kan udvide eller indskrænke områderne

<sup>12</sup> — *Important Bird Areas in Europe — BirdLife International 2000*, BirdLife Conservation Series n° 8, Volume 1: Northern Europe.

— hjemvist sagen til statsrådet for så vidt angår fire lokaliteter, der ikke var nævnt i Natura 2000-projektet. Det drejer sig om højmosområdet Kemihaara og Karunki-søen, der er anført i Kommissionens stævning, samt Peuralamminneva og Korppoo Långviken.

begrunde, hvorfor listen over SBO fravegede områder, der var anført i BirdLife-rapporten fra 1997. I mangel af andet gyldigt videnskabeligt materiale må det finske forslag anses for tilstrækkeligt på baggrund af kortmaterialet i IBA-fortegnelsen fra 1989<sup>13</sup>.

23. For det andet har den finske regering anført, at BirdLife-rapporten fra 1997 ikke har nogen bevismæssig værdi. Hverken fugledirektivets artikel 4 eller Domstolens praksis tillægger nemlig sådanne rapporter nogen bevismæssig værdi. Desuden kan rapporten ikke anses for at have været endelig, før den var vedtaget på internationalt plan. Imidlertid var rapporten først blevet endelig efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Kommissionen kan derfor ikke påberåbe sig dette uofficielle dokument i denne traktatbrudssag.

24. For det tredje har den finske regering hævdet, at det af Domstolens dom af 19. maj 1998, Kommissionen mod Nederlandene<sup>14</sup>, følger, at en medlemsstat kun kan bebrejdes for at have tilsidesat sine forpligtelser i medfør af fugledirektivets artikel 4, når det kan påvises, at den som SBO har udlagt lokaliteter, der i antal og udstrækning er klart mindre end det antal lokaliteter og det areal, der findes bedst egnet for beskyttelsen af de omhandlede arter. Den finske regering har imidlertid som SBO udlagt et større antal lokaliteter af en større udstrækning end det, der følger enten af kortmaterialet i IBA-fortegnelsen fra 1989 eller af IBA-forslaget fra 1997. Ifølge den finske regering følger det heraf, at Kommissionen ikke har fremlagt et sådant bevis som krævet i Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene, hvorfor det andet klagepunkt må forkastes.

Ifølge Republikken Finland er IBA-forslaget fra 1997 under alle omstændigheder ikke egnet til vurdering af den finske fuglefauna. Den har desuden anført, at sammenligningen mellem de finske SBO og de områder, der er angivet i denne rapport, ikke er tilstrækkeligt bevis for, at listen over de finske SBO ikke opfylder kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Ifølge Republikken Finland følger heraf, at den ikke udtrykkeligt behøver at

13 — Dette kortmateriale angiver et mindre antal områder end kortmaterialet i IBA-forslaget fra 1997.

14 — Sag C-3/96, Sml. I, s. 3031.



## IV — Stillingtagen

A — Første klagepunkt: den manglende endelige karakter af den finske regerings liste over SBO (tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2)

25. Ifølge fast retspraksis skal »spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, [...] vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse«<sup>15</sup>.

26. Jeg skal bemærke, at fugledirektivets artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til som SBO at udlægge områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de arter, der er nævnt i direktivets bilag I. Fugledirektivets artikel 4, stk. 2, pålægger en tilsvarende forpligtelse i forhold til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I. Med henblik herpå skal medlemsstaterne i med-

før af fugledirektivets artikel 4, stk. 2, i særlig grad være opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

27. Det fremgår af sagens akter, at listen over de SBO, der var omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, ikke var vedtaget af de finske myndigheder inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Dette har Republikken Finland ikke bestridt.

28. Republikken Finland har derimod bestridt klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 3. Ifølge Republikken Finland har Kommissionen ikke fremført noget bevis for, at den ikke kunne træffe foranstaltninger med henblik på at oprette et samlet net, således som det er fastsat i fugledirektivets artikel 4, stk. 3, fordi den pågældende medlemsstat ikke havde opfyldt de i direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, omhandlede forpligtelser.

29. Jeg mener ikke, at Domstolen behøver at efterprøve, om dette klagepunkt er velbegrundet, da søgsmålet herom ikke efter min opfattelse er behørigt anlagt.

15 — Se bl.a. domme af 11.9.2001, sag C-67/99, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5757, præmis 36, sag C-71/99, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5811, præmis 29, og sag C-220/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5831, præmis 33, dom af 17.1.2002, sag C-394/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 581, præmis 12, og af 7.3.2002, sag C-29/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 2503, præmis 11.

30. Ifølge artikel 19 i Domstolens statut og artikel 38, stk. 1, litra c) og d), i Domsto-

lens procesreglement skal stævningen, hvorved der anlægges sag ved Domstolen, indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af sagsøgerens anbringender og påstande.

31. Ifølge Domstolens praksis påhviler det Kommissionen i enhver stævning indgivet i medfør af traktatens artikel 169 i detaljer at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, samt angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på<sup>16</sup>. Domstolen har ligeledes fastslået, at prøvelsen af sagens realitet i medfør af procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), alene kan ske på grundlag af de i stævningen nedlagte påstande<sup>17</sup>. Da ethvert søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 anlægges efter afslutningen af en administrativ procedure, kan Kommissionen nemlig efter Domstolens opfattelse finde anledning til at frafalde visse i åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse fremførte klagepunkter<sup>18</sup>.

32. I denne sag har Kommissionen i åbningsskrivelsen<sup>19</sup> og i den begrundede udtalelse<sup>20</sup> udtrykkeligt foreholdt Republikken Finland, at den har tilsidesat fugledirektivets artikel 4, stk. 3, men har ikke i

stævningen, som indgik til Domstolens Justitskontor den 15. juni 2000, nedlagt påstand herom. Selv om Kommissionen i stævningen indirekte har nævnt tilsidesættelsen af denne bestemmelse, har den dog ikke underbygget denne påstand med henvisning til de relevante retlige og faktiske forhold. Heraf slutter jeg, at Kommissionen ikke har påberåbt sig dette klagepunkt for Domstolen.

33. Det følger af ovennævnte, at Republikken Finland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den ikke endeligt har udlagt de i dette direktiv omhandlede SBO inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

*B — Andet klagepunkt: den ufuldstændige karakter af den finske regerings liste over SBO (tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2)*

16 — Jf. bl.a. dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28.

17 — Jf. bl.a. dom af 25.9.1979, sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729, præmis 3, og af 6.4.2000, sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2487, præmis 31.

18 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 29.

19 — Kommissionens åbningsskrivelse SG(98) D/5656 af 10.7.1998 (s. 3).

20 — Kommissionens begrundede udtalelse SG(98) D/11906 af 17.12.1998 (s. 5).

34. Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det under en traktatbrudssag i medfør af traktatens artikel 169 Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og at fremlægge de oplysninger, der

er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud<sup>21</sup>.

med står det medlemsstaterne frit for at fremlægge alle videnskabelige oplysninger, der er inddraget ved udvælgelsen af områder på deres territorium, og som opfylder kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2<sup>25</sup>.

35. Det følger ligeledes af Domstolens domme, at selv om »medlemsstaterne har et vist skøn ved valget af SBO, skal fastlæggelsen af disse områder ske på grundlag af en række ornitologiske kriterier, der er fastlagt i direktivet«<sup>22</sup>. Kriterierne, som skal være opfyldt, omfatter bl.a., at der skal forefindes fugle, som er anført i bilag I, og at levestedet skal have status som vådområde<sup>23</sup>. Medlemsstaterne skal følgelig som SBO udlægge alle de områder, der efter ornitologiske kriterier findes bedst egnede for beskyttelsen af de omhandlede arter<sup>24</sup>.

37. Endelig må der ifølge Domstolen være et loyalt samarbejde for at opfylde de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), til at lette Kommissionen udførelsen af den generelle opgave at påse, at traktatens bestemmelser og de bestemmelser, som med hjemmel i den træffes af institutionerne, gennemføres<sup>26</sup>.

36. Hvad angår de pågældende videnskabelige kriterier, som medlemsstaterne skal tage hensyn til, skal jeg videre understrege, at fugledirektivet ikke tilkender nogen speciel videnskabelig kilde betydning. Der-

38. På grundlag af disse principper skal jeg behandle spørgsmålet, om Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, ved ikke at have fremsendt en fuldstændig liste over SBO til Kommissionen inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

39. Kommissionen har foreholdt Republikken Finland, at den ikke har udvalgt alle de områder, der ved anvendelsen af ornitologiske kriterier og på baggrund af pålidelige

21 — Jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 40, og af 25.11.1999, sag C-96/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8531, præmis 36.

22 — Jf. bl.a. dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 26, og dommen af 19.5.1998 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 60.

23 — Dommen af 2.8.1993 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 26.

24 — Dommen af 19.5.1998 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 62.

25 — Samme dom, præmis 69.

26 — Jf. bl.a. dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 85.

videnskabelige studier fremstår som de mest egnede til beskyttelsen af de omhandlede arter. Kommissionens klagepunkt vedrører altså den kvalitative værdi af de af denne stat udvalgte områder. Eksempelvis nævnes højmoseområdet Kemihara, der både i BirdLife-rapporten fra 1997 og i værket over IBA fra 2000 er anført som en lokalitet, der skal udlægges som SBO.

40. Alene den omstændighed, at denne lokalitet er anført i BirdLife-rapporten fra 1997, beviser ikke, at Republikken Finland nødvendigvis skal udlægge den som SBO. Bevisværdien af denne rapport er altså ikke uigendrivelig<sup>27</sup>. Under sagen er det imidlertid blevet oplyst, hvilket ikke er blevet bestridt, at rapporten er udarbejdet af en international sammenslutning af ornitologiske foreninger i samarbejde med det finske miljødirektorat og eksperter inden for fuglebeskyttelse. Rapporten kan derfor ikke afskrives som værende uden nogen videnskabelig værdi.

41. Desuden har den finske regering selv påpeget, at højmoseområdet Kemihara, der ikke figurerede på statsrådets liste af 20. august 1998 over finske SBO, var genstand for en særlig afgørelse truffet af Korkein hallinto-oikeus<sup>28</sup>. Denne ret hjemviste nemlig sagen til statsrådet for så vidt

angik fire lokaliteter, herunder også højmoseområdet Kemihara, der ikke var nævnt i Natura 2000-projektet<sup>29</sup>.

42. Ydermere må jeg konstatere, at Republikken Finland, samtidig med at den bestrider rapportens bevisværdi, hverken har betvivlet rapportens videnskabelige værdi eller fremlagt noget videnskabeligt materiale, der modsiger rapporten. Jeg skal også påpege, at de finske myndigheder har oplyst, at Korkein hallinto-oikeus i forbindelse med de sager, der i medfør af national ret var blevet anlagt ved denne, har fået forelagt alle videnskabelige beviser. Disse beviser er imidlertid ikke blevet forelagt Kommissionen eller Domstolen<sup>30</sup>. Dermed har de finske myndigheder ikke gjort det muligt for Kommissionen at kontrollere, om de i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte forpligtelser er blevet overholdt.

43. Uanset at Republikken Finland har bestridt det andet klagepunkt, der er rejst over for den, indrømmer den, at den liste over SBO, der er blevet foreslået, kan blive ændret, når der ved Korkein hallinto-oikeus er truffet afgørelse i sagerne mod statsrådet. I forhold til denne liste kan der

29 — Jf. den finske regerings svarskrift, punkt 31.

30 — Skønt Domstolen udtrykkeligt har opfordret den finske regering til at fremlægge de akter, der nærmere beskriver de videnskabelige kriterier, som i forbindelse med udlægningen af SBO har dannet grundlag for valget og afgrænsningen af de omhandlede lokaliteter, indeholder de akter, som den finske regering har fremlagt, ikke nogen angivelse af de videnskabelige kilder, som har dannet grundlag for valget.

27 — Se punkt 36 i dette forslag til afgørelse.

28 — Se punkt 22 i dette forslag til afgørelse.

med andre ord blive strøget eller tilføjet lokaliteter på den endelige liste over finske SBO. Heraf følger, at den liste over SBO, som de finske myndigheder har foreslået, ikke ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse kan anses for udtømmende.

## V — Sagens omkostninger

44. Det fremgår af det anførte, at Republikken Finland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den ikke inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse fuldstændigt har udlagt de i dette direktiv omhandlede SBO.

45. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger og Republikken Finland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

## VI — Forslag til afgørelse

46. På baggrund af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at fastslå følgende:

- 1) Republikken Finland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den dels i medfør af artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, dels som medlem af Det Europæiske Fællesskab, idet den ikke fuldstændigt og endeligt har udlagt særligt beskyttede områder.
- 2) Republikken Finland betaler sagens omkostninger.