

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÈGER

presentate il 25 aprile 2002¹

1. Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee vuole far dichiarare che la Repubblica di Finlandia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva 79/409/CEE². Essa contesta a tale Stato membro di non aver proceduto, entro il termine prescritto, alla classificazione definitiva e completa delle zone di protezione speciale³ che, conformemente alle suddette disposizioni, avrebbero dovuto costituire oggetto di una tale classificazione.

3. Ai sensi dell'art. 2 della direttiva sugli uccelli, «gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

4. L'art. 4 della direttiva sugli uccelli concerne le misure speciali di protezione speciale applicabili in particolare alle specie elencate nell'allegato I e alle specie migratrici non menzionate in tale allegato.

I — Contesto normativo

2. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, prima frase, la direttiva sugli uccelli «concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato».

5. Tale articolo prevede quanto segue:

«1. Per le specie elencate nell'allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva sugli uccelli»).

3 — In prosieguo: le «ZPS».

A tal fine si tiene conto:

- a) delle specie minacciate di sparizione;
- b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;
- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione è limitata;
- d) di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat.

2. Analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

3. Gli Stati membri inviano alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché essa possa prendere le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le zone di cui al paragrafo 1, da un lato, e 2, dall'altro, costituiscano una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva».

Per effettuare le valutazioni si terrà conto delle tendenze e delle variazioni dei livelli di popolazione.

Gli Stati membri classificano in particolare come [ZPS] i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.

II — Procedimento

A — Fase precontenziosa

6. Il 10 luglio 1998 la Commissione, ritenendo che la Repubblica di Finlandia non si fosse conformata agli obblighi di cui

all'art. 4, nn. 1, 2 e 3, della direttiva sugli uccelli, le intimava, conformemente all'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), di presentare le sue osservazioni a tal riguardo. In tale lettera la Commissione sottolinea che l'elenco delle ZPS inviato dalle autorità finlandesi l'11 ottobre 1996 era manifestamente incompleto e non soddisfaceva i requisiti previsti dalla direttiva sugli uccelli. La Commissione citava diversi esempi, quali le torbiere di Kemihaara, che, a suo parere, avrebbero dovuto essere classificate come ZPS conformemente ai criteri enunciati all'art. 4 della direttiva sugli uccelli.

designate conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli la cui superficie totale rappresentava all'incirca 2,81 milioni di ettari. Esso aggiungeva che la decisione del Consiglio dei ministri, che era stata comunicata a titolo provvisorio alla Commissione con lettera 3 settembre 1998, le sarebbe stata notificata alla scadenza del termine di ricorso previsto dalla legge finlandese in materia di decisioni del Consiglio dei ministri, vale a dire entro il novembre 1998. Inoltre, esso precisava che le torbiere di Kemihaara non erano state incluse nella proposta relativa al programma Natura 2000.

7. In risposta a tale lettera di diffida, il 9 ottobre 1998, il governo finlandese informava la Commissione che il Consiglio dei ministri finlandese aveva adottato il 20 agosto 1998 una decisione relativa alla proposta finlandese Natura 2000⁴, conformemente alla direttiva 92/43/CEE⁵. Tale decisione conteneva l'elenco di 439 ZPS

8. Il 15 dicembre 1998 il governo finlandese indicava alla Commissione che, entro il termine di ricorso previsto dalla legge finlandese, erano state inviate al Korkein hallinto-oikeus⁶ all'incirca 850 domande dirette ad ottenere la modifica di 610 punti diversi. Di conseguenza, il governo finlandese si riservava la possibilità di modificare l'elenco delle zone che rientravano nelle rete Natura 2000 inviato alla Commissione, nel senso indicato dal KHO, quando quest'ultimo avesse statuito su tali ricorsi. Esso sosteneva quindi che la proposta finlandese non riguardava le zone che costituivano oggetto dei ricorsi pendenti dinanzi al KHO. In altri termini, le ZPS previste dalla direttiva sugli uccelli non avrebbero potuto far parte della rete Natura 2000 prima che il KHO avesse statuito sui ricorsi ad esso sottoposti.

4 — Denominata in prosieguo: la «decisione del Consiglio dei ministri».

5 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva sugli habitat»). Scopo di tale direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato. A tal fine, essa prevede la costituzione di una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione (in prosieguo: le «ZSC»), denominata «Natura 2000». Tale rete, formata dai siti in cui si trovano i tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie elencati nell'allegato II, nonché dalle ZPS, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale (art. 3, n. 1, della direttiva sugli habitat). Ogni Stato membro contribuisce alla costituzione di Natura 2000 in funzione della rappresentazione sul proprio territorio dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie di cui al n. 1. A tal fine, esso designa siti quali ZSC, tenendo conto degli obiettivi citati, vale a dire il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat interessati situati nel suo territorio (art. 3, n. 2, della direttiva sugli habitat).

6 — La Corte amministrativa suprema (in prosieguo: il «KHO»).

9. Con lettera 17 dicembre 1998 la Commissione emetteva un parere motivato nel quale essa affermava che l'elenco completo delle ZPS e le informazioni geografiche necessarie non le erano stati trasmessi. Essa invitava la Repubblica di Finlandia a conformarsi al parere motivato entro due mesi a decorrere dalla notifica dello stesso. Secondo la Commissione, la Repubblica di Finlandia avrebbe dovuto, tenuto conto dei dati scientifici disponibili, classificare come ZPS almeno 91 zone proposte nel *rapporto BirdLife del 1997*⁷, relativo alle zone importanti per la conservazione degli uccelli su scala mondiale o europea⁸. Ora, la Repubblica di Finlandia avrebbe solamente classificato come ZPS 12 delle zone menzionate in tale rapporto. La Commissione sottolineava nuovamente la mancata classificazione delle torbiere di Kemihara come ZPS, mentre tale sito figurava nella proposta IBA 1997.

10. Il 23 dicembre 1998 il governo finlandese comunicava nuovamente alla Commissione la decisione del Consiglio dei ministri. Esso reiterava gli argomenti sostenuti il 15 dicembre 1998 nella sua risposta alla diffida e manteneva la posizione che aveva ivi espresso.

11. In risposta al parere motivato della Commissione il governo finlandese precisava l'11 febbraio 1999 che la delimita-

zione delle ZPS proposte per la costituzione della rete Natura 2000 era stata effettuata sul fondamento di criteri scientifici. Inoltre, esso confermava che la decisione del Consiglio dei ministri non era ancora definitiva e che essa sarebbe entrata in vigore solo quando l'insieme dei ricorsi dinanzi al Korkein hallinto-oikeus sarebbe stato esaminato.

12. La Commissione, ritenendo che la risposta così fornita non le consentisse di ritenere che la Repubblica di Finlandia si fosse conformata agli obblighi derivanti dalle disposizioni controverse della direttiva sugli uccelli, decideva di proporre il presente ricorso.

B — Conclusioni delle parti

13. Il ricorso della Commissione è stato iscritto a ruolo dalla cancelleria della Corte il 15 giugno 2000.

14. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classi-

7 — Denominato il «rapporto BirdLife 1997» o la «proposta IBA 1997».

8 — Important Birds Areas (in prosieguo: le «IBA»).

ficazione completa e definitiva delle ZPS, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in quanto membro della Comunità europea, conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2 della direttiva sugli uccelli;

— respingere il ricorso della Commissione per quanto riguarda le affermazioni concernenti l'insufficienza delle ZPS;

— condannare la Commissione alle spese.

— condannare la Repubblica di Finlandia alle spese.

III — I motivi formulati dalla Commissione e gli argomenti della Repubblica di Finlandia

15. Il governo finlandese riconosce di non aver trasmesso alla Commissione l'elenco definitivo delle ZPS entro il termine fissato dal parere motivato. Tuttavia, esso contesta che tale ritardo abbia pregiudicato la realizzazione degli obiettivi delle direttive sugli uccelli e sugli habitat e il proseguimento dei lavori della Commissione. Esso chiede che la Corte voglia:

A — Primo motivo: il carattere non definitivo dell'elenco delle ZPS adottato dal governo finlandese (violazione dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli)

— dichiarare irricevibile il ricorso in quanto la Commissione si fonda sull'opera *Important Bird Areas in Europe* pubblicata nel 2000 per dimostrare l'esistenza di un'infrazione;

1) Argomenti della Commissione

— dichiarare irricevibili le affermazioni della Commissione quanto alla delimitazione delle torbiere di Kemihäärä;

16. La Commissione fa osservare che l'elenco che le è stato inviato dalle autorità finlandesi il 23 dicembre 1998 non è definitivo, poiché modifiche possono esservi apportate in seguito ai ricorsi attualmente pendenti dinanzi al Korkein hallinto-oikeus. Ciò facendo, la Repubblica di Finlandia avrebbe violato le disposizioni

dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli. Inoltre, la Commissione precisa che, non avendo ricevuto l'elenco delle ZPS finlandesi, come prevede l'art. 4, nn. 1 e 2, essa non avrebbe potuto adottare le misure previste dall'art. 4, n. 3, di questa stessa direttiva, per costituire una rete coerente⁹.

B — Secondo motivo: il carattere incompleto dell'elenco delle ZPS adottato dal governo finlandese (violazione dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli)

1) Argomenti della Commissione

2) Argomenti della Repubblica di Finlandia

17. La Repubblica di Finlandia riconosce di non aver trasmesso l'elenco definitivo delle ZPS alla scadenza del termine fissato nel parere motivato. Tuttavia, essa contesta che tale ritardo abbia pregiudicato la realizzazione degli obiettivi delle direttive sugli uccelli e sugli habitat ed il proseguimento dei lavori della Commissione. Infatti, le autorità finlandesi sottolineano che esse hanno comunicato alla Commissione, con lettera 18 dicembre 1998, vale a dire prima del termine fissato nel parere motivato, le informazioni attinenti a tutte le zone da esse presentate in forza della direttiva sugli habitat e a tutte le ZPS classificate ai sensi della direttiva sugli uccelli. Tali informazioni, comunicate mediante il formulario prescritto dalla decisione 97/266/CE¹⁰, soddisferebbero quindi i requisiti dell'art. 4, n. 3, della direttiva sugli uccelli.

18. La Commissione contesta alla Repubblica di Finlandia di non aver redatto l'elenco completo delle ZPS. A tal fine, essa si fonda sul rapporto BirdLife 1997. Tale rapporto, elaborato in collaborazione con la direzione finlandese dell'ambiente e proposto al fine di redigere l'elenco IBA 2000, avrebbe censito in Finlandia 96 zone meritevoli di figurare nell'elenco delle ZPS finlandesi. La Repubblica di Finlandia avrebbe tuttavia proceduto solo alla classificazione di 69 zone. Ne mancherebbero quindi 27 il cui valore qualitativo sarebbe scientificamente provato.

19. La Commissione cita le torbiere di Kemihaara che sono registrate come un sito d'importanza internazionale. Il valore ornitologico di tali torbiere consisterebbe nel fatto che esse costituirebbero una delle zone della Finlandia più adatte alla conservazione di 22 specie di uccelli elencati nell'allegato I della direttiva sugli uccelli che vi nidificano¹¹. La mancata menzione di tale sito tra le ZPS proposte dalla

⁹ — Punto 24 del ricorso presentato dalla Commissione.

¹⁰ — Decisione della Commissione 18 dicembre 1996, concernente un formulario informativo sui siti proposti per l'inserimento nella rete Natura 2000 (GU 1997, L 107, pag. 1)

¹¹ — La Commissione ha, inoltre, individuato altre zone la cui importanza ornitologica sarebbe stata in particolare messa in evidenza dal rapporto BirdLife 1997 (v. punto 33 del ricorso).

Repubblica di Finlandia proverebbe, secondo la Commissione, che non sarebbero stati presi in considerazione criteri scientifici nel corso del procedimento di classificazione delle ZPS.

20. La Commissione osserva che il rapporto BirdLife 1997 è stato suffragato, per quanto riguarda l'elenco delle ZPS finlandesi, dalla recente opera sulle IBA in Europa¹². Tenuto conto della dimensione europea dell'inventario IBA e del suo valore scientifico, la Repubblica di Finlandia avrebbe dovuto, se voleva contestarlo, fornire elementi di prova scientifici. Ora, malgrado le richieste della Commissione in tal senso, le autorità finlandesi non avrebbero mai prodotto il minimo elemento che consentisse di verificare che, nell'effettuare la loro scelta, esse si sarebbero fondate su dati scientifici.

direttiva sugli uccelli per redigere l'elenco delle ZPS finlandesi. A tal proposito, essa afferma di aver trasmesso alla Commissione informazioni complete relative ai criteri che hanno orientato la sua scelta di tali ZPS utilizzando il formulario previsto dalla decisione 97/266. Inoltre, essa precisa che il Korkein hallinto-oikeus, durante l'estate 2000, ha statuito sulla totalità dei ricorsi proposti avverso la decisione del Consiglio dei ministri. Il Korkein hallinto-oikeus avrebbe dichiarato che i criteri di scelta e di delimitazione delle ZPS erano di natura ecologica, come richiedono le direttive sugli uccelli e sugli habitat. Esso sarebbe giunto a tale conclusione dopo aver proceduto ad un esame approfondito di ogni ricorso e dopo aver verificato che la decisione del Consiglio dei ministri si basava, quanto ad ognuna delle zone e delle loro delimitazioni, su fatti esatti e su studi vertenti sul valore ecologico dei siti, studi fondati su conoscenze scientifiche affidabili. In seguito a tale esame, il Korkein hallinto-oikeus avrebbe:

2. Argomenti della Repubblica di Finlandia

21. La Repubblica di Finlandia contesta il secondo motivo adducendo tre argomenti.

— accolto i ricorsi relativi a 50 zone, di cui 18 ZPS integrate nella decisione del Consiglio dei ministri;

22. In primo luogo, essa sostiene di essersi fondata sui criteri scientifici enunciati dalla

— disposto il rinvio della causa al Consiglio dei ministri per altre 14 ZPS affinché le ampliasse o le riducesse a seconda dei casi;

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

— disposto il rinvio della causa al Consiglio dei ministri per 4 siti che non figurerebbero nel progetto Natura 2000. Si tratterebbe dei siti delle torbiere di Kemihaara e del lago di Karunki, citati nel ricorso della Commissione, di Peuralamminneva e di Korppoo Långviken.

l'elenco delle ZPS era diverso da quello dei siti citati nel rapporto BirdLife 1997. In mancanza di qualsiasi altro materiale scientifico valido, il carattere sufficiente della proposta finlandese potrebbe essere valutato sulla base della cartografia IBA 89¹³.

23. In secondo luogo, la Repubblica di Finlandia non riconosce alcun valore probatorio al rapporto BirdLife 1997. Infatti, né le disposizioni dell'art. 4 della direttiva sugli uccelli né la giurisprudenza della Corte conferirebbero alcun valore probatorio a tale tipo di rapporto. Inoltre, tale rapporto non potrebbe essere considerato come definitivo prima di essere stato ratificato a livello internazionale. Ora, tale rapporto è divenuto definitivo soltanto dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato. Di conseguenza, la Commissione non poteva quindi avvalersi di un documento non ufficiale nell'ambito del presente procedimento per inadempimento.

24. In terzo luogo, il governo finlandese afferma che risulterebbe dalla sentenza 19 maggio 1998, Commissione/Paesi Bassi¹⁴, che ad uno Stato membro potrebbe essere contestato il fatto di aver violato le disposizioni dell'art. 4 della direttiva sugli uccelli soltanto se fosse provato che esso aveva classificato come ZPS siti il cui numero e la cui superficie erano manifestamente inferiori al numero e alla superficie dei siti considerati come più idonei alla conservazione delle specie di cui trattasi. Ora, il governo finlandese afferma di aver classificato come ZPS un numero più elevato di siti con una superficie totale più estesa rispetto a quanto non prevedevano la cartografia IBA 89 o la proposta IBA 1997. A suo parere, deriva da quanto precede che, non avendo la Commissione apportato la prova che, conformemente alla sentenza Commissione/Paesi Bassi, citata, deve essere fornita alla Corte, il secondo addebito dovrebbe essere respinto.

Comunque sia, secondo la Repubblica di Finlandia, la proposta IBA 1997 non si presterebbe alla valutazione dell'avifauna finlandese. Pertanto, essa sostiene che il raffronto delle ZPS finlandesi con le zone registrate in tale rapporto non è sufficiente a dimostrare che l'elenco delle ZPS finlandesi non soddisfa i requisiti dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli. Essa conclude che non era quindi tenuta a giustificare espressamente le ragioni per le quali

13 — Tale cartografia registra un numero di siti inferiore a quello contenuto nella cartografia figurante nella proposta IBA 1997.

14 — Causa C-3/96 (Racc. pag. I-3031).

IV — Valutazione

A — Primo motivo: il carattere non definitivo dell'elenco delle ZPS adottato dal governo finlandese (violazione dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli)

25. Ai sensi di una consolidata giurisprudenza, «l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato»¹⁵.

26. L'art. 4, n. 1, della direttiva sugli uccelli impone agli Stati membri di classificare come ZPS i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I di tale direttiva. L'art. 4, n. 2, della direttiva sugli uccelli prevede obblighi identici per le specie migratrici non menzionate nel detto allegato I, ma che ritornano regolarmente. A tal fine, l'art. 4, n. 2, della direttiva sugli

uccelli precisa che gli Stati membri attribuiscono un'importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

27. Come risulta dagli atti, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, l'elenco delle ZPS di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli non era stato ancora definitivamente adottato dalle autorità finlandesi. La Repubblica di Finlandia non lo nega.

28. La Repubblica di Finlandia respinge tuttavia l'addebito vertente sulla violazione dell'art. 4, n. 3, della direttiva sugli uccelli. A suo parere, la Commissione non avrebbe fornito la prova che, a causa dell'inosservanza degli obblighi di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli da parte dello Stato membro interessato, essa non avrebbe potuto adottare le misure previste dall'art. 4, n. 3, di tale direttiva per costituire una rete coerente.

29. Ritengo che non occorra esaminare la fondatezza di tale addebito, in quanto a mio parere, esso non è stato presentato alla Corte in modo regolare.

30. Conformemente agli artt. 19 del protocollo sullo Statuto CE della Corte di

¹⁵ — V., in particolare, sentenze 11 settembre 2001, causa C-67/99, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5757, punto 36); causa C-71/99, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5811, punto 29); causa C-220/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5831, punto 33); 17 gennaio 2002, causa C-394/00, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-581, punto 12) e 7 marzo 2002, causa C-29/01, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-2503, punto 11).

giustizia e 38, n. 1, lett. c) e d), del regolamento di procedura della Corte, il ricorso proposto alla Corte deve contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti nonché le conclusioni del ricorrente.

31. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, incombe alla Commissione, in ogni ricorso depositato ai sensi dell'art. 169 del Trattato, indicare gli addebiti precisi sui quali la Corte è chiamata a pronunciarsi nonché gli elementi di diritto e di fatto sui quali tali addebiti sono fondati¹⁶. La Corte ha anche dichiarato che, conformemente all'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, la fondatezza di un ricorso deve essere esaminata unicamente alla luce delle conclusioni contenute nell'atto introduttivo¹⁷. Infatti, secondo la Corte, poiché tutti i ricorsi presentati in forza dell'art. 169 del Trattato sono preceduti da un procedimento precontenzioso, la Commissione può essere indotta a rinunciare a taluni addebiti formulati nella lettera di diffida o nel parere motivato¹⁸.

32. Nel caso di specie, occorre osservare che la Commissione, nella lettera di diffida¹⁹ e nel parere motivato²⁰, ha espressamente contestato alla Repubblica di Fin-

landia di aver violato le disposizioni dell'art. 4, n. 3, della direttiva sugli uccelli, ma che essa non ha concluso in tal senso nel ricorso iscritto a ruolo dalla cancelleria della Corte il 15 giugno 2000. Inoltre, sebbene nella motivazione del ricorso, la Commissione abbia citato la violazione di tale disposizione in modo incidentale, essa non ha suffragato tale affermazione con nessun elemento di diritto e di fatto. Ne deduco che la Commissione ha rinunciato a sottoporre alla Corte tale addebito.

33. Risulta dalle osservazioni che precedono che, non avendo proceduto alla classificazione definitiva delle ZPS previste dalla direttiva sugli uccelli prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica di Finlandia è venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.

B — Secondo motivo: il carattere incompleto dell'elenco delle ZPS adottato dal governo finlandese (violazione dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli)

16 — V., in particolare, sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4747, punto 28).

17 — V., in particolare, sentenze 25 settembre 1979, causa 232/78, Commissione/Francia (Racc. pag. 2729, punto 3), e 6 aprile 2000, causa C-256/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2487, punto 31).

18 — V. sentenza Commissione/Grecia, citata, punto 29.

19 — Dispositivo della lettera di diffida SG (98) D/5656 della Commissione, del 10 luglio 1998 (pag. 3).

20 — Dispositivo del parere motivato SG (98) D/11906, del 17 dicembre 1998 (pag. 5).

34. Ai sensi di una consolidata giurisprudenza, nell'ambito del procedimento per inadempimento in forza dell'art. 169 del Trattato, spetta alla Commissione stabilire l'esistenza dell'inadempimento assertedo e

fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica dell'esistenza di tale inadempimento²¹.

35. Risulta inoltre dalle sentenze pronunciate dalla Corte che se «gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale per la scelta delle (ZPS), ciò non toglie che la classificazione di dette zone si opera secondo taluni criteri ornitologici, determinati dalla direttiva»²². Tra i criteri di cui è necessario tener conto figurano la presenza di uccelli elencati nell'allegato I della direttiva sugli uccelli e la qualifica di un habitat come zona umida²³. Ne deriva che gli Stati membri sono tenuti a classificare come ZPS tutti i siti che, in applicazione dei criteri ornitologici, risultano essere i più idonei tenuto conto della conservazione delle specie di cui trattasi²⁴.

36. Quanto ai criteri scientifici pertinenti di cui gli Stati membri devono tener conto per operare tale selezione, occorre inoltre sottolineare che la direttiva sugli uccelli non riconosce valore giuridico a nessuna fonte scientifica in particolare. Ne deriva che gli

Stati membri sono liberi di produrre tutti gli elementi scientifici probatori che hanno loro consentito di selezionare i siti presenti sul loro territorio conformi ai requisiti dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli²⁵.

37. Infine, secondo la Corte, in uno spirito di leale cooperazione, conformemente al dovere di ogni Stato membro, derivante dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), spetta agli Stati membri facilitare l'adempimento del compito generale della Commissione, che deve vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato nonché di quelle adottate dalle istituzioni in forza di quest'ultimo²⁶.

38. È alla luce di tali principi che occorre valutare se la Repubblica di Finlandia sia venuta meno o no all'obbligo previsto dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli non avendo fornito alla Commissione, entro il termine enunciato nel parere motivato, l'elenco completo delle ZPS.

39. La Commissione contesta alla Repubblica di Finlandia di non aver menzionato tutti i siti che, in applicazione dei criteri ornitologici e sul fondamento di studi

21 — V., in particolare, sentenze 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 6); 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1719, punto 40), e 25 novembre 1999, causa C-96/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-8531, punto 36).

22 — V., in particolare, sentenze 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4221, punto 26), e 19 maggio 1998, Commissione/Paesi Bassi, citata, punto 60.

23 — Sentenza 2 agosto 1993, Commissione/Spagna, citata, punto 26.

24 — Sentenza 19 maggio 1998, Commissione/Paesi Bassi, citata, punto 62.

25 — Ibidem, punto 69.

26 — V., in particolare, sentenza 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773, punto 85).

scientifici affidabili, risultano essere i più idonei sotto il profilo della conservazione delle specie di cui trattasi. Il suo addebito verte quindi sul valore qualitativo dei siti scelti da tale Stato. Essa cita, ad esempio, le torbiere di Kemihara che sono registrate come siti che devono essere classificati come ZPS tanto nel rapporto BirdLife 1997 che nell'opera IBA 2000.

40. Il solo fatto che tale sito figuri nel rapporto BirdLife 1997 non prova che esso deve necessariamente essere classificato come ZPS dalla Repubblica di Finlandia. L'efficacia probatoria di tale rapporto non è quindi inconfutabile²⁷. Tuttavia, risulta dal procedimento, e non viene contestato, che tale rapporto è stato redatto da un ente internazionale che raggruppa società di ornitologia, in collaborazione con la direzione finlandese dell'ambiente ed esperti della protezione degli uccelli. Pertanto non gli può essere negato qualsiasi valore scientifico.

41. Inoltre, lo stesso governo finlandese osserva che il sito delle torbiere di Kemihara, che non figurava nell'elenco delle ZPS finlandesi adottato dal Consiglio dei ministri, il 20 agosto 1998, ha costituito oggetto di una decisione particolare del Korkein hallinto-oikeus²⁸. Infatti, tale giudice avrebbe disposto il rinvio della causa

al Consiglio dei ministri per 4 siti tra i quali quello delle torbiere di Kemihara, che non figurava nel progetto Natura 2000²⁹.

42. Inoltre, occorre constatare che la Repubblica di Finlandia, pur contestando l'efficacia probatoria di tale rapporto, non rimette in discussione il suo valore scientifico né fornisce elementi scientifici contrari. Occorre anche rilevare che, secondo le autorità finlandesi, tutti gli elementi scientifici probatori sarebbero stati presentati al Korkein hallinto-oikeus nell'ambito dei ricorsi proposti in diritto interno. Tuttavia, tali elementi non sono stati presentati alla Commissione o alla Corte³⁰. Così, le autorità finlandesi non hanno consentito alla Commissione di verificare che gli obblighi enunciati all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli erano stati rispettati.

43. Infine, la Repubblica di Finlandia, pur contestando il secondo addebito, riconosce che l'elenco delle ZPS proposto può essere modificato in esito ai ricorsi presentati contro la decisione del Consiglio dei ministri dinanzi al Korkein hallinto-oikeus. In altri termini, siti figuranti su tale elenco potranno essere ritirati o aggiunti sul-

29 — V. controricorso del governo finlandese, punto 31.

30 — Sebbene la Corte abbia espressamente chiesto al governo finlandese di produrre i documenti che precisano i criteri scientifici che hanno consentito di giustificare la scelta e la delimitazione dei siti interessati ai fini della loro classificazione come ZPS, i documenti prodotti dal governo finlandese non fanno riferimento alle fonti scientifiche sulle quali esso si sarebbe fondato per effettuare la sua scelta.

27 — V. la giurisprudenza citata al paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

28 — V. paragrafo 22 delle presenti conclusioni.

l'elenco delle ZPS finlandesi che sarà definitivamente adottato. Deriva da quanto precede che l'elenco delle ZPS proposto dalle autorità finlandesi non può essere considerato come esaustivo alla scadenza del termine fissato nel parere motivato.

V — Sulle spese

44. Risulta dalle precedenti osservazioni che, non avendo proceduto alla classificazione completa delle ZPS previste dalla direttiva sugli uccelli entro la scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica di Finlandia è venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva sugli uccelli.

45. In forza dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica di Finlandia, quest'ultima, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

VI — Conclusione

46. Per i motivi in precedenza esposti, propongo alla Corte di:

1) dichiarare che la Repubblica di Finlandia, non avendo proceduto alla classificazione completa e definitiva delle zone di protezione speciale, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in quanto membro della Comunità europea, conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici;

2) condannare la Repubblica di Finlandia alle spese.