SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 aprile 2005 *

Nella causa C-441/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 16 ottobre 2003,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. van Beek, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra H. G. Sevenster e dal sig. N.A.J. Bel, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. R. Schintgen, P. Kūris e G. Arestis, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 febbraio 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il ricorso in esame, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, non avendo messo in vigore, entro i termini prescritti, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a quanto richiesto dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), e dall'art. 6, n. l, 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 (GU L 206, pag. 7), in combinato disposto con gli

artt. 2, n. 2, 1, lett. a), e) ed i), 6, nn. 2-4, 7, 11, 14, nonché 15 di essa o, per lo meno, non avendole notificato tali disposizioni nazionali, e avendo mantenuto in vigore l'art. 13, n. 4, della legge sulla tutela della natura (Natuurbeschermingswet), che è incompatibile con l'art. 6, n. 4, della direttiva 92/43, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle dette direttive.

2 In seguito alle informazioni comunicate dal governo dei Paesi Bassi nel controricorso, la Commissione ha però ritenuto che l'art. 14 della direttiva 92/43 fosse stato recepito correttamente nella normativa nazionale ed ha ritirato, nella replica, la censura vertente sull'inesatto recepimento di tale articolo.

Contesto normativo

Normativa comunitaria

3 La direttiva 79/409 riguarda, ai sensi del suo art. 1, n. 1, la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri. Essa si prefigge la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento.

4 In conformità all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva 79/409, per le specie elencate nel suo allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle dette specie nella loro area di distribuzione, tenendo conto della situazione particolare di alcune specie. Per quanto riguarda la conservazione di tali specie, gli Stati membri classificano in

particolare come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie. Analoghe misure devono essere adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nel detto allegato che ritornano regolarmente, tenuto conto delle loro esigenze di protezione per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento nonché 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.

5 Ai sensi del suo art. 2, n. 1, la direttiva 92/43 ha lo scopo di contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato. Secondo il n. 2 dello stesso articolo, le misure adottate a norma di tale direttiva sono intese ad 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.

6 L'art. 6, nn. 2-4, della direttiva 92/43 dispone quanto segue:

«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.

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. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

7 L'art. 11 della direttiva 92/43 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri garantiscono la sorveglianza dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di cui all'articolo 2, tenendo particolarmente conto dei tipi di habitat naturali e delle specie prioritari».

8 L'art. 15 della direttiva 92/43 così recita:

«Per quanto riguarda la cattura o l'uccisione delle specie faunistiche selvatiche elencate nell'allegato V, lettera a), qualora deroghe conformi all'articolo 16 siano

applicate per il prelievo, la cattura o l'uccisione delle specie di cui all'allegato IV, lettera a), gli Stati membri vietano tutti i mezzi non selettivi suscettibili di provocare localmente la disparizione o di perturbare gravemente la tranquillità delle popolazioni di tali specie, e in particolare:

(...)».

La normativa nazionale

9 Come precisato dalla Commissione nel ricorso, il Regno dei Paesi Bassi ha adottato le seguenti misure per recepire la direttiva 92/43:

— la legge sulla tutela della natura (Natuurbeschermingswet);

— il decreto recante dispense e deroghe alla legge sulla tutela della natura (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— il piano d'azione a favore della natura (Natuurbeleidsplan), compresa la rete europea delle zone protette (ecologische hoofdstructuur EHS);

— il piano generale degli spazi verdi (Structuurschema Groene Ruimte);

— la legge sulla gestione del territorio (Wet op de ruimtelijke ordening);

— il decreto relativo alle specie animali indigene protette (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— il regolamento del ministro dell'Agricoltura, del patrimonio naturale e della pesca 12 aprile 1995 (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij);

— l'elenco delle specie minacciate di estinzione e vulnerabili ai sensi degli artt. 1 e 3 della Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale, stabilito con regolamento del ministro dell'Agricoltura, del patrimonio naturale e della pesca 27 gennaio 1995 (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij);

— la legge sulle specie animali e vegetali esotiche e minacciate (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— il regolamento relativo ai contratti di gestione e alla creazione di aree naturali (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— il regolamento diretto ad incentivare la riforestazione dei terreni agricoli (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— il regolamento recante deroghe alla legge sulle specie animali e vegetali esotiche minacciate (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— il regolamento che designa le specie animali e vegetali esotiche minacciate (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— la legge sulla gestione dell'ambiente (Wet milieubeheer), e

— la legge sulla fauna e la flora (Flora- en faunawet).

Procedimento precontenzioso

10 Con lettera di diffida 24 ottobre 2000 la Commissione ha invitato il Regno dei Paesi Bassi a presentare le sue osservazioni in merito al recepimento delle direttive 79/409 e 92/43 nell'ordinamento giuridico olandese. Tale Stato membro ha risposto alla detta lettera con comunicazione 8 marzo 2001.

11 Il 26 luglio 2001 la Commissione ha notificato al Regno dei Paesi Bassi un parere motivato nel quale lo accusava di avere recepito in maniera scorretta talune disposizioni delle direttive 79/409 e 92/43 e invitava tale Stato membro a conformarsi al detto parere entro due mesi dalla sua notifica.

12 Con lettera 11 ottobre 2001 il Regno dei Paesi Bassi ha comunicato alla Commissione un disegno di legge che modifica la legge sulla tutela della natura. Il 28 gennaio 2002 le autorità olandesi hanno trasmesso alla Commissione un complemento di risposta a tal proposito.

13 La Commissione, ritenendo che il detto Stato membro non avesse effettuato un recepimento completo, entro i termini previsti, delle direttive 79/409 e 92/43, ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

14 La Commissione fa valere i seguenti sette motivi contro il Regno dei Paesi Bassi:

— la normativa nazionale non provvede al completo recepimento dell'art. 6, n. 1, della direttiva 92/43, in combinato disposto con gli artt. 1, lett. a), e) ed i), nonché 2, n. 2, di essa;

— la normativa nazionale ha recepito solo parzialmente quanto richiesto dall'art. 6, n. 2, della direttiva 92/43, in combinato disposto con gli artt. 1, n. 1, lett. a), e), ed i), nonché 2, n. 2, di essa;

— né gli artt. 12 e 21, n. 3, della legge sulla tutela della natura, né la legge sulla gestione dell'ambiente, né alcun'altra disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa vigente nei Paesi Bassi sono conformi a quanto richiesto dall'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43;

— né gli artt. 12 e 21, n. 3, della legge sulla tutela della natura, né la legge sulla gestione dell'ambiente, né alcun'altra disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa vigente nei Paesi Bassi provvedono ad un adeguato recepimento dell'art. 6, n. 4, della direttiva 92/43, nelle situazioni previste da tale disposizione; l'art. 13, n. 4, della legge sulla tutela della natura è inoltre incompatibile con la detta disposizione;

— diversamente da quanto prescritto dall'art. 11 della direttiva 92/43, nel Regno dei Paesi Bassi non è stato istituito un sistema integrale di sorveglianza dei siti;

— il divieto di mezzi non selettivi di cui all'art. 15 della direttiva 92/43 non è stato attuato in modo completo nelle disposizioni del decreto recante dispense e deroghe alla legge sulla tutela della natura;

— nel Regno dei Paesi Bassi non sono state adottate le misure necessarie per soddisfare l'obbligo di tutela dell'habitat delle specie di uccelli precisate all'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva 79/409.

15 Per quanto riguarda il terzo motivo, relativo al mancato recepimento dell'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 nell'ordinamento giuridico olandese, la Commissione sostiene che la valutazione che deve essere operata in base a tale disposizione deve comprendere anche gli elementi enunciati al n. 4 del detto articolo. Infatti, ai fini di

tale valutazione, occorrerebbe esaminare non solo se un piano o un progetto possa pregiudicare l'integrità del sito in causa, ma anche se esistano soluzioni alternative, se ragioni imperative di rilevante interesse pubblico richiedano che l'operazione vada realizzata o se debbano essere adottate misure compensative. Inoltre si dovrebbe tenere conto del fatto che in un determinato sito possono trovarsi un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari.

16 In proposito il governo dei Paesi Bassi, pur riconoscendo il mancato completo recepimento dell'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43, respinge l'interpretazione fornita dalla Commissione della nozione di «opportuna valutazione» contenuta in tale disposizione. Esso ritiene che, date le caratteristiche del procedimento di valutazione di piani o progetti previsto in tale articolo, il suo n. 4 e gli elementi ivi figuranti trovino applicazione solo qualora dalla valutazione effettuata ai sensi del detto n. 3 dovesse risultare che il piano o il progetto può effettivamente pregiudicare l'integrità del sito. Secondo il detto governo, solo in tali casi risulta necessario procedere ad un esame degli elementi menzionati al suddetto n. 4. Infatti, se dalla valutazione svolta a norma dell'art. 6, n. 3, si evincesse che un piano o un progetto non pregiudica l'integrità del sito, non sussisterebbe alcun motivo per rendere più gravoso l'obbligo di valutazione previsto da quest'ultima disposizione con un esame ulteriore vertente sulla presenza degli elementi citati al n. 4 dello stesso articolo.

17 Per quanto attiene al primo, al secondo, al quarto e al settimo motivo sollevati dalla Commissione, il Regno dei Paesi Bassi riconosce che le disposizioni delle direttive 79/409 e 92/43 oggetto del ricorso non sono state completamente recepite nell'ordinamento giuridico olandese. A tale riguardo esso indica che il 19 dicembre 2001 è stato presentato al Parlamento un disegno di legge recante modifica della legge sulla tutela della natura. Tale disegno di legge provvederebbe al completo recepimento delle dette direttive, segnatamente per quanto concerne le disposizioni che sono fondamento del primo, del secondo, del quarto e del settimo motivo.

18 Quanto al quinto ed al sesto motivo, il governo dei Paesi Bassi afferma che sono previste misure dirette ad eliminare le lacune giuridiche rilevate dalla Commissione nel suo ricorso.

Giudizio della Corte

19 Posto che il Regno dei Paesi Bassi riconosce la fondatezza del primo, del secondo, del quarto, del quinto, del sesto e del settimo motivo, il ricorso deve essere accolto per quanto li riguarda.

20 Relativamente al terzo motivo, il Regno dei Paesi Bassi, pur ammettendo di non aver recepito in modo completo l'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 nel suo ordinamento giuridico interno, contesta tuttavia il motivo della Commissione nella parte in cui essa sostiene che l'opportuna valutazione di cui al detto articolo dovrebbe comprendere anche gli elementi oggetto del n. 4 dello stesso.

21 A tale riguardo, per determinare la portata dell'obbligo di svolgere un'opportuna valutazione di un piano o progetto che possa avere incidenza su un sito rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43, occorre dichiarare, in via preliminare, che il regime di tutela istituito da tale articolo è strutturato in varie parti che consentono un controllo degli effetti di siffatto piano o progetto, nonché in varie fasi di valutazione per il caso in cui quest'ultimo possa produrre significative ripercussioni su un sito tutelato.

22 Come osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 12 e 13 delle conclusioni, tale processo di «opportuna valutazione» non costituisce un esame puramente formale, ma deve consentire un'analisi approfondita che sia all'altezza degli obiettivi di conservazione del sito in causa, come enunciati al detto art. 6, in particolare per quanto riguarda la tutela degli habitat naturali e delle specie prioritarie.

23 Infatti, come osservato dalla Corte ai punti 33 e 34 della sentenza 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (Racc. pag. I-7405), dall'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 risulta che, quando si tratta di un piano o di un progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma idoneo ad avere incidenze significative sullo stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, le autorità competenti sono tenute a svolgere un'opportuna valutazione in proposito. Tale valutazione deve vertere sull'incidenza del piano o del progetto sul sito alla luce degli obiettivi di conservazione di quest'ultimo.

24 In conformità al detto art. 6, n. 3, solo in una seconda fase, cioè una volta effettuata tale opportuna valutazione e tenuto conto delle conclusioni relative all'incidenza sul sito in questione del piano o del progetto, le autorità competenti adottano una decisione relativa a quest'ultimo.

25 Va aggiunto che, ai sensi della detta disposizione, le autorità competenti, quando adottano la loro decisione, danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che l'operazione prevista non pregiudicherà l'integrità del sito in causa. Inoltre tali autorità sono tenute, se del caso, a richiedere il parere dell'opinione pubblica in proposito.

26 Nel contesto procedurale in tal modo delineato, l'esame previsto dall'art. 6, n. 4, della direttiva 92/43 deve essere svolto solo se le conclusioni risultanti dalla valutazione prescritta a norma dell'art. 6, n. 3, sono negative e in mancanza di soluzioni alternative, nell'ipotesi in cui il piano o progetto deve essere comunque realizzato per ragioni imperative di rilevante interesse pubblico. Al n. 3 si precisa infatti che la decisione è adottata dalle autorità competenti «fatto salvo il paragrafo 4».

27 Quanto all'esame da effettuare nell'ambito del detto n. 4, va evidenziato che i complessi elementi su cui esso verte, come la mancanza di soluzioni alternative e l'esistenza di ragioni imperative di rilevante interesse pubblico, sono diretti a consentire allo Stato membro di adottare ogni misura compensativa necessaria per garantire che sia preservata la coerenza globale di Natura 2000. Inoltre, qualora nel sito in causa si trovino un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotti soltanto un numero limitato di tali ragioni imperative per giustificare comunque la realizzazione di tale piano o progetto.

28 In tali circostanze, alla luce delle particolari caratteristiche di ciascuna delle fasi di cui all'art. 6 della direttiva 92/43, occorre dichiarare che le varie esigenze di cui al n. 4 del detto articolo non possono costituire elementi che le autorità nazionali competenti sono tenute a prendere in considerazione quando effettuano l'opportuna valutazione prevista al n. 3 del detto articolo.

29 Pertanto occorre respingere il motivo vertente sul fatto che la normativa nazionale olandese non prevede che la valutazione di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 si svolga tenendo presenti anche gli elementi di cui al n. 4 del detto articolo.

30 Alla luce di quanto precede occorre constatare che il Regno dei Paesi Bassi, non avendo messo in vigore, entro i termini prescritti, tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a quanto richiesto dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva 79/409, e dall'art. 6, n. 1, della direttiva 92/43, in combinato disposto con gli artt. 2, n. 2, 1, lett. a), e) ed i), 6, nn. 2-4, 7, 11, nonché 15 di essa, e avendo mantenuto in vigore l'art. 13, n. 4, della legge sulla tutela della natura, che è incompatibile con l'art. 6, n. 4, della direttiva 92/43, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle dette direttive.

Sulle spese

31 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto sostanzialmente soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) **Il Regno dei Paesi Bassi, non avendo messo in vigore, entro i termini prescritti, tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a quanto richiesto dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e dall'art. 6, n. l, 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, in combinato disposto con gli artt. 2, n. 2, 1, lett. a), e) ed i), 6, nn. 2-4, 7, 11, nonché 15 di essa, e avendo mantenuto in vigore l'art. 13, n. 4, della legge sulla tutela della natura (Natuurbeschermingswet), che è incompatibile con l'art. 6, n. 4, della direttiva 92/43, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle dette direttive.**

2) **Per il resto il ricorso è respinto.**

3) **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**

Firme