

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
6 maart 2003 *

In zaak C-240/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Paasivirta en R. B. Wainwright als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Fins.

betreffende een beroep tot vaststelling dat de Republiek Finland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1), door na te laten de specialebeschermingszones volledig en definitief aan te wijzen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, R. Schintgen, C. Gulmann (rapporteur), F. Macken en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 28 februari 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 april 2002,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 15 juni 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Republiek Finland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1; hierna: „vogelrichtlijn”), door na te laten de specialebeschermingszones volledig en definitief aan te wijzen.

De vogelrichtlijn

- 2 Artikel 4, leden 1, 2 en 3, van de vogelrichtlijn bepaalt:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden specialebeschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

In dat verband wordt gelet op

- a) soorten die dreigen uit te sterven;

- b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

- c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

- d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als specialebeschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

3. De lidstaten zenden de Commissie alle nuttige gegevens, zodat zij de geëigende initiatieven kan nemen voor de coördinatie die nodig is om te bereiken dat de zones bedoeld in lid 1, enerzijds, en in lid 2, anderzijds, een samenhangend geheel vormen dat voldoet aan de eisen inzake bescherming van de soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is.”

De precontentieuze procedure

- 3 Bij brief van 11 oktober 1996 hebben de Finse autoriteiten de Commissie gegevens verstrekt over 15 als specialebeschermingsgebieden (hierna: „SBZ's”) aangewezen gebieden met een totale oppervlakte van 967 km².

- 4 Op 10 juli 1998 heeft de Commissie de Republiek Finland een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij laatstgenoemde verwijt, artikel 4, leden 1, 2 en 3, van de vogelrichtlijn niet te hebben nageleefd. In die brief werd vastgesteld dat de lijst van SBZ's die de betrokken lidstaat de Commissie op 11 oktober 1996 had toegezonden, kennelijk onvolledig was en niet voldeed aan de vereisten van de vogelrichtlijn. Die brief gaf bepaalde nauwkeurige voorbeelden van als SBZ's aan te wijzen gebieden, zoals de venen van Kemihaara.

- 5 Bij brief van 9 oktober 1998 heeft de Finse regering de Commissie meegedeeld dat de Finse ministerraad op 20 augustus 1998 een besluit had genomen inzake het Finse Natura 2000-project, overeenkomstig richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde

flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrictlijn”). Dat besluit (hierna: „besluit van de ministerraad”) bevatte de lijst van de overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn aangewezen SBZ’s.

- 6 In diezelfde brief werd opgemerkt dat het besluit van de ministerraad, dat bij brief van 3 september 1998 voorlopig aan de Commissie was meegedeeld, ter kennis van de Commissie zou worden gebracht na het verstrijken van de termijn waarin de Finse wet inzake besluiten van de ministerraad voorziet, dat wil zeggen op zijn vroegst in november 1998. De Finse regering beklemtoonde bovendien dat de aan de Commissie te bezorgen lijst van SBZ’s tevens de zones aangaf die het voorwerp waren van beroep bij een nationale rechterlijke instantie en die bijgevolg pas na een uitspraak daarover als SBZ’s in Natura 2000 konden worden opgenomen. Aan het einde van die brief werd gepreciseerd dat de venen van Kemihaara niet waren opgenomen in het voorgestelde Natura 2000-programma.
- 7 Bij brief van 15 december 1998 heeft de Finse regering verklaard dat binnen de beroepstermijn ongeveer 850 verzoeken waren ingediend bij de Korkein hallinto-oikeus (Finland), strekkende tot wijziging van 610 verschillende punten van het besluit van de ministerraad. Een groot aantal beroepen strekte tot correctie van het besluit op meerdere punten. Dienaangaande preciseerde de Finse regering dat zij zich de mogelijkheid voorbehield om de aan de Commissie toegezonden lijst van tot het Natura 2000-netwerk behorende zones te wijzigen overeenkomstig de uitspraak van de geadieerde nationale rechter. Wat de Europese Unie betreft, had hogervermeld besluit bijgevolg geen betrekking op de gebieden ter zake waarvan beroep was ingesteld. De door de vogelrichtlijn voorziene SBZ’s konden dan ook pas in dat netwerk worden opgenomen na een uitspraak van de Korkein hallinto-oikeus die opname van die gebieden mogelijk maakte.
- 8 Bij brief van 17 december 1998 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies gezonden waarin zij uiteenzet dat de aanwijzing door de Finse autoriteiten

van bepaalde gebieden als SBZ's ontoereikend was, althans dat die autoriteiten haar geen volledige lijst van als zodanig aan te wijzen gebieden hadden verstrekt, noch de nodige geografische gegevens in dat verband. Volgens de Commissie had de Republiek Finland, gelet op de beschikbare wetenschappelijke gegevens, ten minste de 91 gebieden die in het BirdLife-verslag van 1997 (hierna: „BirdLife-verslag”) waren aangemerkt als gebieden die voor het behoud van de vogelstand van belang waren (het gaat hier om „Important Bird Areas”; hierna: „IBA's”), als SBZ's moeten aanwijzen. Slechts 12 van die gebieden zijn als SBZ's aangewezen. De Commissie heeft opnieuw beklemtoond dat met name de venen van Kemihara niet als SBZ waren aangewezen, hoewel genoemd verslag dat gebied vermeldt.

- 9 Bij brief van 23 december 1998 hebben de Finse autoriteiten de Commissie het besluit van de ministerraad meegedeeld, dat onder meer een lijst bevatte van 439 SBZ's met een totale oppervlakte van ongeveer 2,81 miljoen ha.

- 10 Dat besluit preciseert evenwel dat, wat de Europese Gemeenschap betreft, het Finse voorstel geen betrekking heeft op de zones die het voorwerp zijn van beroep. Voor de door de vogelrichtlijn voorziene SBZ's betekent een en ander dat de aan de Commissie overgelegde lijst van SBZ's de gebieden aangeeft ter zake waarvan bij de Korkein hallinto-oikeus beroep is ingesteld en die bijgevolg pas in Natura 2000 als SBZ's kunnen worden opgenomen na een uitspraak van genoemde rechterlijke instantie die opname in dat netwerk mogelijk maakt.

- 11 Bij brief van 11 februari 1999 hebben de Finse autoriteiten op het met redenen omklede advies van de Commissie geantwoord. Zij hebben met name opgemerkt dat de voor opname in Natura 2000 voorgestelde SBZ's op basis van wetenschappelijke criteria waren afgebakend. Die brief bevestigde bovendien dat het besluit van de ministerraad, gelet op de ertegen ingestelde beroepen, geen kracht van wet had.

- 12 Bij brief van 19 maart 1999 aan de Commissie hebben de Finse autoriteiten gepreciseerd dat zelfs wat de SBZ's betreft ter zake waarvan geen specifiek beroep was ingesteld, het besluit van de ministerraad kon worden gewijzigd ingevolge rechterlijke uitspraken op beroepen op grond van vormgebreken.

Het beroep

- 13 De Commissie verwijt de Republiek Finland dat zij de SBZ's in de eerste plaats niet definitief en in de tweede plaats niet volledig heeft aangewezen.

Het bezwaar dat de SBZ's niet definitief zijn aangewezen

Argumenten van partijen

- 14 De Commissie voert aan dat de lijst van als SBZ's aangewezen gebieden die de Finse autoriteiten haar op 23 december 1998 hebben toegezonden, niet definitief is, aangezien zij kan worden gewijzigd na de uitspraak op de momenteel bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige beroepen. De Republiek Finland heeft bijgevolg artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn geschonden. Bovendien heeft de Commissie geen definitieve lijst van de op het Finse grondgebied gelegen SBZ's ontvangen en dus niet de nodige maatregelen kunnen treffen om een samenhangend geheel te vormen, zoals artikel 4, lid 3, van voormelde richtlijn voorschrijft.

- 15 De Finse regering erkent dat zij de definitieve lijst van SBZ's bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn niet had overgelegd. Op die datum was het besluit van de ministerraad immers nog niet in werking getreden wegens de ertegen ingestelde beroepen. Niettemin betwist zij dat die vertraging de verwezenlijking van de doelstellingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en de voortzetting van de werkzaamheden van de Commissie heeft geschaad. De Finse autoriteiten hebben de Commissie bij brief van 18 december 1998, dat wil zeggen vóór het verstrijken van genoemde termijn, de gegevens verstrekt over alle door hen op basis van de habitatrichtlijn voorgestelde zones en over alle op basis van de vogelrichtlijn aangewezen SBZ's. Die inlichtingen, waarvan kennis is gegeven door middel van het formulier dat is voorgeschreven in beschikking 97/266/EG van de Commissie van 18 december 1996 betreffende het informatieformulier voor als Natura 2000-gebied voorgestelde gebieden (PB 1997, L 107, blz. 1), voldoen derhalve aan de vereisten van artikel 4, lid 3, van de vogelrichtlijn.

Beoordeling door het Hof

- 16 Artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn legt de lidstaten de verplichting op, de gebieden die naar aantal en oppervlakte het meest geschikt zijn voor de instandhouding van de in bijlage I bij die richtlijn genoemde soorten, als SBZ's aan te wijzen (zie arrest van 19 mei 1998, Commissie/Nederland, C-3/96, Jurispr. blz. I-3031, punt 55). Ingevolge artikel 4, lid 2, dienen de lidstaten tevens als SBZ's aan te wijzen de broed-, rui- en overwinteringsgebieden van geregeld voorkomende trekvogels die niet in die bijlage zijn vermeld, alsmede de rustplaatsen in hun trekzones (zie in die zin arresten van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punten 14 en 15, en 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, C-374/98, Jurispr. blz. I-10799, punt 16).

- 17 In casu wordt niet betwist dat bepaalde gebieden die voorkomen op de lijst van SBZ's in het besluit van de ministerraad, als SBZ's moesten worden aangewezen op grond van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn.
- 18 Het staat vast dat, aangezien het besluit van de ministerraad op de datum van het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn nog niet van kracht was wegens de beroepen die ertegen waren ingesteld, die gebieden niet definitief als SBZ's waren aangewezen.
- 19 Een virtuele aanwijzing van gebieden als SBZ's, zoals die voortvloeit uit het besluit van de ministerraad, dat naar gelang van de uitspraak op de ertegen ingestelde beroepen kan worden gewijzigd, kan evenwel niet worden beschouwd als een geldige uitvoering van de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn op de lidstaten rustende verplichting tot aanwijzing.
- 20 Voorts kan het ontbreken van een definitieve aanwijzing van de betrokken gebieden als SBZ's de Commissie beletten, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de vogelrichtlijn de passende initiatieven te nemen voor de coördinatie die nodig is om te bereiken dat de SBZ's een samenhangend geheel vormen.
- 21 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Republiek Finland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn, door na te laten bepaalde gebieden die voorkomen op de lijst van SBZ's in het besluit van de ministerraad, definitief als SBZ's aan te wijzen. Bijgevolg is het beroep van de Commissie op dit punt gegrond.

Het bezwaar dat de lijst van SBZ's onvolledig is

Argumenten van partijen

- 22 De Commissie brengt in herinnering dat het BirdLife-verslag, opgesteld in samenwerking met de Finse directie voor het leefmilieu en voorgesteld om de lijst van IBA's vast te stellen, met betrekking tot het Finse grondgebied 96 zones telde die in aanmerking kwamen voor opname op de lijst van SBZ's. De Republiek Finland heeft evenwel slechts 69 van die zones aangewezen. Inzonderheid de venen van Kemihaara, die in het BirdLife-verslag als een zone van internationaal belang zijn geklasseerd, komen niet voor op de lijst in het besluit van de ministerraad. Die venen hebben ornithologische waarde omdat zij een van de nestgebieden van de in bijlage I bij de vogelrichtlijn opgesomde soorten zijn. Dat dit gebied alsmede 17 andere voor het behoud van de vogelstand belangrijke gebieden niet zijn vermeld als door die lidstaat voorgestelde SBZ's, bewijst dat de Finse autoriteiten bij de aanwijzing van de SBZ's geen rekening hebben gehouden met wetenschappelijke criteria.
- 23 De Commissie voegt hieraan toe dat het BirdLife-verslag voor wat de lijst van Finse IBA's betreft, is gestaafd door het in 2000 gepubliceerde boek over de IBA's in Europa, getiteld „Important Bird Areas in Europe”, Volume 1: Northern Europe, *BirdLife Conservation Series N^o 8*, BirdLife International 2000. Gelet op de Europese dimensie van die inventarisatie van IBA's en de wetenschappelijke waarde ervan, had de Republiek Finland, zo zij die inventarisatie wilde betwisten, wetenschappelijke bewijzen moeten aandragen. Ondanks verzoeken in die zin door de Commissie, hebben de Finse autoriteiten evenwel geen elementen naar voren gebracht op grond waarvan kan worden nagegaan of zij zich bij de keuze van als SBZ's aan te wijzen gebieden hebben gebaseerd op wetenschappelijke criteria. Het is hoe dan ook duidelijk dat gebieden met grote ornithologische waarde niet als SBZ's zijn aangewezen.

24

De Finse regering voert in de eerste plaats aan dat zij zich bij het opstellen van de lijst van Finse SBZ's heeft gebaseerd op de wetenschappelijke criteria van de vogelrichtlijn. Zij wijst er in dat verband op dat zij de Commissie, door middel van het in beschikking 97/266 voorziene formulier, volledige gegevens heeft verstrekt over de criteria op basis waarvan zij de SBZ's heeft gekozen. Bovendien preciseert zij dat de Korkein hallinto-oikeus in de zomer van het jaar 2000 uitspraak heeft gedaan op alle beroepen die tegen het besluit van de ministerraad waren ingesteld. Die rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat de criteria voor de keuze en de afbakening van de SBZ's van ecologische aard waren, zoals de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn vereisen. Zij is tot deze conclusie gekomen na grondig onderzoek van elk beroep en na te hebben geverifieerd dat bedoeld besluit, voor wat betreft elke zone en de afbakening daarvan, berust op de juiste feiten en wetenschappelijk onderbouwde studies over de ecologische waarde van de gebieden. Na afloop van dat onderzoek heeft de Korkein hallinto-oikeus:

- de beroepen toegewezen betreffende 50 zones, waaronder 18 in het besluit van de ministerraad vermelde SBZ's;

- wijziging gelast van de afbakening van 4 SBZ's en, voor 14 andere SBZ's, de zaak opnieuw verwezen naar de ministerraad opdat deze die zones naar gelang van het geval zou vergroten dan wel verkleinen, en

- de zaak opnieuw naar de ministerraad verwezen voor 4 gebieden die niet in Natura 2000 zijn vervat. Het betreft hier de venen van Kemihaara en de gebieden van Karunginjärvi, Peuralamminneva en Korpoo Långviken.

- 25 In de tweede plaats betoogt de Finse regering dat het BirdLife-verslag geen wetenschappelijk bewijsmiddel is op basis waarvan kan worden beoordeeld of de Republiek Finland de meest geschikte gebieden in de zin van artikel 4 van de Vogelrichtlijn als SBZ's heeft aangewezen. Om te beginnen was dat verslag niet volledig op de datum van het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, zodat niet zeker was of alle zones die er als IBA's in werden voorgesteld op internationaal niveau zouden worden bevestigd, noch of BirdLife Finland, een orgaan waarbij de Finse ornithologische verenigingen zijn aangesloten, andere gebieden zou voorstellen. Voorts lenen de criteria die zijn gehanteerd om bedoelde zones als IBA's voor te stellen, zich niet goed voor een beoordeling van de Finse vogelfauna en zijn vergissingen begaan bij de telling van exemplaren van beschermde vogelsoorten. Tot slot ontbreken bepaalde zones in het BirdLife-verslag, ofschoon zij, ook op internationaal niveau, belangrijk zijn voor de vogelfauna.
- 26 De Finse regering concludeert op dit punt dat zij haar keuze van SBZ's niet alleen op het BirdLife-verslag kon baseren, tenzij een definitieve en op internationaal niveau goedgekeurde lijst van IBA's voorhanden was geweest.
- 27 In de derde plaats voert de Finse regering aan dat de lijst van Finse SBZ's slechts ontoereikend zou zijn indien het aantal en de oppervlakte van de als SBZ's aangewezen gebieden kennelijk lager zouden liggen dan het aantal en de oppervlakte van de gebieden die als meest geschikt worden beschouwd voor de instandhouding van de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde vogelsoorten. De Finse autoriteiten hebben evenwel een groter aantal gebieden en een grotere totale oppervlakte als SBZ's aangewezen dan die waarin de in 1989 gepubliceerde inventarisatie van IBA's of de in het BirdLife-verslag voorgestelde lijst van IBA's voorzien. Hoe dan ook volgt noch uit artikel 4 van de richtlijn, noch uit de rechtspraak van het Hof, dat de lijst van Finse SBZ's moet stroken met de in het BirdLife-verslag opgesomde lijst van IBA's. Evenmin blijkt uit de rechtspraak dat de Finse autoriteiten wetenschappelijk moeten rechtvaardigen waarom gebieden die zijn opgenomen op die lijst van IBA's, niet voorkomen op de lijst van SBZ's.

Beoordeling door het Hof

- 28 Er zij aan herinnerd dat, op de datum van het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, het besluit van de ministerraad een lijst van SBZ's bevatte die niet alleen niet van kracht was, maar bovendien niet definitief, aangezien die lijst met name door toevoeging of schrapping van gebieden kon worden gewijzigd, zoals de Finse regering heeft opgemerkt.
- 29 In die omstandigheden behoeft het bezwaar van de Commissie niet te worden onderzocht voorzover het is gebaseerd op de omstandigheid dat de lijst van SBZ's die in het besluit van de ministerraad is opgenomen, onvolledig is omdat zij van de 96 gebieden die volgens het BirdLife-verslag voor aanwijzing als SBZ's in aanmerking komen, er slechts 69 als zodanig aanwijst.
- 30 Aangezien op de datum van het verstrijken van bedoelde termijn de betrokken lijst niet van kracht was en evenmin definitief, doch voor wijziging vatbaar, heeft het bezwaar van de Commissie immers geen betrekking op een situatie die op het voor de beoordeling van een eventuele niet-nakoming relevante tijdstip inderdaad bestond.
- 31 Niettemin staat vast dat op bovengenoemde datum in Finland slechts 15 gebieden definitief als SBZ's waren aangewezen. Eveneens staat vast dat die aanwijzing hoe dan ook niet toereikend was, gelet op de verplichtingen die op de Republiek Finland rusten krachtens de vogelrichtlijn, met name artikel 4, leden 1 en 2, daarvan.

- 32 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Republiek Finland, door na te laten de meest geschikte gebieden in de zin van artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn volledig als SBZ's aan te wijzen, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens voornoemde bepalingen op haar rusten. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie op dit punt eveneens worden toegewezen.
- 33 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Republiek Finland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn, doordat zij heeft nagelaten de op haar grondgebied gelegen SBZ's definitief en volledig aan te wijzen.

Kosten

- 34 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Finland in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door na te laten de op haar grondgebied gelegen specialebeschermingszones definitief en volledig aan te wijzen, is de Republiek Finland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

- 2) De Republiek Finland wordt verwezen in de kosten.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 maart 2003.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

J.-P. Puissochet