CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 5 dicembre 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Introduzione

1. Il ricorso della Commissione è inteso a far constatare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del Trattato CEE, avendo progettato o iniziato taluni lavori che distruggono l'habitat degli uccelli protetti in zone di protezione speciale, in contrasto con l'art. 4, n. 4, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (in prosieguo: la « direttiva ») [1].

In origine, il ricorso era altresì diretto a far dichiarare incompatibili con la citata disposizione dei lavori effettuati in un'altra zona, cioè il Rysumer Nacken. La Commissione ha rinunciato a questo motivo nel corso dell'udienza ma ha concluso chiedendo alla Corte la condanna della Repubblica federale di Germania alle spese. Non debbo pertanto più esaminare questo punto salvo che per quanto riguarda le spese: lo farò, brevemente, alla fine delle presenti conclusioni.

2. Alla Corte sono già state sottoposte un certo numero di cause aventi ad oggetto il rispetto degli obblighi derivanti dalla citata direttiva. Si trattava però essenzialmente degli obblighi relativi alla protezione degli uccelli stessi. Con la presente causa, per la prima volta, vengono trattate disposizioni della direttiva intese alla protezione degli *habitat* di talune specie di uccelli [2].

La protezione degli habitat è un elemento importante della strategia generale di tutela dell'ambiente. La scomparsa e l'inquinamento di habitat idonei sono le cause principali dell'elevato tasso di mortalità di un certo numero di specie di uccelli il cui livello di popolazione conosce una consistente diminuzione [3]. Per di più, le specie di uccelli il cui numero è in diminuzione sono per lo più uccelli migratori, il che conferisce alla protezione degli habitat una dimensione transfrontaliera che implica una responsabilità comune degli Stati membri [4]. Tuttavia questa materia tocca anche interessi economici sovente incompatibili con l'interesse dell'ambiente.

Rispondendo ad un quesito posto dalla Corte, la Commissione ha fatto presente di aver proposto 37 procedimenti sulla base

* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU L 103, pag. 1.

2 — La causa C-334/89, Commissione/Repubblica italiana, tutt'ora pendente dinanzi alla Corte, verte pure sulla protezione degli habitat di talune specie di uccelli. Le questioni di interpretazione sottoposte alla Corte in questa causa non si pongono tuttavia con la medesima intensità che nella causa che oggi sto esaminando.

3 — V. il primo rapporto della Commissione sullo stato della protezione dell'ambiente nella Comunità, 1977, pag. 199.

4 — V. il terzo considerando della motivazione della direttiva 79/409.

dell'art. 169 del Trattato CEE per mancato rispetto dell'art. 4 della direttiva (situazione al 15 marzo 1990). Una tale cifra sta ad indicare che la presente causa riveste una grande importanza, soprattutto per quanto riguarda il futuro, dal momento che la Commissione nel corso dell'udienza ha fatto sapere di non esigere la demolizione delle opere già realizzate nella Leybucht nel caso in cui la Corte dovesse dichiarare il ricorso fondato.

Trattandosi della prima volta, ma con tutta probabilità non dell'ultima, che la Corte è indotta a pronunciarsi sugli obblighi derivanti dall'art. 4 della direttiva, mi sembra utile collocare questo articolo nel contesto delle disposizioni della direttiva relative alla protezione degli habitat e porlo nell'ottica delle convenzioni internazionali esistenti in questo campo nonché in quella di alcune norme comunitarie tra loro collegate. Nel riferirmi alle convenzioni internazionali, non intendo dare indicazioni nel senso che le disposizioni della direttiva non potrebbero imporre obblighi maggiormente vincolanti. Al contrario, queste convenzioni possono contenere indicazioni utili quando i testi comunitari presentano delle lacune che debbono essere colmate con l'interpretazione.

2. Contesto giuridico

2.1. *Le disposizioni della direttiva 79/409/CEE*

3. L'*art. 2* della direttiva dispone che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli contemplate dalla direttiva — cioè tutte le specie di uccelli che vivono naturalmente allo stato selvatico sul territorio europeo degli Stati membri — ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative [5].

La Corte si è pronunciata più volte su detto articolo, dichiarando in particolare che,

« pertanto l'art. 2, pur non costituendo una deroga autonoma al regime generale di protezione, è la conferma che la stessa direttiva prende in considerazione, in primo luogo, la necessità di un'efficace protezione degli uccelli e, in secondo luogo, le esigenze della salute e della sicurezza pubbliche, dell'economia, dell'ecologia, della scienza, della cultura e della ricreazione » [6].

4. Gli artt. 3 e 4 della direttiva contengono le disposizioni che disciplinano la protezione e la conservazione degli habitat. L'*art. 3*, n. 1, dispone che gli Stati membri adottano le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire una varietà e una superficie sufficienti di habitat [7] per tutte le specie di uccelli contemplati dalla direttiva.

5 — Questa disposizione corrisponde pressoché alla lettera dell'art. 2 della convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, firmata a Berna il 19 settembre 1979, — cioè circa cinque mesi dopo l'adozione della direttiva 79/409 —, e che nel frattempo è stata approvata a nome della CEE con decisione del Consiglio 3 dicembre 1981 (GU 1982, L 38, pag. 1).

6 — V., soprattutto, sentenza 8 luglio 1987, Commissione/Regno del Belgio, punto 8 della motivazione (causa 247/85, Racc. pag. 3029).

7 — La direttiva non definisce la nozione di « habitat ». Nella convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica firmata a Bonn il 23 giugno 1979 — cioè circa tre mesi dopo l'adozione della direttiva 79/409 — e che nel frattempo è stata approvata a nome della CEE con decisione del Consiglio 24 giugno 1982 (GU L 210, pag. 10), la nozione di « habitat » è definita all'art. 1, n. 1, lett. g), nei seguenti termini:
« per " habitat " si intende qualsiasi zona nell'area di distribuzione della specie migratrice che presenti condizioni di vita necessarie a quest'ultima ».

Questa disposizione precisa esplicitamente che gli Stati membri debbono, in questa occasione, tener conto delle esigenze di cui all'art. 2.

L'art. 3, n. 2, enuncia le misure che gli Stati membri debbono adottare con priorità ai fini della conservazione, del mantenimento e del ripristino dei biotopi e degli habitat. La prima misura indicata da questa disposizione è la creazione di zone di protezione.

5. Mentre l'art. 3 riguarda gli habitat di tutte le specie di uccelli contemplate dalla direttiva, le misure disposte dall'*art. 4* vertono esclusivamente sugli habitat di talune specie di uccelli. L'art. 4, *n. 1*, riguarda gli habitat delle specie di cui all'allegato I. Il primo comma di detto articolo dispone che gli Stati membri debbono adottare misure speciali di conservazione per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione [8]. Il secondo e terzo comma del n. 1 enunciano a questo riguardo taluni criteri. Il quarto comma impone agli Stati membri un obbligo preciso: essi debbono classificare come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie considerate [9].

L'art. 4, *n. 2*, impone agli Stati membri l'obbligo di adottare analoghe misure per le specie *migratrici* non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente sul loro territorio. Così facendo, gli Stati membri debbono rispettare taluni criteri. Ai sensi dell'ultima frase di detto numero, essi debbono attribuire una importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone di importanza internazionale.

6. L'art. 4, *n. 3*, impone agli Stati membri l'obbligo di inviare alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché possa prendere le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le zone di cui ai paragrafi 1 e 2 costituiscano una rete coerente. Questa disposizione deve essere letta congiuntamente con la risoluzione del Consiglio 2 aprile 1979 [10]. In questa risoluzione, il Consiglio invita gli Stati membri a comunicare alla Commissione entro 24 mesi: a) le zone di protezione speciale che essi classificano in virtù dell'art. 4; b) le zone che essi hanno scelto o intendono scegliere quali zone umide di importanza internazionale; c) le zone diverse dalle zone umide già classificate in base alla legislazione nazionale, analoghe a quelle di cui all'art. 4 e soggette ad un regime di protezione comparabile. Il Consiglio prende inoltre atto delle intenzioni della Commissione di presentare le proposte opportune per quanto riguarda i criteri relativi alla determinazione, alla scelta, all'organizzazione e alle modalità di gestione delle zone di protezione speciale. La Commissione ha confermato in udienza che le proposte in materia sono sempre allo studio.

8 — La direttiva non definisce la nozione di « area di distribuzione ». Per contro, la convenzione di Bonn ora menzionato nella nota precedente, definisce la nozione di « area di distribuzione » [art. 1, n. 1, lett. f)] nei seguenti termini: « l'insieme delle superfici terrestri o acquatiche in cui una specie migratrice vive, o soggiorna temporaneamente, o che attraversa o sorvola in un momento qualunque della sua normale rotta di migrazione ».

9 — La maggior parte delle altre versioni linguistiche aggiungono che gli Stati membri debbono in questa occasione tener conto della protezione che le specie di uccelli richiedono.

10 — GU C 103, pag. 6.

7. I motivi della Commissione vertono sul mancato rispetto dell'art. 4, *n. 4*. La *prima frase* fa obbligo agli Stati di adottare:

« le 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 ».

Questo obbligo è attenuato dalla seguente limitazione:

« che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo ».

Il testo della *seconda frase* è del seguente tenore:

« Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento e il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione ».

2.2. *Le convenzioni internazionali*

a) La convenzione di Parigi

8. La prima convenzione nella quale si esprime la preoccupazione di preservare gli habitat delle specie di uccelli selvatici è la convenzione internazionale per la protezione degli uccelli, firmata a Parigi, il 18 ottobre 1950 [11]. Il testo dell'art. 11 di detta convenzione è il seguente:

« Allo scopo di attenuare le conseguenze della rapida sparizione, per fatto dell'uomo, dei luoghi favorevoli alla riproduzione degli uccelli, le alte parti contraenti si impegnano ad incoraggiare ed a favorire immediatamente, con tutti i mezzi possibili, la creazione di riserve acquatiche o terrestri, di dimensioni e di ubicazioni appropriate ove gli uccelli possano nidificare ed allevare le loro nidiate in sicurezza ed ove gli uccelli migratori possano ugualmente riposarsi e trovare il proprio nutrimento in tutta tranquillità ».

b) La convenzione di Ramsar

9. Le norme sugli habitat enunciate dalla direttiva presentano una forte analogia con quelle stabilite dalla convenzione sulle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat della selvaggina, stipulata in Ramsar (Iran) il 2 febbraio 1971 [12] [13].

Conformemente all'art. 2 di detta convenzione, ciascuna parte contraente designa le zone umide idonee del proprio territorio da inserire nell'elenco delle zone umide di importanza internazionale. Questa lista è tenuta da un ufficio appositamente istituito a

11 — Vol. 638 UNTS, pag. 185.

12 — Vol. 996 UNTS, pag. 245.

13 — Nel 1974, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri, nella misura in cui già non vi avessero provveduto all'epoca, di aderire il più rapidamente possibile alla convenzione di Ramsar nonché alla convenzione di Parigi. V. la raccomandazione della Commissione 20 dicembre 1974, 75/66/CEE, rivolta agli Stati membri sulla protezione degli uccelli e dei loro habitat (GU 1975, L 21, pag. 24).

tal fine. I confini di ciascuna zona umida vanno indicati con precisione e riportati su una carta. Le parti contraenti hanno il diritto di estendere i confini delle zone già iscritte nell'elenco oppure, per interessi nazionali urgenti, di cancellare dall'elenco zone umide già inserite o di restringere i confini, restando a loro carico l'obbligo di informarne immediatamente l'ufficio che all'uopo dovrà essere istituito. Ciascuna parte contraente deve tener conto delle proprie responsabilità, sul piano internazionale, relative alla tutela, alla sistemazione, alla sorveglianza e al razionale utilizzo delle popolazioni di uccelli acquatici migranti, sia designando le zone umide del proprio territorio da inserire nell'elenco, sia usando il proprio diritto di modificare le proprie iscrizioni in detto elenco.

Conformemente all'art. 3, le parti contraenti elaborano e mettono in pratica i loro piani di sistemazione del territorio in modo da favorire la conservazione delle zone umide inserite nell'elenco e, nella misura del possibile, il razionale utilizzo delle zone umide che si trovano sul loro territorio. Ciascuna parte contraente adotterà le misure necessarie per essere informata, al più presto possibile, delle modifiche delle condizioni ecologiche delle zone umide, situate sul suo territorio che si sono verificate o potranno verificarsi in seguito allo sviluppo tecnolgico, all'inquinamento o ad altri tipi di intervento da parte dell'uomo. Le informazioni su tali cambiamenti saranno immediatamente trasmesse all'ufficio all'uopo preposto.

Conformemente all'art. 4, ciascuna parte contraente favorisce la conservazione delle zone umide e della selvaggina creando delle riserve naturali nelle zone umide, indipendentemente dal fatto che siano o meno inserite nell'elenco e ne assicura un'adeguata sorveglianza. Nel caso in cui per interessi nazionali urgenti, una parte contraente cancelli o restringa una zona umida inclusa nell'elenco, dovrà compensare nei limiti del possibile ogni conseguente perdita di risorse in zone umide e, in particolare, dovrà creare nuove riserve naturali per gli uccelli acquatici e per la tutela, nella stessa regione o altrove, di un'adeguata porzione di territorio dell'habitat originario.

c) La convenzione di Berna

10. Gli autori della direttiva hanno indubbiamente tenuto conto dei lavori che sono stati condotti in seno al Consiglio d'Europa e che sono sfociati nell'adozione della convenzione di Berna, già citata, il 19 settembre 1979[14]. Al pari della direttiva, questa convenzione ha lo scopo di assicurare il mantenimento di un certo numero di specie di animali viventi allo stato selvatico tramite disposizioni intese alla tutela degli habitat, da un lato, e alla tutela delle specie, dall'altro.

Conformemente all'art. 3, n. 1, ogni parte contraente adotterà le necessarie misure affinché siano attuate politiche nazionali per la conservazione della flora e della fauna selvatiche e degli habitat naturali. L'art. 3, n. 2, dispone inoltre che ogni parte contraente si impegna, nell'ambito della sua politica di pianificazione e di sviluppo a vegliare sulla conservazione della flora e della fauna selvatiche.

14 — V. la risoluzione del Consiglio 17 maggio 1977 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (GU C 139, pag. 1), alla quale viene fatto riferimento nel primo punto della motivazione della direttiva 79/409, e che prevede (al punto 159) che la Commissione presenta al Consiglio, « in considerazione dei lavori condotti (...) in seno agli organismi internazionali, come il Consiglio d'Europa », proposte concernenti la protezione e la gestione di talune zone umide.

L'art. 4 concretizza questi principi generali di protezione degli habitat nel modo seguente:

« 1) Ogni parte contraente adotterà necessarie e appropriate leggi e regolamenti al fine di proteggere gli habitat di specie di flora e di fauna selvatiche, in particolare quelle enumerate agli allegati I e II, ed al fine di salvaguardare gli habitat naturali che minacciano di scomparire.

2) Le parti contraenti, nell'ambito della loro politica di pianificazione e di sviluppo, terranno conto delle esigenze connesse con la conservazione delle zone protette di cui al paragrafo precedente, al fine di evitare o ridurre al minimo il deterioramento di tali zone.

3) Le parti contraenti si impegnano a prestare particolare attenzione alla protezione delle zone che rivestono una importanza per le specie migratrici enumerate agli allegati II e III e che sono adeguatamente situate lungo le rotte di migrazione, quali aree di svernamento, di raduno, di alimentazione, di produzione o muda.

4) (...) ».

Gli artt. 5-9 della convenzione definiscono le misure che debbono essere adottate per la protezione degli uccelli stessi in termini che presentano una grande somiglianza con la normativa enunciata dagli artt. 5-9 della direttiva.

d) La convenzione di Bonn

11. È pacifico che gli autori della direttiva avevano conoscenza anche dei lavori che avevano preceduto la firma della citata convenzione di Bonn. Questa convenzione contiene delle definizioni utili che illustrano talune nozioni figuranti nella direttiva 79/409 (v. note 7 e 8). Per il resto, questa convenzione ha influito sulla redazione della direttiva con minore evidenza e per questa ragione non mi soffermo su di essa.

2.3. *Le norme comunitarie collegate*

12. La direttiva 79/409 è servita da falsariga per una proposta di direttiva sulla protezione degli habitat in generale (fauna e flora) che la Commissione ha presentato al Consiglio nel 1988 [15]. Conformemente a questa proposta, gli Stati membri dichiarano zone di protezione speciale le zone che essi ritengono rispondano a taluni criteri. A questo riguardo essi si conformeranno ad un calendario che sarà definito dalla direttiva. L'art. 7, n. 1, della proposta dispone le misure che gli Stati membri debbono prendere per evitare l'inquinamento o il degrado degli habitat o qualsiasi altra perturbazione che incida sulla fauna o sulla flora. Questa disposizione è formulata in termini analoghi a quelli di cui all'art. 4, n. 4, della direttiva 79/409. Contrariamente alla direttiva, la proposta precisa le misure che gli Stati membri dovrebbero in concreto adottare:

15 — Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla tutela degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche presentate dalla Commissione al Consiglio il 16 agosto 1988 (GU C 247, pag. 3).

« 2) Gli Stati membri decideranno in particolare lo statuto protettivo da attribuire alle aree di cui al paragrafo 1 e, all'occorrenza, elaboreranno programmi di gestione integrati in conformità delle esigenze ecologiche delle specie e dei tipi di habitat in questione (...).

3) Gli Stati membri prevedono il ripristino dei biotipi distrutti o degradati, oppure la creazione di nuovi biotipi, qualora ne ravvisino la necessità per garantire un soddisfacente statuto di conservazione delle specie ».

L'art. 10 della proposta definisce le misure che gli Stati membri debbono adottare nel contesto della loro politica di sistemazione del territorio e di sviluppo. Questa politica deve includere delle misure di salvaguardia in modo da evitare che si producano danni agli habitat.

13. Va infine segnalata la direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati [16]. Questa direttiva parte dall'idea che la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti e altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti (primo punto della motivazione). In questo ordine di idee la direttiva dispone che taluni progetti importanti debbono essere sottoposti ad una valutazione dell'impatto ambientale e che i risultati di questa valutazione debbono essere pubblicati in modo da consentire alle popolazioni interessate di presentare le loro critiche e osservazioni. La proposta di direttiva sugli habitat alla quale ho più sopra fatto riferimento ha lo scopo di modificare la direttiva 85/337 al fine di assicurare che siano soggetti ad una valutazione dell'impatto ambientale tutti i progetti che, in zone di protezione speciale, hanno un impatto sulla situazione.

16 — GU L 175, pag. 40.

3. Caratteristiche geografiche ed ecologiche della Leybucht

14. La Leybucht, che si trova nel Land della Bassa Sassonia è una zona di circa 2 800 ettari. La relazione d'udienza indica con precisione la localizzazione di questa zona nonché le sue caratteristiche geografiche ed ecologiche. Queste mettono in evidenza che detta zona riveste un grande interesse come habitat per talune specie di uccelli elencate nell'allegato I della direttiva. Su questo punto non vi è contestazione tra le parti.

4. Status giuridico della Leybucht

4.1. *Sul piano nazionale*

15. La Leybucht fa parte del « Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer », che è stato dichiarato zona protetta con regolamento del Land della Bassa Sassonia 13 dicembre 1985 (in prosieguo: il « regolamento di protezione ») [17] [18]. La Leybucht rappresenta quasi l'1% di questa zona protetta, che si estende per circa 240 000 ettari. L'art. 3 del regolamento di protezione indica i confini di questa zona facendo riferimento alle

17 — *Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, n. 48 del 21.12.1985, pag. 533.

18 — La Leybucht era precedentemente soggetta ad un regime di protezione istituito con regolamento della giunta amministrativa del Bezirk Weser-Ems 9 giugno 1981 (*Amtsbl. Reg.-Bez. Weser-Ems*, n. 25 del 26.6.1981, pag. 543).

carte topografiche allegate. Quanto al criterio di delimitazione, il regolamento dispone, tra l'altro, che il parco nazionale è delimitato, dal lato verso terra, dallo zoccolo esterno lato mare della diga. Su una delle mappe allegate al regolamento che indica i precisi confini di detta zona figura all'altezza della Leybucht un asterisco che rimanda alla seguente nota:

« Procedura di approvazione dei piani in corso. A conclusione della procedura, la decisione di approvazione dei piani entrerà in vigore dopo che sarà divenuta definitiva ». Da questa precisazione consegue che i confini della zona di protezione sono spostati verso la nuova linea della diga che la giunta amministrativa del Bezirk Weser-Ems ha stabilito nella decisione di approvazione dei piani del 25 settembre 1985 (in prosieguo: la « decisione di approvazione dei piani »), a partire dall'entrata in vigore di tale decisione [19].

L'art. 4 del regolamento di protezione divide il parco nazionale in tre zone: una zona di riposo (la maggior parte della Leybucht si trova sotto tale status), una zona intermedia (questo è la status attribuito alle due vie d'acqua che attraversano la Leybucht) ed una zona di distensione (tale è lo status della zona che circonda il porto di Greetsiel, nella Leybucht). L'art. 5 indica le attività di cui può essere consentito l'esercizio in queste tre zone. In linea di principio è vietato penetrare nella zona di riposo. Esistono tuttavia delle esenzioni per talune attività (in particolare per talune attività agricole e per talune attività di pesca) e per determinate persone. Se è vero che è consentito penetrare nella zona intermedia, per contro, ivi talune attività sono espressamente vietate. La zona di distensione può essere utilizzata come area di balneazione o come luogo di cura.

19 — La questione se una decisione amministrativa, come la decisione di approvazione dei piani, possa modificare il regolamento di protezione e la questione se detta decisione di approvazione dei piani fosse già in vigore al momento in cui i lavori di costruzione della diga erano stati iniziati sono questioni di diritto nazionale che non spetta alla Corte dirimere.

4.2. *Sul piano internazionale*

16. Nel contesto della convenzione di Ramsar, la Germania ha dichiarato l'Ostfriesisches Wattenmeer, nel quale si trova la Leybucht, zona umida di importanza internazionale [20].

4.3. *Sul piano comunitario*

17. Al momento della messa in mora (il 7 agosto 1987), la Repubblica federale di Germania non aveva ancora segnalato alla Commissione che la Leybucht faceva parte di una zona di protezione. È vero che con lettera 26 settembre 1983, indirizzata alla Commissione, il governo tedesco le comunicava che 48 siti del Land della Bassa Sassonia potevano essere classificati zone di protezione speciali. Uno di questi siti era l'« Ostfriesisches Wattenmeer mit Dollart », del quale fanno geograficamente parte la Leybucht e il Rysumer Nacken. Per quanto riguarda la Leybucht, la Commissione ha tuttavia ritenuto che nel fare questa comunicazione il governo tedesco non avesse classificato questo sito zona di protezione speciale conformemente alla direttiva [21]. Per

20 — La convenzione di Ramsar è entrata in vigore nella Repubblica federale di Germania il 25 giugno 1976 (v. la pubblicazione 16 luglio 1976, BGBl., 1976, parte II, pag. 1265). Al momento del deposito dello strumento di ratifica, la Repubblica federale di Germania ha fatto una dichiarazione in base alla quale parte dal principio che le disposizioni della convenzione non possono modificare le misure istituite ai fini della protezione della popolazione contro le inondazioni.

21 — È singolare il fatto che la Commissione non abbia adottato la medesima posizione a proposito del Rysumer Nacken (v. infra punto 44).

questa ragione il primo motivo sollevato dalla Commissione nei confronti della Germania nel parere motivato (del 4 luglio 1988) è di non aver classificato questo sito zona di protezione speciale. Con lettera 6 settembre 1988, il governo tedesco ha comunicato alla Commissione che la Leybucht è soggetta alle regole di protezione enunciate dal regolamento del Land della Bassa Sassonia 13 dicembre 1985. In detta lettera precisa che i confini della zona di protezione sono definiti con esattezza nelle mappe allegate al regolamento. Nel ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 28 febbraio 1989, la Commissione non ha più rimproverato alla Repubblica federale di Germania di non aver classificato la Leybucht zona di protezione speciale.

5. Lavori effettuati nella Leybucht

18. Il progetto di diga, tale quale disposto dalla giunta amministrativa del Bezirk Weser-Ems nella già citata decisione di approvazione dei piani del 25 settembre 1985, è descritto in dettaglio nella relazione d'udienza. Mi sembra utile sottolineare qui due aspetti del progetto, cioè la perdita di spazio protetto che ne deriva, nonché le compensazioni adottate per rimediare a detta diminuzione.

19. La realizzazione del progetto comporta una perdita di spazio protetto essenzialmente in tre punti. La perdita di spazio più significativo (circa 450 ettari) si produce nel Greetsieler Nacken, dove è prevista la costruzione del « naso » della diga. Si tratta principalmente di sabbie umide, importanti per l'alimentazione degli uccelli, ma che in linea di principio non possono essere considerati siti di nidificazione. La costruzione del « naso » della diga comporterà tuttavia anche la perdita di una parte della Hauener Hooge, che ha una funzione importante in quanto luogo di nidificazione, di riposo e di rifugio per gli uccelli. Una seconda causa dalla quale deriva perdita di spazio protetto è la decisione di far correre la nuova diga di protezione del polder della Leybucht parallelamente alla diga esistente, a 50 metri all'esterno — lato mare — della diga esistente. Questo tracciato comporta la perdita di prati salati di grande valore ecologico per una lunghezza di oltre 2 chilometri. La decisione di arrotondare la linea della diga in prossimità di Leybuchtsiel per una lunghezza di 2 chilometri circa, infine, comporta un'ulteriore perdita di spazio protetto. Anche questa modifica della linea della diga comporterà una perdita di prati salati importanti per una superficie che il governo tedesco, nel corso del procedimento sommario, ha stimato in 45 ettari.

20. Il progetto non comporta tuttavia soltanto svantaggi ecologici. Il governo tedesco ha segnalato con insistenza che la realizzazione del progetto consentirà la chiusura di due vie d'acqua che attraversano la Leybucht e che, fino ad ora, costituivano oggetto di regolari lavori di dragaggio con nocive conseguenze. In futuro questi lavori non saranno pertanto più necessari e i fanghi di dragaggio non dovranno più essere dispersi in un altro punto della zona. Il governo tedesco non esclude che, in siffatte condizioni, nella Leybucht torneranno ad insediarsi delle foche. La decisione di approvazione dei piani 25 settembre 1985 dispone inoltre espressamente che la zona situata nel « naso » della diga sarà zona di protezione. La diga che in precedenza proteggeva il sito della Hauener Hooge sarà aperta, di modo

che, riesponendo una zona di 100 ettari circa al movimento delle maree sarà possibile la formazione di prati salati di cui è noto il valore ecologico. Dalla decisione di approvazione dei piani emerge infine che le cave di argilla scavate all'interno delle terre dove vengono prelevate le argille destinate a rinforzare la diga non saranno coperte, ma saranno dichiarate zone di protezione.

6. Motivi della Commissione

21. I motivi della Commissione sono fondati sull'interpretazione da lei data all'art. 4, n. 4, della direttiva. Considera che questa disposizione impone agli Stati membri espressamente l'obbligo di adottare misure positive di protezione, ma vieta loro anche, implicitamente, di adottare misure che deteriorerebbero la situazione esistente. La seconda frase del paragrafo 4, relativa all'inquinamento e al deterioramento degli habitat situati al di fuori delle zone di protezione starebbe a confermare questa interpretazione. Per quanto riguarda gli habitat situati al di fuori delle zone di protezione, dagli Stati membri è preteso soltanto uno sforzo, mentre per quanto riguarda gli habitat situati all'interno di queste zone sarebbero necessarie delle misure strette. La Commissione ammette tuttavia degli interventi all'interno della zona di protezione se recano vantaggi agli abitanti stessi. Per il resto, la Commissione ammette una sola eccezione, cioè gli interventi messi in atto quando sono in pericolo vite umane; anche in questa ipotesi, però, l'eccezione sarebbe possibile solo alla condizione che le misure adottate siano concepite in modo tale da comportare il minor degrado possibile della zona di protezione.

La Commissione ritiene che i lavori intrapresi nella Leybucht comportino una degradazione del sito ed una perturbazione degli uccelli che vi si trovano. Segnala inoltre che la messa in atto della decisione di approvazione del piano comporta la perdita di gran parte di un sito importante sul piano ecologico. Sostiene infine che nella decisione di approvazione dei piani è stato tenuto conto di determinati interessi, in particolare di quelli dell'agricoltura e della pesca in dipendenza dei quali i lavori, ammesso che avessero lo scopo precipuo di garantire la sicurezza della diga, non sarebbero stati effettuati secondo il principio del sistema meno pregiudizievole. Basandosi sull'interpretazione dell'art. 4, n. 4, della direttiva quale è stata appena riassunta, la Commissione ritiene che alla luce di queste circostanze la realizzazione del progetto tale quale figura nella decisione di approvazione dei piani sia incompatibile con gli obblighi imposti dalla direttiva agli Stati membri.

7. Difesa del governo tedesco

22. La difesa del governo tedesco, sostenuto dal governo britannico che si è costituito parte interveniente, può essere così riassunta:

— la linea della diga tale quale fissata nella decisione di approvazione dei piani si trova al di fuori del limite del sito classificato zona di protezione;

— la Commissione interpreta l'art. 4, n. 4, della direttiva in modo scorretto; questa disposizione lascia agli Stati membri un ampio potere di valutazione nella scelta

delle misure di protezione idonee, lasciandoli liberi di tener conto di interessi diversi da quelli ecologici;

— la Commissione non ha dimostrato che il deterioramento e la perturbazione derivanti dai lavori avrebbero conseguenze significative nei confronti degli obiettivi dell'art. 4 della direttiva;

— la decisione di iniziare dei lavori di arginatura è stata dettata esclusivamente dalla necessità di rendere la diga più sicura e di prevenire in tal modo la minaccia di una inondazione delle zone situate al di qua della diga.

8. Valutazione

8.1. *Le considerazioni preliminari*

23. Voglio dapprima segnalare che il motivo dedotto a difesa relativo alla situazione della diga — sul margine interno o esterno del sito dichiarato zona di protezione — non mi sembra pertinente ai fini della valutazione dei motivi presentati dalla Commissione. Anche se la nuova linea della diga si collocasse sul margine esterno della zona protetta, resta cionondimeno il fatto che i lavori effettuati sul bordo di questa zona hanno avuto e forse hanno ancora un effetto perturbatore all'interno della zona stessa. Inoltre, questo mezzo di difesa non permette di disattendere il motivo della Commissione secondo il quale la nuova linea della diga sottrae una grande superficie alla zona dichiarata zona di protezione.

24. A mio parere, questa causa solleva due problemi d'interpretazione. In primo luogo, uno Stato membro può ridurre la superficie di una zona dichiarata zona di protezione e, in caso affermativo, a quali condizioni? E poi, uno Stato membro può effettuare dei lavori che implicano un deterioramento di una zona dichiarata zona di protezione ed una perturbazione degli uccelli che vi si trovano e, in caso affermativo, a quali condizioni? Esaminerò dapprima queste due questioni separatamente poiché la loro base giuridica è, a mio parere, distinta. Cionondimeno al termine di questo esame giungerò alla conclusione che i criteri di valutazione sono identici per le due questioni. Prendendo a fondamento questi criteri, esaminerò infine se la realizzazione del progetto di diga sia incompatibile con le disposizioni della direttiva.

8.2. *I criteri di valutazione con riferimento alla diminuzione della superficie della zona dichiarata zona di protezione*

25. La Commissione ritiene che la realizzazione del progetto di diga sia incompatibile con l'art. 4, n. 4, della direttiva, poiché comporterebbe una sensibile diminuzione della superficie di una zona dichiarata zona di protezione. Operando in tal modo, la Commissione parte dall'idea che la nozione di « deterioramento » comprende l'ipotesi di una diminuzione della zona [22]. Questa premessa mi pare errata [23]. A mio avviso, l'art. 4, n. 4 della direttiva è inteso a garantire la qualità delle condizioni di vita degli uccelli nelle zone di protezione. Per contro il *n. 1*,

22 — Le altre due nozioni che figurano all'art. 4, n. 4, della direttiva, cioè la nozione di « inquinamento » e la nozione di « perturbazione », non possono in alcun caso coprire questa ipotesi.

23 — Nella proposta di direttiva sugli habitat [art. 3, lett. c)] la nozione di « degradazione » è definita come « la diminuzione degli elementi più caratteristici (di detto habitat) senza cambiamento di categoria ».

quarto comma, e — per quanto riguarda gli uccelli migratori — il *n. 2* dell'art. 4 della direttiva sono le disposizioni che stabiliscono le zone che debbono essere classificate zone di protezione, nonché il loro numero e la loro superficie. Procedo pertanto ad esaminare più innanzi il motivo con il quale la Commissione deduce la diminuzione della superficie della zona di protezione alla luce di queste ultime due disposizioni.

26. L'art. 4, n. 1, quarto comma, della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di classificare zone di protezione taluni habitat di specie di uccelli enunciati nell'allegato I. Intendo questa regola nel senso che gli Stati membri *non* debbono classificare *tutte* le zone nelle quali sono riunite le condizioni di vita idonee per le specie considerate. Ciò che essi debbono classificare, sono le zone del loro territorio che sono *le più idonee* ovvero, in altre parole, le zone del loro territorio nelle quali si presentano le condizioni di vita più idonee per le specie di uccelli considerate [24]. Occorre inoltre che le zone siano sufficienti per numero e superficie al fine di garantire il mantenimento delle specie considerate.

27. L'art. 4, n. 2, della direttiva contiene una regolamentazione distinta per gli uccelli *migratori* non considerati nell'allegato I che vengono regolarmente sul territorio degli Stati membri interessati. Questa disposizione è mal redatta e, pertanto, di difficile comprensione. Essa solleva in particolare la questione se le « analoghe misure » da lei evocate comportano l'obbligo per gli Stati membri di designare delle zone di protezione speciale conformemente al quarto comma del n. 1. Una lettura congiunta del n. 2 e dei nn. 3 e 4 (vertenti sulle zone di protezione di cui al n. 2) implica la conclusione che l'obbligo di cui all'art. 4, n. 1, quarto comma, vale anche, mutatis mutandis, per gli habitat degli uccelli migratori di cui al n. 2.

L'art. 4, n. 2, della direttiva precisa che gli Stati membri debbono attribuire una particolare importanza alla protezione delle zone umide di importanza internazionale. Quest'ultima nozione fa indubbiamente riferimento alle zone umide, le quali, conformemente alla convenzione di Ramsar, debbono essere dichiarate presso un ufficio all'uopo istituito.

28. La Commissione riconosce che la direttiva lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità nella designazione delle zone di protezione. Rileva, tra l'altro, che gli Stati membri possono effettuare queste designazioni tenendo conto, in particolare, degli interessi economici di cui all'art. 2 della direttiva. Questo potere di valutazione si manifesta altresì nella risoluzione 2 aprile 1979 nella quale il Consiglio prende atto delle intenzioni della Commissione di fare delle proposte per quanto riguarda, in particolare, i criteri relativi alla determinazione ed alla scelta delle zone di protezione speciale [25]. Il

24 — Confrontare con la proposta di direttiva sulla protezione degli habitat. Questa proposta è intesa a che gli Stati membri classifichino entro due anni i dieci habitat *più importanti* della Comunità per la conservazione delle specie minacciate (e, entro un termine di otto anni, i 100 habitat più importanti).

25 — Gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale, non solo per quanto riguarda gli habitat degli uccelli contemplati dall'art. 4, n. 1, ma anche per quanto riguarda le zone umide di importanza internazionale per gli uccelli migratori, di cui all'art. 4, n. 2, come confermato dall'art. 6 della proposta di direttiva sulla protezione degli habitat. In questo articolo, infatti, la Commissione parte dall'idea che le zone designate dagli Stati membri nel contesto della convenzione di Ramsar non debbono essere necessariamente classificate zone di protezione speciale, conformemente alla direttiva 79/409.

fatto che la Commissione abbia l'intenzione di fare delle proposte, cosa che fino ad ora non ha fatto (v. punto 6 sopra), sta, a mio parere, ad indicare che spetta agli Stati membri decidere nel frattempo quali zone di protezione designare e, a fortiori, quali ne siano i limiti precisi.

Il potere discrezionale di valutazione degli Stati membri non è tuttavia illimitato. Infatti sono le zone *più idonee* quelle che gli Stati membri debbono classificare zone di protezione.

29. Questa causa, però, non verte sul potere discrezionale di valutazione degli Stati membri allorché determinano i limiti di una zona di protezione, bensì sul loro potere discrezionale allorché modificano e, più precisamente, riducono la superficie di una zona che è stata precedentemente classificata zona di protezione. In quale misura i confini di una zona che lo Stato membro stesso ha classificato zona di protezione sono intangibili? Mi sembra che questa questione sia uno dei punti essenziali nella causa che oggi sto esaminando e che su di essa le parti non si siano soffermate a sufficienza.

A mio parere, l'art. 4, n. 1, della direttiva non istituisce un divieto *tassativo* di diminuire la superficie di una zona classificata zona di protezione. Questo non vuole tuttavia dire che il potere discrezionale di valutazione esercitato dagli Stati membri allorché amputano una zona già classificata sarebbe lo stesso di quello esercitato allorché si è trattato di classificare detta zona come zona di protezione. L'attribuzione degli Stati membri, allorché essi classificano una zona di protezione, verte sulla designazione della zona più adatta tra i vari siti idonei. Per contro, quando essi amputano una zona già classificata, la loro attribuzione verte su una zona in ipotesi « più idonea ». Le disposizioni della direttiva sono dirette a proteggere detti habitat contrastando la perdita di biotipi derivante in particolare dai lavori di bonifica, dagli accorpamenti, dallo sviluppo urbano e dal turismo, la quale a sua volta costituisce una delle principali cause dell'elevato tasso di mortalità di un certo numero di specie di uccelli il cui livello di popolazione è in forte diminuzione [26]. Va inoltre tenuto conto del fatto che la perdita o l'inquinamento dei siti naturali sono sovente irreversibili [27]. La possibilità per gli Stati membri di spostare i confini di una zona classificata zona di protezione speciale nella quale, per definizione, si incontrano le condizioni di vita più idonee e di ridurre la superficie protetta deve pertanto essere soggetta a condizioni restrittive.

30. Si deve di conseguenza risolvere la questione che ho ora sollevato nel senso che gli Stati membri possono ridurre la superficie di una zona classificata zona di protezione solo se possono avvalersi di ragioni imperative che rispondono a un interesse generale, superiore all'interesse ecologico considerato dalla direttiva nonché superiore alle esigenze economiche e ricreative contemplate dall'art. 2 della direttiva. Questo punto di vista è confortato dalla convenzione di Ramsar alla quale si sono in particolare ispirati gli estensori delle disposizioni della di-

26 — V. il rapporto della Commissione, citato nella nota 3, pag. 199.

27 — Al punto 6 della risoluzione adottata il 17 maggio 1977, già menzionata nella nota 14, il Consiglio prende atto della determinazione degli Stati membri di vigilare affinché la qualità attuale dei vari ambienti non si degradi, dato anche il carattere sovente irreversibile o praticamente irreversibile di taluni inquinamenti.

rettiva sulla protezione degli habitat[28]. Questa convenzione conferisce alle parti contraenti il diritto di ridurre i limiti delle zone designate e perfino di sopprimerle, ma solo per urgenti motivi di interesse nazionale. La convenzione aggiunge che le parti contraenti dovranno tener conto delle loro responsabilità sul piano internazionale. Esse debbono, inoltre, compensare nella misura del possibile ogni perdita di una parte delle zone designate.

31. Non mi sembra né auspicabile né necessario precisare in termini generali e astratti le esigenze che potrebbero giustificare una correzione dei confini di una zona di protezione, conformemente all'interpretazione suggerita. In effetti nessuno può mettere in dubbio che la ragione invocata dal governo tedesco per giustificare i lavori di arginamento della Leybucht — cioè il rinforzo della diga al fine di proteggere le popolazioni che abitano al riparo della stessa — deve essere considerata una ragione imperativa di interesse generale, superiore all'interesse costituito dal mantenimento del livello di popolazione degli uccelli[29]. La Commissione, peraltro, non contesta che lavori necessari esclusivamente per garantire la sicurezza di una diga possano essere effettuati in una zona di protezione. Essa contesta che le modalità previste dal progetto di diga considerato e, in particolare, il tracciato della nuova diga siano necessari per garantire la sicurezza della diga. La Commissione è del parere che lo stesso risultato avrebbe potuto essere raggiunto egualmente sacrificando una minore superficie di area protetta.

La Commissione parte così dall'idea che un intervento in una zona di protezione deve non solo essere fondato su ragioni imperative, ma che deve essere inoltre necessario, nel senso che il risultato che si vuole conseguire non può essere raggiunto ricorrendo a una soluzione meno pregiudizievole per l'ambiente. Esaminerò la questione se questo punto di vista sia corretto e, in caso affermativo, se questa condizione addizionale sia nel caso di specie soddisfatta dopo avere esaminato i criteri in base ai quali in una zona di protezione si debbano valutare l'inquinamento, il degrado e la perturbazione.

8.3. *I criteri di valutazione del degrado e della perturbazione di una zona di protezione*

32. La Commissione considera che i lavori effettuati conformemente alla decisione di approvazione dei piani sono incompatibili con le disposizioni dell'art. 4, *n. 4*, della direttiva poiché da essi deriva un degrado delle condizioni di vita nella Leybucht e perturbano gli uccelli che vi si trovano. La Commissione basa questo motivo a ragion veduta sull'art. 4, n. 4, il quale indica le misure di protezione che gli Stati membri debbono adottare per quanto riguarda le zone dichiarate zone di protezione, conformemente all'art. 4, nn. 1 e 2.

33. A questo proposito voglio altresì confutare innanzitutto un argomento al quale il governo britannico collega grande impor-

28 — V. la raccomandazione della Commissione già menzionata nella nota 13 che è anteriore alla direttiva 79/409. In questa raccomandazione la Commissione invita gli Stati membri ad aderire alla convenzione di Ramsar. V. altresì la risoluzione del Consiglio 17 maggio 1977, già citata nella nota 14 e nella quale, nel prolungamento di detta convenzione, vengono fatte delle proposte intese alla protezione delle zone umide situate nella Comunità, tenendo conto dei lavori svolti in seno agli organismi internazionali (punti 154-159).

29 — V. la citata risoluzione 17 maggio 1977, nella quale il Consiglio descrive lo scopo della politica dell'ambiente della Comunità come inteso a « migliorare la qualità e le condizioni di vita, l'ambiente e il modo di vivere dei popoli che ne fanno parte » (punto 11).

tanza. Si tratta dell'interpretazione da lui data alla disposizione contenuta nella prima frase dell'art. 4, n. 4, della direttiva ai sensi della quale gli Stati membri debbono adottare misure idonee per evitare l'inquinamento, il deterioramento degli habitat o le perturbazioni nelle zone di protezione « che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo ». Secondo il governo britannico, l'effetto significativo di cui parla questa disposizione dovrebbe essere valutato alla luce dell'obiettivo definito all'art. 4, n. 1, della direttiva, cioè in funzione delle possibilità per le specie considerate di assicurare la loro sopravvivenza e la loro riproduzione. I lavori previsti, nella misura in cui *non mettono in pericolo* la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli che risiedono nella Leybucht, non dovrebbero essere incompatibili con la direttiva.

Inteso in questo modo, l'art. 4, n. 4, della direttiva consentirebbe ancora un buon numero di inquinamenti, deterioramenti e perturbazioni, il che non mi pare affatto compatibile con l'obiettivo dell'art. 4. A mio avviso, adottando questa disposizione, il Consiglio ha voluto indicare che nessun inquinamento, degrado o perturbazione gravemente lesivi della qualità delle condizioni di vita degli uccelli può aver luogo in una zona di protezione. Si debbono con ciò intendere anche quei fattori negativi che, pur non mettendo in pericolo la sopravvivenza e la riproduzione degli uccelli, non ne garantiscono la sopravvivenza e la riproduzione nelle condizioni più appropriate. Si deve ancora segnalare che soltanto le versioni danese, tedesca e olandese della frase qui considerata dispongono che sono l'inquinamento, il deterioramento o la perturbazione che devono avere tutti insieme un effetto significativo. Le altre versioni possono essere pure intese nel senso che l'effetto significativo debbono averlo soltanto le perturbazioni. Questa mi sembra essere una ragione di più per non attribuire alle nozioni di inquinamento e di deterioramento di cui all'art. 4, n. 4, il significato restrittivo suggerito dal governo britannico.

34. Non mi pare maggiormente corretta neppure l'interpretazione molto ampia dell'art. 4, n. 4, della direttiva, fatta dalla Commissione. L'affermazione secondo la quale questa disposizione vieta in linea di principio *qualsiasi* intervento che produca un inquinamento, un deterioramento o una perturbazione mi sembra vada troppo oltre. La disposizione di cui all'art. 4, n. 4, si pone come un prolungamento di quella di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, che impone agli Stati membri l'obbligo di classificare delle zone di *protezione* speciale. Quando l'art. 4, n. 4, parla di « misure idonee a prevenire nelle zone di protezione (...) l'inquinamento o il deterioramento (...) nonché le perturbazioni » fa in particolare rinvio, a mio avviso, ad un obbligo degli Stati membri di istituire in queste zone un regime generale di protezione della qualità delle condizioni di vita degli uccelli affinché possano vivere e riprodursi nelle condizioni più appropriate. La proposta di direttiva sulla protezione degli habitat è basata sullo stesso concetto. In effetti, nell'art. 7, n. 2, di questa proposta viene indicata nell'accurata scelta dello statuto di protezione da attribuire agli habitat la prima misura idonea a prevenire l'inquinamento e la degradazione degli habitat. Orbene, l'istituzione di un siffatto regime generale di protezione delle condizioni più idonee per la vita e la riproduzione degli uccelli non deve necessariamente vietare qualsiasi inquinamento, qualsiasi degrado o perturbazione in qualsiasi circostanza.

Debbo peraltro segnalare che nel caso di specie la Commissione non ha trasposto in maniera conseguente il suo punto di vista nella pratica. È così che essa può ammettere la continuazione dei lavori di dragaggio in questa zona, i quali, pertanto, costituiscono una perturbazione. Allo stesso modo essa non ha formulato alcuna censura nei confronti del regolamento di protezione anche se questo non dichiara tutta la Leybucht zona di riposo. Questi esempi stanno ad indicare a sufficienza che, nella pratica, la Commissione non adotta una interpretazione tanto radicale quanto quella or ora esposta.

35. Per questi motivi spetta agli Stati membri porre in essere essi stessi un regime di protezione per le zone da loro designate. Contrariamente alle disposizioni della direttiva relative all'istituzione di un regime di protezione per gli uccelli stessi (art. 5 e seguenti), l'art. 4, n. 4, non contiene alcuna indicazione circa le misure concrete che gli Stati membri debbono adottare. Dalla risoluzione del Consiglio 2 aprile 1979 emerge che la Commissione aveva l'intenzione di fare delle proposte a tal riguardo, ma che essa non ne ha mai formulata alcuna (v. punto 6). Ciò considerato, spetta agli Stati membri decidere, nel rispetto generale delle esigenze ecologiche enunciate dalla direttiva, quali siano le misure concrete che debbono essere adottate per garantire, nelle zone classificate zone di protezione, le condizioni di vita più idonee ed impedire l'inquinamento, il deterioramento e le perturbazioni che siano significativamente lesive di dette condizioni. Non si può tuttavia, a mio avviso, dedurre dalla direttiva che gli Stati membri siano tenuti a vietare necessariamente qualsiasi intervento dannoso nell'insieme della zona.

36. Nel caso che sto esaminando, il Land della Bassa Sassonia ha adottato un regolamento inteso a proteggere il « Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer » di cui la Leybucht fa parte. La Commissione non ha sostenuto che le disposizioni di questo regolamento eccedono il potere discrezionale di valutazione lasciato agli Stati membri malgrado il fatto che il regolamento autorizzi in taluni luoghi delle attività che comportano perturbazioni o degradazione. La decisione di approvazione dei piani pronunciata dalla giunta amministrativa del Bezirk Weser-Ems il 25 settembre 1985 ha tuttavia modificato il regolamento di protezione adottato dal Land nel senso che autorizza dei lavori sul bordo della zona di protezione. Si pone pertanto qui un problema analogo a quello che abbiamo in precedenza esaminato (punti 29-31) a proposito della riduzione della superficie di una zona di protezione: la direttiva consente che sia modificata a danno degli uccelli una normativa di protezione disposta dallo Stato membro nel contesto del suo potere discrezionale e, in caso affermativo, a quali condizioni?

Contrariamente alla questione della riduzione della superficie di una zona di protezione, il problema di cui sto trattando non è espressamente disciplinato né nella convenzione di Ramsar né in alcun'altra convenzione internazionale. La soluzione mi pare tuttavia che debba essere la stessa, poiché l'inquinamento e il degrado, e persino talune forme di perturbazione, hanno esse pure spesso conseguenze irreversibili per le regioni interessate. Per queste ragioni anche a questo riguardo ritengo che uno Stato membro possa ridurre la qualità delle condizioni di vita in una zona di protezione rispetto al livello di qualità precedentemente definito solo allorché tale riduzione si renda necessaria per ragioni imperative dettate da un interesse generale superiore alle esigenze ecologiche contemplate dalla direttiva. Si

deve pertanto concludere che la riduzione della superficie di una zona già classificata zona di protezione speciale e la diminuzione della qualità delle condizioni di vita in una siffatta zona debbono essere valutate sulla base dei medesimi criteri restrittivi, benché questi due problemi ricadano sotto distinte disposizioni della direttiva.

8.4. *I lavori possono essere giustificati?*

37. Il governo tedesco ha sostenuto che il rafforzamento della diga era necessario per garantire la sicurezza delle popolazioni che vivono al riparo della diga — si tratta inconfutabilmente, come ho detto in precedenza (punto 31), di una ragione imperativa dettata da un interesse generale superiore agli interessi protetti dalla direttiva — e che questa era l'unica ragione per l'inizio del progetto. La Commissione non contesta questo argomento. Solleva tuttavia nei confronti della Repubblica federale di Germania la critica di non aver tenuto conto, al momento della fissazione del tracciato della nuova linea della diga, esclusivamente di considerazioni di sicurezza, ma anche di interessi del settore della pesca e dell'agricoltura. Più precisamente, la decisione di approvazione dei piani sarebbe in contrasto con la direttiva perché per tener conto di questi altri interessi la perdita di superficie protetta risulta maggiore di quanto sarebbe stato necessario per garantire la sicurezza delle popolazioni.

38. Prima di pronunciarmi su questo punto, voglio soffermarmi un istante sulle prove presentate dalla Commissione a sostegno di tale affermazione. Né nel ricorso né nella replica la Commissione ha proposto piani alternativi. Solo nel corso dell'udienza ha affermato, per la prima volta, che la sicurezza della popolazione potrebbe essere garantita rafforzando la diga esistente anziché costruendo una nuova diga al di là di questa, sul lato mare.

La Commissione non ha fornito alcuno studio né comunicato altri dati su cui potrebbe fondare la sua affermazione e confortare questa alternativa tardivamente proposta: non se ne può pertanto tener conto. Sono però disposto a riconoscere che la sicurezza della diga avrebbe potuto essere garantita sacrificando una superficie meno ampia di zona protetta, se gli interessi del settore della pesca e dell'agricoltura non fossero stati presi in considerazione (ma non che questo obiettivo avrebbe potuto essere conseguito senza la minima perdita di superficie). Il governo tedesco, peraltro, non contesta questo punto di vista.

39. L'affermazione della Commissione riposa sulla premessa che l'art. 4 della direttiva non consentirebbe agli Stati membri di tener conto di interessi economici quando mettono a punto progetti che possono ledere una zona classificata zona di protezione.

Dagli elementi che ho esposto emerge che condivido il parere della Commissione secondo il quale la riduzione della superficie di una zona classificata zona di protezione speciale o la diminuzione della qualità delle condizioni di vita in una siffatta zona sono autorizzate solo quando l'intervento contemplato può essere giustificato da ragioni imperative, dettate da un interesse generale, superiore agli interessi ecologici protetti dalla direttiva. Condivido altresì il parere della Commissione che la protezione delle

vite umane costituisce (naturalmente) un siffatto interesse superiore, che (salvo circostanze particolari o eccezionali difficilmente prevedibili) gli interessi economici o ricreativi non costituiscono di norma un siffatto interesse superiore e che l'intervento contemplato deve, in ogni caso, essere necessario, cioè tale da realizzare lo scopo superiore perseguito ed essere a tal fine indispensabile.

Non sono tuttavia d'accordo con la Commissione in quanto rifiuta di fare un ulteriore passo e, in particolare — nell'ipotesi in cui l'intervento è in linea di principio giustificato da un interesse generale superiore, prevalente sugli interessi ecologici —, non tiene assolutamente conto di altri interessi generali di minore importanza, come quelli enunciati all'art. 2 della direttiva. Ritengo che si possa tener conto di questi altri interessi generali in occasione della messa a punto di un progetto reso necessario da un interesse superiore agli interessi ecologici, a condizione che il pregiudizio addizionale derivante all'ambiente dalla messa in atto di questo progetto non sia sproporzionato rispetto al considerevole svantaggio che deriverebbe a questi altri interessi, se questi ultimi non venissero presi in considerazione.

Rileverò che la proposta di direttiva sulla protezione degli habitat muove da un'identica concezione. Questa proposta è intesa a modificare la direttiva 85/337 (evocata al punto 13) nel senso che tutti i progetti da realizzarsi in una zona di protezione speciale verrebbero sottoposti ad un esame dell'impatto ambientale. Questo significa che i progetti previsti in una zona di protezione non sono *di per sé* vietati, ma che le loro conseguenze favorevoli debbono essere accuratamente ponderate con riferimento agli effetti pregiudizievoli derivanti all'ambiente.

40. Si deve sottolineare a questo proposito che il governo tedesco ha depositato una circostanziata decisione di approvazione dei piani da dove emerge che la decisione relativa al progetto di diga è stata previamente sottoposta ad una lunga inchiesta pubblica. In un primo tempo, un gran numero di organismi e di associazioni, tra cui un certo numero di associazioni per la protezione della natura, sono stati consultati in merito ai lavori da effettuare. Il progetto è stato successivamente reso pubblico e la popolazione è stata messa in grado di consultare i piani. Sono state depositate oltre 300 obiezioni nei confronti del progetto, in particolare un gran numero di obiezioni aventi ad oggetto l'impatto del progetto sulla fauna della Leybucht. Dopo aver valutato gli interessi in gioco ed esaminato varie soluzioni alternative, la giunta amministrativa del Bezirk Weser-Ems ha risposto, una per una, a dette obiezioni nella decisione di approvazione dei piani. Il governo tedesco ha pertanto in effetti sottoposto il progetto ad un esame dell'impatto ambientale.

Il governo tedesco ha altresì rilevato che i piani sono stati modificati due volte al fine di ridurre al minimo possibile la perdita di superficie di zona protetta. Non è possibile ridurre ulteriormente la perdita di superficie protetta senza recare un considerevole pregiudizio al settore della pesca e dell'agricoltura. Resterebbe in tal caso compromesso l'accesso al mare per la flotta di pesca del porto di Greetsiel — cioè il porto tedesco più grande per la pesca dei gamberi. Per di più si avrebbero dei problemi per il prosciugamento di oltre 35 000 ettari di terre agricole situate prevalentemente sotto il livello del mare. La Commissione ha ammesso che

una soluzione alternativa poteva sollevare non trascurabili problemi per la pesca e l'agricoltura e che, tuttavia, questo era il prezzo da pagare per la protezione della natura.

41. Di fronte agli interessi del settore della pesca e dell'agricoltura sta il pregiudizio arrecato ad una zona di grande interesse ecologico su una superficie di circa 450 ettari nella Greetsieler Nacken, nel luogo ove è previsto il « naso » della diga (la zona sita all'interno del « naso » resta però protetta; 100 ettari di terre situate nella Hauener Hooge, inoltre, potranno essere riconvertite in prati salati). Si deve ancora rilevare che l'avanzamento della diga di 50 metri all'altezza del polder della Leybucht comporta la perdita di prati salati di grande valore ecologico. Si deve infine ricordare il pregiudizio arrecato a dei prati salati su una superficie di circa 45 ettari in conseguenza dell'arrotondamento dell'angolo della diga (una questione che, secondo le dichiarazioni fatte dal governo tedesco nel corso dell'udienza, è tuttora allo studio). La realizzazione del progetto tale quale figura nella decisione di approvazione dei piani è destinata così a modificare le caratteristiche ecologiche di circa un quarto della Leybucht. Questa modifica non implica, però, che questo quarto andrà interamente perduto come habitat per gli uccelli selvatici. Questo è del resto confermato dalle cifre che il governo tedesco ha prodotto circa l'evoluzione, dopo l'inizio dei lavori, degli effettivi di un certo numero di specie di uccelli che risiedono nella Leybucht. In effetti, queste cifre non consentono di concludere nel senso di una diminuzione della popolazione avicola della Leybucht. Inoltre, la realizzazione del progetto così come è stato approvato comporta anche delle compensazioni (v. punto 20 supra): in particolare, la cessazione dei lavori di dragaggio in due canali di navigazione che attraversano la Leybucht.

42. Per quanto non spetti sostituirsi ai pubblici poteri tedeschi né alla Commissione né, tanto meno, alla Corte quando deve pronunciarsi su un ricorso proposto ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, entrambe dette istituzioni debbono tuttavia valutare se le autorità tedesche, nel valutare gli interessi ecologici nonché altri interessi, abbiano tenuto sufficientemente conto dell'interesse ecologico protetto dalla direttiva e se siano restate entro i limiti del potere discrezionale loro lasciato dalla direttiva.

Tenuto conto di tutti gli elementi che precedono, ritengo che così sia stato. Le autorità tedesche, quando hanno messo a punto un progetto indispensabile per la sicurezza della popolazione, hanno tenuto conto anche dell'interesse al mantenimento in questa zona di una attività nel settore della pesca e dell'agricoltura. Dal fascicolo emerge che dette autorità ne hanno tenuto conto in una misura che, a conclusione di una approfondita inchiesta pubblica, permette ragionevolmente di supporre che tale progetto non comportava danni ecologici addizionali sproporzionati. Le autorità tedesche non hanno pertanto agito in contrasto con l'art. 4 della direttiva 79/409. Suggerisco pertanto alla Corte di respingere il ricorso della Commissione.

9. La questione delle spese per quanto riguarda il motivo relativo ai lavori effettuati nel Rysumer Nacken

43. Nell'introduzione ho già accennato che la Commissione ha rinunciato al motivo dedotto nei confronti dei lavori intrapresi nel Rysumer Nacken. Ha chiesto tuttavia che la Repubblica federale di Germania sia con-

dannata alle spese relative a questa parte del ricorso. Il governo tedesco, dal suo lato, ha concluso che queste stesse spese siano poste a carico della Commissione.

A norma dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, la parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese, salvo se la rinuncia è giustificata dal comportamento dell'altra parte. Dalla giurisprudenza della Corte emerge [30] che questa disposizione si applica anche quando il ricorrente non rinuncia completamente agli atti, ma ad una parte soltanto delle sue conclusioni.

La Commissione giustifica la sua decisione di rinunciare ai motivi formulati nei confronti dei lavori iniziati nel Rysumer Nacken facendo riferimento a nuovi argomenti dedotti dal governo tedesco: la parte nord di questo sito non fa parte della zona contemplata dal regolamento di protezione; per di più, in questa zona non vengono più effettuati lavori di interro; la parte sud del Rysumer Nacken non è stata classificata zona di protezione.

44. L'affermazione secondo la quale questi argomenti sarebbero nuovi mi pare essere solo in parte esatta. Nel controricorso il governo tedesco ha formalmente affermato che la parte sud del Rysumer Nacken non è stata classificata zona di protezione. Per contro, solo nella controreplica il governo tedesco ha obiettato che la parte nord non è zona di protezione speciale (nel controcorso aveva affermato il contrario) e che, inoltre, non vi viene effettuato più alcun lavoro di interro.

Il fatto che solo nel corso della controreplica il governo tedesco ha obiettato che la parte nord non è una zona di protezione non costituisce, ai miei occhi, una ragione per condannare la Repubblica federale di Germania ad una parte delle spese per la parte del ricorso relativo al Rysumer Nacken. In primo luogo, non ho potuto trovare alcuna giurisprudenza della Corte nella quale il fatto di sollevare nuovi argomenti sia stato riconosciuto un motivo per esonerare il ricorrente che rinuncia agli atti dal pagamento delle spese. Inoltre, e soprattutto, sono colpito dal fatto che la Commissione abbia adottato nei confronti del Rysumer Nacken una posizione diversa da quella che aveva adottato per la Leybucht, nonostante il fatto che essa disponesse dei medesimi dati per i due siti. Nella nota 21 ho già rilevato che la Commissione ha argomentato dalla menzione « Ostfriesisches Wattenmeer mit Dollart », figurante nella comunicazione del governo tedesco 26 settembre 1983, che il Rysumer Nacken era stato senz'altro classificato zona di protezione dalla Repubblica federale, mentre non lo sarebbe stato la Leybucht, anche se questi due siti costituiscono geograficamente parte del « Ostfriesisches Wattenmeer ». Per di più, la Commissione già prima del deposito del ricorso aveva a disposizione il regolamento di protezione 13 dicembre 1985 e le mappe ad esso allegate indicanti i limiti precisi della zona protetta. Alla luce di queste, la Commissione ha rinunciato, per quanto riguarda la Leybucht, alla censura da lei formulata nel parere motivato secondo la quale il fatto che la Repubblica federale non ha classificato questo sito come zona di protezione sarebbe in contrasto con la direttiva (v. punto 17). La Commissione però, nonostante che dalle mappe allegate al regola-

30 — V. in particolare sentenza 22 febbraio 1989, Commissione/Repubblica italiana, punto 20 della motivazione (causa 54/87, Racc. pag. 385 e seguenti).

mento emergesse che il Rysumer Nacken non fa parte della zona protetta dal regolamento 13 dicembre 1985, non ha rinunciato alla censura da lei formulata nel parere motivato secondo la quale i lavori effettuati in questo sito sarebbero stati effettuati in contrasto con le disposizioni della direttiva relativa alla protezione dei siti classificati zona di protezione speciale.

Considerato quanto sopra, la Commissione non può sostenere che la sua rinuncia a questa parte del ricorso sia giustificata dal comportamento del governo tedesco. Infatti, i dati che erano in suo possesso al momento del deposito del ricorso non la autorizzavano a supporre che il Rysumer Nacken facesse parte di un sito classificato zona di protezione speciale.

Conclusione

45. Riepilogando, suggerisco alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese, comprese quelle della parte interveniente.