

Causa C-474/19

**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia**

Data di deposito:

18 giugno 2019

Giudice del rinvio:

Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen (Sverige)
(Tribunale di primo grado di Vänersborg, competente in materia di
ambiente, Svezia)

Data della decisione di rinvio:

13 giugno 2019

Ricorrente:

Società svedese per la conservazione della natura in Härryda
Associazione ornitologica di Göteborg

Resistente:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Consiglio di amministrazione
della contea di Västra Götaland)

U.T.B.

Oggetto del procedimento principale

Ricorso presentato da due organizzazioni senza scopo di lucro avverso la decisione del consiglio di amministrazione provinciale di non adottare misure di esecuzione in relazione ad una comunicazione di disboscamento per una zona forestale contenente habitat di una serie di specie animali protette ai sensi della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE.

Oggetto e fondamento normativo della domanda pregiudiziale

La domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, relativa all'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 93/43 e dell'articolo 5 della direttiva 2009/147.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 5 della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, debba essere interpretato nel senso che debba essere disapplicata una prassi nazionale secondo la quale il divieto riguarderebbe soltanto le specie elencate nell'allegato 1 della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, specie minacciate ad un certo livello o da una diminuzione a lungo termine nell'entità della popolazione.
- 2) Se i termini «uccidere/perturbare/distruggere», di cui all'articolo 5, lettere da a) a d), della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e all'articolo 12, lettere da a) a c), della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, debbano essere interpretati nel senso che debba essere disapplicata una prassi nazionale secondo la quale, qualora la misura sia diretta ad uno scopo manifestamente diverso dall'uccisione o dalla perturbazione delle specie (ad esempio, misure forestali o destinazione dei terreni), il divieto è subordinato all'insorgere del rischio di incidere negativamente sullo stato di conservazione della specie attraverso la misura in questione.

Le questioni sub 1) e 2) sono formulate, in particolare, alla luce dei seguenti elementi:

- il fatto che l'articolo 5 della direttiva 2009/147 (in prosieguo: la «direttiva Uccelli») faccia riferimento alla protezione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, paragrafo 1, allo stesso modo in cui l'articolo 1, lettera m), della direttiva 1992/43 (in prosieguo: la «direttiva Habitat») definisce gli «esemplari»;
- il fatto che lo stato di conservazione delle specie sembra essere stato aggiornato solo nell'ambito della questione relativa alla deroga di cui all'articolo 16 della direttiva Habitat (la deroga presuppone l'inesistenza di altra soluzione soddisfacente e di pregiudizio per il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle popolazioni delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale) o dell'articolo 9 della direttiva Uccelli (potendo la deroga risultare eventualmente compatibile con la direttiva medesima, poiché

l'articolo 2 obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per mantenere la popolazione delle specie di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali).

- 3) Nel caso in cui la questione sub 2) debba essere risolta nel senso che qualsiasi danno di livello diverso da quello individuale debba necessariamente far scattare l'applicazione del divieto de quo, se la valutazione debba essere quindi effettuata secondo una qualsiasi delle seguenti tabelle o ad uno dei seguenti livelli:
 - a. una determinata parte geograficamente definita della popolazione, quale definita alla lettera a), ad esempio attraverso i confini della contea, dello Stato membro o dell'Unione europea;
 - b. la popolazione locale interessata (biologicamente isolata da altre popolazioni della specie);
 - c. la metapopolazione ¹ interessata;
 - d. l'intera popolazione della specie nella parte della regione biogeografica attuale dell'area di ripartizione della specie.
- 4) Se i termini «distruggere/deteriorare», per quanto riguarda la zona di nidificazione di cui all'articolo 12, lettera d), della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, debbano essere interpretati nel senso che debba essere disapplicata qualsiasi prassi nazionale per effetto della quale, qualora la funzionalità ecologica continuativa (FEC) presso l'habitat della specie interessata in un'area specifica, malgrado le misure precauzionali, vada perduta, con lesioni, distruzione o deterioramento, direttamente o indirettamente, in quanto tale o cumulativamente, a livello di uno degli organismi di cui alla questione n. 3, il divieto si concretizzi ove lo stato di conservazione della specie interessata rischi il deterioramento.
- 5) Qualora la questione sub 4) debba essere risolta, anche parzialmente, in senso negativo, vale a dire che il pregiudizio debba essere valutato, ai fini del divieto, a un livello diverso da quello dell'habitat nella singola area, se la valutazione debba avvenire secondo una delle seguenti tabelle o ad uno dei seguenti livelli:

¹ Per metapopolazioni s'intende l'insieme di popolazioni parziali che hanno tra loro deboli contatti, in cui talune popolazioni parziali si estinguono mentre altre si rafforzano e lo spazio occupato dalle popolazioni estinte può essere ricolonizzato dalle popolazioni occupanti gli spazi vicini.

- a. una determinata parte geograficamente definita della popolazione, quale definita alla lettera a), ad esempio attraverso i confini della contea, dello Stato membro o dell'Unione europea;
- b. la popolazione locale interessata (biologicamente isolata da altre popolazioni della specie);
- c. la metapopolazione interessata;
- d. l'intera popolazione della specie nella parte della regione biogeografica attuale dell'area di ripartizione della specie.

Con le questioni pregiudiziali sub 2) e 4), il Mark- och miljöödomstol chiede se la rigorosa tutela contenuta nelle direttive cessi di essere applicabile alle specie per le quali l'obiettivo della direttiva (stato di conservazione soddisfacente) sia stato raggiunto.

Normativa e giurisprudenza dell'Unione invocate

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, articolo 12 e allegati 2, 4 e 5 (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7);

Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, articolo 5 e allegati da 1 a 3 (GU 2010, L 20, pag. 7);

Orientamenti della Commissione europea sulla rigorosa protezione delle specie di animali della Comunità in conformità della direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali (versione finale, febbraio 2007);

Sentenza del 30 gennaio 2002, Commissione/Grecia, (C-103/00, EU:C:2002:60);

Sentenza del 18 maggio 2006, Commissione/Spagna (C-221/04, EU:C:2006:329);

Sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia, (C-342/05, EU:C:2007:341);

Sentenza del 9 giugno 2011, Commissione/Francia, (C-383/09, EU:C:2011:369);

Sentenza del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia, (C-504/14, EU:C:2016:847);

Sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 237);

Conclusioni nella causa C-6/04, Commissione/Regno Unito, EU:C:2005:372;

Conclusioni nella causa C-221/04, Commissione/Spagna, EU:C:2005:777.

Normativa nazionale e giurisprudenza dei giudici nazionali

Legge sulle foreste (1979:429);

Codice dell'ambiente (1998:809), capitolo 8, sezione 1;

Ordinanza sulla protezione delle specie (2007:845), sezione 4, allegato 1;

Regolamenti dell'Agenzia forestale e consulenza generale (SKFS 2011:7), modificati da SKSFS 2013:2;

Agenzia svedese per la tutela dell'ambiente, «Manuale dell'ordinanza sulla protezione delle specie», 2009:2, edizione 1, aprile 2009;

Sentenza del Mark- och miljööverdomstol nel procedimento M 11317-14

Sentenza del Mark- och miljööverdomstol nel procedimento M 9914-15

Sentenza del Mark- och miljööverdomstol nel procedimento M 10104-17

Breve esposizione dei fatti e procedimento principale

- 1 Il procedimento riguarda una relazione di disboscamento all'Agenzia delle foreste per una zona forestale nel comune di Härryda. La notifica riguarda l'abbattimento finale, il che significa che tutti gli alberi vengono rimossi, ad eccezione di un loro limitato numero che andrebbe mantenuto conformemente all'orientamento dell'Agenzia delle foreste.
- 2 Nella zona forestale hanno il loro habitat le seguenti specie di uccelli: il picchio rosso minore (*Dryobates minor*), il gallo cedrone (*Tetrao urogallus*), il falco pecchiaiolo (*Pernis apivorus*), l'astore (*Accipiter gentilis*) e il regolo comune (*Regulus regulus*). L'area della *Rana arvalis* si trova parimenti nella zona. È probabile che tali specie beneficino dell'area per la loro riproduzione e che l'abbattimento degli alberi, in funzione del momento in cui si svolge il ciclo di vita di ciascuna specie, comporti la perturbazione o l'uccisione di esemplari. Le uova presenti nella zona al momento dell'abbattimento degli alberi saranno distrutte.
- 3 L'Agenzia delle foreste, in qualità di autorità di controllo, ha fornito orientamenti specifici sulle precauzioni da prendere e ha ritenuto, a condizione che gli orientamenti vengano seguiti, che i tagli non violino alcuno dei divieti previsti dall'ordinanza sulla protezione delle specie, che costituisce l'atto di recepimento nel diritto svedese della rigorosa tutela delle specie di cui alla direttiva 92/43 e alla direttiva 2009/147. Le misure precauzionali indicate dall'Agenzia delle foreste non sono giuridicamente vincolanti, ma costituiscono solo raccomandazioni.
- 4 La Società svedese per la conservazione della natura in Härryda e l'associazione ornitologica di Göteborg (in prosieguo, congiuntamente: le «associazioni»)

chiedevano, il 17 gennaio 2018, al consiglio d'amministrazione della contea di Västra Götaland (che costituisce l'autorità di controllo della contea in base al regolamento sulla protezione delle specie) (in prosieguo: il «consiglio di amministrazione della contea») di agire in base alla relazione di disboscamento e agli orientamenti specifici dell'Agenzia forestale svedese. Le associazioni hanno sostenuto che, malgrado gli orientamenti forniti dall'Agenzia forestale, il disboscamento ha violato i divieti sanciti dal regolamento sulla protezione delle specie.

- 5 Il consiglio di amministrazione della contea ha rilevato che non era necessario alcun esame della deroga dal regolamento sulla protezione delle specie. Ciò implica che il consiglio di amministrazione della contea ha ritenuto che le misure non fossero contrarie ai divieti previsti dal regolamento sulla protezione delle specie, a condizione che fossero adottate le precauzioni espresse negli orientamenti specifici.
- 6 Le associazioni hanno impugnato presso il giudice del rinvio la decisione del consiglio di amministrazione della contea di non adottare alcun provvedimento di vigilanza. La principale richiesta delle associazioni è che il giudice del rinvio annulli la decisione del consiglio di amministrazione della contea.

Principali argomenti delle parti

Le associazioni

- 7 I punti di partenza per le prove e le valutazioni delle attività riguardanti specie protette devono essere basati sulle esigenze di specie per gli habitat, il nutrimento, la protezione e i contatti con altre specie. Nel caso di prove e valutazioni, occorre tenere conto degli impatti cumulativi delle diverse attività nei loro effetti cumulativi.
- 8 Nella zona disboscata vi è un numero elevato di specie protette. È evidente che la silvicoltura non è esclusa dalla protezione delle specie. Ciò risulta sia da prassi nazionali (sentenza del Mark- och miljööverdomstol nel procedimento M 9914-15) sia dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia, C-441/17) concernente la silvicoltura e la presenza di specie di uccelli che sono considerate prioritarie ai sensi della direttiva 2009/147. Non è consentita la distruzione intenzionale o il danneggiamento, conformemente alla direttiva 2009/147, di zone di riproduzione delle specie di uccelli specificamente designate, dei loro nidi e delle uova. Inoltre tali volatili non possono essere disturbati durante l'allevamento e la riproduzione.
- 9 Nelle vicinanze si trovano sei tipi diversi di habitat, compreso il tipo «foresta West taiga» (9010), che indica valori naturali molto elevati. West taiga non presenta uno stato di conservazione soddisfacente e il trend di tale tipo naturale, in base all'ultima relazione ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 92/43, è negativo. Il disboscamento che viene effettuato oggi ha un forte impatto sugli habitat delle

specie protette e sulle loro condizioni di vita. Un disboscamento crescente ridurrà gli habitat di un gran numero di specie protette.

- 10 Nel caso delle valutazioni sulla deroga, l'impatto delle misure su uno stato di conservazione soddisfacente per la popolazione locale e regionale è ponderato in termini di danno o di deterioramento della costante funzione ecologica di un habitat naturale. Va osservato, inoltre, che non è ammesso neppure un deterioramento graduale. Ciò vale anche per la costante funzione ecologica di una regione. La valutazione deve prendere in considerazione anche gli effetti cumulativi e utilizzare il principio di precauzione. Inoltre, gli habitat delle specie sono protette anche quando non sono utilizzate dalla specie e le valutazioni sulla protezione delle specie, come indicato in precedenza, devono essere svolte e testate individualmente.
- 11 Gli orientamenti dell'agenzia forestale non contengono informazioni sulla presenza di specie protette all'interno della zona da disboscare né contengono indicazioni di eventuali restrizioni nel periodo durante il quale possono essere attuate le misure forestali.

Il consiglio d'amministrazione della contea

- 12 Nel caso degli uccelli selvatici, solo le specie identificate con B nell'allegato 1 dell'ordinanza sulla protezione delle specie, e che quindi sono d'interesse per l'Unione, devono essere inserite in zone di protezione e di conservazione speciali, riguardanti le specie elencate in rosso nonché le specie la cui popolazione è diminuita di oltre il 50% nel corso degli ultimi 30 anni (o di tre generazioni), secondo la valutazione dell'inventario svedese della nidificazione degli uccelli e che ricadono nei divieti previsti dal regolamento sulla protezione delle specie.
- 13 Se lo scopo della misura è manifestamente diverso dall'uccisione o dalla perturbazione delle specie e, ad esempio, consiste nell'attuazione di misure forestali, è ragionevole che vi sia il rischio di alterare lo stato di conservazione delle specie facendo sorgere il divieto (v., in particolare, sentenza del Mark- och Miljööverdomstol nella causa M 11317-14).
- 14 Per quanto riguarda il divieto di danneggiamento o di distruzione delle zone di riproduzione o di riposo degli animali, non sussiste il principio dell'intenzionalità. Il divieto si pone solo se lo stato di conservazione delle specie in questione è a rischio di deterioramento. In senso favorevole a tale interpretazione può essere richiamata, inter alia, la sentenza del Mark- och Miljööverdomstol nella causa M 11317-14, in cui, secondo il consiglio di amministrazione della contea, tale giudice attribuisce grande importanza al fatto che l'impatto si è verificato in un settore importante («area centrale»). Un'applicazione che ignori il rischio di impatto sullo stato di conservazione andrebbe in molti casi oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo della protezione delle specie. Depongono a favore di tale soluzione le condizioni rigorose per la concessione di deroghe (si veda, tra l'altro, la sentenza del Mark- och Miljööverdomstol nel procedimento M 1713-13).

e la nota orientativa della Commissione n. 5), il che significa che le misure che fanno sorgere il divieto non possono, di norma, essere attuate.

- 15 La valutazione globale, da parte del consiglio di amministrazione, relativa alla circostanza in cui il divieto, di cui alla sezione 4 (4) p) del regolamento sulla protezione delle specie, debba essere applicato, consiste nel fatto che una perdita (per lesione, distruzione o deterioramento) della costante funzione ecologica dell'habitat della specie interessata produca il danno o la distruzione previsti in tale disposizione. Al tempo stesso, tuttavia, è necessario, ai fini del sorgere del divieto, un rischio di effetti negativi sullo stato di conservazione delle specie.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 16 Le sezioni 4 (1) e 2 (p) dell'ordinanza sulla protezione delle specie sanciscono i divieti di cui all'articolo 12 della direttiva 92/43 e all'articolo 5 della direttiva 2009/147. Ai sensi della sezione 14 dell'ordinanza sulla protezione delle specie, il consiglio d'amministrazione della contea può, caso per caso, concedere una deroga al divieto previsto nella sezione 4. Nella specie, il consiglio d'amministrazione della contea ha rilevato che il disboscamento de quo non richiede una deroga, il che significa che, a parere del consiglio d'amministrazione medesimo, il divieto di cui alla sezione 4 dell'ordinanza sulla protezione delle specie non è applicabile. Il consiglio d'amministrazione della contea si è a tal fine richiamato alle decisioni emesse dal Mark- och miljööverdomstol.
- 17 Il Mark- och miljööverdomstol, nella sentenza pronunciata nella causa M 11317-14, ha ritenuto ragionevole subordinare l'applicabilità dei divieti di cui alle sezioni 4 (1) e 2 (p) dell'ordinanza sulla protezione delle specie alla sussistenza del rischio di incidere sullo stato di conservazione delle specie protette nella zona interessata laddove sia evidente che l'obiettivo dell'attività non sia quello di uccidere o distruggere le specie animali. A parere del Mark- och miljööverdomstol, l'impatto dell'attività sullo stato di conservazione delle specie interessate non dev'essere valutato soltanto all'interno della regione biogeografica pertinente, ma anche a livello locale. Secondo il Mark- och miljööverdomstol, una limitazione di tale valutazione deve essere svolta con riferimento al tipo di specie di cui trattasi. Nella causa sottoposta al Mark- och miljööverdomstol, l'attività de qua avrebbe comportato la distruzione dei luoghi di riproduzione di esemplari di specie rigorosamente protette ai sensi della direttiva 92/43 venissero distrutti. Il Mark- och miljööverdomstol ha autorizzato tali attività aggiungendovi misure di salvaguardia sotto forma di innovazione della riproduzione della specie in questione nella parte della popolazione della regione settentrionale di Gotland. Il Mark- och miljööverdomstol ha rilevato che le garanzie prevedevano l'inapplicabilità dei divieti di cui alla sezione 4 dell'ordinanza sulla protezione delle specie.
- 18 La questione generale del giudice del rinvio è se la rigorosa tutela prevista dalla direttiva 92/43 cessi di essere applicabile alle specie per le quali sia stato

raggiunto l'obiettivo, perseguito dalla direttiva, consistente in uno stato di conservazione soddisfacente.

- 19 Alla luce dei suesposti rilievi e tenuto conto delle circostanze del caso di specie, il giudice del rinvio solleva una serie di questioni concernenti la compatibilità con il diritto dell'Unione delle prassi nazionali relative alla valutazione dell'obiettivo delle misure e al loro impatto sullo stato di conservazione delle specie protette.
- 20 Il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se sia compatibile con la direttiva 2009/147 imporre, secondo la giurisprudenza nazionale, che una specie figuri nell'allegato 1 di tale direttiva perché ricada nei divieti di cui all'articolo 5 della direttiva, o che, per rientrare in tale divieto, le specie in questione debbano essere minacciate o subire, a qualsiasi livello, un declino a lungo termine della loro popolazione.
- 21 In secondo luogo, il giudice del rinvio si chiede se sia compatibile con l'articolo 12 della direttiva 92/43 e con l'articolo 5 della direttiva 2009/147 la previsione, nella prassi nazionale, del rischio di effetti negativi sullo stato di conservazione delle specie perché una misura, il cui scopo sia chiaramente di non uccidere o distruggere esemplari di specie protette o di distruggere uova di tali specie, sia considerata contraria ai divieti di cui alla sezione 4 dell'ordinanza sulla protezione delle specie.
- 22 In terzo luogo, il giudice del rinvio si chiede se sia compatibile con l'articolo 12, lettera d), della direttiva 92/43 il fatto che, secondo la prassi nazionale, occorra la sussistenza del rischio che lo stato di conservazione di una specie protetta sia pregiudicato perché si applichi il divieto di cui alla sezione 4 dell'ordinanza sulla protezione delle specie, in caso di perdita della funzionalità ecologica continua dell'habitat delle specie interessate in un'unica zona, nonostante l'adozione di misure precauzionali. Questa perdita di funzionalità ecologica continua può essere causata da lesioni, distruzione o deterioramento che possono prodursi direttamente o indirettamente e che possono verificarsi individualmente o cumulativamente.
- 23 Il giudice del rinvio si interroga infine sul livello della valutazione del pregiudizio, qualora essa non debba essere effettuata a livello individuale.