

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 29 gennaio 2004¹

I — Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Raad van State dei Paesi Bassi, concerne l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche² (in prosieguo: la «direttiva habitat»). Oggetto della controversia è il rilascio di licenze di pesca per la pesca meccanica di cuori eduli (*Cerastoderma edule*) nel Waddenzee olandese, una zona di protezione per gli uccelli ai sensi dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici³ (in prosieguo: la «direttiva uccelli»).
2. Il Raad van State intende sapere se la concessione annuale di licenze per la pesca di cuori eduli debba essere considerata quale accordo su un piano o progetto. Ciò implicherebbe la necessità di applicare la procedura per l'autorizzazione di piani o progetti di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat. Per tale ipotesi il Raad van State richiede ulteriori chiarimenti relativi all'applicazione di tale disposizione.
3. In primo luogo esso chiede un chiarimento del rapporto intercorrente tra l'art. 6, n. 3, e l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat il quale contempla l'obbligo generale per gli Stati membri di evitare il degrado e la significativa perturbazione dei siti di Natura 2000. Inoltre esso desidera sapere quando si debba ritenere che un piano o un progetto possa avere incidenze significative su un siffatto sito tali da rendere necessaria l'effettuazione di un'opportuna valutazione tenendo conto degli obiettivi di conservazione del sito medesimo. Il Raad van State chiede altresì se l'autorità competente possa dare il consenso ad un piano o progetto qualora comunque non sussistano evidenti dubbi sull'assenza di incidenze significative.
4. Per l'ipotesi in cui non si sia in presenza di un piano o progetto ai sensi dell'art. 6, n. 3,

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU 1992 L 206, pag. 7.

3 — GU 1979 L 103, pag. 1.

4. Per l'ipotesi in cui non si sia in presenza di un piano o progetto ai sensi dell'art. 6, n. 3,

della direttiva habitat e vada, pertanto, applicato l'art. 6, n. 2, della menzionata direttiva, il Raad van State chiede correlativamente di sapere se sia conforme alle prescrizioni di tale ultima disposizione il rilascio di un'autorizzazione purché comunque non sussistano evidenti dubbi sull'assenza di incidenze significative.

5. Il Raad van State desidera, infine, sapere se i nn. 2 e 3 dell'art. 6 della direttiva habitat abbiano effetto diretto.

II — Contesto normativo

6. Ai sensi dell'art. 4 della direttiva uccelli, gli Stati membri designano zone di protezione speciale per le specie di uccelli elencate nell'allegato I di tale direttiva e per le specie migratrici ivi non menzionate che ritornano regolarmente.

7. L'art. 7 della direttiva habitat prevede che alle suddette zone di protezione speciale si applichino gli obblighi derivanti dall'art. 6, nn. 2, 3 e 4, della direttiva habitat.

8. L'art. 6 della direttiva habitat dispone quanto segue:

«1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli

obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

rappresentano un'importante componente della loro alimentazione. Entrambe le specie sono presenti nel Waddensee tutto l'anno, ma per effetto dell'immigrazione invernale il loro numero raggiunge il culmine in inverno: circa 150.000 edredoni e circa 200.000 beccacce di mare stanziano quindi in questa stagione nel Waddensee.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata (...).

10. Da alcuni decenni nel Waddensee si pratica la pesca dei cuori eduli con i metodi meccanici oggetto della presente controversia. A tal fine si utilizzano reti a strascico dalla forma di gabbie metalliche trascinate sul fondale da una nave. Con una lastra metallica della larghezza di un metro vengono rastrellati nella gabbia gli ultimi quattro-cinque centimetri dello strato superficiale del fondale. Subito davanti alla lama è fissato un tubo, dal quale fuoriesce un potente getto d'acqua, che solleva dal fondale un pulviscolo misto di acqua, sabbia, molluschi ed altri organismi che finisce nella rete. Il contenuto della rete, una volta staccato, viene poi aspirato idraulicamente a bordo.

III — Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

9. Il Waddensee costituisce un habitat importante per molte specie di uccelli. Pertanto, i Paesi Bassi hanno designato la maggior parte del Waddensee olandese quale zona di protezione speciale ai sensi della direttiva uccelli. Nel presente caso interessano specificamente gli edredoni (*Somateria mollissima*) e le beccacce di mare (*Haematopus ostralegus*), in quanto i molluschi

11. Dal 1975 la pesca di cuori eduli nel Waddensee è soggetta a licenza, per evitare una loro cattura in eccesso. Originariamente, in base alla legislazione a tutela della natura, era necessaria una mera dispensa, non legata ad ulteriori condizioni. Dal 1998 per tale attività occorre una licenza da rinnovare annualmente ai sensi dell'art. 12 della Natuurbeschermingswet (legge per la tutela della natura).

12. Su tale fondamento normativo lo Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Segretario di Stato per l'agricoltura, il patrimonio naturale e la pesca) ha rilasciato, nel 1999 e nel 2000, alla Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. (organizzazione cooperativa dei produttori per la pesca di cuori eduli nei Paesi Bassi; in prosieguito: la «PO Kokkelvisserij») una licenza condizionata per la pesca meccanica di cuori eduli nel Waddenzee.

13. Il fondamento normativo di tali licenze è costituito, oltre che dall'art. 12 della legge per la tutela della natura, da ulteriori disposizioni relative all'esercizio della pesca di cuori eduli nel Waddenzee. Ai sensi della «decisione basilare in materia di assetto territoriale del Waddenzee» (Planologische Kernbeslissing Waddenzee; in prosieguito: la «PKB Waddenzee») non potrebbero rilasciarsi licenze qualora, in base alle migliori informazioni disponibili, emergessero evidenti (in olandese: «duidelijke») dubbi sull'assenza di possibili significative conseguenze negative per l'ecosistema.

14. Un decreto del governo del 21 gennaio 1993, la Structuurnota Zee- en kustvisserij — «Vissen naar evenwicht» (nota strutturale in materia di pesca d'alto mare e costiera — «Pesca con equilibrio»); in prosieguito: la «nota strutturale») contiene, tra l'altro, ulteriori linee guida per la pesca di cuori eduli nel Waddenzee. In base al citato decreto in alcune zone del Waddenzee la pesca di cuori eduli è vietata in modo permanente; in anni di scarsità alimentare viene complessivamente riservato agli uccelli il 60 % del loro fabbisogno alimentare medio in forma di

cuori eduli e mitili. Poiché vi è incertezza, a livello scientifico, sulla sussistenza di un rapporto causale tra un'eventuale carenza di molluschi e una moria di edredoni, nell'inverno 1999-2000 tale quota è stata nel frattempo elevata al 70 % per gli anni di scarsità alimentare. La ragione per la quale non viene riservato agli uccelli il 100 % del loro fabbisogno alimentare medio viene giustificata col fatto che gli uccelli utilizzano anche altre fonti di alimentazione (ad esempio tellinidi baltici, spisule, granchi comuni). Dal 1997 è in corso un ampio studio sugli effetti della pesca di molluschi, sulla base dei cui risultati deve orientarsi la futura politica in materia.

15. Le ricorrenti, la Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (in prosieguito: la «Waddenvereniging») e la Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (in prosieguito: la «Vogelbescherming»), due organizzazioni non governative impegnate nella tutela della natura, contestano le licenze rilasciate per gli anni 1999 e 2000.

16. Esse ritengono che la pesca di cuori eduli possa avere incidenze sul Waddenzee quale habitat naturale in considerazione dei seguenti aspetti:

- danni alla qualità del sedimento causati dal mestamento della melma del fondale e dalla perdita di sedimento fine;

- distruzione o ostacolo alla rigenerazione dei banchi di molluschi e delle praterie di crine marino, nonché
 - scarsità di risorse alimentari per gli uccelli per effetto di pesca in eccesso.
- «1) a) Se le nozioni di “piano” o “progetto” di cui all’art. 6, n. 3, della direttiva habitat debbano essere interpretate nel senso che esse comprendono anche un’attività esercitata già da diversi anni, per la quale, tuttavia, in linea di principio ogni anno viene rilasciata una licenza per un periodo limitato, previa valutazione — ogni volta operata ex novo — se ed eventualmente in quali aree del sito tale attività possa essere esercitata.

17. Il Raad van State, sulla scorta delle informazioni e degli studi a sua disposizione, è giunto alla conclusione che il resistente, all’atto del rilascio delle controverse autorizzazioni, ha considerato e valutato i dati scientifici esistenti conformemente alla normativa olandese. Quantunque debbano ancora essere chiariti a fondo gli effetti della pesca di molluschi, tuttavia il resistente, attraverso le restrizioni imposte alla pesca di molluschi, in particolare attraverso la preclusione di ampie zone del Waddensee alla pesca di molluschi e la fissazione di contingenti di pesca correlati al fabbisogno alimentare degli uccelli, avrebbe tenuto nel debito conto il principio di precauzione.

- b) In caso di soluzione negativa della questione sub 1a, se l’attività di cui trattasi debba essere considerata quale “piano o progetto” qualora nel corso degli anni sia aumentata la sua intensità, ovvero tale aumento sia reso possibile dalle licenze.

18. Il Raad van State nutre, tuttavia, dubbi sulla compatibilità di tale modo di procedere con le prescrizioni della direttiva uccelli e della direttiva habitat. Pertanto, esso ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- 2) a) Per il caso in cui dalla soluzione della prima questione risulti che ci si trova in presenza di un “piano o progetto” ai sensi dell’art. 6, n. 3, della direttiva habitat, se l’art. 6, n. 3, di detta direttiva debba essere considerato una specificazione delle disposizioni di cui al n. 2, ovvero una norma speciale con una portata

distinta ed autonoma, ad esempio nel senso che:

i) il n. 2 si riferisce all'uso esistente e il n. 3 ai nuovi piani o progetti, oppure

ii) il n. 2 si riferisce alle misure di gestione mentre il n. 3 ad altri provvedimenti, oppure

iii) il n. 3 si riferisce a piani o progetti e il n. 2 ad attività d'altro tipo.

b) Qualora l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat debba essere considerato una specificazione delle disposizioni di cui al n. 2, se il n. 2 e il n. 3 possano essere applicati cumulativamente.

3) a) Se l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat debba essere interpretato nel senso che si possa già parlare di un "piano o progetto" nel caso in cui una determinata attività possa avere incidenze su un sito (e perciò debba essere effettuata una "opportuna valutazione" per verificare se le incidenze siano "significative"),

oppure se in base a tale disposizione si debba effettuare una "opportuna valutazione" solo qualora si debba ritenere (con sufficiente probabilità) che un "piano o progetto" possa avere incidenze significative.

b) In base a quali criteri si debba valutare se un piano o progetto ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti.

4) a) In sede di applicazione dell'art. 6 della direttiva habitat, in base a quali criteri si debba verificare se si sia in presenza di "opportune misure" ai sensi del n. 2 di tale disposizione, ovvero di una "opportuna valutazione", tenuto conto anche della certezza richiesta per l'accordo su un piano o progetto ai sensi del n. 3.

b) Se le nozioni "opportune misure" e "opportuna valutazione" abbiano un significato autonomo, ovvero se per intenderle correttamente si debba tener conto anche dell'art. 174, n. 2, CE, in particolare del principio di precauzione ivi menzionato.

c) Per il caso in cui si debba tener conto del principio di precauzione menzionato nell'art. 174, n. 2, CE, se ciò implichi che una determinata attività, quale la pesca di cuori eduli di cui trattasi, possa essere autorizzata qualora non vi siano dubbi evidenti sull'assenza di possibili incidenze significative, oppure possa essere autorizzata solo qualora non sussista alcun dubbio sull'assenza di tali incidenze o qualora tale assenza possa essere stabilita con certezza.

una precisazione sulle nozioni di piano e progetto. La soluzione di tale questione mette in azione l'ulteriore analisi della presente controversia. Qualora il rilascio annuale di licenze per la pesca di cuori eduli debba essere considerato quale accordo su un piano o progetto, va infatti applicato l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat.

5) Se l'art. 6, n. 2 e/o n. 3, della direttiva habitat abbia effetto diretto, nel senso che i singoli possono invocare tali disposizioni dinanzi al giudice nazionale e questi, come già stabilito tra l'altro nella (...) sentenza nella causa Peterbroeck⁴, debba accordare la tutela giuridica che deriva per i singoli dall'effetto diretto».

1) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

20. La Waddenvereniging, la Vogelbescherming e, nelle osservazioni scritte, anche la Commissione, ritengono che la decisione annuale relativa alla pesca di molluschi nel Waddensee debba essere considerata quale accordo su un piano o progetto. Le nozioni di piano e progetto andrebbero interpretate estensivamente. In particolare, la Vogelbescherming sostiene sul punto che in ogni autorizzazione viene in rilievo un piano o progetto, mentre, al contrario, la presenza di un piano o progetto non potrebbe essere esclusa dal fatto che non viene richiesta un'autorizzazione. A parere della Commissione si è sempre in presenza di un piano o progetto allorché una determinata attività sia idonea, per sua natura, ad avere incidenze significative su un sito.

IV — Valutazione giuridica

A — *Sulla prima questione: le nozioni di piano o progetto*

19. Con le questioni riportate sub 1a e sub 1 b, il Raad van State desidera ottenere

21. I tre predetti soggetti si basano anche sul fatto che ogni anno occorre decidere ex novo sulla pesca di molluschi, sicché, in linea di principio, sarebbe possibile anche un diniego

⁴ — Sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599).

dell'autorizzazione. La guida della Commissione⁵ farebbe espresso riferimento alla pesca, anche se al riguardo non sarebbe necessaria un'autorizzazione. Le conseguenze della pesca di molluschi potrebbero essere diverse in dipendenza di numerose variabili, in particolare dello sviluppo della popolazione.

22. La Waddenvereniging e la Vogelbescherming rilevano, altresì, che i contingenti di pesca di 10.000 tonnellate, fissati per la prima volta nel 1999, non erano mai stati raggiunti negli anni precedenti. Pertanto, sarebbe stato autorizzato un incremento della pesca di molluschi. La Vogelbescherming richiama, inoltre, una sentenza del Raad van State del 1998, la quale avrebbe comportato che una licenza del tipo in esame venisse rilasciata, per la prima volta, nel 1999. A tal proposito la Vogelbescherming richiama anche la sentenza Kraaijeveld⁶, in base alla quale, nell'ambito della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale⁷, il criterio decisivo per stabilire se si è in presenza di un progetto sarebbe quello dell'importanza del suo impatto sull'ambiente.

23. Anche il governo dei Paesi Bassi pro-pende a favore di un'interpretazione esten-

siva delle nozioni di piano e progetto; d'altra parte — al pari della PO Kokkelvisserij — esso preferisce sapere limitata l'applicazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat ai nuovi piani e progetti. I piani ed i progetti già esistenti al momento della designazione di una zona speciale di conservazione sarebbero soggetti soltanto all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat. Ciò varrebbe per le attività che, come la pesca di molluschi, erano già praticate in passato, indipendentemente dal fatto che ogni anno siano necessarie nuove licenze.

24. Il governo dei Paesi Bassi sottolinea il fatto che la pesca di molluschi non avrebbe alcun effetto di rilievo su zone speciali di conservazione e che pertanto il Waddenzee sarebbe stato designato come tale nonostante la pesca di molluschi. D'altra parte esso ritiene che l'autorizzazione dell'ampliamento di un piano o progetto preesistente — o di un'attività già praticata — potrebbe rappresentare un nuovo piano o un nuovo progetto che dovrebbe essere valutato in base all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, tenendo presenti gli effetti dell'attività fino a quel momento svolta.

25. Solo la PO Kokkelvisserij sostiene che anche nel caso di ampliamento di attività già esistenti non verrebbe in essere un nuovo piano o un nuovo progetto. Del resto essa ritiene che in ogni caso, complessivamente, la pesca di molluschi non sia stata ampliata, ma solo adattata, anno per anno, alle circostanze. Tra il 1980 e il 2000 sarebbe stati pescati, ogni anno, da un minimo di

5 — La gestione dei siti della rete Natura 2000 — Guida all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva «habitat» 92/43/CEE, Lussemburgo, 2000 (in prosieguo: la «guida»).

6 — Sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95 (Racc. pag. I-5403).

7 — Direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), come modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 73, pag. 5).

zero (nel 1991 e nel 1996) ad un massimo di 9,3 milioni di chilogrammi (nel 1998) di cuori eduli. Sette milioni di chilogrammi o più sarebbero stati raccolti negli anni 1980, 1983, 1984, 1988, 1998 e 1999, e meno di 2 milioni di chilogrammi negli anni 1987, 1991, 1996 e 1997. Non potrebbe parlarsi di un incremento, quanto, piuttosto, di una modificazione dei quantitativi di pesca di anno in anno. Le differenze rilevabili da un anno all'altro sarebbero riconducibili esclusivamente alle condizioni di volta in volta presenti, in particolare allo sviluppo della popolazione. Quanto alla biomassa, negli anni 1984, 1985, 1986 e 1990 sarebbero stati raggiunti valori superiori al 20 %, mentre i valori massimi da allora registrati sarebbero pari a circa il 10 %. Tenendo presenti questi dati si potrebbe, quindi, addirittura parlare di una diminuzione dello sfruttamento.

26. Durante l'udienza la Commissione ha richiamato la possibilità che ci si trovi in presenza di un piano di gestione ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva habitat, il quale preveda in tutto o in parte la pesca di molluschi. Solo nel caso in cui una misura eccedesse i limiti di un siffatto piano di gestione si avrebbe a che fare con un piano o progetto, in quanto l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat è espressamente applicabile soltanto alle misure non direttamente connesse o non necessarie alla gestione del sito. Tuttavia, anche in assenza di un piano di gestione, potrebbe parlarsi di un piano o progetto soltanto nel caso in cui il rilascio annuale di licenze per un'attività già praticata facesse riferimento a nuovi elementi, ad esempio nuove tecnologie o un incremento di tale attività.

2) Presa di posizione

27. L'art. 6 della direttiva habitat intende assicurare la conservazione del patrimonio naturale della rete Natura 2000 — cioè il complesso di habitat naturali e di specie nelle varie zone di conservazione. A tal fine il n. 1 di tale articolo prevede misure di conservazione, vale a dire un comportamento attivo. Il n. 2 richiede, in via generale, che si evitino il degrado e le perturbazioni che possano avere conseguenze significative.

28. L'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva habitat contiene specifiche disposizioni relative ai piani e progetti. Ai sensi del n. 3 di norma una misura può essere autorizzata solo qualora non pregiudichi l'integrità di un sito in causa di Natura 2000. Per poter verificare tale aspetto, si deve procedere, all'occorrenza, ad una opportuna valutazione dell'incidenza della misura sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Ai sensi del n. 4, a determinate condizioni è eccezionalmente consentito un pregiudizio dei siti in causa qualora vengano adottate misure compensative. Se non è necessaria una valutazione dell'incidenza, dall'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva habitat non risulta alcuna ulteriore limitazione del corrispondente piano o progetto.

29. I presupposti cui è subordinata l'effettuazione di una valutazione dell'incidenza sono descritti all'art. 6, n. 3, prima frase, della

direttiva habitat. Le nozioni di piano e progetto costituiscono, in questo esame articolato in più stadi, il primo filtro col quale si escludono le misure che non devono essere sottoposte ad una valutazione dell'incidenza. Prima, però, che risulti necessaria una valutazione dell'incidenza, devono essere verificati ulteriori presupposti limitativi, segnatamente la diretta connessione della misura con la gestione del sito, cui fa cenno la Commissione, nonché la possibilità, richiamata nella terza questione pregiudiziale, che la misura abbia un'incidenza significativa sul sito. Ognuno dei predetti criteri ha la propria funzione e la propria ragion d'essere. Le nozioni di piano e di progetto costituiscono innanzi tutto al riguardo un presupposto di natura formale per l'applicazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat. Per come è strutturato l'art. 6, n. 3, prima frase, considerazioni inerenti alla tutela ambientale devono essere effettuate, in linea di principio, solo nei successivi due stadi dell'esame in parola.

30. Un'efficace prevenzione di danni involontari ai siti di Natura 2000 presuppone che possibilmente tutte le misure potenzialmente dannose siano sottoposte alla procedura di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat. Pertanto, le nozioni di piano e di progetto non possono essere interpretate restrittivamente, ma vanno interpretate in maniera estensiva. Ciò è conforme anche al tenore letterale della citata disposizione, che in quasi tutte le versioni linguistiche fa espressamente riferimento a «qualsiasi»⁸ piano o progetto⁹.

31. In questa sede si può prescindere da una dettagliata definizione delle nozioni di piano e di progetto giacché la pesca meccanica dei cuori eduli è stata riconosciuta, al momento della sua prima apparizione, quale piano o progetto, circostanza questa che nessuno dei soggetti che hanno presentato osservazioni mette in dubbio. Tale attività, attesa la sua incidenza su ampie aree dello strato superficiale del fondale marino, in linea di principio può essere paragonata, dal punto di vista degli effetti sull'ambiente, allo sfruttamento delle risorse del suolo. In tale ottica essa potrebbe essere considerata come «altro intervento» e, quindi, come «progetto» ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale.

Tale disposizione definisce il progetto quale realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere, ovvero quale altro intervento sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi gli interventi destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo¹⁰. Pur senza volere trasporre in modo vincolante questa definizione di progetto alla direttiva habitat, essa risulta in ogni caso adeguata ed esauriente nel caso di specie. Nel caso in esame si può prescindere dal fatto che la concessione della licenza si riferisca ad uno o a più progetti o addirittura ad un piano che

8 — Fanno eccezione le versioni in lingua tedesca e portoghese.

9 — In tal senso sulla nozione di piano anche le conclusioni dell'avvocato generale Fenelly, presentate il 16 settembre 1999 per la sentenza nella causa C-256/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2489, paragrafo 33).

10 — La definizione di «piani e programmi» di cui all'art. 2, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 giugno 2001, 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU L 197, pag. 30), invece, non contiene alcuna indicazione sostanziale, ma restringe tale definizione ai soli risultati di determinati procedimenti decisionali.

coordini diversi progetti. Per le conseguenze giuridiche non risultano differenze.

32. Dubbi sulla presenza di un piano o progetto potrebbero, tuttavia, sorgere per il fatto che la pesca dei cuori eduli viene praticata già da molti anni nella forma attuale. Né la nozione di piano, né quella di progetto, tuttavia, impedirebbero di considerare una misura, ripetuta ex novo a scadenze regolari, ogni volta quale piano o progetto a sé stante.

33. Anche nel diritto olandese si ritrova questa concezione. La pesca di molluschi, infatti, non può essere praticata senza la licenza annuale. Essa necessita, pertanto, dell'autorizzazione da parte delle autorità competenti. Ora, la procedura d'autorizzazione per piani e progetti è regolata dall'art. 6, n. 3, della direttiva habitat. Tuttavia, l'applicabilità dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat non può basarsi solo sul fatto che i Paesi Bassi non abbiano rilasciato un'autorizzazione permanente, bensì rinnovino annualmente tale autorizzazione. Se la necessità o meno di una valutazione dell'incidenza dipendesse esclusivamente dal fatto che il diritto nazionale preveda per la misura di volta in volta in questione un'autorizzazione permanente ovvero un'autorizzazione da rinnovare annualmente, si incentiverebbe il rilascio a tempo indeterminato di autorizzazioni che incidono sulle zone di conservazione allo scopo di eludere l'applicazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat.

34. Una siffatta elusione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat non sarebbe, tuttavia, compatibile con il diritto comunitario. Al pari di altre direttive in materia ambientale, la direttiva habitat presuppone che determinate misure siano subordinate ad autorizzazione amministrativa¹¹. A proposito della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale il legislatore ha chiarito tale presupposto in un momento successivo¹².

35. Poiché la direttiva habitat non stabilisce quali siano le attività da autorizzare né con quali forme vadano autorizzate, è in primo luogo compito degli Stati membri emanare disposizioni a tal proposito. Nel determinare i requisiti cui è subordinata l'autorizzazione, essi devono tuttavia tener presente l'eventualità di pregiudizi sui siti di Natura 2000. Le autorizzazioni a tempo determinato, soggette a riesame a scadenze regolari, sono particolarmente indicate qualora gli effetti di volta in volta possibili non possano essere valutati con sufficiente precisione in occasione del rilascio della prima autorizzazione, dipendendo essi invece da circostanze variabili.

11 — V. le sentenze 28 febbraio 1991, causa C-360/87, Commissione/Italia (Racc. pag. I-791, punto 31) e 14 giugno 2001, causa C-230/00, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4591, punto 16), nelle quali la Corte ha dichiarato incompatibili con gli obblighi di valutazione imposti da ulteriori varie direttive sull'ambiente disposizioni relative ad un'autorizzazione tacita o ad un tacito rigetto delle domande di autorizzazione.

12 — V. l'art. 2, n. 1, della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale, introdotto con la direttiva 97/11.

36. La pesca di cuori eduli nel Waddenzee appare come un tipico esempio di attività la cui ammissibilità dovrebbe essere verificata di anno in anno. L'offerta di cuori eduli varia infatti ogni anno in dipendenza delle condizioni climatiche. Non può quindi escludersi che la loro pesca risulti eccessiva¹³. I cuori eduli in inverno costituiscono una fondamentale risorsa alimentare per gli edredoni e le beccacce di mare. È, pertanto, necessario un controllo almeno annuale che coordini lo sfruttamento delle riserve di molluschi con il fabbisogno alimentare degli uccelli. La prassi olandese di rilasciare ex novo annualmente licenze per la pesca di cuori eduli è, pertanto, conforme alle prescrizioni dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat.

37. In via di principio, tuttavia, la necessità — imposta da ragioni di tutela ambientale — di un requisito di autorizzazione non costituisce un presupposto indispensabile per considerare un'attività soggetta ad autorizzazione quale piano o progetto. Di tali valutazioni vi è bisogno solo nell'ipotesi in cui — in assenza tale requisito — vi sia ragione di ritenere che tale attività andrebbe qualificata come piano o progetto.

38. Proprio in caso di misure attuate ripetutamente, questa concezione delle nozioni di piano e progetto non comporta nemmeno oneri sproporzionati. Infatti, se gli effetti di una misura rimangono immutati di anno in anno, nel successivo stadio dell'esame in parola è possibile accertare agevolmente, con

riferimento alle valutazioni effettuate negli anni precedenti, che non vi sono incidenze significative da temere. Per contro, se a causa della variabilità delle circostanze non è possibile tale riferimento, allora non può escludersi — anzi è giustificata — la necessità di effettuare ex novo valutazioni più approfondite.

39. La prima questione deve, pertanto, essere risolta nel senso che le nozioni di piano e progetto di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat comprendono anche un'attività esercitata già da diversi anni, per la quale, tuttavia, in linea di principio ogni anno viene rilasciata una licenza per un periodo limitato.

40. Considerata tale conclusione, non è necessario prendere posizione sulla questione sub 1b, se, cioè, possa far differenza il fatto che l'attività aumenti ovvero che l'autorizzazione renda possibile un aumento. Si noti, tuttavia, che l'ampliamento di un'attività già esistente, che debba essere di per sé considerata quale piano o progetto, in via di principio può essere qualificato come nuovo piano o nuovo progetto. Si dovrebbe, pertanto, verificare se tale ampliamento, da solo o congiuntamente ad altri piani o progetti (compresa l'attività già esistente) possa avere incidenze significative su un sito di Natura 2000. Se del caso si dovrebbero compiere gli ulteriori passi procedurali di cui all'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva habitat.

¹³ — La circostanza che nel Waddenzee olandese i banchi naturali di mitili si siano manifestamente e drasticamente ridotti conferma questa possibilità.

B — *Sulla seconda questione: il rapporto tra l'art. 6, n. 2, e l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat*

41. La seconda questione concerne il rapporto esistente tra l'art. 6, n. 2, e l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat. Il Raad van State desidera sapere quale sia la linea di demarcazione tra le due citate disposizioni e se esse possano essere applicate cumulativamente. Al fine di tracciare tale linea di demarcazione il Raad van State suggerisce le seguenti alternative, e cioè:

- il n. 2 si riferisce all'uso preesistente mentre il n. 3 ai nuovi piani o progetti;
- il n. 2 si riferisce alle misure di gestione mentre il n. 3 ad altri provvedimenti, oppure
- il n. 3 si riferisce a piani o progetti mentre il n. 2 ad attività d'altro tipo.

1) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

42. La Vogelbescherming ritiene che le due disposizioni si distinguano chiaramente per

natura e portata giuridica. Mentre l'art. 6, n. 3, fisserebbe la procedura d'autorizzazione dei progetti con riferimento ad un preciso momento, dal n. 2 scaturirebbe, invece, un obbligo permanente di comportamento attivo per evitare il degrado dei siti.

43. Essa ritiene inadeguate le alternative interpretative proposte dal Raad van State. La prima alternativa farebbe sorgere complesse questioni relative alla distinzione tra piani e progetti nuovi e piani e progetti già esistenti. La seconda alternativa trascurerebbe il fatto che le misure di gestione possono essere di vario tipo e rientrano prioritariamente nella previsione dell'art. 6, n. 1. Inoltre non tutte le misure necessarie per la conservazione dei siti potrebbero essere fondate sull'art. 6, n. 3. La terza alternativa sarebbe corretta nella parte in cui assoggetta i piani e i progetti all'art. 6, n. 3, ma trascurerebbe il fatto che l'art. 6, n. 2, non può essere limitato soltanto ad attività. Anzi, anche i fenomeni naturali potrebbero far sorgere obblighi di agire ai sensi dell'art. 6, n. 2.

44. Secondo la Vogelbescherming e la Waddenvereniging le due citate disposizioni potrebbe essere applicate anche cumulativamente, ad esempio nel caso in cui un progetto, autorizzato ai sensi del n. 3, nonostante le valutazioni della sua incidenza in un momento successivo produca su un sito effetti negativi imprevisi, che rendano

necessaria l'adozione di misure ai sensi del n. 2. A parere della Vogelbescherming non avrebbe, tuttavia, alcun senso applicare anche il n. 2 già in occasione del rilascio di un'autorizzazione ai sensi del n. 3.

ai piani ed ai progetti, mentre il n. 2 riguarderebbe un generale obbligo di evitare degrado e perturbazioni significative. Il n. 2 si riferirebbe ad attività che non presupporrebbero una previa autorizzazione. In nessun caso il n. 3 potrebbe essere considerato una disposizione speciale rispetto al n. 2.

45. Secondo il governo dei Paesi Bassi le due disposizioni mirano entrambe alla conservazione dei siti, mentre il n. 2 si riferirebbe a tutte le misure, il n. 3, invece, soltanto ai nuovi piani e progetti che potrebbero avere incidenze significative sui siti corrispondenti. Per tali nuovi piani o progetti sarebbe espressamente previsto un regime speciale. Un'applicazione cumulativa delle due disposizioni non sarebbe però ragionevole.

2) Presa di posizione

46. La PO Kokkelvisserij rinvia sostanzialmente alle indicazioni fornite dalla Commissione nella sua guida¹⁴. Sulla scorta di queste essa ritiene che i piani ed i progetti vadano valutati alla luce del n. 3, mentre le altre misure alla luce del n. 2. Benché entrambe le disposizioni si riferiscano agli obiettivi di conservazione del sito interessato, sarebbe però esclusa una loro applicazione cumulativa.

48. Gli ambiti d'applicazione del n. 2 e del n. 3 dell'art. 6 della direttiva habitat risultano dal loro tenore letterale. Il n. 2 si riferisce al degrado e alla perturbazione, il n. 3, invece, ai piani e progetti. Una sovrapposizione dei due ambiti d'applicazione non può pertanto essere esclusa.

47. La Commissione, infine, è del parere che il n. 3 abbia un'autonoma portata riferendosi

49. Tuttavia, il n. 3 — eventualmente in combinato disposto con il n. 4 — potrebbe contemplare una disciplina speciale ed esautiva per i piani ed i progetti, con conseguente esclusione dell'applicazione dell'art. 6, n. 2. Ciò avrebbe per conseguenza che i piani ed i progetti, una volta autorizzati ai sensi dell'art. 6, n. 3 o n. 4, non sarebbero più sottoposti ad ulteriori condizioni per quanto attiene alla loro incidenza sulle zone di conservazione.

¹⁴ — Cit. alla nota 5, pagg. 8, 30 e 64.

50. Un importante argomento contro l'applicazione dell'art. 6, n. 2, della direttiva habitat ai piani e progetti sembra desumibile dall'art. 6, n. 4. Se l'art. 6, n. 2, fosse applicabile a piani e progetti autorizzati ai sensi di tale disposizione nonostante il pregiudizio da loro arrecato alle zone di conservazione, allora tale autorizzazione in deroga non comporterebbe alcun effetto pratico. Gli Stati membri sarebbero, infatti, di regola obbligati ad impedire piani e progetti, comportando essi il degrado delle zone di conservazione. Da ciò deve desumersi che l'art. 6, n. 2, non può essere applicato in questi casi. Se si ritiene che i nn. 3 e 4 dell'art. 6 configurino un regime unitario per l'autorizzazione di piani e progetti, sarebbe logico escludere l'applicazione dell'art. 6, n. 2, anche nel caso di un'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 6, n. 3.

51. Da un'applicazione ai piani e progetti dei soli nn. 3 e 4 dell'art. 6 della direttiva habitat discenderebbe un notevole beneficio in termini di certezza del diritto per i promotori dei piani e progetti e per le autorità competenti. In caso di nuovi piani e progetti, infatti, un'autorizzazione validamente rilasciata garantirebbe che considerazioni inerenti alla conservazione del sito non possano più influire sull'attuazione di quanto programmato. Anche per le vecchie approvazioni di piani e di progetti, non ancora rilasciate sulla base della disciplina di cui all'art. 6, n. 3, la loro esistenza non verrebbe messa in forse da eventuali incidenze sulle zone di conservazione.

52. Una siffatta applicazione esclusiva dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat non è, tuttavia, vincolante in base all'economia dell'art. 6. La procedura ordinaria d'autorizzazione previa valutazione dell'incidenza e l'autorizzazione in deroga si trovano pur sempre in differenti numeri dell'art. 6.

53. Inoltre, i piani e progetti autorizzati in base all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat si distinguono radicalmente dai piani e progetti autorizzabili solo in via eccezionale in base all'art. 6, n. 4, della direttiva habitat. Mentre l'autorizzazione ordinaria si basa sul presupposto che un piano o un progetto non pregiudicherà le zone di conservazione in quanto tali, l'autorizzazione in deroga presuppone, invece, proprio un siffatto pregiudizio delle zone di conservazione.

54. Pertanto, anche dopo la conclusione della procedura ordinaria d'autorizzazione di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, deve continuare ad osservarsi l'obbligo generale di cui all'art. 6, n. 2, di evitare il degrado e le perturbazioni significative dovute all'attuazione di un piano o di un progetto.

55. Ciò corrisponde alla specifica funzione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat rispetto all'art. 6, n. 2. Il n. 3 istituisce fondamentalmente una procedura d'autorizzazione che

sfrutta la possibilità di valutare gli effetti di un piano o progetto alla luce degli obiettivi di conservazione della zona di conservazione interessata prima di un eventuale pregiudizio della stessa. Un controllo preventivo, tuttavia, non è incompatibile con l'applicazione della norma generale di protezione di cui all'art. 6, n. 2.

56. Una corretta attuazione delle norme rende superflua, una volta completata la procedura d'autorizzazione di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, la successiva adozione di misure sulla base del n. 2. La valutazione dell'incidenza, infatti, nell'ipotesi ideale, dovrebbe precisamente individuare tutte le incidenze negative che intervengono successivamente. L'autorizzazione potrebbe, pertanto, essere rilasciata solo qualora il piano o il progetto non pregiudichi il sito in quanto tale. Ciò dovrebbe al contempo escludere — secondo un coerente livello di tutela — che si verifichi un degrado o una perturbazione con conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva. In tal modo si garantirebbe nel contempo la pratica efficacia dell'accordo ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, in quanto le conseguenze espressamente consentite con esso non potrebbero fondare una violazione dell'art. 6, n. 2.

57. Tuttavia, dall'art. 6, n. 2, della direttiva habitat deriverebbero conseguenze pratiche in connessione con i progetti e con i piani autorizzati qualora essi — nonostante la

valutazione della loro incidenza — causassero il degrado o significative incidenze. In tale ipotesi lo Stato membro interessato, indipendentemente dal fatto di aver autorizzato la misura, sarebbe obbligato ad adottare le necessarie misure per evitare tali conseguenze.

58. Il predetto obbligo risulta congruo perché altrimenti la consistenza degli habitat e delle specie rientranti nella rete di Natura 2000 potrebbe regredire senza alcuna compensazione. Tale obbligo è, inoltre, giustificato, almeno in relazione ai nuovi piani e progetti, dal fatto che in tali ipotesi gli Stati membri hanno messo in preventivo l'eventualità di una non corretta valutazione dell'incidenza ovvero dell'incertezza scientifica sulle conseguenze della relativa misura. Non è però nemmeno accettabile che la consistenza degli habitat e delle specie venga ridotta per effetto di vecchi piani e progetti ai quali l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat non si applicava ancora per motivi cronologici.

59. La perdurante applicazione dell'art. 6, n. 2, della direttiva Habitat ai piani e progetti sembrerebbe, del resto, in linea con la sentenza della Corte nella causa C-117/00¹⁵. In tale sede la Corte ha dichiarato che l'Irlanda non ha adempiuto gli obblighi derivanti dall'art. 6, n. 2, della direttiva habitat in relazione all'Owenduff-Nephin Beg Complex. Oggetto della causa erano il pascolo intensivo con conseguente erosione e diminuzione della brughiera e il

15 — Sentenza 13 giugno 2002, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5335, punti 22 e segg.).

rimboschimento con conifere. A tal proposito la Corte non ha sollevato il problema dell'eventuale presenza di piani o progetti che avrebbero reso necessaria l'applicazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat con eventuale esclusione dell'applicazione dell'art. 6, n. 2.

60. La seconda questione deve, pertanto, essere risolta nel senso che l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat disciplina la procedura d'autorizzazione di piani e progetti che non pregiudicano l'integrità delle zone di conservazione in causa, mentre l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat — a prescindere dall'approvazione di piani e progetti — impone in modo permanente l'obbligo di evitare il degrado nonché le perturbazioni che potrebbero avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva.

C — Sulla terza questione: la possibilità di un'incidenza significativa

61. Con la terza questione il Raad van State vorrebbe chiarire due presupposti dell'effettuazione della valutazione dell'incidenza ai sensi dell'art. 6, n. 3, prima frase, della

direttiva habitat. Da un lato esso desidera sapere quali requisiti debbano essere posti alla *probabilità* di incidenze significative, e, dall'altro, quando si debba ritenere che una possibile incidenza sia *significativa*.

62. Occorre anzitutto rilevare che la possibilità di una significativa incidenza costituisce principalmente una questione di protezione ambientale che va risolta alla luce delle circostanze del singolo caso di specie. La Corte può, tuttavia, fornire orientamenti.

1) Sulla possibilità di un'incidenza

a) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

63. La Waddenvereniging reputa necessario procedere sempre ad una valutazione dell'incidenza qualora l'assenza di significative incidenze non sia manifestamente esclusa.

64. La Vogelbescherming è contraria a limitare la valutazione dell'incidenza ai soli casi in cui con sufficiente probabilità interverranno significative incidenze: basterebbe,

invece, che siffatte incidenze possano intervenire. Solo con l'effettiva valutazione dell'incidenza si potrebbe stabilire la probabilità di incidenze.

65. La Vogelbescherming intende la questione posta dal Raad van State nel senso che con essa si chiede se già in questo stadio di applicazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat possa essere presa in considerazione la possibilità di misure di attenuazione dei danni. Siffatte misure, tuttavia, potrebbero essere adottate efficacemente soltanto sulla base di una valutazione dell'incidenza. Nel caso di specie già i quesiti formulati da uno studio nazionale tuttora in corso dimostrerebbero che la pesca di cuori eduli potrebbe avere significative incidenze.

66. La Commissione ritiene che, oltre all'idoneità di massima di un piano o progetto ad avere incidenze su un sito, dovrebbe essere sufficientemente probabile anche il verificarsi di significative incidenze. Ciò dovrebbe essere oggetto di una valutazione provvisoria. In base al principio di precauzione, tuttavia, già eventuali dubbi sull'assenza di una siffatta incidenza sarebbero sufficienti a far sorgere l'obbligo di effettuare una valutazione dell'incidenza.

67. Il governo dei Paesi Bassi ritiene che una valutazione dell'incidenza sia necessaria solo qualora risultino sufficientemente probabili significative incidenze. Ciò dovrebbe essere oggetto di una valutazione preliminare.

68. Anche la PO Kokkelvisserij reputa necessaria una valutazione dell'incidenza solo nel caso in cui si possa presumere che il piano o il progetto produrrà significative incidenze.

b) Presa di posizione

69. In relazione al grado di probabilità di un'incidenza significativa il testo della direttiva, nelle varie versioni linguistiche, non risulta univoco. La versione tedesca sembra adottare la formulazione più ampia in quanto essa utilizza il congiuntivo («könnte» — possa) con ciò facendo propendere per la mera possibilità di un'incidenza. Per contro, la versione inglese utilizza una formula assai restrittiva («likely» — probabilmente), che sembra suffragare la tesi di un'elevata probabilità. Le altre versioni linguistiche sembrano muoversi tra questi due poli. Stando al disposto letterale della direttiva, pertanto, non è necessario che un'incidenza si produca con certezza, ma il necessario grado di probabilità rimane imprecisato.

70. Poiché la procedura ordinaria d'autorizzazione è intesa ad evitare che le zone di conservazione subiscano pregiudizi per effetto di piani o progetti, i requisiti di probabilità di un'incidenza non possono essere troppo rigorosi. Se, ad esempio, si escludesse la valutazione dell'incidenza per i piani e i progetti che presentano ad es. solo una probabilità del 10 % di avere incidenze significative, comunque, sul piano statistico, una misura su dieci, che si mantenga

esattamente sotto tale soglia, produrrebbe incidenze significative. Tutte le misure siffatte potrebbero tuttavia essere autorizzate senza ulteriori restrizioni. Un livello di probabilità fissato alla predetta percentuale, pertanto, farebbe temere un degrado strisciante di Natura 2000. Si tenga inoltre presente che la valutazione dell'incidenza dovrebbe anche contribuire ad accertare proprio la probabilità dell'incidenza. Se non è chiaro quale sia il livello di probabilità di determinate incidenze, ciò militerebbe quindi a favore, anziché contro, una valutazione dell'incidenza.

71. In linea di principio, la possibilità di evitare o di ridurre le incidenze non dovrebbe assumere alcun rilievo allorché si tratta di decidere se sia necessario procedere o meno ad una valutazione dell'incidenza. Appare dubbio che siffatte misure possano essere attuate con adeguata precisione senza il fondamento tecnico di un concreto studio sull'incidenza.

72. D'altro lato sarebbe sproporzionato cogliere a motivo ogni immaginabile incidenza per operare una valutazione dell'incidenza. Le incidenze che, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito, appaiono remote, possono essere trascurate. Ciò, tuttavia, può essere valutato e deciso solo di volta in volta nel singolo caso.

73. Il criterio guida in materia deve essere la sussistenza, o meno, di ragionevoli dubbi sull'assenza di significative incidenze. Nel valutare il peso di tali dubbi si dovrà tener

conto, da un lato, della probabilità del danno, ma, dall'altro, anche dell'entità e del tipo di tale danno. Così, in linea di principio, ai dubbi sull'assenza di incidenze irreversibili o di incidenze che colpirebbero specie o habitat particolarmente rari deve essere dato un maggior peso rispetto ai dubbi sull'assenza di incidenze reversibili o transitorie ovvero sull'assenza di incidenze su specie o habitat relativamente diffusi.

74. Pertanto, una valutazione dell'incidenza è sempre necessaria se sussistono ragionevoli dubbi sull'assenza di significative incidenze.

2) Sulla significatività

a) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

75. La Waddenvereniging propone diversi criteri per valutare la significatività. Le conseguenze su altri siti di analoghi interventi programmati e lo sviluppo della popolazione, nel nostro caso la riduzione degli edredoni, potrebbero offrire utili elementi di valutazione. Le dimensioni del sito e del progetto non dovrebbero, invece, essere prese in considerazione, poiché altrimenti parti di zone di conservazione potrebbero di fatto perdere il proprio status di zona protetta.

76. La Vogelbescherming propone di effettuare la valutazione secondo la seguente successione:

- Sono immaginabili incidenze?
- distruggano irreparabilmente una componente vitale dell'ecosistema, che caratterizza il sito e che è essenziale per la sua integrità o per la sua importanza per la coerenza di Natura 2000.

— Sono immaginabili incidenze?

- Le aree sulle quali incidono i piani ed i progetti si sovrappongono alle aree del sito occupate da habitat naturali o da specie protette?
- 78. Anche il governo dei Paesi Bassi desidera evitare una valutazione arbitraria o casuale della significatività e auspica che si tenga conto delle peculiarità del sito interessato, ma anche degli effetti congiunti connessi ad altri piani e progetti.

— In caso di risposta affermativa ad entrambi i precedenti quesiti, si deve verificare se sussista anche il minimo rischio di pregiudicare l'integrità del sito.

79. La PO Kokkelvisserij richiama la guida della Commissione¹⁶ e le incidenze che hanno formulato oggetto della sentenza sulle paludi di Santoña¹⁷. Sarebbero, quindi, necessarie conseguenze percepibili, relativamente gravi, irrimediabili o difficilmente rimediabili. Considerata la complessità delle valutazioni in materia ecologica, la PO Kokkelvisserij è contraria ad una lista tassativa di criteri. Essa ritiene, tuttavia, in ogni caso necessario prendere in considerazione la natura e l'estensione del sito nonché le conseguenze effettive e prevedibili del piano o progetto, in particolare se le incidenze siano di tipo strutturale o transitorio o se siano evitabili con mezzi naturali. Si dovrebbe inoltre tener conto degli obiettivi di conservazione del sito nonché di altre caratteristiche ambientali o di altre conseguenze sull'ambiente.

77. La Commissione è a favore di un'interpretazione obiettiva, che tuttavia tenga conto, in sede applicativa, della specifica conformazione del sito interessato. In particolare, le incidenze sarebbero significative ove:

- rendono impossibile o improbabile la realizzazione degli obiettivi di conservazione, oppure ove

¹⁶ — Cit. nella nota 5, punto 4.4.1, pag. 36 e seg.

¹⁷ — Sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4221).

b) Presa di posizione

80. La limitazione della valutazione dell'incidenza ai piani e progetti che possano avere incidenze significative su una zona di conservazione impedisce inutili valutazioni dell'incidenza. Tale presupposto deve essere sommariamente verificato con una valutazione preliminare, senza anticipare la vera e propria valutazione dell'incidenza.

81. La nozione di significatività si riferisce a due termini di paragone, nella fattispecie il rapporto tra determinate incidenze e una zona di conservazione. La zona di conservazione viene identificata dai suoi obiettivi di conservazione. La gravità dell'incidenza risulta dalla dimensione e dal tipo del possibile danno. In questa sede assumono rilievo la reversibilità delle conseguenze o la possibilità di una loro compensazione, nonché la rarità degli habitat o delle specie colpiti.

82. Tra i soggetti partecipanti soltanto la Commissione ha tentato di determinare in modo più preciso la soglia della significatività. Tuttavia, i criteri da essa indicati — la vanificazione degli obiettivi di conservazione o la distruzione di componenti essenziali del sito — collocano tale soglia molto in alto.

83. La Vogelbescherming e la Waddenvereniging hanno giustamente rilevato, durante l'udienza, che tale parametro non rispecchia

la giurisprudenza della Corte, che si è pronunciata soprattutto in relazione alla direttiva uccelli. Così, dalla sentenza sulla Leybucht si può desumere che ogni riduzione di una zona speciale di conservazione, ad esempio per effetto della costruzione di una strada¹⁸, deve essere per lo meno equiparata ad un'incidenza significativa¹⁹. Nella sentenza sulle paludi di Santoña la Corte, senza valutarne gli effetti congiunti, ha riconosciuto come incidenza significativa il progetto di allestire impianti di acquacoltura²⁰ e lo scarico di acque residue²¹. Non si può, tuttavia, ritenere che ciascuno di tali interventi sarebbe stato già in grado di vanificare gli obiettivi di conservazione delle zone speciali di conservazione colpite o di distruggerne componenti essenziali.

84. Bisogna tuttavia concordare con la Commissione nei limiti in cui essa fa riferimento agli obiettivi di conservazione di un sito. Tali obiettivi ne determinano l'importanza all'interno di Natura 2000. Ciascuno di tali obiettivi è, pertanto, rilevante per la rete. Se venissero tollerate le incidenze prodotte da piani e progetti poiché esse rendono più difficile, ma non ancora impossibile o improbabile, il raggiungimento di tali obiettivi, il patrimonio di specie e di habitat rientranti nella rete di Natura 2000 potrebbe essere eroso da siffatti piani e

18 — Sentenza Santoña, cit. alla nota 17, punto 36.

19 — Sentenza 28 febbraio 1991, causa C-57/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-883, punti 20 e seg.).

20 — Sentenza Santoña, cit. alla nota 17, punti 44 e 46; v. anche sentenza 25 novembre 1999, causa C-96/98, Commissione/Francia [Poitou] (Racc. pag. I-8531, punto 39).

21 — Sentenza Santoña, cit. alla nota 17, punti 52 e seg.

progetti. Peraltro, le dimensioni di tale erosione non potrebbero nemmeno essere calcolate con una certa precisione, non essendo stata effettuata alcuna valutazione dell'incidenza. Tali perdite non verrebbero neppure compensate, in quanto l'art. 6, n. 4, della direttiva habitat non troverebbe applicazione.

85. In linea di principio, pertanto, ogni incidenza sugli obiettivi di conservazione deve essere considerata quale incidenza significativa sul sito nel suo insieme. Soltanto le incidenze che non hanno riflessi su alcun obiettivo di conservazione non sono significative ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat.

86. Questa parte della terza questione deve, quindi, essere risolta nel senso che ogni incidenza sugli obiettivi di conservazione incide in modo significativo sul sito interessato.

D — Sulla quarta questione: valutazione dell'incidenza e opportune misure

87. Con la quarta questione il Raad van State intende ottenere i necessari chiarimenti per

stabilire se nel caso di specie le autorità competenti abbiano effettuato una valutazione dell'incidenza traendone le necessarie conseguenze, oppure abbiano adottato le opportune misure per evitare il degrado e la perturbazione.

1) Sulla valutazione dell'incidenza

88. La quarta questione, in quanto si riferisce alla valutazione dell'incidenza, concerne, da un lato, in generale, i requisiti della valutazione dell'incidenza, dall'altro, in concreto, il problema di stabilire se sia giustificato rifiutare le licenze per la pesca di molluschi soltanto qualora sussistano «evidenti dubbi» sull'assenza di significative conseguenze negative. A tal proposito il Raad van State chiede, altresì, se vada osservato il principio di precauzione.

a) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

i) Generalità

89. La PO Kokkelvisserij propone di desumere i requisiti della valutazione dell'inci-

denza dai numeri 2 e 3 dell'art. 2 della direttiva habitat, in base ai quali da un lato si deve assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario, ma, dall'altro lato, si deve tener conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.

90. Gli altri soggetti partecipanti concordano sul fatto che una valutazione dell'incidenza dovrebbe avere per oggetto gli effetti dei piani o progetti sugli obiettivi di conservazione del sito interessato. A tal proposito essi propongono, in modo più o meno dettagliato, alcuni metodi di valutazione.

ii) Sul principio di precauzione

91. La Waddenvereniging, la Commissione, il governo dei Paesi Bassi e la PO Kokkelvisserij sostengono che il principio di precauzione di cui all'art. 174, n. 2, CE deve essere preso in considerazione in sede di interpretazione dell'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat. La Vogelbescherming ritiene che l'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat

costituisca già di per sé una concretizzazione sufficientemente chiara del principio di precauzione che rende pertanto superfluo il riferimento all'art. 174, n. 2, CE.

iii) Sui dubbi sull'assenza di pregiudizi all'integrità del sito

92. La Commissione richiama la versione in lingua inglese e francese dell'art. 6, n. 3, seconda frase, della direttiva habitat, secondo cui le autorità competenti devono avere la certezza che il sito in causa non verrà pregiudicato. Al pari della Vogelbescherming e della Waddenvereniging, la Commissione ne trae la conclusione che non deve sussistere alcun dubbio sul fatto che il pregiudizio sia improbabile.

93. Secondo il governo dei Paesi Bassi, ai nn. 2 e 3 dell'art. 6 della direttiva habitat deve essere applicato il criterio del dubbio evidente. Nell'applicazione del n. 3, prima frase, sarebbero necessari evidenti dubbi per procedere alla valutazione dell'incidenza. Nell'ambito di applicazione del n. 3, seconda frase, l'autorizzazione dovrebbe essere già possibile quando non vi sia la certezza assoluta, bensì solo un elevato grado di certezza che possa escludersi un pregiudizio all'integrità del sito. Solo raramente si potrebbe avere la certezza assoluta. Conseguentemente, anche il consenso ad un piano o progetto potrebbe essere negato solo qualora, dopo l'effettuazione della valutazione dell'incidenza, permanessero evidenti dubbi.

94. La PO *Kokkelvisserij* ritiene che la portata del principio di precauzione verrebbe eccessivamente ampliata se si dovesse rifiutare il consenso in ogni caso di dubbio sull'assenza di pregiudizi. Richiamando contestualmente anche il principio di proporzionalità, essa propone che in caso di incertezza sul piano scientifico si adottino adeguate misure che, di regola, non potrebbero eliminare tutti i rischi.

96. La maggior parte delle versioni linguistiche, come pure il decimo 'considerando' della versione tedesca, richiedono espressamente una valutazione *opportuna*. Oltre a ciò, come giustamente rileva in particolare la Commissione, dal testo stesso dell'art. 6, n. 3, della direttiva *habitat* risulta che la valutazione dell'incidenza deve precedere l'accordo su un piano o progetto e deve considerare gli eventuali effetti cumulativi prodotti congiuntamente ad altri piani o progetti.

b) Presa di posizione

i) Sulla valutazione dell'incidenza

95. Occorre preliminarmente rilevare che la direttiva *habitat* non prescrive alcuna metodologia per effettuare la valutazione dell'incidenza. Può essere utile a tal proposito far riferimento ai relativi documenti della Commissione²², benché essi siano privi di valore giuridicamente vincolante. In nessun caso la Corte può elaborare in astratto una determinata metodologia per la valutazione dell'incidenza. Dalla direttiva possono, tuttavia, desumersi alcune indicazioni di massima.

97. Tale valutazione deve necessariamente porre a confronto tutte le incidenze prodotte dal piano o progetto con gli obiettivi di conservazione del sito. A tal fine occorre individuare tanto le incidenze quanto gli obiettivi di conservazione. Gli obiettivi di conservazione possono essere desunti dalla conformazione interna del sito. Di regola sorgeranno, invece, difficoltà nell'individuare in modo completo tutte le incidenze. In molti settori sussiste una notevole incertezza scientifica sugli effetti cumulativi. Se, per esauriti tutti i mezzi e tutte le fonti scientifiche, non si riesce a giungere ad alcuna certezza, si dovrà quindi procedere anche con congetture e calcoli di probabilità, che devono essere resi noti e motivati.

98. In esito ad una valutazione dell'incidenza si deve stabilire, con un giudizio

22 — V., ad esempio, la guida, cit. alla nota 5, e il documento «Valutazione di piani e progetti aventi un'incidenza significativa sui siti della rete Natura 2000 - Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva *habitat* 92/43/CEE» del novembre 2001.

motivato, se verrà pregiudicata l'integrità del sito in causa. Dovranno, altresì, essere indicati i settori nei quali non è possibile chiarire con certezza il verificarsi o l'assenza di pregiudizi, nonché le conseguenze da ciò desunte.

ii) Sulla considerazione del principio di precauzione e sui dubbi ammissibili nell'autorizzazione di piani e progetti

99. L'art. 6, n. 3, seconda frase, della direttiva habitat nella versione tedesca prevede che la decisione di autorizzazione possa essere adottata solo se, alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito, le autorità competenti abbiano accertato che l'integrità del sito in causa non verrà pregiudicata. Come sottolinea giustamente la Commissione, le altre versioni linguistiche non si accontentano del mero «accertamento», ma pretendono che le autorità competenti acquisiscano la certezza in proposito. Si deve, pertanto, ritenere che l'accertamento, cui nella versione tedesca è subordinato l'accordo, possa essere operato solo se l'autorità competente, alla luce della valutazione dell'incidenza, sia certa che l'integrità del sito in causa non verrà pregiudicata²³. Per la decisione, pertanto, non è decisivo che un siffatto pregiudizio

possa essere dimostrato, bensì — al contrario — che l'autorità competente ne accerti l'assenza.

100. Questa disciplina dà concretezza al principio di precauzione di cui all'art. 174, n. 2, CE nel settore della tutela dei siti di Natura 2000. Il principio di precauzione non è definito nel diritto comunitario. In giurisprudenza si discute al riguardo soprattutto se — quando vi sia incertezza sull'esistenza di rischi o sulla loro misura — possano essere adottate incisive misure di protezione senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate l'esistenza e la gravità di tali rischi²⁴. Risulta, pertanto, decisivo l'elemento dell'incertezza scientifica sui rischi²⁵. Tuttavia, occorre correlare, nel singolo caso di specie, gli interventi connessi alle misure protettive con il rischio temuto. La Commissione, nella sua comunicazione sul principio di precauzione, ha stabilito al riguardo che la fissazione di un grado di rischio «tollerabile» per la società costituisce una decisione che implica una elevata responsabilità sul piano politico²⁶. A tale responsabilità si può far fronte soltanto se, prima di

23 — In tal senso anche le conclusioni dell'avvocato generale Léger presentate il 6 novembre 2003 per la sentenza nella causa C-209/02, Commissione/Austria (impianto di golf di Wörtschach) (Racc. pag. I-1211, paragrafi 40 e segg.). Il testo in tedesco delle conclusioni al paragrafo 30 si basa sulla menzionata divergenza della versione tedesca della direttiva rispetto alle altre versioni linguistiche.

24 — Sentenze 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211, punto 63), e causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265, punto 99), nonché sentenza 9 settembre 2003, causa C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia (Racc. pag. I-8105, punto 111).

25 — La dichiarazione ministeriale della Sesta Conferenza Governativa Trilaterale per la tutela del Waddensee del 13 novembre 1991, tenutasi ad Esbjerg, definisce il principio di precauzione nei seguenti termini: «Occorre adottare le misure necessarie per evitare quelle attività che abbiano una significativa influenza dannosa sull'ambiente, anche qualora non sia stato esaurientemente dimostrato a livello scientifico che tali effetti si trovino in rapporto causale con tali attività».

26 — Comunicazione della Commissione 2 febbraio 2000, COM(2000) 1, sull'applicabilità del principio di precauzione, punto 5.2.1.

una decisione, l'incertezza scientifica sia stata ridotta al minimo grazie all'impiego delle migliori risorse scientifiche disponibili.

101. Ciò considerato, le decisioni della Corte non riguardavano in astratto una «violazione» del principio di precauzione, bensì l'applicazione di disposizioni che concretizzavano il principio di precauzione in determinati settori²⁷. Di solito queste disposizioni da una parte prevedono una completa valutazione scientifica e dall'altra stabiliscono il grado di rischio tollerabile che di volta in volta rimane dopo tale valutazione, ovvero l'ambito di potere discrezionale rimesso alle autorità competenti.

102. L'art. 6, n. 3, della direttiva habitat corrisponde a questo schema normativo. Per evitare che l'integrità dei siti di Natura 2000 in causa sia pregiudicata da piani o progetti è previsto, in primo luogo, l'impiego delle migliori risorse scientifiche disponibili. Ciò avviene mediante la valutazione preliminare del possibile verificarsi di incidenze significative e, successivamente, se del caso, mediante la valutazione dell'incidenza. Dopo tali analisi, il grado di rischio ancora tollerabile per il sito interessato viene fissato nel n. 3, seconda frase. In base a tale disposizione l'autorità competente può rilasciare un'autorizzazione solo qualora abbia la certezza che l'integrità del sito in causa non

verrà pregiudicata. Pertanto, i rischi residui non devono mettere in dubbio tale certezza.

103. Potrebbe, tuttavia, risultare contrario al principio di proporzionalità, richiamato dalla PO Kokkelvisserij, esigere la certezza sull'assenza di pregiudizi per l'integrità del sito in causa prima ancora che l'autorità possa dare il consenso ad un piano o progetto.

104. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Una misura è proporzionata solo se risulta sia idonea sia necessaria ed inoltre non eccessiva rispetto allo scopo perseguito²⁸. Di tale principio si deve tener conto nell'interpretazione del diritto comunitario²⁹.

105. La soglia di autorizzazione prevista dall'art. 6, n. 3, seconda frase, della direttiva habitat è idonea ad evitare pregiudizi all'integrità dei siti. Un mezzo meno severo per raggiungere con analoga certezza tale scopo non risulta disponibile. Dubbi potrebbero

27 — V. sentenza 21 marzo 2000, causa C-6/99, Greenpeace France e a. (Racc. pag. I-1651, punti 44 e segg.) e sentenza Monsanto (cit. alla nota 24, punti 112 e segg.), entrambe relative alla normativa nel settore della genetica.

28 — V., ad esempio, sentenze 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-2405, punto 54), 2 aprile 1998, causa C-127/95, Norbrook Laboratories (Racc. pag. I-1531, punto 89), nonché sentenza 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a. (Racc. pag. I-2569, punto 62).

29 — Sentenza 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione (Racc. pag. 3283, punto 28).

sussistere solo circa la proporzione tra la soglia di autorizzazione e la tutela dei siti per suo tramite raggiungibile.

è, per forza di cose, di natura soggettiva. Pertanto, l'autorità competente può pervenire, dal proprio punto di vista, alla certezza che non vi saranno pregiudizi, benché, da un punto di vista obiettivo, non ve ne sia la certezza assoluta.

106. Tuttavia, si possono evitare risultati sproporzionati tramite l'autorizzazione in deroga di cui all'art. 6, n. 4, della direttiva habitat. In base a tale disposizione, i piani e i progetti possono essere eccezionalmente autorizzati nonostante conclusioni negative della valutazione della loro incidenza qualora sussistano motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, manchino soluzioni alternative e sia stata adottata ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Pertanto, lo stesso legislatore comunitario, nell'art. 6, nn. 3 e 4, della direttiva habitat, ha coordinato tra loro, secondo un criterio di proporzionalità, tutela ambientale e altri interessi. Non può, quindi, ravvisarsi una violazione del principio di proporzionalità.

108. Un siffatto esito della predetta valutazione risulta poi accettabile solo se per lo meno la convinzione dell'autorità che decide non sia incrinata da alcun ragionevole dubbio circa l'assenza di pregiudizi per l'integrità del sito in causa. Come già avviene nella valutazione preliminare della possibilità di un'incidenza significativa sul sito, ai sensi dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva habitat, così anche in questa sede si deve tener conto tanto della probabilità del verificarsi del danno quanto del tipo e dell'entità del danno³⁰. Anche le misure per attenuare o per evitare il danno possono avere un peso. Proprio nei casi di incertezza scientifica vi è la possibilità di acquisire ulteriori informazioni sui possibili pregiudizi attraverso una costante osservazione scientifica della situazione, e gestire di conseguenza l'attuazione del piano o progetto.

107. La necessaria certezza, tuttavia, non può essere intesa quale certezza assoluta, perché questa in pratica è pressoché irraggiungibile. Risulta, invece, dal testo dell'art. 6, n. 3, seconda frase, della direttiva habitat che l'autorità competente deve prendere la sua decisione previa valutazione di tutte le informazioni pertinenti, contenute, in particolare, nella valutazione dell'incidenza. L'esito della valutazione di tali informazioni

109. In ogni caso, le considerazioni che rivestono un peso decisivo devono essere

30 — V. supra, paragrafo 73.

esposte nell'atto di autorizzazione. Esse sono soggette a verifica per lo meno per accertare se vi è stato un eccesso di potere discrezionale da parte dell'autorità competente per l'autorizzazione. Tale ipotesi potrebbe in particolare verificarsi qualora, senza convincenti argomenti tecnici, venga contraddetto l'accertamento di possibili pregiudizi effettuato in sede di valutazione dell'incidenza³¹.

significa solo che non è possibile dimostrare con certezza significativi effetti negativi, ma non che essi siano esclusi con certezza.

111. In sintesi, si deve risolvere la quarta questione — nella parte in cui si riferisce all'art. 6, n. 3, della direttiva *habitat* — nel senso che una valutazione dell'incidenza deve

— precedere l'accordo su un piano o progetto,

110. Dubito che la normativa olandese sulla necessità che sussistano evidenti dubbi sia conforme al livello di rischio tollerabile come sopra definito. Essa qualifica come accettabile un rischio di pregiudizio che può ancora dar adito a dubbi ragionevoli, quantunque non evidenti. Tali dubbi ragionevoli, tuttavia, sarebbero incompatibili con la certezza, richiesta dal diritto comunitario, che l'integrità del sito in causa non venga pregiudicata. Quanto esposto dal Raad van State sulle conoscenze scientifiche disponibili conferma questa valutazione. Esso rinvia ad una perizia nella quale si conclude che sussistono lacune scientifiche e che la maggior parte dei risultati delle ricerche considerate e disponibili non ha fatto chiaramente riferimento a significativi effetti negativi (irreversibili) per l'ecosistema. Tuttavia, questa affermazione

— tener conto degli effetti cumulativi e

— documentare tutte le incidenze sugli obiettivi di conservazione.

Le autorità competenti possono dare il loro consenso ad un piano o progetto solo quando, dopo aver valutato tutte le informazioni pertinenti ed in particolare la valutazione dell'incidenza, hanno la certezza che non verrà pregiudicata l'integrità del sito in causa. Ciò presuppone la convinzione, da parte dell'autorità competente, che non sussiste alcun ragionevole dubbio sull'assenza di un siffatto pregiudizio.

31 — L'avvocato generale Léger, nelle sue conclusioni sull'impianto di golf di Wörschach (v. supra, nota 23, paragrafo 39), ha rinvenuto una violazione dell'art. 6, n. 3, seconda frase, della direttiva *habitat*, già nel fatto che le autorità competenti avessero approvato il progetto benché la valutazione dell'incidenza avesse dimostrato un rischio non trascurabile di significative perturbazioni.

2) Sull'art. 6, n. 2, della direttiva habitat

112. La quarta questione non riguarda solo l'interpretazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, ma anche la possibile applicazione dell'art. 6, n. 2, che verrebbe in rilievo qualora la licenza annuale per la pesca di cuori eduli non venisse qualificata come piano o progetto.

a) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

113. In merito alle «opportune misure» di cui all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat, il governo dei Paesi Bassi, la PO Kokkelvisserij e la Vogelbescherming ritengono che si debba tener conto da un lato delle esigenze del sito di volta in volta interessato, ma, dall'altro lato, ai sensi dell'art. 2, n. 3, della direttiva habitat, anche delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali.

114. Il governo dei Paesi Bassi ritiene che anche nell'ambito di applicazione dell'art. 6, n. 2, della direttiva habitat, per poter adottare misure di prevenzione siano necessari evidenti dubbi sull'assenza di incidenze.

115. La Commissione sottolinea che l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat richiede misure cautelari per evitare il degrado e le incidenze significative.

b) Presa di posizione

116. In base alla tesi qui sostenuta non sarebbe necessario risolvere la quarta questione nella parte in cui essa si riferisce all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat. Al momento dell'autorizzazione di un piano o di un progetto, tale disposizione non ha alcuna funzione propria accanto all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat³². Qualora, tuttavia, la Corte dovesse pervenire alla conclusione che la licenza annuale per la pesca di molluschi non vada considerata quale piano o progetto, allora si porrebbe la questione di stabilire quali requisiti conseguano dall'art. 6, n. 2, della direttiva habitat per tale licenza.

117. A tal proposito occorre ricordare che in caso di autorizzazione di un piano o progetto l'accertamento, effettuato ai sensi dell'art. 6, n. 3, seconda frase, della direttiva habitat, del fatto che l'integrità del sito in causa non verrà pregiudicata, deve al contempo escludere anche il degrado e le perturbazioni

32 — V. supra, paragrafo 56.

significative di cui all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat³³. Parallelamente sarebbe inaccettabile che una misura che pregiudica l'integrità di un sito di Natura 2000 in causa non dovesse essere considerata, nel contempo, come un degrado o una significativa perturbazione. Il livello sostanziale di tutela dei nn. 2 e 3 dell'art. 6 della direttiva habitat è, pertanto, il medesimo. Le opportune misure di cui all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat devono quindi assicurare che non venga pregiudicata l'integrità di un sito di Natura 2000.

118. Tale obbligo ha carattere permanente, quindi vige anche quando si deve decidere in merito all'autorizzazione di un intervento che non può essere considerato un piano o un progetto. A differenza dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, tuttavia, il n. 2 non contiene alcuna specifica disciplina sul come debba essere realizzata la tutela del sito nell'ambito di tale procedura d'autorizzazione. Le autorità competenti, pertanto, per garantire l'obiettivo di tutela possono adottare anche misure diverse da quelle previste dall'art. 6, n. 3, della direttiva habitat. Tali misure, tuttavia, non possono avere un'efficacia inferiore a quella garantita dalla procedura di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva habitat. Questo livello di tutela non verrebbe più assicurato qualora si rilasciasse un'autorizzazione nonostante la sussistenza di ragionevoli dubbi sull'assenza di pregiudizi per l'integrità del sito in causa.

119. Per ragioni di completezza, va precisato che, all'occorrenza, per autorizzare eccezionalmente interventi che recherebbero pregiudizio all'integrità di un sito, dovrebbero essere applicati anche i criteri di cui all'art. 6, n. 4, della direttiva habitat. In tal modo si potrebbe tener conto, conformemente all'art. 2, n. 3, della direttiva habitat, delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali e, al tempo stesso, dare attuazione al principio di proporzionalità.

120. Questa parte della quarta questione deve, pertanto, essere risolta nel senso che, in caso di applicazione all'autorizzazione di un intervento dell'art. 6, n. 2, della direttiva habitat, tale autorizzazione deve garantire, da un punto di vista sostanziale, il medesimo livello di tutela garantito da un'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat.

E — Sulla quinta questione: l'effetto diretto dell'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat

121. Il Raad van State desidera, infine, sapere se l'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva

33 — V. supra, paragrafo 56.

habitat, in mancanza di una sua attuazione da parte dei Paesi Bassi, abbia effetto diretto nel senso che i singoli possano invocare tali disposizioni dinanzi al giudice nazionale e quest'ultimo debba loro accordare tutela giuridica.

124. Anche il governo dei Paesi Bassi è del parere che le due disposizioni possano fondare un obbligo sufficientemente chiaro, per lo meno nei casi in cui siano raggiunti i limiti del potere discrezionale concesso agli Stati membri. Tuttavia esso riserva alla Corte la decisione in merito.

1) Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

122. La Waddenvereniging e la Vogelbescherming ritengono che i nn. 2 e 3 dell'art. 6 della direttiva habitat siano sufficientemente precisi ed incondizionati per poter produrre effetti diretti.

125. La Commissione ritiene poco probabile un effetto diretto dell'art. 6, n. 2, della direttiva habitat, poiché la scelta delle misure da adottare viene rimessa agli Stati membri. Per contro, l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat sarebbe sufficientemente chiaro ed anche incondizionato, comunque dopo la designazione di una zona speciale di conservazione.

123. La Vogelbescherming rileva, inoltre, che il Raad van State stesso, richiamando le sentenze WWF³⁴ e Linster³⁵, avrebbe già ritenuto direttamente applicabile l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat. In ogni caso, in base a tali sentenze, sarebbe possibile sindacare la violazione del potere discrezionale di cui agli Stati membri dispongono.

126. La PO Kokkelvisserij è contraria ad un effetto diretto di entrambe le disposizioni in parola. Ciò deriverebbe già dal fatto che la Commissione non avrebbe ancora elaborato l'elenco dei siti di importanza comunitaria di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva habitat. Inoltre le due disposizioni conferirebbero agli Stati membri un potere discrezionale e non sarebbero sufficientemente chiare. Peraltro, nel caso di specie non si tratterebbe di utilizzare le disposizioni controverse a titolo di diritto di divieto; esse dovrebbero, invece, costituire il fondamento di pretese

34 — Sentenza 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a. (Racc. pag. I-5613).

35 — Sentenza 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster (Racc. pag. I-6917).

giuridiche. Durante l'udienza la PO Kokkelvisserij ha infine sostenuto la tesi secondo cui un effetto diretto si risolverebbe necessariamente in un'applicazione orizzontale a scapito di terzi.

129. Ai sensi dell'art. 23 della direttiva habitat, gli Stati membri dovevano recepire la direttiva entro due anni a decorrere dalla sua notifica. La direttiva è stata notificata il 5 giugno 1992, per cui il termine fissato per recepirla è scaduto il 5 giugno 1994³⁷.

2) Presa di posizione

127. La questione posta dal Raad van State impone l'analisi di tre aspetti parziali. Occorre chiarire se l'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat soddisfi i requisiti necessari per produrre effetto diretto, chi ed a quali condizioni possa far valere in giudizio, all'interno degli Stati membri, tali disposizioni e se l'onere indiretto per i pescatori di molluschi possa impedire un'efficacia diretta.

130. Entrambe le disposizioni, per lo meno in relazione al Waddenzee, sono incondizionate. Contrariamente a quanto sostenuto dalla PO Kokkelvisserij, nel caso di specie è irrilevante la mancanza dell'elenco dei siti di importanza comunitaria di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva habitat. Ai sensi dell'art. 7 della direttiva habitat, infatti, al Waddenzee va applicata, in quanto zona speciale di conservazione in base alla direttiva uccelli, l'art. 6, nn. 2-4, della direttiva habitat, a prescindere dall'elaborazione del predetto elenco³⁸.

a) Sull'effetto diretto

128. Secondo una costante giurisprudenza, una disposizione di una direttiva, una volta scaduto il termine per la sua attuazione, produce effetto diretto se, dal punto di vista sostanziale, è incondizionata e sufficientemente precisa³⁶.

131. Per quanto attiene alla precisione delle disposizioni in parola, l'art. 6, n. 3, della direttiva habitat contempla un programma

36 — V., tra l'altro, sentenza 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks & Spencer (Racc. pag. I-6325, punto 25) e la giurisprudenza ivi citata.

37 — Sentenze 26 giugno 1997, causa C-329/96, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3749, punto 2) e 11 dicembre 1997, causa C-83/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-7191, punto 2).

38 — Entro quali limiti tali disposizioni vadano applicate ai siti designati in base alla direttiva habitat anche prima dell'elaborazione del suddetto elenco, dovrà essere esaminato nella causa C-117/03, Società Italiana Dragaggi (GU 2003, C 146, pag. 19).

normativo articolato in più stadi, in cui i presupposti e le conseguenze giuridiche inerenti a ciascuno stadio sono chiaramente determinati. Pertanto, tenendo conto del potere discrezionale dell'autorità competente per l'autorizzazione di cui si è detto sopra, tale disposizione risulta idonea ad avere effetto diretto.

132. Anche l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat presenta presupposti chiaramente delineati, vale a dire il degrado o la significativa perturbazione dei siti. Tuttavia, sussiste un potere discrezionale in relazione alle misure opportune per evitare tali effetti.

133. Tale discrezionalità potrebbe impedire l'effetto diretto³⁹. A parere della Commissione anche una sentenza della Corte relativa all'art. 4 della direttiva quadro sui rifiuti 75/442⁴⁰ depono in tal senso. Tale disposizione, in linea generale, risulta simile all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat. La Corte ha affermato che l'art. 4 della direttiva quadro sui rifiuti 75/442 ha carattere programmatico ed enuncia gli obiettivi che gli Stati membri devono rispettare nell'adempimento di altri più specifici obblighi loro imposti dalla direttiva. Tale disposizione

delimita l'ambito entro il quale deve svolgersi l'attività degli Stati membri in materia di trattamento dei rifiuti e non impone di per sé l'adozione di misure concrete o di un determinato metodo di smaltimento dei rifiuti⁴¹.

134. Ad un più attento esame, tuttavia, risulta che l'art. 4 della direttiva quadro sui rifiuti 75/442 e l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat sono ben poco simili. L'art. 6, n. 2, infatti, non enuncia gli obiettivi della direttiva habitat né tale disposizione viene ulteriormente specificata da altre.

135. Ben più solidi sono i paralleli con le sentenze in cui la Corte, nonostante la presenza di un potere discrezionale in capo agli Stati membri, ha riconosciuto l'effetto diretto. Così la Corte, nella sentenza WFE, ha dichiarato che i cittadini comunitari possano far valere anche dinanzi ai giudici nazionali il fatto che il legislatore nazionale, nel recepire una direttiva, abbia ecceduto i limiti del potere discrezionale, concessogli dal diritto comunitario⁴². In caso contrario, verrebbe messa in discussione l'efficacia vincolante della direttiva.

39 — In tal senso l'avvocato generale Fenelly nelle conclusioni nella causa C-256/98 (cit. alla nota 9, paragrafo 16).

40 — Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32).

41 — Sentenza 23 febbraio 1994, causa C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e a. (Racc. pag. I-483, punti 8 e segg.).

42 — Cit. nella nota 34, punti 69 e segg.; v. anche sentenze Linster (cit. alla nota 35, punto 32) e Kraaijeveld e a. (cit. alla nota 6, punto 56), nonché sentenza 1° febbraio 1977, causa 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (Racc. pag. 113, punti 22-24). V. pure le conclusioni dell'avvocato generale Alber presentate il 9 settembre 2003 per la sentenza 5 febbraio 2004, causa C-157/02, Rteser (Racc. pag. I-1481, paragrafo 71).

136. Vero è che nel dare attuazione all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat, non é necessaria l'adozione di misure legislative. Tanto più, i giudici possono però verificare se siano stati osservati i limiti del potere discrezionale nella scelta delle opportune misure. In particolare potrebbe risultare relativamente agevole l'accertamento di vizi di abuso di potere qualora non sia stata affatto adottata alcuna misura per evitare la minaccia di un degrado o di una significativa perturbazione ovvero qualora, nonostante l'evidente inefficacia delle misure adottate, non sia stata presa alcuna ulteriore misura.

137. Pertanto l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat ha effetto diretto qualora vengano fatti valere vizi di abuso di potere.

b) Sulla questione se i singoli possano invocare l'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat

138. Dall'effetto diretto di una disposizione del diritto comunitario non discende necessariamente che tutti i singoli possano adire le vie giudiziarie allorché tale disposizione non sia stata osservata. Nel caso di specie si pone

la questione se, e a quali condizioni, i singoli — o le organizzazioni non governative — possano far valere disposizioni concernenti la conservazione degli habitat naturali e degli habitat di specie.

139. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere fatte valere, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero, inoltre, in quanto siano atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato⁴³.

140. La Corte, quindi, distingue le disposizioni di una direttiva aventi effetto diretto sotto il profilo di diritti di divieto e sotto il profilo di fondamenti di pretese. Mentre i diritti di divieto possono essere fatti valere contro qualsiasi disposizione nazionale contrastante, le pretese devono essere istituite nella disposizione di volta in volta richiamata⁴⁴.

43 — Sentenze 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53, punto 25) e 20 maggio 2003, cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e a. (Racc. pag. I-4989, punto 98, con ulteriori indicazioni).

44 — V. sentenza 18 ottobre 2001, causa C-441/99, Ghahreveran (Racc. pag. I-7687, punto 45).

141. Per quanto riguarda il profilo del diritto di divieto, la possibilità di invocarlo dipende dalla stessa violazione (contraria al diritto comunitario), da vietare. Se in base al diritto nazionale vi sono rimedi giuridici contro tale violazione, allora è nell'ambito di essi che devono essere osservate tutte le rilevanti disposizioni di una direttiva aventi effetto diretto. Sotto questo profilo, pertanto, i singoli possono invocare l'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat quando sono loro accessibili rimedi giuridici contro le misure che violano le menzionate disposizioni⁴⁵.

cile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività)⁴⁶.

143. Nel presente caso, tuttavia, non vi sono motivi per ritenere che vengano costituiti diritti in capo ai singoli. Lo scopo di tutela dell'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat consiste nella conservazione degli habitat e delle specie all'interno dei siti che costituiscono la rete Natura 2000. A differenza delle normative sulla qualità dell'aria o dell'acqua dell'ambiente⁴⁷, la tutela del patrimonio ambientale comune, pur risultando di particolare interesse⁴⁸, non fonda alcuna pretesa a favore dei singoli. La promozione di interessi originari dei singoli può avvenire solo in via mediata, in un certo senso di riflesso.

142. Quando le disposizioni di una direttiva aventi effetto diretto costituiscono il fondamento di pretesa, il diritto nazionale, nel riconoscere rimedi giuridici, sottostà ai parametri minimi del diritto comunitario. In base alla costante giurisprudenza della Corte è vero che, in mancanza di una disciplina comunitaria in materia, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti dell'ordinamento in forza dell'effetto diretto del diritto comunitario, ma dette modalità non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né rendere praticamente impossibile o eccessivamente diffi-

144. La quinta questione deve, pertanto, essere risolta nel senso che i singoli possono invocare l'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva

46 — Sentenza 10 aprile 2003, causa C-276/01, Steffensen (Racc. pag. I-3735, punto 60) e Peterbroeck (cit. alla nota 4, punto 12).

47 — Sentenze 30 maggio 1991, causa C-361/88, Commissione/Germania [qualità dell'aria — anidride solforosa e particelle in sospensione] (Racc. pag. I-2567, punto 16), 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania [qualità dell'aria — piombo] (Racc. pag. I-2607, punto 19), 17 ottobre 1991, causa C-58/89, Commissione/Germania [acque superficiali] (Racc. pag. I-4983, punto 14), nonché sentenza 12 dicembre 1996, causa C-298/95, Commissione/Germania [acque destinate alla molluschicoltura] (Racc. pag. I-6747, punto 16).

48 — Sentenze 13 ottobre 1987, causa 236/85, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 3989, punto 5), 8 luglio 1987, causa 247/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3029, punto 9), nonché sentenza 27 aprile 1988, causa 252/85, Commissione/Francia (Racc. pag. 2243, punto 5).

45 — V., in particolare, la sentenza 7 marzo 1996, causa C-118/94, Associazione Italiana per il WWF e a. (Racc. pag. I-1223, punto 19) sulla direttiva uccelli, nonché la sentenza Linster (cit. nella nota 35, punti 31 e segg.).

habitat qualora, in base al diritto nazionale, siano loro accessibili rimedi giuridici contro le misure che violano le menzionate disposizioni.

c) Onere a carico di terzi a seguito dell'effetto diretto dell'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat

145. Nel caso di specie contro il riconoscimento dell'effetto diretto all'art. 6, nn. 2 e 3, della direttiva habitat potrebbero porsi gli svantaggi che si produrrebbero a carico dei pescatori di molluschi, cui fa cenno la PO Kokkelvisserij.

146. Risulta, in base alla giurisprudenza, che dalle direttive non recepite non derivano obblighi per i singoli né nei confronti di altri singoli né, addirittura, nei confronti dello Stato membro stesso⁴⁹. Tale giurisprudenza poggia sulla considerazione che le direttive, ai sensi dell'art. 249 CE, vincolano soltanto gli Stati membri cui sono rivolte, e non già i singoli. Essa potrebbe essere intesa nel senso che va escluso qualsiasi onere a carico dei cittadini derivante da direttive aventi effetto diretto.

49 — Sentenza 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò/X (Racc. pag. 2545, punto 19); v. pure sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori (Racc. pag. I-3325, punti 20 e segg.).

147. Al riguardo, si deve anzitutto constatare che le pertinenti disposizioni del diritto nazionale devono in ogni caso essere interpretate, per quanto possibile, in modo tale che siano realizzati gli obiettivi del diritto comunitario, ed in particolare quelli perseguiti dalle pertinenti disposizioni delle direttive⁵⁰. Lo stesso Raad van State ritiene possibile una tale interpretazione conforme alla direttiva dell'art. 12 della legge olandese per la tutela della natura. Anche eventuali margini di potere discrezionale dovrebbero essere utilizzati in questo senso.

148. Inoltre, ad un più attento esame, risulta che la giurisprudenza non è necessariamente contraria a qualsiasi onere a carico dei cittadini derivante da direttive aventi effetto diretto. Le sentenze che hanno escluso un effetto diretto riguardavano o l'applicazione di direttive concernenti rapporti di diritto privato tra cittadini⁵¹, ovvero obblighi dei cittadini nei confronti dello Stato, in particolare in ambito penale⁵². Dalla sentenza Busseni, avente per oggetto il riconoscimento di un privilegio ad un credito della Comunità nel passivo fallimentare⁵³, è possibile inoltre desumere che le direttive aventi effetto diretto non possono compromettere i diritti quesiti.

50 — Sentenze 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. pag. I-4135, punto 8), 16 dicembre 1993, causa C-334/92, Wagner Miret (Racc. pag. I-6911, punto 20), nonché sentenza Faccini Dori (cit. alla nota 49, punto 26).

51 — Sentenza Faccini Dori (cit. nella nota 49) e sentenza 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 48).

52 — Sentenza 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Racc. pag. 3969, punti 6 e segg.) e sentenza Pretore di Salò/X (cit. nella nota 49).

53 — Sentenza 22 febbraio 1990, causa C-221/88 (Racc. pag. I-495, punti 23 e segg.).

149. Se però per esercitare un'attività è necessaria una preventiva autorizzazione, allora l'effetto diretto delle disposizioni di una direttiva — applicate in occasione della decisione circa il rilascio di tale autorizzazione — non fa sorgere un obbligo diretto a carico dei singoli né potrebbe incidere su diritti quesiti. Tale effetto diretto, invece, impedisce semplicemente un vantaggio del singolo che presupponga una decisione statale a suo favore. Tale decisione si baserebbe su disposizioni del diritto interno contrastanti con le prescrizioni della direttiva. Con una decisione di tal tipo lo Stato membro, pertanto, violerebbe i suoi obblighi derivanti dalla direttiva. Gli Stati membri non possono adottare una siffatta decisione che favorisca un singolo ma violi il diritto comunitario. Le relative disposizioni del diritto nazionale che sono alla base di un siffatto vantaggio devono essere interpretate ed applicate in senso conforme alla direttiva, oppure — qualora una loro interpretazione conforme non sia possibile — non possono essere applicate. Almeno finché non si incida su posizioni giuridiche tutelate dal diritto comunitario, un siffatto onere indiretto a carico dei cittadini non è in contrasto con la subordinazione delle autorità statali al vincolo delle direttive aventi effetto diretto.

150. Tale opinione può fondarsi su altri casi nei quali la Corte ha ammesso un onere

indiretto a carico dei singoli dovuto all'effetto diretto delle direttive⁵⁴. Ultimamente la Corte ha confermato ciò dichiarando che mere ripercussioni negative sui diritti dei terzi, anche se certe, non giustificano che si rifiuti ad un singolo il diritto di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro interessato⁵⁵.

151. Riassumendo, si deve, pertanto, risolvere la quinta questione nel senso che i singoli possono invocare l'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 a condizione che, in base al diritto nazionale, siano loro accessibili rimedi giuridici contro le misure che violano tale disposizione. Alle stesse condizioni essi possono invocare l'art. 6, n. 2, della direttiva 92/43, a condizione che sia fatto valere un vizio di abuso di potere. Un onere indiretto a carico dei cittadini, che non incida su posizioni giuridiche tutelate dal diritto comunitario, non è in contrasto con il pacifico vincolo (verticale) delle autorità statali nei confronti delle direttive aventi effetto diretto.

54 — Sentenze 24 settembre 1998, causa C-76/97, Tögel (Racc. pag. I-5357, punto 52), 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo (Racc. pag. 1839, punto 28) (entrambe in materia di appalti pubblici), nonché sentenza 12 novembre 1996, causa C-201/94, Smith & Nephew e Primecrown (Racc. pag. I-5819, punti 35 e segg., in materia di ammissione di medicinali). V. pure le conclusioni dell'avvocato generale Léger, presentate il 25 settembre 2003 nella causa C-201/02, Wells (Racc. pag. I-727, paragrafi 65 e segg., sulla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale).

55 — Sentenza Wells, cit. alla nota 54, punto 57.

V — Conclusione

152. Propongo di risolvere le questioni pregiudiziali sottoposte dal Raad van State come segue:

- 1) Le nozioni di piano e progetto di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, comprendono anche un'attività esercitata già da diversi anni, per la quale, tuttavia, in linea di principio ogni anno viene rilasciata una licenza per un periodo limitato.
- 2) L'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 disciplina la procedura d'autorizzazione di piani e progetti che non pregiudicano l'integrità delle zone di conservazione in causa, mentre l'art. 6, n. 2 della direttiva 92/43 — a prescindere dall'autorizzazione di piani e di progetti — impone in modo permanente l'obbligo di evitare il degrado nonché le perturbazioni che potrebbero avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva.
- 3) Una valutazione dell'incidenza è sempre necessaria se sussistono ragionevoli dubbi sull'assenza di significative incidenze. Ogni incidenza sugli obiettivi di conservazione incide in modo significativo sul sito interessato.
- 4) Una valutazione dell'incidenza deve

— precedere l'accordo su un piano o progetto;

- tener conto degli effetti cumulativi e

- documentare tutte le incidenze sugli obiettivi di conservazione.

Le autorità competenti possono dare il loro consenso ad un piano o un progetto solo quando, dopo aver valutato tutte le informazioni pertinenti ed in particolare la valutazione dell'incidenza, hanno la certezza che non verrà pregiudicata l'integrità del sito in causa. Ciò presuppone la convinzione, da parte dell'autorità competente, che non sussiste alcun ragionevole dubbio sull'assenza di un siffatto pregiudizio.

In caso di applicazione all'autorizzazione di un intervento dell'art. 6, n. 2, della direttiva 92/43, tale autorizzazione deve garantire, da un punto di vista sostanziale, il medesimo livello di tutela garantito da un'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat.

- 5) I singoli possono invocare l'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 qualora che, in base al diritto nazionale, siano loro accessibili rimedi giuridici contro le misure che violano tale disposizione. Alle stesse condizioni essi possono invocare l'art. 6, n. 2, della direttiva 92/43, a condizione che sia fatto valere un vizio di abuso di potere. Un onere indiretto a carico dei cittadini, che non incida su posizioni giuridiche tutelate dal diritto comunitario, non è in contrasto con il pacifico vincolo (verticale) delle autorità statali nei confronti delle direttive aventi di effetto diretto.