

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 25 april 2002¹

1. Europeiska gemenskapernas kommission har genom förevarande talan yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409/EEG.² Kommissionen anklagar denna medlemsstat för att inte inom föreskriven tid ha gjort en slutgiltig och fullständig klassificering av särskilda skyddsområden³ som enligt ovannämnda bestämmelser skall omfattas av en sådan klassificering.

3. Enligt artikel 2 i fågeldirektivet skall medlemsstaterna "[m]ed beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå".

4. I artikel 4 i fågeldirektivet behandlas särskilda skyddsåtgärder som i synnerhet skall tillämpas för de arter som nämns i bilaga I och för flyttfåglar, som inte anges i denna bilaga.

I — Tillämpliga bestämmelser

2. I fågeldirektivet behandlas enligt artikel 1.1 första stycket "bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas".

5. I artikeln föreskrivs följande:

"1. För de arter som anges i bilaga I skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets direktiv av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) (nedan kallat fågeldirektivet).

3 — Nedan kallade SSO.

I samband med detta skall hänsyn tas till

- a) utrotningshotade arter,
- b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,
- c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,
- d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna skall som [SSO] i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

3. Medlemsstaterna skall sända all relevant information till kommissionen, så att den kan ta lämpliga initiativ för att uppnå den samordning som är nödvändig för att säkerställa att de områden som anges i punkterna 1 och 2 ovan bildar en sammanhängande helhet som uppfyller behovet av skydd för dessa arter inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.”

II — Förfarandebestämmelser

A — *Det administrativa förfarandet*

6. Den 10 juli 1998 anmodade kommissionen med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) Republiken

Finland att yttra sig angående kommissionens bedömning att denna stat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1, 4.2 och 4.3 i fågeldirektivet. Kommissionen betonade i skrivelsen att de finländska myndigheternas förteckning över SSO av den 11 oktober 1996 var uppenbart ofullständig och att den inte uppfyllde kraven enligt fågeldirektivet. Kommissionen nämnde flera exempel på detta, bland annat torvmossarna i Kemihaara, vilka enligt kommissionen borde ha klassificerats som SSO i enlighet med de kriterier som anges i artikel 4 i fågeldirektivet.

7. Den finländska regeringen besvarade skrivelsen med anmodan den 9 oktober 1998, varvid den underrättade kommissionen om att det finländska statsrådet den 20 augusti 1998 hade beslutat avseende den finländska propositionen Natura 2000⁴, i enlighet med direktiv 92/43/EEG.⁵ Detta

4 — Nedan även kallat statsrådets beslut.

5 — Rådets direktiv av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 13, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet). Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. För detta ändamål föreskrivs i direktivet att ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden (nedan kallade SBO) skall inrättas med beteckningen Natura 2000. Detta nät skall bestå av områden med de livsmiljöer som finns förtecknade i bilaga I och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga II, liksom av SSO, och skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus för de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde (artikel 3.1 i livsmiljödirektivet). Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljöer och habitat för de arter som anges i punkt 1. För detta ändamål skall medlemsstaten utse områden och SSO med beaktande av de mål som nämns, nämligen att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av de berörda livsmiljöerna inom dess territorium (artikel 3.2 i livsmiljödirektivet).

beslut innehöll en förteckning över 439 SSO som utsetts i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, vars totala yta uppgick till ungefär 2,81 miljoner hektar. Regeringen tillade att statsrådets beslut, som provisoriskt tillställts kommissionen i skrivelse av den 3 september 1998, skulle komma att delges kommissionen efter den frist för att väcka talan mot statsrådets beslut som föreskrivs i den finska lagstiftningen, med andra ord tidigast i november 1998. Regeringen uppgav också att torvmossarna i Kemihaara inte omfattades av lagförslaget avseende Natura 2000.

8. Den 15 december 1998 informerades kommissionen av den finländska regeringen om att cirka 850 ansökningar med begäran om ändringar avseende 610 olika punkter hade inkommit till Korkein hallinto-oikeus⁶ inom den överklagandetid som föreskrivs i den finländska lagstiftningen. Den finländska regeringen förbehöll sig därför rätten att i enlighet med hur HFD avgjorde ansökningarna, ändra förteckningen över Natura 2000-områden som tillställts kommissionen. Regeringen gjorde gällande att det finländska lagförslaget följaktligen inte avsåg de områden som var föremål för HFD:s prövning. De SSO som avses i fågeldirektivet kunde med andra ord inte upptas i Natura 2000-området förrän målen vid HFD hade avgjorts.

6 — Högsta förvaltningsdomstolen i Finland (nedan kallad HFD).

9. Kommissionen lämnade ett motiverat yttrande i skrivelse av den 17 december 1998, där den ansåg att den inte hade erhållit någon fullständig förteckning över SSO med nödvändig geografisk information. Kommissionen uppmanade Republiken Finland att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet. Enligt kommissionen skulle Republiken Finland med hänsyn till tillgängliga vetenskapliga fakta ha SSO-klassificerat åtminstone 91 områden, som pekats ut i rapporten *Bird-Life 1997*⁷ som områden som på global eller europeisk nivå var viktiga för bevarandet av fåglar.⁸ Kommissionen gjorde emellertid gällande att Republiken Finland endast hade SSO-klassificerat tolv av områdena i denna rapport. Kommissionen betonade ånyo att torvmossarna i Kemihaara inte hade SSO-klassificerats, trots att de nämndes i 1997 års IBA-förslag.

10. Den 23 december 1998 tillställde den finländska regeringen kommissionen ånyo statsrådets beslut. Regeringen upprepade de argument som anförts i svaret av den 15 december 1998 på kommissionens anmodan, och vidhöll den ståndpunkt som angivits i svaret.

11. Den 11 februari preciserade den finländska regeringen i sitt svar på kommissionens motiverade yttrande, att gränserna

7 — Även kallad 1997 års BirdLife-rapport eller 1997 års IBA-förslag.

8 — Important Bird Areas (viktiga fågelområden, nedan kallade IBA).

för de SSO som föreslagits ingå i Natura 2000-området hade fastställts på grundval av vetenskapliga kriterier. Den bekräftade dessutom att statsrådets beslut ännu inte var slutgiltigt, och att det inte skulle träda i kraft förrän samtliga mål vid HFD hade avgjorts.

12. Enligt kommissionen var detta svar inte tillräckligt för att fastställa att Republiken Finland hade fullgjort de skyldigheter som följer av de omtvistade bestämmelserna i fågeldirektivet, och den beslutade därför att väcka förevarande talan.

B — Parternas yrkanden

13. Kommissionens ansökan inkom till domstolens kansli den 15 juni 2000.

14. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

enligt artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, vilka skyldigheter åligger den i egen- skap av medlem i Europeiska gemen- skapen, genom att inte göra en full- ständig och slutgiltig klassificering av särskilda skyddsområden, och

- förplikta Republiken Finland att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Den finländska regeringen har erkänt att den inte tillställde kommissionen den slutgiltiga förteckningen över SSO inom den tid som föreskrivits i det motiverade yttrandet. Regeringen har emellertid bestridit att detta dröjsmål har lett till någon skada vid förverkligandet av målsättning- arna i fågeldirektivet och livsmiljödirekti- vet eller för kommissionens fortsatta arbe- te. Den finländska regeringen har yrkat att domstolen skall

- fastställa att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning i den mån den har åberopat arbetet *Important Bird Areas in Europe*, utgivet år 2000, till stöd för påståendet att det har skett en överträdelse,
- fastställa att kommissionens påståen- den avseende avgränsningen av torv- mossarna i Kemihäara inte kan tas upp till sakprövning,

- ogilla kommissionens talan avseende påståendet att de särskilda skydds- områdena inte är tillräckliga, och

- förplikta kommissionen att ersätta rät- tegångskostnaderna.

III — Kommissionens grunder och Repu- bliken Finlands argument

A — *Första grunden. Förteckningen över SSO som antagits av den finländska re- geringen är inte slutgiltig (åsidosättande av artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet)*

1. Kommissionens argument

16. Kommissionen har påpekat att förteck- ningen som den erhöll från de finländska myndigheterna den 23 december 1998 inte var slutgiltig, eftersom den kunde komma att ändras till följd av de ansökningar som var föremål för HFD:s prövning. Därigenom åsidosatte Republiken Finland bestämmelserna i artikel 4.1 och 4.2 i

fågeldirektivet. Kommissionen har desutom angett att den inte har kunnat vidta de åtgärder för att skapa en sammanhängande enhet som föreskrivs i artikel 4.3 i direktivet, på grund av att den inte på sätt som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 har erhållit förteckningen över finska SSO.⁹

B — Andra grunden. Förteckningen över SSO som antagits av den finländska regeringens är ofullständig (åsidosättande av artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet)

1. Kommissionens argument

2. Republiken Finlands argument

17. Republiken Finland har erkänt att den inte tillställde kommissionen den slutgiltiga förteckningen över SSO inom den tid som föreskrivits i det motiverade yttrandet. Den har emellertid bestridit att detta dröjsmål har lett till någon skada vid förverkligandet av målsättningarna i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet eller för kommissionens fortsatta arbete. Enligt de finländska myndigheterna fick kommissionen emellertid alla uppgifter om de områden som den räknat upp med stöd av livsmiljödirektivet, och alla de SSO som klassificerats enligt fågeldirektivet. Dessa uppgifter lämnades före utgången av den tid som fastställdes i det motiverade yttrandet, i formulär som föreskrivs i beslut 97/266/EG,¹⁰ varför de uppfyller kraven enligt artikel 4.3 i fågeldirektivet.

18. Kommissionen har anklagat Republiken Finland för att inte ha upprättat en fullständig förteckning över SSO. Anklagelsen grundas på 1997 års BirdLife-rapport. I rapporten, som utarbetats i samarbete med Finlands miljöcentral och som lagts fram i syfte att upprätta IBA-förteckningen 2000, uppräknades 96 områden i Finland som förtjänade att tas med i förteckningen över finska SSO. Republiken Finland har emellertid endast klassificerat 69 områden, och det saknas därmed 27 områden som på vetenskapliga grunder har visats ha kvalitativt värde.

19. Kommissionen har nämnt torvmossarna i Kemihaara vilka tagits med i förteckningen i egenskap av en internationellt viktig plats. Det ornitologiska värdet av dessa torvmossor sammanhänger med det faktum att de utgör ett av Finlands bäst lämpade områden för att bevara 22 fågelarter som uppräknas i bilaga I, och som häckar vid dessa mossor.¹¹ Det faktum att denna plats inte nämns bland de SSO som

⁹ — Punkt 24 i kommissionens ansökan.

¹⁰ — Kommissionens beslut av den 18 december 1996 om ett formulär för upplysningar om områden som föreslagits som Natura 2000-områden (EGT L 107, 1997, s. 1).

¹¹ — Kommissionen har även nämnt andra ornitologiskt viktiga områden som särskilt påtalats i 1997 års BirdLife-rapport (se punkt 33 i ansökan).

föreslagits av Republiken Finland, bevisar enligt kommissionen att vetenskapliga kriterier har ignorerats vid klassificeringen av SSO.

20. Kommissionen har påpekat att de delar av 1997 års BirdLife-rapport som avser den finska SSO-förteckningen, bekräftas av det nyligen presenterade arbetet om IBA i Europa.¹² Republiken Finland borde med hänsyn till IBA-inventeringens europeiska dimension och det vetenskapliga värdet därav ha lagt fram vetenskapliga bevis om den avsåg att ifrågasätta inventeringen. Trots att kommissionen begärde att de finländska myndigheterna skulle framlägga sådan bevisning, inkom dessa inte med något som helst stöd för att de grundade sitt urval på vetenskapliga fakta.

tats på grundval av de vetenskapliga kriterier som uppställs i fågeldirektivet. I det avseendet har Republiken Finland påpekat att den gav kommissionen fullständig information om de kriterier som föranlett urvalet av SSO, varvid det formulär som föreskrivs i beslut 97/266 användes. Republiken Finland har också förtydligat att samtliga mål avseende talan mot statsrådets beslut avgjordes av HFD under sommaren år 2000. HFD fann därvid att kriterierna för urval och avgränsning av SSO hade sådan ekologisk karaktär som krävs i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet. HFD kom fram till denna slutsats efter en fördjupad prövning av talan i varje mål, och efter att ha kontrollerat att statsrådets beslut avseende varje område och deras avgränsning grundades på korrekta uppgifter och studier av platsernas ekologiska värde, vilka grundades på tillförlitliga vetenskapliga kunskaper. Denna prövning utmynnade i att HDF

2. Republiken Finlands argument

21. Republiken Finland har bestridit den andra grunden och därvid anfört tre argument.

— biföll talan i mål avseende 50 områden varav 18 områden var SSO som omfattades av statsrådets beslut,

22. För det första har Republiken Finland hävdatt att SSO-förteckningen har upprätt-

— återförvisade ärenden avseende 14 SSO till statsrådet för att dessa skulle utvidgas eller inskränkas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, och

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

— återförvisade ärenden avseende fyra platser som inte förekom i Natura 2000-projektet, nämligen torvmossarna i Kemihaara och Karunkisjön, vilka nämnts i kommissionens ansökan, samt Peuralamminneva och Korppoo Långviken.

behövde motivera varför SSO-förteckningen avvek från förteckningen över platser som nämndes i 1997 års BirdLife-rapport. I avsaknad av annat hållbart vetenskapligt material kan det finländska förslaget bedömas vara tillräckligt med stöd av kartläggningen i IBA 89.¹³

23. För det andra anser Republiken Finland att 1997-års BirdLife-rapport inte skall tillerkännas något bevisvärde. Denna typ av rapport har nämligen inte något bevisvärde, vare sig enligt artikel 4 i fågeldirektivet eller enligt domstolens praxis. Dessutom kan rapporten inte anses ha varit slutgiltig innan den fastställts på internationell nivå. Rapporten blev emellertid inte slutgiltig förrän efter utgången av den tidsfrist som fastställts i det motiverade yttrandet. På grund härav kan kommissionen inte åberopa detta inofficiella dokument inom ramen för förevarande fördragsbrotttalan.

Enligt Republiken Finland är under alla omständigheter 1997 års IBA-förslag inte användbart för utvärderingen av den finska fågelfaunan. Republiken Finland har följaktligen hävdatt att jämförelsen mellan finska SSO och områden som upptagits i förteckningen i rapporten inte i sig bevisar att förteckningen över finska SSO inte uppfyller kraven i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Av detta följer enligt Republiken Finland att den inte uttryckligen

24. För det tredje har den finländska regeringen hävdatt att det följer av domen i målet kommissionen mot Nederländerna,¹⁴ att en medlemsstat endast kan anklagas för att ha åsidosatt bestämmelserna i artikel 4 i fågeldirektivet, om det har visats att medlemsstaten har SSO-klassificerat områden vars antal och storlek uppenbart understiger de områden som anses mest lämpade för bevarandet av de ifrågavarande arterna. Den finländska regeringen har emellertid hävdatt att den SSO-klassificerade fler områden med en större total yta än vad som föreskrivs i kartläggningen i IBA 89 och i 1997 års IBA-förslag. Enligt regeringen följer det av vad som anförts ovan att kommissionen inte har förebringat erforderlig bevisning i enlighet med domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna. Därmed skall den andra anmärkningen inte tillmätas någon betydelse.

13 — I denna kartläggning uppräknas ett färre antal platser än vad som är fallet i kartläggningen i 1997 års IBA-förslag.

14 — Dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna (REG 1998, s. I-3031).

IV — Bedömning

A — Första grunden. Förteckningen över SSO som antagits av den finländska regeringens är inte slutgiltig (åsidosättande av artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet)

25. Enligt fast rättspraxis skall "förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet".¹⁵

26. Enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet skall medlemsstaterna SSO-klassificera de områden som med hänsyn till antal och yta är mest lämpade för att bevara de arter som nämns i bilaga I till detta direktiv. I artikel 4.2 i fågeldirektivet föreskrivs samma skyldigheter när det gäller regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I. För detta ändamål före-

skrivs i artikel 4.2 i fågeldirektivet att medlemsstaterna skall lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

27. Det framgår av handlingarna i målet att de finska myndigheterna inte slutgiltigt hade antagit den förteckning över SSO som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet vid utgången av den tidsfrist som fastställts i det motiverade yttrandet. Detta har inte bestridits av Republiken Finland.

28. Däremot har Republiken Finland bestritt talan i den mån den avser att artikel 4.3 i fågeldirektivet har åsidosatts. Enligt Republiken Finland har kommissionen inte förebringat någon bevisning för att den förra inte kunde vidta åtgärder för att skapa en sammanhängande enhet enligt artikel 4.3 i fågeldirektivet på grund av att den berörda medlemsstaten inte hade iakttagit de skyldigheter som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i detta direktiv.

29. Jag anser att det saknas skäl att pröva huruvida artikeln har åsidosatts, eftersom frågan enligt min bedömning inte är anhängiggjord vid domstolen.

15 — Se särskilt domar av den 11 september 2001 i mål C-67/99, kommissionen mot Irland (REG 2001, s. I-5757), punkt 36, mål C-71/99, kommissionen mot Tyskland (REG 2001, s. I-5811), punkt 29, mål C-220/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-5831), punkt 33, och dom av den 17 januari 2002 i mål C-394/00, kommissionen mot Irland (REG 2002, s. I-581), punkt 12, och av den 7 mars 2002 i mål C-29/01, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-2503), punkt 11.

30. Enligt artikel 19 i protokollet om EG-stadgan för domstolen och artikel 38.1 c

och 38.1 d i domstolens rättegångsregler skall ansökan varigenom talan väcks vid domstolen innehålla uppgift om tvisteföremålet och en kort framställning av grunderna för talan, samt sökandens yrkanden.

31. Enligt domstolens praxis skall kommissionen i varje ansökan som inges enligt artikel 169 i fördraget ange de exakta anmärkningar som domstolen skall pröva, samt ange de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa anmärkningar grundas på.¹⁶ Domstolen har likaså funnit att i enlighet med artikel 38.1 c i rättegångsreglerna kan en prövning av om talan är välgrundad endast ske utifrån yrkandena i den ansökan varigenom talan väcks.¹⁷ Enligt domstolen är det nämligen tänkbart att kommissionen i mål som anhängiggörs med stöd av artikel 169 i fördraget, vilka alltid föregås av ett administrativt förfarande, kan vilja avstå från att begära prövning av vissa anmärkningar som framställts i den formella underrättelsen eller i det motiverade yttrandet.¹⁸

32. I förevarande fall skall det beaktas att kommissionen i den formella underrättelsen¹⁹ och i det motiverade yttrandet²⁰ uttryckligen har anklagat Republiken Fin-

16 — Se särskilt dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-4747), punkt 28.

17 — Se särskilt dom av den 25 september 1979 i mål 232/78, kommissionen mot Frankrike (REG 1979, s. 2729; svensk specialutgåva, volym 4, s. 505), punkt 3, och av den 6 april 2000 i mål C-256/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-2487), punkt 31.

18 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 29.

19 — Innehållet i kommissionens formella underrättelse SG (98) D/5636 av den 10 juli 1998 (s. 3).

20 — Innehållet i det motiverade yttrandet SG (98) D/11906 av den 17 december 1998 (s. 5).

land för att ha åsidosatt bestämmelserna i artikel 4.3 i fågeldirektivet, men att det i ansökan som inkom till domstolens kansli den 15 juni 2000 inte har yrkats fastställelse av detta åsidosättande. För det fall kommissionen händelsevis skulle ha nämnt överträdelsen av denna bestämmelse i skälen till ansökan, har den ändock inte styrkt detta påstående med några rättsliga eller faktiska omständigheter. Jag drar därför slutsatsen att kommissionen inte har åberopat denna anmärkning vid domstolen.

33. Av det ovan anförda följer att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, genom att inte inom den tidsperiod som föreskrivits i det motiverade yttrandet göra en fullständig klassificering av de SSO som föreskrivs i nämnda direktiv.

B — Andra grunden. Förteckningen över SSO som antagits av den finländska regeringen är ofullständig (åsidosättande av artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet)

34. Enligt fast rättspraxis åligger det kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 169 i fördraget bevisa det påstådda fördragsbrottet, och förse domstolen med

de uppgifter som behövs för att kontrollera om fördragsbrott föreligger.²¹

35. Av domstolens domar framgår också att även om "medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om valet av [SSO], skall klassificeringen av dessa ske i enlighet med vissa ornitologiska kriterier som fastställs i direktivet".²² Bland kriterierna som skall beaktas finns förekomsten av fåglar som uppräknas i bilaga I till fågeldirektivet, och kvalificeringen av livsmiljön som våtmarksområde.²³ Härav följer att medlemsstaterna är skyldiga att som SSO klassificera varje område som med tillämpning av ornitologiska kriterier förefaller vara det mest lämpade för bevarandet av de ifrågasvarande arterna.²⁴

36. När det gäller de relevanta vetenskapliga kriterierna som medlemsstaterna måste beakta när de gör detta urval, skall det dessutom betonas att ingen specifik vetenskaplig källa tillerkänns rättslig betydelse enligt fågeldirektivet. Härav följer att med-

lemsstaterna fritt kan åberopa alla vetenskapliga fakta med bevisvärde som beaktats vid urvalet av områden på deras territorium och som uppfyller kraven i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.²⁵

37. Slutligen ankommer det enligt domstolen på medlemsstaterna att i en anda av lojalt samarbete, och i enlighet med varje medlemsstats skyldighet enligt artikel 5 i fördraget (nu artikel 10 EG), underlätta kommissionens allmänna uppgift, som är att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och av de bestämmelser som institutionerna antagit med stöd av fördraget.²⁶

38. Med ledning av dessa principer skall det avgöras huruvida Republiken Finland har underlåtit att uppfylla skyldigheten i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, genom att inte inom den tid som föreskrivits i det motiverade yttrandet, ge kommissionen en fullständig SSO-förteckning.

39. Kommissionen har anklagat Republiken Finland för att inte ha tagit med alla områden som med tillämpning av de ornitologiska kriterierna och på basis av till-

21 — Se särskilt dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 6, av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-1719), punkt 40, och av den 25 november 1999 i mål C-96/98, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-8531), punkt 36.

22 — Se särskilt dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-4221), punkt 26, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 60.

23 — Domen av den 2 augusti 1993 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 26.

24 — Domen av den 19 maj 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 62.

25 — *Ibidem*, punkt 69.

26 — Se särskilt dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkt 85.

förlitliga vetenskapliga studier framstår som de mest lämpade för bevarandet av arterna i fråga. Anklagelsen bygger alltså på de kvalitativa värden som kännetecknar de områden som staten valt ut. Som exempel nämns torvmossarna i Kemihaara vilka upptagits i förteckningar, såväl i 1997 års BirdLife-rapport som i arbetet IBA 2000, över områden som skall SSO-klassificeras.

40. Enbart omständigheten att detta område förekommer i 1997 års BirdLife-rapport bevisar inte att Republiken Finland absolut måste SSO-klassificera området. Rapportens bevisvärde kan med andra ord ifrågasättas.²⁷ Dock har det framkommit under förfarandet, och detta har inte bestridits, att rapporten har utarbetats av en internationell sammanslutning bestående av ornitologföreningar, i samarbete med Finlands miljöcentral och fågelskyddsexperten. Rapporten kan alltså inte anses helt sakna vetenskapligt värde.

41. Den finländska regeringen har dessutom själv påpekat att området med torvmossarna i Kemihaara, som inte förekommer i den förteckning över finska SSO som fastställts av statsrådet den 20 augusti 1998, var föremål för ett särskilt beslut från HFD.²⁸ Denna domstol återförvisade nämligen ärendet till statsrådet i fråga om

fyra områden, däribland torvmossarna i Kemihaara som inte omfattades av Natura 2000-projektet.²⁹

42. Dessutom kan det konstateras att samtidigt som den finländska regeringen bestrider rapportens bevisvärde, har den inte ifrågasatt rapportens vetenskapliga värde och inte heller presenterat några vetenskapliga fakta som motsäger rapporten. Det skall också erinras om att de finska myndigheterna har uppgivit att HFD har beretts tillgång till samtliga vetenskapliga bevis under handläggningen av målen enligt den inhemska lagstiftningen. Dessa omständigheter har emellertid inte lagts fram för kommissionen eller domstolen.³⁰ På grund härav har de finländska myndigheterna inte låtit kommissionen kontrollera huruvida skyldigheterna i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet har beaktats.

43. Slutligen har Republiken Finland, som bestrider den andra grunden som anförts mot den, medgivit att den föreslagna SSO-förteckningen kan komma att ändras när talan mot statsrådets beslut i målen vid HFD har avgjorts. Områden som förekommer på denna förteckning kan med andra ord komma att strykas eller läggas till på den förteckning över finska SSO som slut-

29 — Se punkt 31 i den finska regeringens svaromål.

30 — Visserligen har domstolen uttryckligen begärt att den finländska regeringen skall inkomma med handlingar med uppgifter om vilka vetenskapliga kriterier som motiverat urvalet och avgränsningen av berörda områden vid SSO-klassificeringen av dessa, men de handlingar som den finländska regeringen har inkommit med innehåller inte någon hänvisning till de vetenskapliga källor som urvalet har baserats på.

27 — Se den rättspraxis som nämnts i punkt 36 i förevarande förslag till avgörande.

28 — Se punkt 22 i detta förslag till avgörande.

giltigt antas. Av det ovan anförda följer att den SSO-förteckning som föreslagits av de finländska myndigheterna inte kan anses ha varit uttömmande vid utgången av den tidsfrist som fastställts i det motiverade yttrandet.

V — Rättegångskostnader

44. Av vad som anförts ovan framgår att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, genom att inte inom den tidsperiod som föreskrivits i det motiverade yttrandet göra en fullständig klassificering av de SSO som föreskrivs i nämnda direktiv.

45. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Finland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Finland har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

VI — Förslag till avgörande

46. Mot bakgrund av vad som ovan angivits föreslår jag att domstolen skall

- 1) fastställa att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, vilka åligger denna stat i egenskap av medlem i Europeiska gemenskapen, genom att inte göra en fullständig och slutgiltig klassificering av särskilda skyddsområden, och
- 2) förplikta Republiken Finland att ersätta rättegångskostnaderna.