

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 6ης Μαρτίου 2003 *

Στην υπόθεση C-240/00,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους E. Paasivirta και R. B. Wainwright, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Δημοκρατία της Φινλανδίας, εκπροσωπούμενης από την T. Rynhä, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η φινλανδική.

που έχει ως αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι η Δημοκρατία της Φινλανδίας, μη προβαίνοντας σε πλήρη και οριστική κατάταξη εδαφών της σε ζώνες ειδικής προστασίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-P. Puissochet, πρόεδρο τμήματος, R. Schintgen, C. Gulmann (εισηγητή), F. Macken και J. N. Cunha Rodrigues, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Léger
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 28ης Φεβρουαρίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Ιουνίου 2000, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε βάσει του άρθρου 226 ΕΚ προσφυγή με αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι η Δημοκρατία της Φινλανδίας, μη προβαίνοντας σε πλήρη και οριστική κατάταξη εδαφών της σε ζώνες ειδικής προστασίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202, στο εξής: οδηγία περί πτηνών).

Η οδηγία περί πτηνών

- 2 Το άρθρο 4, παράγραφοι 1, 2 και 3, της οδηγίας περί πτηνών ορίζει:

«1. Για τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα I προβλέπονται μέτρα ειδικής διατήρησης, που αφορούν τον οικότοπό τους, για να εξασφαλισθεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των ειδών αυτών στη ζώνη εξαπλώσεώς τους.

Για το σκοπό αυτό λαμβάνονται υπόψη:

α) τα είδη που απειλούνται με εξαφάνιση·

- β) τα είδη που είναι ευπαθή σε ορισμένες μεταβολές των οικοτόπων τους·

- γ) τα είδη που θεωρούνται σπάνια διότι οι πληθυσμοί τους είναι μικροί ή η τοπική τους εξάπλωση περιορισμένη·

- δ) άλλα είδη που έχουν ανάγκη ιδιαίτερης προσοχής, λόγω ιδιοτυπίας του οικοτόπου τους.

Για να πραγματοποιηθούν οι εκτιμήσεις θα ληφθούν υπόψη οι τάσεις και οι μεταβολές των επιπέδων του πληθυσμού.

Τα κράτη μέλη κατατάσσουν κυρίως σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη τα πιο κατάλληλα, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των ειδών αυτών στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία έχει εφαρμογή η παρούσα οδηγία.

2. Ανάλογα μέτρα υιοθετούνται από τα κράτη μέλη για τα αποδημητικά είδη που δεν μνημονεύονται στο παράρτημα I, των οποίων η έλευση είναι τακτική, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες προστασίας στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία, όσον αφορά τις περιοχές αναπαραγωγής, αλλαγής φτερώματος και διαχειμάσεως, και τις ζώνες όπου βρίσκονται οι σταθμοί κατά μήκος των οδών αποδημίας. Για τον σκοπό αυτό τα κράτη μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των υγροτόπων, και ιδίως όσων έχουν διεθνή σπουδαιότητα.

3. Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για να μπορεί αυτή να παίρνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον αναγκαίο συντονισμό ώστε οι αναφερόμενες στις παραγράφους 1, αφενός, και 2, αφετέρου, του παρόντος άρθρου ζώνες να αποτελούν ένα συναφές δίκτυο, που θα ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις προστασίας των ειδών στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία.»

Η διαδικασία προ της ασκήσεως προσφυγής

- 3 Με έγγραφο της 11ης Οκτωβρίου 1996, οι φινλανδικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή πληροφορίες σχετικά με 15 περιοχές που κατετάγησαν ως ζώνες ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) και καλύπτουν συνολική έκταση 967 km².
- 4 Στις 10 Ιουλίου 1998 η Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Φινλανδίας έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο προσήψε στη δεύτερη ότι δεν τήρησε τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφοι 1, 2 και 3, της οδηγίας περί πτηνών. Στο έγγραφο αυτό, διαπιστωνόταν ότι ο κατάλογος των ΖΕΠ που το εν λόγω κράτος μέλος απέστειλε στην Επιτροπή στις 11 Οκτωβρίου 1996 είναι σαφώς ελλιπής και δεν αρκεί για να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις της οδηγίας περί πτηνών. Το έγγραφο οχλήσεως ανέφερε χάριν παραδείγματος ορισμένους συγκεκριμένους τόπους, όπως τους τυρφώνες του Kemihara, οι οποίοι έπρεπε να καταταγούν σε ΖΕΠ.
- 5 Με έγγραφο της 9ης Οκτωβρίου 1998, η Φινλανδική Κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι το φινλανδικό υπουργικό συμβούλιο έλαβε, στις 20 Αυγούστου 1998, απόφαση σχετικά με τη φινλανδική πρόταση Natura 2000, σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών

οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7, στο εξής: οδηγία περί οικοτόπων). Η απόφαση αυτή (στο εξής: απόφαση του υπουργικού συμβουλίου) φέρεται ότι περιέχει κατάλογο των ΖΕΠ που καθορίστηκαν σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών.

6 Το ίδιο έγγραφο εξέθετε ότι η απόφαση του υπουργικού συμβουλίου, η οποία ανακοινώθηκε προσωρινώς στην Επιτροπή με έγγραφο της 3ης Σεπτεμβρίου 1998, θα κοινοποιηθεί στην Επιτροπή όταν παρέλθει η προβλεπόμενη από το φινλανδικό δίκαιο προθεσμία ασκήσεως προσφυγής κατά αποφάσεως του υπουργικού συμβουλίου, δηλαδή το νωρίτερο τον Νοέμβριο του 1998. Επιπλέον, η Φινλανδική Κυβέρνηση υπογράμμισε ότι ο κατάλογος των ΖΕΠ που επρόκειτο να διαβιβαστεί στην Επιτροπή θα ανέφερε και τις ζώνες σχετικά με τις οποίες ασκήθηκε προσφυγή ενώπιον εθνικού δικαστηρίου και οι οποίες επομένως θα μπορούσαν να ενσωματωθούν ως ΖΕΠ στο δίκτυο Natura 2000 μόνον όταν εκδοθεί απόφαση επί των προσφυγών αυτών. Στο τέλος του εγγράφου αυτού, διευκρινιζόταν ότι οι τυρφώνες του Kemihara δεν περιελήφθησαν στην πρόταση σχετικά με το πρόγραμμα Natura 2000.

7 Με έγγραφο της 15ης Δεκεμβρίου 1998, η Φινλανδική Κυβέρνηση δήλωσε ότι, εντός της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής, περί τα 850 αιτήματα υποβλήθηκαν ενώπιον του Korkein hallinto-oikeus (Φινλανδία), για να τροποποιηθούν 610 διαφορετικά σημεία της αποφάσεως του υπουργικού συμβουλίου. Πολλές προσφυγές είχαν ως αντικείμενο να διορθωθεί σε διάφορα σημεία η απόφαση αυτή. Εν προκειμένω, η Φινλανδική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι διατηρεί τη δυνατότητα να τροποποιήσει, σύμφωνα με τις αποφάσεις του πιο πάνω εθνικού δικαστηρίου επί των προσφυγών που ασκήθηκαν ενώπιόν του, τον κοινοποιηθέντα στην Επιτροπή κατάλογο των ζωνών που εμπίπτουν στο δίκτυο Natura 2000. Κατά συνέπεια, σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση, η απόφαση του υπουργικού συμβουλίου δεν αφορά τις ζώνες ως προς τις οποίες ασκήθηκε προσφυγή. Έτσι, οι προβλεπόμενες από την οδηγία περί πτηνών ΖΕΠ θα μπορούσαν να ενσωματωθούν στο εν λόγω δίκτυο μόνον όταν το Korkein hallinto-oikeus εκδώσει επί των προσφυγών αποφάσεις που επιτρέπουν την ενσωμάτωση αυτή.

8 Με έγγραφο της 17ης Δεκεμβρίου 1998, η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη με την οποία θεώρησε ότι η από τις φινλανδικές αρχές κατάταξη ορισμένων

τόπων σε ΖΕΠ δεν είναι επαρκής ή τουλάχιστον ότι οι αρχές αυτές δεν της έδωσαν πλήρη κατάλογο των ζωνών που πρέπει να χαρακτηριστούν ως ΖΕΠ ούτε τις αναγκαίες προς τούτο πληροφορίες γεωγραφικού χαρακτήρα. Κατά την Επιτροπή, η Δημοκρατία της Φινλανδίας έπρεπε, λαμβανομένων υπόψη των διαθεσίμων επιστημονικών στοιχείων, να κατατάξει σε ΖΕΠ τουλάχιστον τις 91 ζώνες που καταλογογραφούνται στην έκθεση BirdLife του 1997 (στο εξής: έκθεση BirdLife) ως σημαντικές ζώνες για τη διατήρηση των πτηνών (πρόκειται για τις «Important Bird Areas», στο εξής: IBA). Μόνον 12 από τις ζώνες αυτές κατετάγησαν σε ΖΕΠ. Η Επιτροπή υπογράμμισε εκ νέου ότι, μεταξύ άλλων, δεν κατετάγησαν σε ΖΕΠ οι τυρφώνες του Kemihäara, παρά το ότι η περιοχή αυτή περιλαμβάνεται στην πιο πάνω έκθεση.

- 9 Με έγγραφο της 23ης Δεκεμβρίου 1998, οι φινλανδικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή την απόφαση του υπουργικού συμβουλίου η οποία περιλαμβάνει μεταξύ άλλων κατάλογο 439 ΖΕΠ συνολικής επιφάνειας περί τα 2,81 εκατομμύρια εκτάρια.
- 10 Ωστόσο, η απόφαση αυτή διευκρινίζει ότι, σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η φινλανδική πρόταση δεν αφορά τις ζώνες ως προς τις οποίες ασκήθηκε προσφυγή. Όσον αφορά τις ΖΕΠ που προβλέπονται από την οδηγία περί πτηνών, τούτο σημαίνει ότι ο κατάλογος των ζωνών αυτών που απεστάλη στην Επιτροπή διακρίνει τις ζώνες σχετικά με τις οποίες ασκήθηκε προσφυγή ενώπιον του Korkein hallinto-oikeus και οι οποίες επομένως θα μπορούσαν να ενσωματωθούν ως ΖΕΠ στο δίκτυο Natura 2000 μόνον αφότου το ανωτέρω δικαστήριο αποφανθεί επί των προσφυγών αυτών κατά τρόπο που επιτρέπει την ενσωμάτωση των εν λόγω ζωνών στο πιο πάνω δίκτυο.
- 11 Με έγγραφο της 11ης Φεβρουαρίου 1999, οι φινλανδικές αρχές απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής. Ανέφεραν, μεταξύ άλλων, ότι οι ΖΕΠ που προτάθηκε να ενσωματωθούν στο δίκτυο Natura 2000 οριοθετήθηκαν με επιστημονικά κριτήρια. Επιπλέον, το έγγραφο αυτό επιβεβαίωσε ότι, λαμβανομένων υπόψη των εκκρεμών προσφυγών κατά της αποφάσεως του υπουργικού συμβουλίου, η απόφαση αυτή δεν είχε ισχύ νόμου.

- 12 Με έγγραφο που απηύθυναν στην Επιτροπή στις 19 Μαρτίου 1999, οι φινλανδικές αρχές διευκρίνισαν ότι, ακόμη και όσον αφορά τις ΖΕΠ σχετικά με τις οποίες δεν ασκήθηκε προσφυγή, η απόφαση του υπουργικού συμβουλίου θα μπορεί να τροποποιηθεί λόγω των δικαστικών αποφάσεων που θα εκδοθούν κατόπιν προσφυγών με τις οποίες προβάλλονται διαδικαστικά ελαττώματα.

Επί της προσφυγής

- 13 Η Επιτροπή προσάπτει στη Δημοκρατία της Φινλανδίας την αιτίαση ότι δεν προέβη, πρώτον, σε οριστική κατάταξη και, δεύτερον, σε πλήρη κατάταξη εδαφών της σε ΖΕΠ.

Επί της αιτιάσεως περί μη οριστικής κατατάξεως σε ΖΕΠ

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 14 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο κατάλογος των εδαφών που χαρακτηρίστηκαν ως ΖΕΠ, ο οποίος της απευθύνθηκε από τις φινλανδικές αρχές στις 23 Δεκεμβρίου 1998, δεν είναι οριστικός, καθόσον μπορούν να επέλθουν τροποποιήσεις σ' αυτόν κατόπιν αποφάσεως επί των προσφυγών που τώρα εκκρεμούν ενώπιον του Korkein hallinto-oikeus. Κατά συνέπεια, η Δημοκρατία της Φινλανδίας παρέβη τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών. Επιπλέον, εφόσον δεν έλαβε τον οριστικό κατάλογο των ΖΕΠ που βρίσκονται στο φινλανδικό έδαφος, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για να δημιουργηθεί ένα συνεκτικό δίκτυο, όπως προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας.

- 15 Η Φινλανδική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι δεν είχε διαβιβάσει τον οριστικό κατάλογο των ΖΕΠ όταν έληξε η προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη. Συγκεκριμένα, τότε, η απόφαση του υπουργικού συμβουλίου δεν είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ λόγω των προσφυγών με τις οποίες είχε προσβληθεί. Ωστόσο, η εν λόγω κυβέρνηση αμφισβητεί ότι η καθυστέρηση αυτή υπήρξε επιβλαβής για την υλοποίηση των στόχων των οδηγιών περί πτηνών και περί οικοτόπων, καθώς και για τη συνέχιση των εργασιών της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, οι φινλανδικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή, με έγγραφο της 18ης Δεκεμβρίου 1998, δηλαδή πριν από τη λήξη της πιο πάνω προθεσμίας, πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με όλες τις ζώνες που οι αρχές αυτές πρότειναν βάσει της οδηγίας περί οικοτόπων και σχετικά με όλες τις ΖΕΠ που καθορίστηκαν βάσει της οδηγίας περί πτηνών. Κατά συνέπεια, τα πληροφοριακά αυτά στοιχεία, τα οποία γνωστοποιήθηκαν μέσω του εντύπου που προβλέπει η απόφαση 97/266/ΕΚ της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 1996, όσον αφορά το έντυπο πληροφοριών για τους προτεινόμενους τόπους Natura 2000 (ΕΕ L 107, σ. 1), ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας περί πτηνών.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 16 Πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας περί πτηνών επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να κατατάξουν σε ΖΕΠ τα εδάφη που σε αριθμό και επιφάνεια είναι τα πιο κατάλληλα για τη διατήρηση των ειδών που παρατίθενται στο παράρτημα Ι της οδηγίας αυτής (βλ. την απόφαση της 19ης Μαΐου 1998, C-3/96, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1998, σ. I-3031, σκέψη 55). Βάσει της παραγράφου 2 της ίδιας διατάξεως, τα κράτη μέλη κατατάσσουν σε ΖΕΠ και τις περιοχές αναπαραγωγής, αλλαγής φτερώματος και διαχειμάσεως των μη παρατιθεμένων στο εν λόγω παράρτημα αποδημητικών ειδών των οποίων η έλευση είναι τακτική, καθώς και τις ζώνες όπου βρίσκονται οι σταθμοί κατά μήκος των οδών αποδημίας τους (βλ., στο ίδιο πνεύμα, τις αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 1999, C-166/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1999, σ. I-1719, σκέψεις 14 και 15, και της 7ης Δεκεμβρίου 2000, C-374/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2000, σ. I-10799, σκέψη 16).

- 17 Δεν αμφισβητείται ότι ορισμένοι από τους τόπους που περιλαμβάνονται στον κατάλογο των ΖΕΠ οι οποίες παρατίθενται στην απόφαση του υπουργικού συμβουλίου έπρεπε να καταταγούν σε ΖΕΠ βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών.
- 18 Δεν αμφισβητείται ούτε ότι, εφόσον η απόφαση του υπουργικού συμβουλίου, λόγω των προσφυγών που ασκήθηκαν κατ' αυτής, δεν είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ όταν έληξε η προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, οι τόποι αυτοί δεν κατετάγησαν οριστικώς σε ΖΕΠ.
- 19 Η δυνητική κατάταξη τόπων σε ΖΕΠ, όπως εκείνη που απορρέει από την απόφαση του υπουργικού συμβουλίου, η οποία δύναται να μεταβληθεί αναλόγως της απόφασεως επί των προσφυγών που ασκήθηκαν κατ' αυτής, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί έγκυρη εκτέλεση της υποχρέωσης κατατάξεως που τα κράτη μέλη υπέχουν από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών.
- 20 Τελικά, η μη οριστική κατάταξη των σχετικών τόπων σε ΖΕΠ δύναται να εμποδίσει την Επιτροπή να λάβει, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας περί πτηνών, τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον αναγκαίο συντονισμό προκειμένου οι ΖΕΠ να αποτελέσουν ένα συνεκτικό δίκτυο.
- 21 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Δημοκρατία της Φινλανδίας, μη προβαίνοντας σε οριστική κατάταξη σε ΖΕΠ ορισμένων τόπων που περιέχονται στον κατάλογο των ΖΕΠ οι οποίες παρατίθενται στην απόφαση του υπουργικού συμβουλίου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών. Κατά συνέπεια, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να θεωρηθεί βάσιμη στο σημείο αυτό.

Επί της αιτιάσεως περί ελλιπούς χαρακτήρα του καταλόγου των ΖΕΠ

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 22 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η έκθεση BirdLife, η οποία καταρτίστηκε σε συνεργασία με τη φινλανδική διεύθυνση περιβάλλοντος και προτάθηκε για την κατάρτιση του καταλόγου των IBA, αριθμούσε 96 ζώνες που έπρεπε να περιληφθούν στον σχετικό με το έδαφος της Φινλανδίας κατάλογο των ΖΕΠ. Ωστόσο, η Δημοκρατία της Φινλανδίας κατέταξε μόνον 69 από τις ζώνες αυτές. Ειδικότερα, οι τυρφώνες του Kemihaga, οι οποίοι καταλογογραφούνται στην έκθεση BirdLife ως τόπος διεθνούς σημασίας, δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο των ΖΕΠ οι οποίες παρατίθενται στην απόφαση του υπουργικού συμβουλίου. Η ορνιθολογική αξία των τυρφώνων αυτών οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελούν μια από τις ζώνες φωλεοποιήσεως των ειδών που απαριθμούνται στο παράρτημα I της οδηγίας περί πτηνών. Η μη υπαγωγή στις ΖΕΠ, που προτάθηκαν από το εν λόγω κράτος μέλος, του τόπου αυτού καθώς και 17 άλλων σημαντικών τόπων για τη διατήρηση των αγρίων πτηνών αποδεικνύει ότι οι φινλανδικές αρχές δεν έλαβαν υπόψη επιστημονικά κριτήρια κατά τη διαδικασία κατατάξεως σε ΖΕΠ.
- 23 Η Επιτροπή προσθέτει ότι η έκθεση BirdLife επιβεβαιώθηκε, όσον αφορά τον κατάλογο των φινλανδικών IBA, από τη μελέτη περί των IBA στην Ευρώπη, που δημοσιεύθηκε το 2000 και φέρει τον τίτλο «Important Bird Areas in Europe», Volume 1: Northern Europe, *BirdLife Conservation Series n° 8*, BirdLife International 2000. Λαμβανομένων υπόψη της ευρωπαϊκής διαστάσεως της εν λόγω απογραφής των IBA και της επιστημονικής της αξίας, η Δημοκρατία της Φινλανδίας έπρεπε, αν ήθελε να αμφισβητήσει την απογραφή αυτή, να παράσχει επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία. Πάντως, παρά τις σχετικές αιτήσεις της Επιτροπής, οι φινλανδικές αρχές δεν προσκόμισαν στοιχεία για να εξακριβωθεί ότι οι αρχές αυτές στηρίχθηκαν σε επιστημονικά κριτήρια για να επιλέξουν τους τόπους που πρέπει να καταταγούν σε ΖΕΠ. Ούτως ή άλλως, είναι προφανές ότι δεν κατετάγησαν σε ΖΕΠ ζώνες σημαντικής ορνιθολογικής αξίας.

24

Η Φινλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει, πρώτον, ότι για να καταρτίσει τον κατάλογο των φινλανδικών ΖΕΠ στηρίχθηκε στα επιστημονικά κριτήρια που παραθέτει η οδηγία περί πτηνών. Εν προκειμένω, εκθέτει ότι διαβίβασε στην Επιτροπή πλήρη πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τα κριτήρια για την επιλογή των εν λόγω ΖΕΠ χρησιμοποιώντας το έντυπο που προβλέπεται από την απόφαση 97/266. Επιπλέον, διευκρινίζει ότι το Korkein hallinto-oikeus αποφάνθηκε, το καλοκαίρι του 2000, επί του συνόλου των προσφυγών που ασκήθηκαν κατά της απόφασης του υπουργικού συμβουλίου. Το δικαστήριο αυτό εκτίμησε ότι τα κριτήρια επιλογής και οριοθέτησης των ΖΕΠ ήσαν οικολογικής φύσεως, όπως απαιτούν οι οδηγίες περί πτηνών και περί οικοτόπων. Το πιο πάνω δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό αφού προέβη σε ενδελεχή εξέταση κάθε προσφυγής και αφού εξακρίβωσε ότι η απόφαση του υπουργικού συμβουλίου στηρίζεται, όσον αφορά καθεμία από τις ζώνες και την οριοθέτησή τους, σε ακριβή πραγματικά στοιχεία και σε μελέτες της οικολογικής αξίας των τόπων οι οποίες στηρίζονται σε αξιόπιστες επιστημονικές γνώσεις. Μετά την εξέταση αυτή, το Korkein hallinto-oikeus:

- δέχθηκε τις προσφυγές σχετικά με 50 ζώνες, μεταξύ των οποίων 18 ΖΕΠ που παρατίθενται στην απόφαση του υπουργικού συμβουλίου·
- διέταξε τροποποιήσεις της οριοθέτησεως 4 ΖΕΠ και, για τις 14 λοιπές ΖΕΠ, παρέπεμψε την υπόθεση στο υπουργικό συμβούλιο για να τις αυξήσει ή να τις μειώσει αναλόγως της περιπτώσεως και
- παρέπεμψε την υπόθεση στο υπουργικό συμβούλιο για 4 τόπους που δεν περιλαμβάνονται στο σχέδιο Natura 2000. Πρόκειται για τους τυρφώνες του Kemihäärä καθώς και για τους τόπους του Karunginjärvi, του Peuralamminneva και του Korpo Långviken.

- 25 Δεύτερον, η Φινλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η έκθεση BirdLife δεν αποτελεί επιστημονικό αποδεικτικό μέσο για να εκτιμηθεί αν η Δημοκρατία της Φινλανδίας κατέταξε σε ΖΕΠ τα πιο κατάλληλα εδάφη υπό την έννοια του άρθρου 4 της οδηγίας περί πτηνών. Κατ' αρχάς, η έκθεση αυτή δεν ήταν πλήρης όταν έληξε η προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, οπότε δεν είναι βέβαιοι ότι όλες οι ζώνες που προτάθηκαν ως IBA με την έκθεση αυτή θα επιβεβαιωθούν σε διεθνές επίπεδο ούτε ότι δεν θα προταθούν άλλοι τόποι από το BirdLife Finland, φορέα μέλη του οποίου είναι οι φινλανδικές ορνιθολογικές ενώσεις. Στη συνέχεια, τα κριτήρια που έγιναν δεκτά για να προταθούν οι εν λόγω ζώνες ως IBA δεν προσφέρονται για την αξιολόγηση της φινλανδικής ορνιθοπανίδας και σημειώθηκαν σφάλματα όσον αφορά την καταμέτρηση των δειγμάτων των ειδών πτηνών που προστατεύονται. Τέλος, ορισμένες ζώνες λείπουν στην έκθεση BirdLife ενώ έχουν σημασία για την ορνιθοπανίδα, και σε διεθνές επίπεδο.
- 26 Η Φινλανδική Κυβέρνηση συνάγει στο σημείο αυτό ότι δεν μπορούσε να στηρίξει την επιλογή της των ΖΕΠ μόνο στην έκθεση BirdLife, εφόσον δεν υφίστατο οριστικός και έγκριτος σε διεθνές επίπεδο κατάλογος των IBA.
- 27 Τρίτον, η κυβέρνηση αυτή ισχυρίζεται ότι ο κατάλογος των φινλανδικών ΖΕΠ θα είναι ανεπαρκής μόνον αν ο αριθμός και η έκταση των τόπων που καθορίστηκαν κατ' αυτόν τον τρόπο είναι σαφώς μικρότεροι από τον αριθμό και την έκταση των τόπων που θεωρούνται ως οι πλέον κατάλληλοι για να διατηρηθούν τα είδη πτηνών που αφορά το άρθρο 4 της οδηγίας περί πτηνών. Πάντως, οι φινλανδικές αρχές κατέταξαν σε ΖΕΠ μεγαλύτερο αριθμό τόπων και μεγαλύτερη συνολική έκταση από τους τόπους και την έκταση που προβλέπει η απογραφή των IBA που δημοσιεύθηκε το 1989 ή ο κατάλογος των IBA που προτείνονται με την έκθεση BirdLife. Ούτως ή άλλως, ούτε από το άρθρο 4 της οδηγίας ούτε από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο κατάλογος των φινλανδικών ΖΕΠ πρέπει να είναι σύμφωνος με τον κατάλογο των IBA που παρατίθενται στην έκθεση BirdLife. Από τη νομολογία δεν προκύπτει ούτε ότι οι φινλανδικές αρχές οφείλουν να δικαιολογήσουν επιστημονικώς το ότι στον κατάλογο των ΖΕΠ δεν καταχωρίστηκαν τόποι που περιλαμβάνονται στον πιο πάνω κατάλογο των IBA.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 28 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, όταν έληξε η προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, η απόφαση του υπουργικού συμβουλίου περιείχε κατάλογο των ΖΕΠ ο οποίος όχι μόνον δεν ήταν σε ισχύ, αλλά δεν ήταν ούτε οριστικός, δεδομένου ότι ο κατάλογος αυτός μπορούσε να τροποποιηθεί, μεταξύ άλλων, με την προσθήκη ή την αφαίρεση τόπων, όπως εξέθεσε η Φινλανδική Κυβέρνηση.
- 29 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν συντρέχει λόγος να εξεταστεί η αιτίαση της Επιτροπής κατά το μέρος που η αιτίαση αυτή στηρίζεται στο γεγονός ότι ο κατάλογος των ΖΕΠ που περιλαμβάνεται στην απόφαση του υπουργικού συμβουλίου είναι ελλιπής καθόσον προβλέπει την κατάταξη σε ΖΕΠ μόνον 69 από τους 96 τόπους που η έκθεση BirdLife θεωρεί ότι πρέπει να καταταγούν κατ' αυτόν τον τρόπο.
- 30 Συγκεκριμένα, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι, όταν έληξε η πιο πάνω προθεσμία, ο σχετικός κατάλογος δεν ήταν σε ισχύ, δεν είχε οριστικό χαρακτήρα και μπορούσε να τροποποιηθεί, η αιτίαση που προβλήθηκε κατ' αυτόν τον τρόπο από την Επιτροπή δεν αφορά μια πραγματική κατάσταση κατά το κρίσιμο χρονικό σημείο προκειμένου να κριθεί αν υφίσταται παράβαση κράτους μέλους.
- 31 Παρά ταύτα, δεν αμφισβητείται ότι κατά την πιο πάνω ημερομηνία μόνον 15 τόποι είχαν οριστικώς καταταγεί σε ΖΕΠ στη Φινλανδία. Δεν αμφισβητείται και ότι, ούτως ή άλλως, η κατάταξη αυτή δεν είναι επαρκής σε σχέση με τις υποχρεώσεις που η Δημοκρατία της Φινλανδίας υπέχει από την οδηγία περί πτηνών και ιδίως από το άρθρο της 4, παράγραφοι 1 και 2.

- 32 Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Δημοκρατία της Φινλανδίας, μη προβαίνοντας σε πλήρη κατάταξη σε ΖΕΠ των πιο κατάλληλων τόπων υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις πιο πάνω διατάξεις. Επομένως, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή και στο σημείο αυτό.
- 33 Κατά συνέπεια, επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι η Δημοκρατία της Φινλανδίας, μη προβαίνοντας σε οριστική και πλήρη κατάταξη εδαφών της σε ΖΕΠ, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 34 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Δημοκρατίας της Φινλανδίας στα δικαστικά έξοδα και η τελευταία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Η Δημοκρατία της Φινλανδίας, μη προβαίνοντας σε οριστική και πλήρη κατάταξη εδαφών της σε ζώνες ειδικής προστασίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών.**
- 2) Καταδικάζει τη Δημοκρατία της Φινλανδίας στα δικαστικά έξοδα.**

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 6 Μαρτίου 2003.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

R. Grass

J.-P. Puissochet