

SENTENZA DELLA CORTE
28 febbraio 1991 *

Nella causa C-57/89,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. I. Pernice, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto presso il sig. G. Berardis, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg, Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. E. Röder, Regierungsdirektor presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Leibrock, Regierungsrat presso il ministero federale dell'Economia, nonché dall'avv. J. Sedemund, del foro di Colonia, e dall'avv. A. Bleckmann, professore di diritto presso la Westfälische Wilhelms-Universität di Münster, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue Émile Reuter,

convenuta,

sostenuta da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra S. J. Hay, del Treasury Solicitor's Department, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

interveniante,

causa avente ad oggetto la declaratoria che la Repubblica federale di Germania, avendo progettato o iniziato taluni lavori che deteriorano l'habitat di uccelli protetti in una zona di protezione speciale, in contrasto con l'art. 4 della direttiva del

* Lingua processuale: il tedesco.

Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese delle parti all'udienza del 16 ottobre 1990, nella quale la Repubblica federale di Germania è stata rappresentata dal prof. Bleckmann e dall'avv. Montag e il Regno Unito dal sig. G. Barling, barrister,

sentite le conclusioni presentate dall'avvocato generale all'udienza del 5 dicembre 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 28 febbraio 1989, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica federale di Germania, avendo progettato o iniziato taluni lavori che deteriorano l'habitat di uccelli protetti in una zona di protezione speciale, in contrasto con l'art. 4 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1, in prosieguo: la « direttiva »), è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del Trattato CEE.

2 L'art. 4 della direttiva è così formulato:

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

(...)

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

- 2) Analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muda e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.
- 3) Gli Stati membri inviano alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché essa possa prendere le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le zone di cui al paragrafo 1, da un lato, e 2, dall'altro, costituiscano una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.
- 4) Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione ».

- 3 Il ricorso inizialmente era fondato su due motivi, il primo dei quali riguardava le operazioni di dragaggio e di rinterro effettuate nel *Rysumer Nacken*, mentre il secondo riguardava i lavori di arginatura iniziati nella *Leybucht*.

- 4 A proposito del primo motivo, la Commissione, nel corso dell'udienza, ha preso atto del fatto che il *Rysumer Nacken* non è contemplato dal regolamento del Land della Bassa Sassonia 13 dicembre 1985 relativo alla creazione del parco nazionale « *Niedersächsisches Wattenmeer* » e che, di conseguenza, il *Rysumer Nacken* non è classificato come zona di protezione speciale. Tuttavia, secondo la Commissione, trattandosi di un argomento nuovo, dedotto nel corso della controreplica dalla convenuta, quest'ultima dovrebbe sopportare le spese relative a questo punto.

- 5 Il governo tedesco replica che la Commissione era a conoscenza, financo prima che fosse iniziato il procedimento dinanzi alla Corte, di tutti i dati relativi allo status giuridico del *Rysumer Nacken*, in particolare delle mappe relative alla delimitazione del parco nazionale. Orbene, da queste mappe emerge che il *Rysumer Nacken* non è classificato zona di protezione speciale. Secondo il governo tedesco, le precisazioni che ha apportato nel corso della controreplica non costituiscono dunque un argomento nuovo.

- 6 A questo riguardo, si deve constatare che le indicazioni riguardanti la superficie dei territori protetti nel *Wattenmeer* erano state fornite dal governo tedesco con comunicazione 6 settembre 1988, effettuata conformemente all'art. 4, n. 3, della direttiva. La Commissione, al momento del deposito del ricorso, aveva a disposizione, in particolare, le mappe allegate al regolamento considerato, le quali precisano i limiti della zona protetta. Orbene, da dette informazioni emerge che il *Rysumer Nacken* non fa parte dei siti classificati zona di protezione speciale. Di conseguenza, dato che la rinuncia a questo punto del ricorso non è giustificata dal comportamento del governo tedesco, la Commissione deve sostenere le spese ad esso relative.

- 7 Per quanto riguarda i lavori di arginatura realizzati nella *Leybucht*, la Commissione deduce che questi provvedimenti recano perturbazioni agli uccelli che beneficiano di una protezione particolare ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, n. 1,

e dell'allegato I della direttiva e deteriorano il loro habitat, classificato zona di protezione speciale. Essa sottolinea che l'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva esige misure positive che, nella gestione di una zona di protezione speciale, escludono qualsiasi deterioramento o inquinamento di detti habitat.

- 8 La Commissione considera che misure di difesa del litorale, come il rinforzo di una diga, possono essere consentite in caso di pericolo per la vita delle persone ma solo a condizione che gli interventi richiesti siano limitati in modo da non deteriorare la zona di protezione speciale interessata più di quanto sia strettamente necessario.
- 9 Secondo la Commissione, queste condizioni non sono soddisfatte nel caso di specie. Essa è del parere che tanto i lavori di costruzione realizzati nella Leybucht quanto i loro risultati implicano un deterioramento delle condizioni di vita degli uccelli protetti e la scomparsa di superfici di valore ecologico considerevole, con conseguente diminuzione della densità di talune popolazioni di specie di uccelli contemplate nell'allegato I della direttiva, in particolare, quella dell'avocetta.
- 10 Il governo tedesco osserva che secondo le informazioni trasmesse alla Commissione ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva il nuovo tracciato della diga nella Leybucht esclude la diga nonché le aree che la fiancheggiano verso terra dalla zona di protezione speciale. A suo parere, la delimitazione di questa zona è definita dal regolamento relativo alla creazione del parco nazionale in modo che si estende solo fino allo zoccolo della diga, tale quale si presenta dopo la conclusione dei lavori considerati.
- 11 Secondo il governo tedesco, i provvedimenti messi in atto sono intesi esclusivamente alla sicurezza della diga. Esso sottolinea che le autorità competenti, fin dalla pianificazione del progetto controverso, hanno tenuto conto di tutti gli imperativi relativi alla protezione degli uccelli, contemperando queste esigenze con quella della protezione del litorale. Il governo tedesco precisa che il nuovo tracciato della

diga come anche le perturbazioni temporanee occasionate dai lavori costituiscono la più lieve lesione possibile per gli uccelli che vivono nella Leybucht. Aggiunge che la Commissione non ha fornito il minimo elemento di prova atto a dimostrare che i provvedimenti controversi compromettono in modo significativo la protezione di detti uccelli.

- 12 Per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 4, n. 4, della direttiva, il governo tedesco sostiene che questa disposizione esige una ponderazione di molteplici interessi generali che possono essere lesi nella gestione di una zona di protezione speciale di modo che gli Stati membri debbono disporre di un ampio margine di valutazione discrezionale in questo campo.
- 13 Il governo del Regno Unito ritiene che la Commissione non abbia dimostrato che il progetto controverso comporti conseguenze significative ai sensi dell'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva. Precisa che questo criterio deve essere interpretato nel senso che il deterioramento di una zona di protezione speciale sia tale da minacciare la sopravvivenza o la riproduzione di specie protette all'interno della loro area di distribuzione. Per il governo del Regno Unito, gli elementi forniti dalla Commissione non appaiono sufficienti per poter concludere che i lavori realizzati nella Leybucht comportino un simile deterioramento.
- 14 Il governo del Regno Unito sottolinea l'importanza degli elementi di prova forniti dalla convenuta, i quali indicano che i lavori considerati miglioreranno in modo significativo le condizioni ecologiche nella Leybucht. A suo parere, quando si valuta se un progetto particolare implichi il deterioramento di una zona di protezione speciale, con conseguenze significative, è legittimo ricercare se i lavori comportano, allo stesso tempo, miglioramenti ecologici compensativi.
- 15 A parere del governo del Regno Unito, nel contesto dell'art. 4, n. 4, della direttiva, può essere tenuto conto di altre importanti considerazioni di interesse generale, comprese quelle contemplate dall'art. 2 della direttiva. Esso sottolinea che gli Stati membri debbono essere in grado di tener conto degli interessi degli abitanti che vivono in una regione in cui si trova una zona di protezione speciale.

- 16 Per una più ampia esposizione dei fatti di causa, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.
- 17 Per quanto riguarda la delimitazione della zona di protezione speciale considerata, si deve ricordare che la configurazione della Leybucht è definita dal regolamento relativo alla creazione del parco nazionale e dalle mappe ad esso allegate. Se è certo che la planimetria di questa zona reca una annotazione relativa al progetto di ristrutturazione del territorio, non è men vero che l'atto giuridico di classificazione contiene una delimitazione territoriale precisa della zona di protezione speciale data dall'attuale tracciato della diga. Lo spostamento di questa diga verso il mare nell'ambito del progetto di difesa del litorale comporta pertanto la riduzione della zona protetta.
- 18 Di conseguenza, onde dirimere la presente controversia, occorre risolvere talune questioni di principio concernenti gli obblighi degli Stati membri relativi alla gestione delle zone di protezione speciale, imposti dall'art. 4, n. 4, della direttiva. Si deve così determinare se, e, in caso affermativo, in quali condizioni, gli Stati membri siano autorizzati a ridurre la superficie di una zona di protezione speciale, e in quali circostanze altri interessi siano idonei ad essere presi in considerazione.
- 19 Per quanto riguarda i poteri degli Stati membri di ritornare in questo modo su una decisione di classificazione in zona di protezione speciale, si deve constatare che la riduzione della superficie di uno spazio protetto non è espressamente contemplata dalle disposizioni della direttiva.
- 20 Se è vero che gli Stati membri dispongono di un certo margine di valutazione discrezionale in occasione della scelta dei territori più idonei ai fini della classificazione in zone di protezione speciale, conformemente all'art. 4, n. 1, della direttiva, essi non fruiscono per contro del medesimo margine di discrezionalità nel contesto dell'art. 4, n. 4, della direttiva quando modificano o riducono la superficie di tali zone, poiché essi stessi hanno riconosciuto, nelle loro dichiarazioni, che in tali zone sono presenti le condizioni di vita più appropriate per le specie elencate nel-

l'allegato I della direttiva. Se così non fosse, gli Stati membri potrebbero unilateralmente sottrarsi agli obblighi loro imposti dall'art. 4, n. 4, della direttiva a proposito delle zone di protezione speciale.

- 21 Una siffatta interpretazione di quest'ultima disposizione è peraltro confermata dal nono punto della motivazione della direttiva, che rileva la particolare importanza che questa ricollega alle misure di conservazione speciale concernenti gli habitat degli uccelli elencati nell'allegato I al fine di garantirne la sopravvivenza e la riproduzione nella loro area di distribuzione. Ne consegue che la facoltà degli Stati membri di ridurre la superficie di una zona di protezione speciale può essere giustificata solo da motivi eccezionali.
- 22 Questi motivi debbono corrispondere ad un interesse generale superiore a quello al quale risponde lo scopo ecologico contemplato dalla direttiva. In questo contesto, gli interessi enunciati all'art. 2 della direttiva, cioè le esigenze economiche e ricreative, non potrebbero essere presi in considerazione. Infatti, come rilevato dalla Corte nelle sentenze 8 luglio 1987, Commissione/Belgio (causa 247/85, Racc. pag. 3029) e Commissione/Italia (causa 262/85, Racc. pag. 3073), questa disposizione non costituisce una deroga autonoma al regime di protezione fissato dalla direttiva.
- 23 Circa il motivo dedotto in questa causa, si deve constatare che il pericolo di inondazioni e la protezione della costa costituiscono ragioni sufficientemente serie per giustificare i lavori di arginatura e di rinforzo delle strutture costiere fintantoché queste misure si limitino allo stretto necessario e comportino la minor riduzione possibile della zona di protezione speciale.
- 24 A questo proposito, si deve tuttavia rilevare che per la parte del progetto che riguarda la zona di Leyhörn, hanno influito sul tracciato della diga considerazioni attinenti non solo alla sicurezza delle coste ma anche alla preoccupazione di assicurare l'accesso dei battelli pescherecci di Greetsiel a questo porto. Nei confronti dei principi d'interpretazione dell'art. 4, n. 4, della direttiva qui sopra sviluppati, la presa in considerazione di un siffatto interesse è, in linea di principio, incompatibile con le esigenze poste da detta disposizione.

- 25 Si deve tuttavia sottolineare che questa parte del progetto comporta, allo stesso tempo, ripercussioni positive concrete per gli habitat degli uccelli. Infatti, la realizzazione dei lavori consentirà la chiusura di due canali di navigazione che attraversano la Leybucht di modo che questa zona conoscerà una calma assoluta. Inoltre, la decisione di approvazione dei piani prevede un regime di protezione stretta per la zona di Leyhörn. L'argine che in precedenza proteggeva il sito della Hauener Hooge sarà aperto esponendo così nuovamente una ampia zona al movimento delle maree e permettendo in tal modo la formazione di prati salati che rivestono un valore ecologico considerevole.
- 26 Di conseguenza, si poteva tener conto della volontà di assicurare la sopravvivenza del porto peschereccio di Greetsiel per giustificare la decisione sul tracciato della nuova diga, dal momento che esistono le menzionate compensazioni ecologiche, e soltanto per questo motivo.
- 27 Si deve infine osservare che gli effetti nocivi derivanti dai lavori di costruzione stessi non eccedono quanto è necessario per la loro realizzazione. I dati relativi al numero delle avocette in questo settore del Wattenmeer dimostrano peraltro che in tale epoca non è avvenuto nessun cambiamento significativo nella evoluzione della popolazione di detta specie ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva. Inoltre, la Commissione non ha fornito nessun'altra indicazione circa l'evoluzione delle popolazioni di specie protette.
- 28 Da quanto precede, emerge che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

- 29 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La Commissione è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese comprese quelle sostenute dalla parte interveniente e quelle relative al procedimento sommario.

Per questi motivi,

La Corte

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) La Commissione è condannata alle spese, comprese quelle della parte interveniente e quelle relative al procedimento sommario.

Due	Mancini	O'Higgins	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco		
Slynn	Kakouris	Joliet	Schockweiler	Grévisse	Zuleeg	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 febbraio 1991.

Il cancelliere
J.-G. Giraud

Il presidente
O. Due