

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 25 de abril de 2002<sup>1</sup>

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas pretende que se declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE.<sup>2</sup> La Comisión imputa a este Estado miembro no haber procedido, dentro del plazo establecido para ello, a establecer la clasificación definitiva de las zonas de protección especial<sup>3</sup> tal y como prescriben las disposiciones que se presentan a continuación.

## I. Marco jurídico

2. Según lo dispuesto en el artículo 1, apartado 1, primera frase, la Directiva sobre las aves «se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado».

3. De conformidad con el artículo 2 de la Directiva sobre las aves, «los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas».

4. El artículo 4 de la Directiva sobre las aves hace referencia a las medidas de protección especial aplicables, en particular, a las especies mencionadas en el anexo I y a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.

5. Este artículo establece lo siguiente:

«1. Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

3 — En lo sucesivo, «ZPE».

En este sentido se tendrán en cuenta:

- a) las especies amenazadas de extinción;
- b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;
- c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;
- d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. Los Estados miembros enviarán a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que ésta pueda tomar las iniciativas adecuadas a efectos de la coordinación necesaria para que las zonas contempladas en el apartado 1, por una parte, y en el apartado 2, por otra, constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.»

## II. Procedimiento

### A. *Procedimiento administrativo previo*

6. Al considerar que la República de Finlandia no había cumplido las obligaciones prescritas en el artículo 4, apartados 1, 2 y

3, de la Directiva sobre las aves, la Comisión instó a ésta el 10 de julio de 1998 a que presentara sus observaciones al respecto, de conformidad con el artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE). En su escrito, la Comisión subraya que la lista de las ZPE que las autoridades finlandesas remitieron el 11 de octubre de 1996 estaba manifiestamente incompleta y no satisfacía en absoluto las exigencias previstas en la Directiva sobre las aves.

conformidad con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, con una superficie total de 2,81 millones de hectáreas aproximadamente. Añadía que la decisión del Consejo de ministros, que había sido comunicada provisionalmente a la Comisión mediante escrito de 3 de septiembre de 1998, le sería notificada cuando finalizara el plazo previsto por la normativa finlandesa para recurrir las decisiones del Consejo de ministros, es decir, como muy pronto en noviembre de 1998. Precisaba, además, que las turberas de Kemihara no se habían incluido en la propuesta relativa al programa Natura 2000.

7. En respuesta a este escrito de requerimiento, el 9 de octubre de 1998 el Gobierno finlandés informó a la Comisión de que el Consejo de ministros finlandés había adoptado, el 20 de agosto de 1998, una decisión relativa a la propuesta finlandesa Natura 2000,<sup>4</sup> de conformidad con la Directiva 92/43/CEE.<sup>5</sup> Esta decisión contenía una lista de 439 ZPE designadas de

8. El 15 de diciembre de 1998, el Gobierno finlandés indicó a la Comisión que, dentro del plazo de recurso previsto por la normativa finlandesa, se habían planteado 850 recursos ante el Korkein hallinto-oikeus,<sup>6</sup> que a su vez perseguían la modificación de 610 puntos diferentes. Por consiguiente, el Gobierno finlandés se reservaba la posibilidad de modificar la lista de zonas pertenecientes a la red Natura 2000 remitida a la Comisión en el sentido indicado por el KHO, cuando éste se hubiera pronunciado sobre los recursos interpuestos. Por tanto, alegaba que la propuesta finlandesa no afectaba a las zonas que eran objeto de recurso ante el KHO. En otras palabras, las ZPE previstas en la Directiva sobre las aves no podían formar parte de la red Natura 2000 hasta que el KHO no hubiese resuelto todos los recursos que le habían sido planteados.

4 — En lo sucesivo, «decisión del Consejo de ministros».

5 — Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre hábitats»). Esta Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado. Para ello, prevé la creación de una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación (en lo sucesivo, «ZEC»), denominada «Natura 2000». Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II, así como las ZPE, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural (artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats). Cada Estado miembro contribuirá a la constitución de Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies a que se refiere el apartado 1. Con tal fin, cada Estado miembro designará lugares y zonas especiales de conservación, teniendo en cuenta los objetivos mencionados, es decir, el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats afectados situados en su territorio (artículo 3, apartado 2, de la Directiva sobre hábitats).

6 — Tribunal Supremo Administrativo (en lo sucesivo, «KHO»).

9. Mediante escrito de 17 de diciembre de 1998, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que consideraba que no se le habían comunicado la lista completa de ZPE ni las informaciones geográficas necesarias. Solicitaba asimismo a la República de Finlandia que se atuviera a este dictamen en el plazo de dos meses a partir de su notificación. Según la Comisión, y teniendo en cuenta los datos científicos disponibles, la República de Finlandia habría debido clasificar como ZPE al menos 91 zonas propuestas en el *Informe BirdLife de 1997*,<sup>7</sup> relativo a las zonas importantes para la conservación de las aves a escala mundial o europea.<sup>8</sup> Sin embargo, la República de Finlandia había clasificado como ZPE sólo 12 zonas incluidas en este informe. La Comisión subrayaba de nuevo la falta de clasificación como ZPE de las turberas de Kemihara, pese a que estaban recogidas en la propuesta IBA de 1997.

10. El 23 de diciembre de 1998, el Gobierno finlandés comunicó de nuevo a la Comisión la decisión del Consejo de ministros, reiterando las razones alegadas el 15 de diciembre de 1998 en su respuesta al escrito de requerimiento y manteniendo la posición defendida en dicho escrito.

11. En respuesta al dictamen motivado de la Comisión, el Gobierno finlandés precisó, el 11 de febrero de 1999, que la delimita-

ción de las ZPE propuestas con vistas a la creación de la red Natura 2000 se había llevado a cabo sobre la base de criterios científicos. Confirmó, además, que la decisión del Consejo de ministros no era aún definitiva y que sólo entraría en vigor cuando el KHO hubiese examinado por completo todos los recursos que se le habían planteado.

12. La Comisión, considerando que esta respuesta no le permitía concluir que la República de Finlandia había cumplido las obligaciones derivadas de las disposiciones controvertidas de la Directiva sobre las aves, decidió interponer el presente recurso.

#### B. Pretensiones de las partes

13. El recurso de la Comisión fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de junio de 2000.

14. La Comisión solicita al Tribunal que:

— Declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le

7 — También denominado «informe BirdLife 1997» o «propuesta IBA 1997».

8 — Important Bird Areas (en lo sucesivo, «IBA»).

incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, al no haber clasificado de forma completa y definitiva las zonas de protección especial.

- Condene en costas a la República de Finlandia.

15. El Gobierno finlandés reconoce que no transmitió a la Comisión la lista definitiva de las ZPE en el plazo fijado en el dictamen motivado. No obstante, niega que este retraso haya causado un perjuicio a la realización de los objetivos establecidos en las Directivas sobre las aves y los hábitats, así como a la realización de los trabajos de la Comisión. Por ello, solicita al Tribunal que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso, puesto que la Comisión se basa en la obra *Important Birds Areas in Europe*, publicada en 2000, para demostrar la existencia de una infracción.
- Declare la inadmisibilidad de los motivos alegados por la Comisión relativos a la delimitación de las turberas de Kemihara.

- Desestime el recurso de la Comisión en la medida en que con él se alega la insuficiencia de las zonas de protección especial.

- Condene en costas a la Comisión.

### III. Motivos formulados por la Comisión y alegaciones de la República de Finlandia

A. *Primer motivo: el carácter provisional de la lista de ZPE aprobada por el Gobierno finlandés (infracción del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves)*

#### 1) Alegaciones de la Comisión

16. La Comisión observa que la lista que le fue remitida por las autoridades finlandesas el 23 de diciembre de 1998 no es definitiva, puesto que pueden plantearse modificaciones a causa de los recursos aún pendientes ante el KHO. Al actuar de este modo, la República de Finlandia ha violado las disposiciones contenidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las

aves. Además, la Comisión precisa que, al no haber recibido la lista de las ZPE finlandesas, tal y como establece el artículo 4, apartados 1 y 2, no pudo a su vez adoptar las medidas previstas en el artículo 4, apartado 3, de esta misma Directiva, dirigidas a crear una red coherente.<sup>9</sup>

*B. Segundo motivo: el carácter incompleto de la lista de ZPE aprobada por el Gobierno finlandés (infracción del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves)*

## 2) Alegaciones de la República de Finlandia

17. La República de Finlandia reconoce que no transmitió la lista definitiva de ZPE en el plazo fijado para ello en el dictamen motivado. Sin embargo, rechaza que este retraso haya causado un perjuicio a la realización de los objetivos establecidos en las Directivas sobre las aves y los hábitats, así como a la realización de los trabajos de la Comisión. En efecto, las autoridades finlandesas señalan que comunicaron a la Comisión, mediante escrito de 18 de diciembre de 1998, esto es, antes de la finalización del plazo prescrito en el dictamen motivado, todos los datos relativos a las zonas que presentaron con arreglo a la Directiva sobre las aves y a todas las ZPE clasificadas conforme a la Directiva sobre las aves. Por tanto, estos datos, que fueron comunicados mediante el formulario prescrito por la Decisión 97/266/CE,<sup>10</sup> responden a las exigencias establecidas en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre las aves.

## 1) Alegaciones de la Comisión

18. La Comisión reprocha a la República de Finlandia que no le haya remitido la lista completa de ZPE. Para ello se basa en el informe BirdLife 1997. Este informe, elaborado en colaboración con la Dirección finlandesa de Medio Ambiente y propuesto con el fin de establecer la lista IBA 2000, enumeraba 96 zonas situadas en Finlandia dignas de figurar en la lista de ZPE finlandesas. La República de Finlandia, sin embargo, sólo clasificó 69 zonas. A juicio de la Comisión, faltan, por tanto, 27 zonas cuyo valor cualitativo estaba demostrado científicamente.

19. La Comisión cita las turberas de Kemihaara, que están catalogadas como un lugar de importancia internacional. El valor ornitológico de estas turberas se debe a que constituyen una de las zonas de Finlandia más adaptadas para la conservación de 22 especies de aves enumeradas en el anexo I que anidan en ella.<sup>11</sup> El hecho de que este lugar no se mencione entre las ZPE

9 — Apartado 24 del recurso interpuesto por la Comisión.

10 — Decisión de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, relativa a un formulario de información sobre un espacio propuesto para su inclusión en la red Natura 2000 (DO 1997, L 107, p. 1).

11 — La Comisión identifica asimismo otras zonas cuya importancia ornitológica fue resaltada por el informe BirdLife 1997 (véase el apartado 33 del recurso).

propuestas por la República de Finlandia prueba, en opinión de la Comisión, que ésta no tuvo en consideración criterios científicos al proceder a clasificar las ZPE.

20. La Comisión observa que el informe BirdLife 1997 se vio confirmado, por lo que respecta a las ZPE finlandesas, por una obra reciente sobre las IBA en Europa.<sup>12</sup> Teniendo en cuenta la dimensión europea del inventario IBA y su valor científico, la República de Finlandia debería haber aportado elementos de juicio científicos si pretendía contradecirlo. Pues bien, pese a las solicitudes de la Comisión en este sentido, las autoridades finlandesas no alegaron nunca el menor razonamiento que permitiera verificar que se basaban en datos científicos a la hora de proceder a su elección.

## 2) Las alegaciones de la República de Finlandia

21. La República de Finlandia rechaza el segundo motivo, invocando para ello tres razones.

22. En primer lugar, sostiene que a la hora de establecer la lista de ZPE finlandesas se

basó en los criterios científicos señalados en la Directiva sobre las aves. En este sentido, alega haber remitido a la Comisión informaciones completas relativas a los criterios aplicados para elegir las ZPE, utilizando para ello el formulario previsto en la Decisión 97/266. Además, señala que el KHO, a lo largo del verano de 2000, resolvió la totalidad de los recursos interpuestos contra la decisión del Consejo de ministros. El KHO había considerado que los criterios de elección y delimitación de las ZPE eran de carácter ecológico, tal y como prescribían las Directivas sobre las aves y hábitats. Llegó a esta conclusión tras proceder a un profundo examen de cada recurso y tras haber comprobado que la decisión del Consejo de ministro se basaba, respecto a cada una de las zonas y sus limitaciones, en hechos exactos y estudios relativos al valor ecológico de los parajes, estudios que se fundamentaban en conocimientos científicos fiables. Tras dicho examen, el KHO:

— admitió los recursos relativos a 50 zonas, de las cuales 18 eran ZPE incluidas en la decisión del Consejo de ministros;

— ordenó la devolución del asunto al Consejo de ministros en el caso de otras 14 ZPE con el fin de que las aumentara o redujera, según el caso;

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

— ordenó la devolución del asunto al Consejo de ministros en el caso de 4 parajes no recogidos en el proyecto Natura 2000. Se trataba de las zonas de las turberas de Kemihäärä y del lago de Karunki, citadas en el recurso de la Comisión, así como de las zonas de Peuralamminneva y de Korppoo Långviken.

23. En segundo lugar, la República de Finlandia no reconoce valor probatorio alguno al informe BirdLife 1997. En efecto, ni las disposiciones del artículo 4 de la Directiva sobre las aves ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia otorgan valor probatorio a este tipo de informes. Además, este informe no puede, en su opinión, considerarse definitivo hasta que haya sido ratificado a nivel internacional. Pues bien, el informe sólo pasó a ser definitivo una vez que expiró el plazo establecido en el dictamen motivado. Por ello, la Comisión no puede alegar un documento no oficial en el marco del presente procedimiento de incumplimiento.

En cualquier caso, según la República de Finlandia, la propuesta IBA 1997 no sirve para evaluar la avifauna finlandesa. Por consiguiente, considera que la comparación de las ZPE finlandesas con las zonas catalogadas en este informe no es suficiente para demostrar que la lista de las ZPE finlandesas no cumple las exigencias establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. Concluye, por tanto, que no estaba obligada a justifi-

ficar expresamente las razones por las cuales la lista de ZPE era diferente a la de los parajes recogidos en el informe BirdLife 1997. A falta de cualquier otro material científico válido, podía apreciarse el carácter suficiente de la propuesta finlandesa sobre la base de la cartografía IBA 89.<sup>13</sup>

24. En tercer lugar, el Gobierno finlandés afirma que de la sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos,<sup>14</sup> se desprende que no puede declararse que un Estado miembro ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las aves cuando conste que ese Estado miembro ha clasificado como ZPE parajes cuyo número y superficie total sean manifiestamente inferiores al número y superficie total de los parajes que se consideran los más adecuados para la conservación de las especies afectadas. Pues bien, el Gobierno finlandés afirma que clasificó como ZPE parajes cuyo número y superficie total era superior a lo previsto en la cartografía IBA 89 o en la propuesta IBA 1997. Según el Gobierno finlandés, de ello se desprende que debe desestimarse la segunda imputación, al no aportar la Comisión la prueba que, de conformidad con la sentencia de 19 de mayo de 1998, debe presentarse ante el Tribunal de Justicia.

13 — Esta cartografía comprende un número de lugares inferior al recogido en la cartografía IBA 1997.

14 — Asunto C-3/96, Rec. p. I-3031.



## IV. Apreciación

A. *Primer motivo: el carácter provisional de la lista de ZPE aprobada por el Gobierno finlandés (infracción del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves)*

25. Conforme a una jurisprudencia reiterada, «la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado». <sup>15</sup>

26. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de clasificar como ZPE los parajes más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva. El artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre las aves establece la obligación de tomar medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular. A tal fin, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre las aves prevé que los Estados miembros deben asignar una particular importancia a la protección

de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

27. De los documentos que obran en autos se desprende que cuando finalizó el plazo establecido en el dictamen motivado las autoridades finlandesas aún no habían aprobado de forma definitiva la lista de las ZPE previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. La República de Finlandia no lo niega.

28. No obstante, la República de Finlandia rechaza la imputación relativa a la violación del artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre las aves. En su opinión, la Comisión no ha aportado la prueba de que no pudo adoptar las medidas previstas en el artículo 4, apartado 3, de esta Directiva, dirigidas a crear una red coherente, debido a que el Estado miembro en cuestión incumplió las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

29. Considero que no procede examinar el fundamento de esta imputación, pues, en mi opinión, no se ha formulado de manera correcta ante el Tribunal.

30. De conformidad con el artículo 19 del Protocolo sobre el Estatuto CE del Tribunal de Justicia y con el artículo 38, apartado 1, letras c) y d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la demanda presentada ante el Tribunal de Justicia deberá contener el objeto del litigio, una

<sup>15</sup> — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Irlanda (C-67/99, Rec. p. I-5757), apartado 36; Comisión/Alemania (C-71/99, Rec. p. I-5811), apartado 29, y Comisión/Francia (C-220/99, Rec. p. I-5831), apartado 33; de 17 de enero de 2002, Comisión/Irlanda (C-394/00, Rec. p. I-581), apartado 12, y de 7 de marzo de 2002, Comisión/España (C-29/01, Rec. p. I-2503), apartado 11.

exposición sumaria de los motivos invocados y las pretensiones del demandante.

31. Según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, incumbe a la Comisión, en todo recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado, indicar las imputaciones precisas sobre las que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia así como, al menos en forma sumaria, los fundamentos de hecho y de Derecho en que se basan dichas imputaciones.<sup>16</sup> Este Tribunal ha declarado, además, que en virtud del artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, la fundamentación del recurso sólo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en su escrito de interposición.<sup>17</sup> Según este Tribunal, en efecto, todo recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 está precedido de un procedimiento administrativo previo que puede conducir a la Comisión a renunciar, como en este asunto, a determinadas imputaciones formuladas en el escrito de requerimiento o en el dictamen motivado.<sup>18</sup>

32. En el presente caso, debe observarse que la Comisión, tanto en el escrito de requerimiento<sup>19</sup> como en el dictamen motivado,<sup>20</sup> acusó expresamente a la República

de Finlandia de infringir lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre las aves, pero no llegó a conclusión alguna a este respecto en la demanda registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de junio de 2000. Además, si bien la Comisión mencionó en la motivación de la demanda la infracción de esta disposición de manera incidental, no apoyaba esta alegación en fundamento de hecho o de Derecho alguno. Deduzco de ello que la Comisión renunció a formular esta imputación ante este Tribunal.

33. De lo anteriormente expuesto se desprende que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, al no haber realizado la clasificación definitiva de las ZPE antes de la finalización del plazo establecido en el dictamen motivado.

*B. Segundo motivo: el carácter incompleto de la lista de ZPE aprobada por el Gobierno finlandés (infracción del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves)*

16 — Véase, en particular, la sentencia de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia (C-347/88, Rec. p. I-4747), apartado 28.

17 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia (232/78, Rec. p. 2729), apartado 3, y de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia (C-256/98, Rec. p. I-2487), apartado 31.

18 — Véase la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartado 29.

19 — Escrito de requerimiento SG (98) D/5656 de la Comisión, de 10 de julio de 1998 (p. 3).

20 — Dictamen motivado SG (98) D/11906, de 17 de diciembre de 1998 (p. 5).

34. Es jurisprudencia reiterada que en el marco de un procedimiento por incumplimiento iniciado en virtud del artículo 169 del Tratado, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los

elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento.<sup>21</sup>

35. También se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, si bien «los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las [ZPE], sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva». <sup>22</sup> Entre los criterios a tener en cuenta figuran, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el anexo I y, por otra, la clasificación de un hábitat como zona húmeda. <sup>23</sup> Por todo ello, los Estados miembros tienen la obligación de clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate. <sup>24</sup>

36. Debe subrayarse, por otro lado, que por lo que respecta a los criterios científicos pertinentes que los Estados miembros deben tener en cuenta para proceder a la clasificación, la Directiva sobre las aves no reconoce valor jurídico a ninguna fuente científica en particular. Por ello, los Estados miembros gozan de libertad para

aportar cualquier elemento científico de prueba sobre el que se hayan basado para elegir los parajes situados en su territorio que respondan a las exigencias establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. <sup>25</sup>

37. Por último, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incumbe a los Estados miembros, con un espíritu de cooperación leal, a fin de cumplir el deber de cada Estado miembro que deriva del artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión general de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado así como de las adoptadas por las instituciones en virtud de éste. <sup>26</sup>

38. Con arreglo a estos principios debe apreciarse si la República de Finlandia ha incumplido o no la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, al no remitir la lista completa de ZPE a la Comisión dentro del plazo establecido para ello en el dictamen motivado.

39. La Comisión acusa a la República de Finlandia de no clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos y sobre la base de estudios científicos

21 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6; de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia (C-166/97, Rec. p. I-1719), apartado 40, y de 25 de noviembre de 1999, Comisión/Francia (C-96/98, Rec. p. I-8531), apartado 36.

22 — Véanse, en particular, las sentencias de 2 de agosto de 1993, Comisión/España (C-355/90, Rec. p. I-4211), apartado 26, y de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 60.

23 — Sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, antes citada, apartado 26.

24 — Sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 62.

25 — *Ibidem*, apartado 69.

26 — Véase, en particular, la sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia (C-365/97, Rec. p. I-7773), apartado 85.

fiables, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate. Esta imputación hace referencia, por tanto, al valor cualitativo de los parajes elegidos por este Estado. Cita, a modo de ejemplo, las turberas de Kemihara, que según el informe BirdLife 1997 y la obra IBA 2000 deberían estar clasificadas como ZPE.

40. El mero hecho de que este paraje esté incluido en el informe BirdLife 1997 no prueba que la República de Finlandia deba clasificarlo necesariamente como ZPE. Por tanto, la fuerza probatoria de este informe no es incuestionable.<sup>27</sup> Sin embargo, se deduce de los autos, sin que lo haya negado nadie, que este informe fue realizado por un organismo internacional que reúne diversas sociedades ornitológicas, en colaboración con la Dirección finlandesa de Medio Ambiente y expertos en la protección de aves. Por ello, no se puede negar su valor científico.

41. Por otro lado, el propio Gobierno finlandés indica que el paraje de las turberas de Kemihara, que no figuraba en la lista de ZPE finlandesas aprobada por el Consejo de ministros el 20 de agosto de 1998, fue objeto de una decisión particular del KHO.<sup>28</sup> En efecto, dicho órgano jurisdiccional ordenó la devolución del

asunto al Consejo de ministros en el caso de cuatro parajes, entre ellos las turberas de Kemihara, que no figuraban en el proyecto Natura 2000.<sup>29</sup>

42. Por otro lado, debe constatarse que la República de Finlandia, pese a rechazar el valor probatorio de este informe, no pone en duda su valor científico ni aporta otra información científica que lo contradiga. Además, debe señalarse que, tal y como afirman las autoridades finlandesas, se presentaron ante el KHO todos los elementos científicos probatorios en el marco de los recursos interpuestos en virtud del Derecho interno. No obstante, no se aportó dicha documentación a la Comisión ni a este Tribunal de Justicia.<sup>30</sup> Por ello, las autoridades finlandesas no permitieron que la Comisión comprobara el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

43. Por último, pese a que la República de Finlandia rechaza el segundo motivo alegado contra ella, reconoce que la lista de ZPE propuesta puede ser objeto de modificación a la vista de los recursos interpuestos ante el KHO contra la decisión del Consejo de ministros. En otras palabras,

29 — Véase el escrito de contestación del Gobierno finlandés, apartado 31.

30 — Pese a que el Tribunal de Justicia exigió expresamente que el Gobierno finlandés aportara la documentación justificativa de los criterios científicos que permitieran justificar la elección y delimitación de los parajes afectados con el fin de clasificarlos como ZPE, la documentación remitida por el Gobierno finlandés no hace referencia a fuente científica alguna en la que se hubiera basado para llevar a cabo dicha elección.

27 — Véase la jurisprudencia citada en el punto 36 de las presentes conclusiones.

28 — Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

podrán eliminarse algunos parajes incluidos en la lista o añadirse otros a la lista de ZPE finlandesas que se aprobará de forma definitiva. De ello se deduce que la lista de ZPE propuesta por las autoridades finlandesas no podía considerarse exhaustiva en el momento en que finalizó el plazo establecido en el dictamen motivado.

## V. Costas

44. De lo anteriormente expuesto se desprende que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, al no haber procedido a la clasificación completa de las ZPE previstas en la Directiva sobre las aves antes de la expiración del plazo establecido para ello en el dictamen motivado.

45. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión pidió que se condenara en costas a la República de Finlandia. Al haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

## VI. Conclusión

46. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, al no haber procedido a la clasificación completa y definitiva de las zonas de protección especial.
- 2) Condene en costas a la República de Finlandia.