

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PHILIPPE LÉGER

vom 25. April 2002<sup>1</sup>

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Republik Finnland gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG<sup>2</sup> verstoßen hat. Sie wirft diesem Mitgliedstaat vor, dass er nicht fristgerecht die besonderen Schutzgebiete<sup>3</sup> endgültig und vollständig ausgewiesen habe, die nach den oben genannten Bestimmungen als solche hätten ausgewiesen werden müssen.

3. Artikel 2 der Vogelschutzrichtlinie lautet: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird.“

4. Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie betrifft die besonderen Schutzmaßnahmen, die insbesondere für die in Anhang I aufgeführten Arten und für die nicht in diesem Anhang aufgeführten Zugvogelarten gelten.

**I — Rechtlicher Rahmen**

2. Gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 betrifft die Vogelschutzrichtlinie „die Erhaltung sämtlicher wild lebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf welches der Vertrag Anwendung findet, heimisch sind“.

5. Dieser Artikel sieht Folgendes vor:

„(1) Auf die in Anhang I aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1, im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie).

3 — [Betrifft nur die Originalfassung der Schlussanträge.]

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu berücksichtigen:

- a) vom Aussterben bedrohte Arten,
- b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,
- c) Arten, die wegen ihres geringen Bestands oder ihrer beschränkten örtlichen Verbreitung als selten gelten,
- d) andere Arten, die aufgrund des spezifischen Charakters ihres Lebensraums einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei.

(3) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle sachdienlichen Informationen, so dass diese geeignete Initiativen im Hinblick auf die erforderliche Koordinierung ergreifen kann, damit die in Absatz 1 und die in Absatz 2 genannten Gebiete ein zusammenhängendes Netz darstellen, das den Erfordernissen des Schutzes der Arten in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, Rechnung trägt.“

Bei den Bewertungen werden Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind.

## II — Verfahrensrechtlicher Rahmen

### A — Vorprozessuale Phase

6. Da die Kommission der Ansicht war, dass die Republik Finnland den in Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 der Vogelschutzricht-

linie vorgesehenen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, forderte sie sie am 10. Juli 1998 gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) auf, sich hierzu zu äußern. In diesem Schreiben verwies die Kommission darauf, dass die am 11. Oktober 1996 von den finnischen Stellen übermittelte Liste der besonderen Schutzgebiete offensichtlich unvollständig sei und nicht den Erfordernissen der Vogelschutzrichtlinie genüge. Die Kommission führte verschiedene Beispiele an, darunter die Moore von Kemihaara, die ihres Erachtens nach den in Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie genannten Kriterien als besondere Schutzgebiete hätten ausgewiesen werden müssen.

Diese Entscheidung enthalte eine Liste von 439 gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Schutzgebieten, deren Gesamtfläche ungefähr 2,81 Millionen Hektar betrage. Die Entscheidung des Staatsrats, die der Kommission mit Schreiben vom 3. September 1998 vorläufig übermittelt worden sei, werde ihr nach Ablauf der im finnischen Recht in Bezug auf Entscheidungen des Staatsrats vorgesehenen Klagefrist, also frühestens im November 1998, notifiziert. Außerdem wies die finnische Regierung darauf hin, dass die Moore von Kemihaara nicht in den Vorschlag für das Programm Natura 2000 aufgenommen worden seien.

7. In Beantwortung dieses Aufforderungsschreibens teilte die finnische Regierung der Kommission am 9. Oktober 1998 mit, dass der finnische Staatsrat am 20. August 1998 eine Entscheidung über den finnischen Vorschlag Natura 2000<sup>4</sup> gemäß der Richtlinie 92/43/EWG<sup>5</sup> erlassen habe.

8. Am 15. Dezember 1998 teilte die finnische Regierung der Kommission mit, dass das Korkein hallinto-oikeus<sup>6</sup> (Finnland) innerhalb der im finnischen Recht vorgesehenen Klagefrist mit etwa 850 Anträgen befasst worden sei, die auf die Änderung von 610 verschiedenen Punkten gerichtet seien. Daher behalte sich die finnische Regierung vor, die der Kommission übermittelte Liste der in das Netz Natura 2000 einbezogenen Gebiete in dem vom Korkein hallinto-oikeus vorgegebenen Sinne zu ändern, wenn dieses über die Klagen entschieden habe. Sie machte folglich geltend, dass der finnische Vorschlag nicht die Gebiete betreffe, die Gegenstand der beim Korkein hallinto-oikeus anhängigen Klagen seien. Mit anderen Worten, die in der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Schutzgebiete könnten nicht zum Netz Natura 2000 gehören, bis das Korkein hallinto-oikeus über die bei ihm erhobenen Klagen entschieden habe.

4 — Im Folgenden auch: Entscheidung des Staatsrats.

5 — Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7, im Folgenden: Habitatrichtlinie). Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen. Zu diesem Zweck sieht sie die Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ vor. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen ihres Anhangs I und die Habitate der Arten ihres Anhangs II umfassen, sowie aus den aufgrund der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Schutzgebieten und muss den Fortbestand und gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten (Artikel 3 Absatz 1 der Habitatrichtlinie). Jeder Staat trägt im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen in Absatz 1 genannten natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten zur Errichtung von Natura 2000 bei. Zu diesem Zweck weist er Gebiete als besondere Schutzgebiete aus, wobei er den genannten Zielen, nämlich den Fortbestand oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands dieser in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Habitate zu gewährleisten, Rechnung trägt (Artikel 3 Absatz 2 der Habitatrichtlinie).

6 — Oberstes Verwaltungsgericht.

9. Mit Schreiben vom 17. Dezember 1998 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die Auffassung vertrat, dass ihr die vollständige Liste der besonderen Schutzgebiete und die notwendigen geografischen Informationen nicht übermittelt worden seien. Sie forderte die Republik Finnland auf, der mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Nach Ansicht der Kommission hätte die Republik Finnland angesichts der verfügbaren wissenschaftlichen Daten mindestens 91 Gebiete als besondere Schutzgebiete ausweisen müssen, die in dem Bericht BirdLife von 1997<sup>7</sup> über weltweit oder auf europäischer Ebene wichtige Vogelschutzgebiete<sup>8</sup> vorgeschlagen worden seien. Die Republik Finnland habe aber nur 12 der in diesem Bericht genannten Gebiete zu besonderen Schutzgebieten erklärt. Die Kommission verwies erneut auf die fehlende Ausweisung der Moore von Kemihara als besonderes Schutzgebiet, obwohl sie in dem IBA-Vorschlag 1997 enthalten seien.

10. Am 23. Dezember 1998 übermittelte die finnische Regierung der Kommission erneut die Entscheidung des Staatsrats. Sie wiederholte die am 15. Dezember 1998 in ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben ausgeführten Argumente und blieb bei ihrer darin geäußerten Ansicht.

11. In Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission führte die finnische Regierung am

11. Februar 1999 aus, dass die Ausweisung der für die Errichtung des Netzes Natura 2000 vorgeschlagenen besonderen Schutzgebiete auf der Grundlage wissenschaftlicher Kriterien erfolgt sei. Sie bestätigte außerdem, dass die Entscheidung des Staatsrats immer noch nicht endgültig sei und erst in Kraft trete, wenn sämtliche beim Korkein hallinto-oikeus anhängigen Klagen geprüft worden seien.

12. Da die Kommission der Ansicht ist, dass diese Antwort nicht den Schluss zulasse, dass die Republik Finnland den Verpflichtungen aus den streitigen Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie nachgekommen sei, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

#### B — Anträge der Parteien

13. Die Klage der Kommission ist am 15. Juni 2000 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

14. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass die Republik Finnland dadurch gegen die ihr als Mitglied

7 — Im Folgenden auch: BirdLife-Bericht 1997 oder IBA-Vorschlag 1997.

8 — Important Birds Areas (im Folgenden: IBA).

- der Europäischen Gemeinschaft obliegenden Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat, dass sie die besonderen Schutzgebiete nicht vollständig und endgültig ausgewiesen hat;
- die Klage der Kommission in Bezug auf das Vorbringen zur Unzulänglichkeit der besonderen Schutzgebiete abzuweisen;
- der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- der Republik Finnland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

15. Die Republik Finnland räumt ein, dass sie der Kommission nicht innerhalb der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist die endgültige Liste der besonderen Schutzgebiete übermittelt habe. Sie bestreitet jedoch, dass diese Verzögerung die Verwirklichung der Ziele der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie und die Fortführung der Arbeiten der Kommission beeinträchtigt habe. Sie beantragt,

- die Klage für unzulässig zu erklären, soweit die Kommission sich auf das 2000 veröffentlichte Werk *Important Bird Areas in Europe* stützt, um das Vorliegen eines Verstoßes nachzuweisen;
- das Vorbringen der Kommission zur Ausweisung der Moore von Kemihäara für unzulässig zu erklären;

### III — Klagegründe der Kommission und Vorbringen der Republik Finnland

A — *Erster Klagegrund: Fehlende Endgültigkeit der von der finnischen Regierung erstellten Liste der besonderen Schutzgebiete (Verstoß gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie)*

#### 1. Vorbringen der Kommission

16. Die Kommission trägt vor, dass die ihr von den finnischen Stellen am 23. Dezember 1998 übermittelte Liste nicht endgültig sei, da sie aufgrund der derzeit beim Korkein hallinto-oikeus anhängigen Klagen geändert werden könne. Dadurch habe die Republik Finnland gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen. Da die Kommission die Liste der finnischen Schutzgebiete entgegen Artikel 4

Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie nicht erhalten habe, habe sie ferner die in Artikel 4 Absatz 3 dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen nicht ergreifen können, um ein kohärentes Netz zu errichten<sup>9</sup>.

B — *Zweiter Klagegrund: Unvollständigkeit der von der finnischen Regierung erstellten Liste der besonderen Schutzgebiete (Verstoß gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie)*

## 2. Vorbringen der Republik Finnland

17. Die Republik Finnland räumt ein, dass sie die endgültige Liste der besonderen Schutzgebiete bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht übermittelt habe. Sie bestreitet jedoch, dass diese Verzögerung die Verwirklichung der Ziele der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie und die Fortführung der Arbeiten der Kommission beeinträchtigt habe. Die finnischen Stellen hätten der Kommission mit Schreiben vom 18. Dezember 1998, also vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, Auskünfte über alle von ihnen aufgrund der Habitatrichtlinie vorgeschlagenen und aufgrund der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Schutzgebiete erteilt. Diese Auskünfte, die mittels des durch die Entscheidung 97/266/EG<sup>10</sup> vorgeschriebenen Formulars übermittelt worden seien, genügten daher den Erfordernissen des Artikels 4 Absatz 3 der Vogelschutzrichtlinie.

## 1. Vorbringen der Kommission

18. Die Kommission wirft der Republik Finnland vor, dass sie keine vollständige Liste der besonderen Schutzgebiete erstellt habe. Dabei stützt sie sich auf den BirdLife-Bericht 1997. Dieser Bericht, der in Zusammenarbeit mit der finnischen Umweltdirektion ausgearbeitet und im Hinblick auf die Erstellung des IBA-Verzeichnisses 2000 vorgelegt worden sei, habe 96 Gebiete in Finnland aufgezählt, die in die Liste der finnischen Schutzgebiete aufgenommen werden sollten. Die Republik Finnland habe jedoch nur 69 Gebiete ausgewiesen. Es fehlten daher 27 Gebiete, deren qualitativer Wert wissenschaftlich erwiesen sei.

19. Die Kommission führt die Moore von Kemihaara an, die als ein Gebiet von internationaler Bedeutung verzeichnet seien. Die ornithologische Bedeutung dieser Moore liege darin begründet, dass sie eines der für die Erhaltung von 22 in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Vogelarten, die dort nisteten, geeignetsten Gebiete Finnlands darstellten<sup>11</sup>. Die fehlende Einbeziehung dieses Gebiets in die von der Republik Finnland vor-

<sup>9</sup> — Nr. 24 der Klageschrift der Kommission.

<sup>10</sup> — Entscheidung der Kommission vom 18. Dezember 1996 über das Formular für die Übermittlung von Informationen zu den im Rahmen von Natura 2000 vorgeschlagenen Gebieten (ABl. 1997, L 107, S. 1).

<sup>11</sup> — Die Kommission nennt darüber hinaus weitere Gebiete, deren ornithologische Bedeutung durch den BirdLife-Bericht 1997 besonders hervorgehoben worden sei (siehe Nr. 33 der Klageschrift).

geschlagenen besonderen Schutzgebiete beweise, dass wissenschaftliche Kriterien bei dem Verfahren zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete nicht berücksichtigt worden seien.

20. Der BirdLife-Bericht 1997 sei in Bezug auf die Liste der finnischen Schutzgebiete durch das neuere Werk über die IBA in Europa<sup>12</sup> bestätigt worden. Angesichts der europäischen Dimension des IBA-Verzeichnisses und seines wissenschaftlichen Wertes hätte die Republik Finnland, wenn sie es hätte in Zweifel ziehen wollen, wissenschaftliche Beweise vorlegen müssen. Trotz entsprechender Aufforderungen der Kommission hätten die finnischen Stellen aber zu keiner Zeit irgendwelche Angaben vorgelegt, aufgrund deren sich feststellen lasse, dass sie sich bei ihrer Auswahl auf wissenschaftliche Daten gestützt hätten.

## 2. Vorbringen der Republik Finnland

21. Die Republik Finnland weist den zweiten Klagegrund zurück, wobei sie drei Argumente anführt.

22. Erstens habe sie sich auf die in der Vogelschutzrichtlinie genannten wissen-

schaftlichen Kriterien gestützt, um die Liste der finnischen Schutzgebiete zu erstellen. Sie habe der Kommission vollständige Informationen über die Kriterien übermittelt, an denen sie die Auswahl dieser besonderen Schutzgebiete ausgerichtet habe, wobei sie das in der Entscheidung 97/266 vorgesehene Formular verwendet habe. Außerdem habe das Korkein hallinto-oikeus im Sommer 2000 über alle gegen die Entscheidung des Staatsrats gerichteten Klagen entschieden. Das Korkein hallinto-oikeus habe die Auffassung vertreten, dass die Kriterien für die Auswahl und die Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete ökologischer Natur gewesen seien, wie es die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie verlangten. Es sei zu diesem Ergebnis gelangt, nachdem es jede Klage eingehend geprüft und festgestellt habe, dass die Entscheidung des Staatsrats in Bezug auf jedes einzelne Gebiet und seine Abgrenzung auf zutreffenden Tatsachen und auf Untersuchungen über seinen ökologischen Wert beruhe, denen zuverlässige wissenschaftliche Erkenntnisse zugrunde lägen. Nach Abschluss dieser Prüfung habe das Korkein hallinto-oikeus,

— den Klagen in Bezug auf 50 Gebiete, darunter 18 Schutzgebiete, die in die Entscheidung des Staatsrats aufgenommen worden seien, stattgegeben;

— die Verweisung der Angelegenheit an den Staatsrat für weitere 14 Schutzgebiete angeordnet, damit er sie je nach Fall vergrößere oder verkleinere;

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

— die Verweisung der Angelegenheit an den Staatsrat für 4 Gegenden angeordnet, die nicht in dem Projekt Natura 2000 enthalten gewesen seien. Es handele sich um die Moore von Kemihaara und den See von Karunki, die in der Klageschrift der Kommission angeführt seien, sowie um Peuralaminneva und Korppoo Långviken.

halb sich die Liste der besonderen Schutzgebiete von der Liste der in dem BirdLife-Bericht 1997 genannten Gegenden unterscheide. Mangels sonstigen gültigen wissenschaftlichen Materials lasse sich auf der Grundlage der IBA-Kartografie 89 beurteilen, ob der finnische Vorschlag ausreichend sei<sup>13</sup>.

23. Zweitens komme dem BirdLife-Bericht 1997 kein Beweiswert zu. Weder die Bestimmungen des Artikels 4 der Vogelschutzrichtlinie noch die Rechtsprechung des Gerichtshofes verliehen dieser Art von Bericht einen Beweiswert. Außerdem könne dieser Bericht nicht als endgültig betrachtet werden, bevor er auf internationaler Ebene bestätigt worden sei. Er sei aber erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist endgültig geworden. Aus diesem Grund habe sich die Kommission im Rahmen des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens somit nicht auf ein nichtamtliches Dokument berufen können.

Unabhängig davon sei der IBA-Vorschlag 1997 nicht zur Beurteilung der finnischen Vogelwelt geeignet. Daher sei der Vergleich der finnischen Schutzgebiete mit den in diesem Bericht verzeichneten Gebieten kein ausreichender Beweis dafür, dass die Liste der finnischen Schutzgebiete nicht den Erfordernissen des Artikels 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie genüge. Die Republik Finnland sei daher nicht verpflichtet gewesen, ausdrücklich zu begründen, wes-

24. Drittens ergebe sich aus dem Urteil vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-3/96<sup>14</sup>, dass einem Mitgliedstaat nur vorgeworfen werden könne, gegen Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen zu haben, wenn nachgewiesen sei, dass er Gegenden zu besonderen Schutzgebieten erklärt habe, deren Zahl und Fläche offensichtlich unter der Zahl und Fläche der Gegenden lägen, die für die Erhaltung der betreffenden Arten als die geeignetsten angesehen würden. Die finnische Regierung habe aber eine höhere Zahl von Gegenden mit einer größeren Gesamtfläche zu besonderen Schutzgebieten erklärt, als die IBA-Kartografie 89 oder der IBA-Vorschlag 1997 vorsähen. Nach alledem sei, da die Kommission nicht den Beweis erbracht habe, der nach dem Urteil Kommission/Niederlande dem Gerichtshof vorzulegen sei, der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

13 — Diese Kartografie verzeichne eine geringere Zahl von Gebieten als die Kartografie im IBA-Vorschlag 1997.

14 — Kommission/Niederlande, Slg. 1998, I-3031.

## IV — Würdigung

A — *Erster Klagegrund: Fehlende Endgültigkeit der von der finnischen Regierung erstellten Liste der besonderen Schutzgebiete (Verstoß gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie)*

25. Nach ständiger Rechtsprechung ist „das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde“<sup>15</sup>.

26. Artikel 4 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die für die Erhaltung der in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführten Arten zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären. Artikel 4 Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie sieht entsprechende Verpflichtungen für die nicht in Anhang I aufgeführten, aber regelmäßig auftretenden Zugvogelarten vor. Zu diesem Zweck bestimmt Artikel 4 Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie, dass die

Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung beimessen müssen.

27. Aus den Akten ergibt sich, dass die Liste der in Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Schutzgebiete bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist von den finnischen Stellen noch nicht endgültig angenommen worden war. Die Republik Finnland bestreitet dies nicht.

28. Die Republik Finnland weist jedoch die Rüge des Verstoßes gegen Artikel 4 Absatz 3 der Vogelschutzrichtlinie zurück. Die Kommission habe nicht den Beweis erbracht, dass sie aufgrund der Nichterfüllung der in Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Verpflichtungen durch den betreffenden Mitgliedstaat die in Artikel 4 Absatz 3 dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zur Errichtung eines kohärenten Netzes nicht habe ergreifen können.

29. Meines Erachtens braucht nicht geprüft zu werden, ob diese Rüge begründet ist, da der Gerichtshof damit meiner Ansicht nach nicht ordnungsgemäß befasst worden ist.

<sup>15</sup> — Vgl. u. a. Urteile vom 11. September 2001 in den Rechtssachen C-67/99 (Kommission/Irland, Slg. 2001, I-5757, Randnr. 36), C-71/99 (Kommission/Deutschland, Slg. 2001, I-5811, Randnr. 29) und C-220/99 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-5831, Randnr. 33), vom 17. Januar 2002 in der Rechtssache C-394/00 (Kommission/Irland, Slg. 2002, I-581, Randnr. 12) und vom 7. März 2002 in der Rechtssache C-29/01 (Kommission/Spanien, Slg. 2002, I-2503, Randnr. 11).

30. Gemäß Artikel 19 des Protokolls über die EG-Satzung des Gerichtshofes und

Artikel 38 § 1 Buchstaben c und d der Verfahrensordnung des Gerichtshofes muss die Klageschrift, durch die die Klageerhebung beim Gerichtshof erfolgt, den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe sowie die Anträge des Klägers enthalten.

31. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hat die Kommission in jeder gemäß Artikel 169 EG-Vertrag eingereichten Klageschrift die genauen Rügen, über die der Gerichtshof entscheiden soll, sowie die rechtlichen und tatsächlichen Umstände anzugeben, auf die diese Rügen gestützt sind<sup>16</sup>. Der Gerichtshof hat ebenfalls entschieden, dass nach Artikel 38 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung die Begründetheit einer Klage allein anhand der in der Klageschrift enthaltenen Anträge zu prüfen ist<sup>17</sup>. Da jeder gemäß Artikel 169 EG-Vertrag erhobenen Klage ein Vorverfahren vorausgeht, kann sich die Kommission nämlich nach Ansicht des Gerichtshofes veranlasst sehen, bestimmte Rügen fallen zu lassen, die im Aufforderungsschreiben oder in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthalten waren<sup>18</sup>.

32. Im vorliegenden Fall hat die Kommission der Republik Finnland im Aufforderungsschreiben<sup>19</sup> und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme<sup>20</sup> aus-

drücklich vorgeworfen, gegen Artikel 4 Absatz 3 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen zu haben; in der Klageschrift, die am 15. Juni 2000 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, hat sie aber keinen entsprechenden Antrag gestellt. Ferner hat die Kommission in der Klagebegründung den Verstoß gegen diese Bestimmung zwar inzident erwähnt, doch dieses Vorbringen durch keinen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkt untermauert. Daraus schließe ich, dass die Kommission darauf verzichtet hat, den Gerichtshof mit dieser Rüge zu befassen.

33. Nach alledem hat die Republik Finnland dadurch gegen die Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen, dass sie die in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzgebiete vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht endgültig ausgewiesen hat.

*B — Zweiter Klagegrund: Unvollständigkeit der von der finnischen Regierung erstellten Liste der besonderen Schutzgebiete (Verstoß gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie)*

34. Nach ständiger Rechtsprechung obliegt es im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die er-

16 — Vgl. u. a. Urteil vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-347/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-4747, Randnr. 28).

17 — Vgl. u. a. Urteile vom 25. September 1979 in der Rechtssache 232/78 (Kommission/Frankreich, Slg. 1979, 2729, Randnr. 3) und vom 6. April 2000 in der Rechtssache C-256/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-2487, Randnr. 31).

18 — Vgl. Urteil Kommission/Griechenland, Randnr. 29.

19 — Tenor des Aufforderungsschreibens SG (98) D/5656 der Kommission vom 10. Juli 1998 (S. 3).

20 — Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme SG (98) D/11906 vom 17. Dezember 1998 (S. 5).

forderlichen Anhaltspunkte zu liefern, anhand deren das Vorliegen dieser Vertragsverletzung geprüft werden kann<sup>21</sup>.

35. Aus den Urteilen des Gerichtshofes ergibt sich ebenfalls, dass zwar „die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der besonderen Schutzgebiete über einen gewissen Ermessensspielraum [verfügen], doch... die Ausweisung dieser Gebiete bestimmten in der Richtlinie festgelegten ornithologischen Kriterien [gehört]“<sup>22</sup>. Zu den zu berücksichtigenden Kriterien gehören das Vorkommen der in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Vögel und die Einstufung eines Lebensraums als Feuchtgebiet<sup>23</sup>. Folglich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Gegenden zu besonderen Schutzgebieten zu erklären, die nach ornithologischen Kriterien am geeignetsten für die Erhaltung der betreffenden Arten erscheinen<sup>24</sup>.

36. In Bezug auf die einschlägigen wissenschaftlichen Kriterien, die die Mitgliedstaaten bei dieser Auswahl berücksichtigen müssen, ist ferner hervorzuheben, dass die Vogelschutzrichtlinie keiner speziellen wissenschaftlichen Quelle rechtliche Bedeutung zuerkennt. Die Mitgliedstaaten kön-

nen somit sämtliche wissenschaftlichen Beweise vorlegen, die ihnen die Auswahl der in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Gebiete ermöglicht haben, die den Anforderungen des Artikels 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie entsprechen<sup>25</sup>.

37. Im Geiste einer loyalen Zusammenarbeit entsprechend der sich aus Artikel 5 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG) für jeden Mitgliedstaat ergebenden Pflicht obliegt es nach Auffassung des Gerichtshofes schließlich den Mitgliedstaaten, der Kommission, die für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen hat, die Erfüllung ihrer allgemeinen Aufgabe zu erleichtern<sup>26</sup>.

38. Anhand dieser Grundsätze ist zu prüfen, ob die Republik Finnland dadurch gegen die in Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie vorgesehene Verpflichtung verstoßen hat, dass sie der Kommission innerhalb der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Frist nicht die vollständige Liste der besonderen Schutzgebiete übermittelt hat.

39. Die Kommission wirft der Republik Finnland vor, dass sie nicht alle Gegenden ausgewählt habe, die nach ornithologischen Kriterien und aufgrund von zuverlässigen

21 — Vgl. u. a. Urteile vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6), vom 18. März 1999 in der Rechtssache C-166/97 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-1719, Randnr. 40) und vom 25. November 1999 in der Rechtssache C-96/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-8531, Randnr. 36).

22 — Vgl. u. a. Urteile vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-355/90 (Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221, Randnr. 26) und vom 19. Mai 1998 (Kommission/Niederlande, Randnr. 60).

23 — Urteil vom 2. August 1993 (Kommission/Spanien, Randnr. 26).

24 — Urteil vom 19. Mai 1998 (Kommission/Niederlande, Randnr. 62).

25 — *Ibidem*, Randnr. 69.

26 — Vgl. u. a. Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnr. 85).

wissenschaftlichen Untersuchungen am geeignetsten für die Erhaltung der betreffenden Arten erschienen. Ihre Rüge bezieht sich also auf den qualitativen Wert der von diesem Staat ausgewählten Gegenden. Sie führt beispielhaft die Moore von Kemihara an, die sowohl im Bird-Life-Bericht 1997 als auch in dem Werk über die IBA von 2000 als Gegenden verzeichnet seien, die zu besonderen Schutzgebieten erklärt werden müssten.

40. Allein der Umstand, dass diese Gegend in dem BirdLife-Bericht 1997 aufgeführt ist, beweist nicht, dass sie zwingend von der Republik Finnland zu einem besonderen Schutzgebiet erklärt werden müsste. Der Beweiswert dieses Berichts ist also nicht unwiderlegbar<sup>27</sup>. Aus dem Verfahren ergibt sich jedoch — was auch nicht bestritten wird —, dass dieser Bericht von einem internationalen Verband ornithologischer Gesellschaften in Zusammenarbeit mit der finnischen Umweldirektion und Vogelschutzexperten erstellt worden ist. Ihm kann daher nicht jeder wissenschaftliche Wert abgesprochen werden.

41. Außerdem stellt die finnische Regierung selbst fest, dass die Moore von Kemihara, die nicht in der vom Staatsrat am 20. August 1998 angenommenen Liste der finnischen Schutzgebiete enthalten gewesen seien, Gegenstand einer besonderen Entscheidung des Korkein hallinto-oikeus gewesen seien<sup>28</sup>. Dieses Gericht habe nämlich für 4 Gegenden die Verweisung der Angelegenheit an den Staatsrat an-

geordnet, zu denen auch die Moore von Kemihara gehört hätten, die nicht in dem Projekt Natura 2000 enthalten gewesen seien<sup>29</sup>.

42. Darüber hinaus bestreitet die Republik Finnland zwar den Beweiswert dieses Berichts, doch stellt sie weder dessen wissenschaftlichen Wert in Frage, noch liefert sie entgegenstehende wissenschaftliche Angaben. Nach den Ausführungen der finnischen Stellen sind dem Korkein hallinto-oikeus im Rahmen der nach innerstaatlichem Recht erhobenen Klagen alle wissenschaftlichen Beweise vorgelegt worden. Diese Beweise sind der Kommission oder dem Gerichtshof jedoch nicht vorgelegt worden<sup>30</sup>. Daher haben die finnischen Stellen der Kommission nicht die Prüfung ermöglicht, ob die in Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie genannten Verpflichtungen erfüllt wurden.

43. Auch wenn die Republik Finnland schließlich den zweiten gegen sie erhobenen Vorwurf zurückweist, so räumt sie ein, dass die vorgeschlagene Liste der besonderen Schutzgebiete infolge der gegen die Entscheidung des Staatsrats beim Korkein hallinto-oikeus erhobenen Klagen geändert werden könne. Mit anderen Worten, Gegenden, die auf dieser Liste stehen, können

27 — Siehe Klagebeantwortung der finnischen Regierung, Nr. 31.

30 — Obwohl der Gerichtshof die finnische Regierung ausdrücklich aufgefordert hat, die Dokumente vorzulegen, die die wissenschaftlichen Kriterien näher bezeichnen, mit denen sich die Auswahl und die Abgrenzung der betroffenen Gegenden im Hinblick auf ihre Ausweisung als besondere Schutzgebiete begründen lassen, enthalten die von der finnischen Regierung vorgelegten Dokumente keine Angaben zu den wissenschaftlichen Quellen, auf die sie sich bei ihrer Auswahl gestützt hat.

27 — Siehe Nr. 36 dieser Schlussanträge.

28 — Siehe Nr. 22 dieser Schlussanträge.

von der Liste der finnischen Schutzgebiete, die letztlich angenommen wird, gestrichen oder ihr hinzugefügt werden. Daraus folgt, dass die von den finnischen Stellen vorgeschlagene Liste der besonderen Schutzgebiete bei Ablauf des in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Datums nicht als abschließend angesehen werden kann.

versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht vollständig ausgewiesen hat.

#### V — Kosten

44. Nach alledem hat die Republik Finnland dadurch gegen die Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen, dass sie die in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzgebiete vor Ablauf der in der mit Gründen

45. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Republik Finnland beantragt hat und diese mit ihrem Verteidigungsvorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

#### VI — Ergebnis

46. Aus den oben dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass die Republik Finnland dadurch gegen die ihr als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft obliegenden Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten verstoßen hat, dass sie die besonderen Schutzgebiete nicht vollständig und endgültig ausgewiesen hat;
2. der Republik Finnland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.