

**AVVISO IMPORTANTE:** Le informazioni contenute in questo sito sono soggette ad una Clausola di esclusione della responsabilità e ad un avviso relativo al Copyright.

## SENTENZA DELLA CORTE

19 maggio 1998 (1)

«Conservazione degli uccelli selvatici — Zone di protezione speciale»

Nella causa C-3/96,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai signori Wouter Wils, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato dai signori M.A. Fierstra e J.S. van den Oosterkamp, consiglieri giuridici aggiunti presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C.M. Spoo,

convenuto,

sostenuto da

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata dal signor E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e dalla signora S. Maaß, Regierungsrätin presso lo stesso ministero, in qualità di agenti, D-53107 Bonn,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, non procedendo in misura adeguata alla designazione di zone di protezione speciale ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), il Regno dei Paesi Bassi è venuto agli obblighi che gli incombono ai sensi di tale direttiva e degli artt. 5 e 189 del Trattato CE,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann (relatore), H. Ragnemalm, M. Wathelet e R. Schintgen, presidenti di sezione, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, D.A.O. Edward, G. Hirsch e P. Jann, giudici,

avvocato generale: N. Fennelly

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza del 15 luglio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

1.

Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 5 gennaio 1996, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, non procedendo in misura adeguata alla designazione di zone protezione speciale ai sensi dell'art. 4, n. 1, 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»), il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi di tale direttiva e degli artt. 5 e 189 del Trattato CE.

2.

Con ordinanza del presidente 15 luglio 1996, la Repubblica federale di Germania è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni dello Stato convenuto.

3.

L'art. 2 della direttiva stabilisce che «gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente, allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato, ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

4.

L'art. 3 della direttiva dispone:

«1. Tenuto conto delle esigenze di cui all'articolo 2, gli Stati membri adottano le misure necessarie per preservare, mantenere o ristabilire, per tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, una varietà e una superficie sufficienti di habitat.

2. La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:

- a) istituzione di zone di protezione;
- b) mantenimento e sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno e all'esterno delle zone di protezione;
- c) ripristino dei biotopi distrutti;
- d) creazione di biotopi».

5.

L'art. 4, n. 1, 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.

A tal fine si tiene conto:

- a) delle specie minacciate di sparizione;
- b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;
- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata;
- d) di altre specie che richiedono una particolare attenzione per la specificità del loro habitat.

Per effettuare le valutazioni si terrà conto delle tendenze e delle variazioni dei livelli di popolazione.

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».

6.

L'allegato I della direttiva è stato sostituito con l'allegato della direttiva della Commissione 25 luglio 1985, 85/411/CEE, che modifica la direttiva 79/409/CEE (GU L 233, pag. 33)

7.

Considerando in particolare che il Regno dei Paesi Bassi non aveva classificato un numero sufficiente di zone di protezione speciale (in prosieguo: le «ZPS») per le specie di uccelli figuranti all'allegato I della direttiva, la Commissione, il 25 settembre 1989, ha invitato il governo olandese a presentarle le sue osservazioni entro due mesi.

8.

Con lettera 29 dicembre 1989, il governo dei Paesi Bassi ha contestato l'infrazione ascrittagli. Ha sostenuto, in sostanza, che adempiva agli obblighi che gli incombevano in virtù dell'art. 4, n. 1, della direttiva, dal momento che aveva classificato come ZPS un numero sufficiente di territori idonei alla conservazione delle specie menzionate nell'allegato I, tenuto conto della ponderazione dell'interesse alla conservazione delle specie protette e degli interessi economici e ricreativi, e che aveva, del resto, posto in essere altri strumenti idonei a proteggere gli uccelli.

9.

Ritenendo che queste spiegazioni non modificassero la sua posizione circa l'inadempimento censurato, la Commissione, il 14 luglio 1993, ha inviato al governo olandese un parere motivato nel quale chiedeva al Regno dei Paesi Bassi di porre rimedio, entro due mesi dalla notifica dello stesso, al censurato inadempimento consistente nel non aver classificato come ZPS territori sufficienti ad assicurare un'efficace

protezione delle specie menzionate nell'allegato I della direttiva.

10. Il governo dei Paesi Bassi afferma di aver risposto al parere motivato con lettera 1° dicembre 1993. La Commissione, per contro, dichiara di non aver mai ricevuto tale risposta.

### **Sulla ricevibilità**

11. Il Regno dei Paesi Bassi contesta, a vari titoli, la ricevibilità del ricorso.

*Sulla mancata presa in considerazione della risposta del Regno dei Paesi Bassi al parere motivato*

12. Il governo dei Paesi Bassi sostiene che, non tenendo conto della sua risposta al parere motivato, la Commissione non ha rispettato i diritti della difesa, di modo che il ricorso è irricevibile.

13. La Commissione replica che, anche nel caso in cui avesse ricevuto tale lettera, il fatto di non tener conto, nel ricorso, della risposta del governo dei Paesi Bassi al parere motivato non potrebbe costituire un motivo di irricevibilità. Il termine fissato nel parere motivato servirebbe unicamente a dare allo Stato membro destinatario un'ultima possibilità per conformarsi al punto di vista della Commissione. Questa sostiene, del resto, che il solo elemento nuovo contenuto nella detta lettera di cui ha preso conoscenza nel corso del presente procedimento è l'indicazione che nel frattempo sono stati classificati come ZPS tre territori supplementari. A questo proposito, la Commissione fa presente di averne effettivamente tenuto conto nel suo ricorso.

14. Si deve ricordare che il procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato comporta due fasi consecutive, e cioè una fase precontenziosa o amministrativa e una fase contenziosa dinanzi alla Corte (v. ordinanza 11 luglio 1995, causa C-266/94, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-1975, punto 15).

15. A tenore dell'art. 169, primo comma, «la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni».

16. Lo scopo del procedimento precontenzioso è pertanto quello di dare allo Stato membro la possibilità di motivare il proprio atteggiamento o, se del caso, di consentirgli di aderire volontariamente a quanto prescrive il Trattato. Qualora quest'opera di composizione non abbia esito, lo Stato membro viene invitato ad adempiere i propri obblighi, precisati nel parere motivato che conclude il procedimento precontenzioso previsto dall'art. 169, entro il termine stabilito dal parere stesso (v., in particolare, sentenze 31 gennaio 1984, causa 74/82, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 317, punto 13, e 18 marzo 1986, causa 85/85, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1149, punto 11).

17. Come già rilevato dalla Corte, la regolarità del procedimento precontenzioso costituisce una garanzia essenziale voluta dal Trattato, non soltanto a tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi, ma anche per garantire che l'eventuale procedimento contenzioso verta su una controversia chiaramente definita (v. ordinanza Commissione/Spagna, già citata, punto 17, e sentenza 23 ottobre 1997, causa C-159/94, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5815, punto 15).

18. Si deve a questo proposito ricordare che l'oggetto di un ricorso per inadempimento è fissato nel parere motivato della Commissione (v. sentenza 17 giugno 1987, causa 154/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2717, punto 6).

19. Orbene, la regolarità del parere motivato e del procedimento che lo ha preceduto non è nella specie oggetto di contestazione.

20. Ciò considerato, anche supponendo che il procedimento contenzioso sia stato aperto con un ricorso della Commissione che non tenga conto di eventuali nuovi elementi, di fatto o di diritto, dedotti dallo Stato membro interessato nella risposta al parere motivato, i diritti della difesa di tale Stato non ne risultano lesi. Esso infatti, nel contesto del procedimento contenzioso, può far valere pienamente i detti elementi già nel suo primo atto difensivo. Spetterà alla Corte esaminarne la rilevanza ai fini dell'esito da dare al ricorso per inadempimento.

21. Questo primo motivo d'irricevibilità deve pertanto essere respinto.

*Sulla natura dell'obbligo previsto dall'art. 4, n. 1, della direttiva*

22. In secondo luogo il governo dei Paesi Bassi sostiene che l'asserita infrazione non si compone di un atto o di un'omissione unici, ma piuttosto di un insieme di inadempimenti dell'obbligo di adottare decisioni individuali di classificazione. Per garantire i diritti della difesa, sarebbe giuridicamente indispensabile comprovare inadempimenti all'art. 4, n. 1, della direttiva territorio per territorio. Il governo dei Paesi Bassi deduce, in sostanza, che la Commissione gli rimprovera di essere venuto meno in maniera generale agli obblighi incombentigli in virtù dell'art. 4, n. 1, della direttiva, senza aver previamente intrapreso un dibattito in contraddittorio sulle censure specifiche che stanno alla base del ricorso.
23. Secondo la Commissione è errato sostenere che gli inadempimenti dell'art. 4, n. 1, della direttiva possono essere constatati soltanto territorio per territorio. Un inadempimento potrebbe essere constatato anche qualora emerga che uno Stato membro ha manifestamente classificato un numero molto minore di habitat come ZPS di quanto non lo esigano i criteri ornitologici.
24. Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 14 delle sue conclusioni, dal momento che tale motivo di irricevibilità è legato all'esatta interpretazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva e si riferisce alla sostanza delle censure della Commissione, occorre esaminarlo congiuntamente al merito.
- Sugli nuovi elementi*
25. Il governo dei Paesi Bassi sostiene, in terzo luogo, che la Commissione ha, per la prima volta nella fase del ricorso, sollevato la censura relativa all'insufficienza per superficie totale e per qualità delle zone classificate come ZPS, come pure le censure specifiche relative alla mancanza di classificazione della costa frisone dell'IJsselmeer e degli Hooge Platen sull'Escaut occidentale, impedendo così allo Stato convenuto di reagire durante la fase precontenziosa. Altrettanto varrebbe per quanto riguarda la censura secondo cui i laghi e gli acquitrini di acqua dolce, come pure le brughiere, sono classificati come ZPS in una misura molto limitata. Queste censure sarebbero pertanto irricevibili.
26. Del resto, esso sostiene che lo studio che recensisce le zone ornitologiche importanti nei Paesi Bassi, pubblicato dopo che gli era stato inviato il parere motivato (si tratta della Review of Areas Important for Birds in the Netherlands del dicembre 1994, in prosieguo: l'«IBA 94»), non deve essere preso in considerazione nel presente procedimento, dato che esso non è stato in grado di prendere posizione su tale studio nel contesto della fase precontenziosa del procedimento.
27. La Commissione replica che gli asseriti motivi nuovi sono in realtà solo esempi o sviluppo di un unico stesso motivo che è stato costantemente dedotto fin dall'inizio del procedimento, e cioè che il Regno dei Paesi Bassi non ha designato a sufficienza ZPS con riferimento all'art. 4, n. 1, della direttiva. A suo parere, il testo di questa disposizione, in quanto dispone che gli Stati membri debbono classificare come ZPS i territori più idonei per numero e superficie alla conservazione delle specie enumerate nell'allegato I della direttiva, implica un obbligo non solo quantitativo ma anche qualitativo, nel senso che l'obbligo di risultato al quale si riferisce tale disposizione implica che ogni Stato deve designare sufficienti ZPS per numero, superficie e varietà al fine di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione di tutte le specie di uccelli elencati nell'allegato I che si trovano sul suo territorio.
28. La Commissione sostiene altresì di aver dimostrato le sue affermazioni basandosi sullo studio ornitologico pubblicato nel 1989 (si tratta dell'Inventory of Important Bird Areas in the European Community del luglio 1989, in prosieguo: l'«IBA 89») e, solo pleonasticamente, sull'IBA 94.
29. Si deve ricordare che, nella parte in cui riguarda censure che non hanno costituito oggetto del procedimento precontenzioso, il ricorso non è ricevibile (v., in tal senso, sentenze 14 luglio 1988, causa 298/86, Commissione/Belgio, Racc pag. 4343, punto 10, e 25 aprile 1996, causa C-274/93, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-2019, punto 11).
30. Nella specie la Commissione si è espressamente riferita, sia nella lettera di diffida che nel parere motivato, all'obbligo del Regno dei Paesi Bassi di assicurarsi che il numero e le dimensioni delle zone classificate negli Stati membri siano conformi all'art. 4, n. 1, della direttiva. Pertanto, il motivo di irricevibilità, in quanto riguarda la censura, formulata nei confronti del Regno dei Paesi Bassi, di non aver classificato una superficie totale sufficiente di ZPS, deve essere respinta.
- 31.

Per quanto riguarda la censura relativa all'insufficienza qualitativa delle ZPS classificate dal Regno dei Paesi Bassi, che la Commissione ha precisato affermando che i laghi e gli stagni d'acqua dolce come pure le brughiere sono classificati come ZPS solo in misura limitata, si deve rilevare che, sebbene, per conformarsi all'art. 4, n. 1, gli Stati membri debbano classificare come ZPS territori sufficienti, sul piano qualitativo e quantitativo, per garantire la conservazione delle specie enumerate nell'allegato I, non ne consegue che la censura secondo cui uno Stato membro non ha classificato ZPS sufficienti con riferimento alla disposizione considerata comprenda necessariamente l'aspetto qualitativo dell'obbligo di cui si tratta.

32. Orbene, emerge che nel corso della fase precontenziosa la Commissione ha basato la sua censura nei confronti del Regno dei Paesi Bassi su un'asserita insufficienza del numero e delle dimensioni dei territori classificati come ZPS da tale Stato membro, cioè su un'insufficienza quantitativa. Per contro l'asserita insufficienza qualitativa delle ZPS classificate da detto Stato è stata, nella specie, menzionata per la prima volta solo al momento dell'apertura della fase contenziosa del procedimento.

33. Si deve pertanto dichiarare il ricorso irricevibile a questo proposito.

34. Per quanto riguarda i riferimenti alla costa frisone dell'Ijsselmeer e degli Hooge Platen sull'Escaut occidentale, poiché valgono solo come esempi intesi a illustrare l'infrazione ascritta e tratti dall'elenco, allegato alla lettera di diffida e al parere motivato, delle zone che secondo la Commissione sono classificabili come ZPS, non costituiscono una censura nuova e autonoma. Pertanto i detti riferimenti, in quanto non implicano che la Corte prenda specificamente posizione sulla questione se queste due zone debbano essere classificate come ZPS, sono ammissibili.

35. Per quanto riguarda il riferimento all'IBA 94 si deve ricordare, in primo luogo, che questo studio, redatto nel dicembre 1994, fa l'inventario delle zone che, secondo i criteri scientifici accettati dalla Commissione, debbono essere classificate nei Paesi Bassi come ZPS.

36. In secondo luogo, la sussistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 3 luglio 1997, causa C-60/96, Commissione/Francia, Racc. pag. I-3827, punto 15).

37. Orbene, da nessun elemento del fascicolo risulta che l'IBA 94 si riferisca ad un periodo anteriore alla scadenza del termine concesso allo Stato convenuto per conformarsi al parere motivato del 14 giugno 1993. Di conseguenza, e ad ogni modo, il ricorso è irricevibile nella parte in cui fa riferimento all'IBA 94 per dimostrare l'esistenza dell'asserita violazione della direttiva.

38. Alla luce di quanto sopra, si deve considerare che il ricorso è ricevibile nei limiti in precedenza esposti.

### **Nel merito**

39. La Commissione ricorda in limine che dall'art. 4, n. 1, della direttiva, consegue che ciascuno Stato membro ha l'obbligo specifico di designare delle ZPS in misura sufficiente per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione di tutte le specie di uccelli menzionate nell'allegato I che si trovano nel suo territorio.

40. Deduce che, per quanto riguarda i Paesi Bassi, l'IBA 89 identifica, sulla base dei criteri ornitologici accolti e esplicitati in detto studio, 70 territori aventi una superficie complessiva di 797 920 ettari idonei ad essere classificati come ZPS.

41. La Commissione fa presente che il ministero dell'Agricoltura e della Pesca olandese ha redatto un proprio elenco di territori potenzialmente classificabili, che contiene 53 zone per una superficie complessiva di 398 180 ettari. Queste 53 zone corrispondono, in parte, a 57 zone che figurano nell'IBA 89. Tuttavia, il governo olandese non avrebbe fornito spiegazioni circa i criteri scientifici sui quali sarebbe basato il suo elenco di territori potenzialmente classificabili come ZPS.

42. Ad ogni modo, la Commissione ritiene che il Regno dei Paesi Bassi, designando soltanto 23 territori su una superficie complessiva di 327 602 ettari come ZPS, ha manifestamente ecceduto i limiti del potere discrezionale che l'art. 4 della direttiva conferisce agli Stati membri.

43. A questo proposito, la Commissione, da un lato, deduce che le zone classificate dal Regno dei Paesi

Bassi ricoprono in tutto o in parte 33 zone figuranti nell'IBA 89, cioè meno della metà del numero totale delle zone che questo studio scientifico considera idonee ad essere classificate come ZPS, e che il loro numero rappresenta solo un po' più della metà delle 57 zone, che figurano nell'IBA 89, considerate dalle stesse autorità olandesi importanti per gli uccelli. D'altro lato, rileva che la superficie delle 23 ZPS olandesi è, anch'essa, ampiamente insufficiente: 327 602 ettari contro i 797 920 ettari coperti dalle 70 zone figuranti nell'IBA 89. Inoltre, dato che un'unica ZPS, il Waddenzee, coprirebbe da sola 250 000 ettari, le ZPS restanti coprirebbero soltanto 77 602 ettari, il che sarebbe insufficiente per garantire un'adeguata protezione ad un gran numero di specie di uccelli elencate nell'allegato I della direttiva.

44. Secondo la Commissione, si ha in effetti violazione dell'obbligo di classificazione qualora uno Stato membro manifestamente non osservi il numero e la superficie dei territori dell'IBA 89. Orbene, tale sarebbe il caso quando uno Stato membro designa come ZPS, sia quanto al numero di zone sia quanto alla loro superficie totale, meno delle metà delle zone inventariate dall'IBA 89.
45. A parere della Commissione, un'altra indicazione circa l'insufficienza della protezione conferita dal Regno dei Paesi Bassi alle specie di uccelli menzionate nell'allegato I della direttiva sta nel fatto che la popolazione di nove di tali specie è regredita di oltre il 50%. Particolarmente significativo a questo proposito sarebbe il calo della popolazione delle specie stanziali, come il Tetrao tetrix e il Botaurus stellaris.
46. Il governo dei Paesi Bassi rileva in primo luogo che la designazione di ZPS altro non è che una delle misure con le quali gli Stati membri possono soddisfare l'obbligo di adottare misure di conservazione speciali che loro incombe in forza dell'art. 4, n. 1, della direttiva. Infatti, gli Stati membri potrebbero pure ricorrere ad altre misure di conservazione per soddisfare tale obbligo. Pertanto, non potrebbe esservi violazione di tale disposizione se non nel caso in cui uno Stato membro non abbia adottato alcuna misura di conservazione speciale. Ora, il governo olandese sostiene che, adottando altre misure di salvaguardia pertinenti in tale contesto, come, ad esempio, la legge sulla conservazione della natura, la cessione di territori ad organizzazioni per la conservazione della natura e i progetti di conservazione ornitologica, ha rispettato la direttiva.
47. Il governo dei Paesi Bassi ricorda poi che gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale nel dare attuazione all'art. 4, n. 1, della direttiva. Per quanto riguarda, più in particolare, la designazione delle ZPS, tale disposizione prescrive solo la designazione dei territori più idonei. Il sistema dell'art. 4, n. 1, sarebbe pertanto basato su una valutazione concreta della questione se un dato sito rientri tra i territori più idonei.
48. A questo proposito, lo Stato membro convenuto rileva che i casi precedenti di cui la Corte si è occupata vertevano tutti sulla questione se uno Stato membro avrebbe dovuto classificare come ZPS un dato sito. Orbene, nella specie la Commissione non ha accertato, né ancor meno provato, che nell'attuazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva il Regno dei Paesi Bassi abbia ecceduto, in casi specifici, i limiti del suo potere discrezionale.
49. Il governo dei Paesi Bassi aggiunge che, in occasione dell'adozione delle misure di conservazione speciali previste da detta disposizione, gli Stati membri devono tener conto non solo dei fattori specifici in essa menzionati, ma anche delle esigenze economiche e ricreative, conformemente all'art. 2 della direttiva.
50. Il governo tedesco, basandosi sul margine discrezionale di cui dispongono gli Stati membri, sostiene che l'art. 4, n. 1, lascia agli Stati membri la scelta delle ZPS e che il solo elemento determinante è che le zone devono essere, per numero e superficie, idonee alla conservazione delle specie interessate e capaci di costituire, con le zone classificate dagli altri Stati membri, una rete coerente di zone di protezione. A suo parere questa disposizione non richiede la classificazione di un numero particolare di zone, ma obbliga piuttosto gli Stati membri a vigilare affinché le ZPS create siano idonee alla conservazione delle specie di uccelli minacciate.
51. Inoltre, il governo dei Paesi Bassi osserva che, per redigere il suo elenco di siti da proteggere, si è basato su tre criteri che sono pure alla base dell'IBA 89. Ciò non di meno, l'applicazione di tali criteri non approderebbe a risultati univoci in ragione del loro carattere generale. Questo spiegherebbe perché possono apparire differenze tra i territori che, secondo l'IBA 89, rispondono ai criteri dell'art. 4, n. 1, della direttiva e quelli che sono designati ZPS dallo Stato membro interessato.

52.



Il governo dei Paesi Bassi rileva, del resto, che il criterio applicato dalla Commissione, secondo cui gli Stati membri devono designare come ZPS almeno la metà, sia per numero che per superficie, dei territori repertoriati dall'IBA, non emerge dalla direttiva.

53. Il governo tedesco, dal lato suo, sostiene, in particolare, che l'IBA 89 contiene solo un elenco di siti che, secondo criteri scientifici, potrebbe potenzialmente servire alla conservazione delle specie minacciate. Tuttavia, tale elenco non sarebbe né incluso nella direttiva né giuridicamente vincolante. Inoltre, a livello comunitario non vi sarebbe stato accordo né sui criteri sui quali l'elenco riposa né sull'elenco che ne è risultato. Il governo tedesco aggiunge che la fissazione di un minimo del 50% di siti classificati è arbitraria e priva di base scientifica.
54. Infine, il governo dei Paesi Bassi sostiene che non è sufficiente constatare una regressione di oltre il 50% di nove specie, senza tener conto dei differenti fattori che ne possono essere la causa, per dimostrare che il Regno dei Paesi Bassi ha violato l'art. 4, n. 1, della direttiva. In particolare, la regressione del Tetrao tetrix sarebbe conseguenza di una cova catastrofica, probabilmente causata da un deposito atmosferico scaturito da fonti situate al di fuori dei territori di cui trattasi. Per quanto riguarda il Botaurus stellaris, il governo olandese rileva che, nonostante la presenza del 10% di questa specie nelle ZPS, la popolazione è in regresso come avviene in tutti gli altri territori europei. Ciò starebbe a dimostrare che la regressione di tale specie non dipende dall'insufficienza delle misure di conservazione speciali adottate dal Regno dei Paesi Bassi.
55. Si deve, in primo luogo, rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi, l'art. 4, n. 1, della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei per numero e per superficie alla conservazione delle specie menzionate nell'allegato I, obbligo cui non è possibile sottrarsi adottando altre misure di conservazione speciali.
56. Infatti, da tale disposizione, come interpretata dalla Corte, emerge che quando il territorio di uno Stato membro ospita tali specie, detto Stato è tenuto a fissare per esse, in particolare, delle ZPS (v. sentenza 17 gennaio 1991, causa C-334/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-93, punto 10).
57. Questa interpretazione dell'obbligo di classificazione è, del resto, conforme al regime di protezione specificamente mirato e rafforzato che l'art. 4 della direttiva prevede, in particolare, per le specie enumerate nell'allegato I (v. sentenza 11 luglio 1996, causa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Racc. pag. I-3805, punto 23), tanto più che anche l'art. 3 dispone, per tutte le specie contemplate dalla direttiva, che la preservazione, il mantenimento, e il ripristino dei biotipi e degli habitat comportano, in primo luogo, misure come l'istituzione di zone di protezione.
58. Inoltre, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 33 delle sue conclusioni, se gli Stati membri potessero sottrarsi all'obbligo di classificare delle ZPS qualora ritengano che altre misure particolari di conservazione siano sufficienti a garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie elencate nell'allegato I, si rischierebbe di non conseguire l'obiettivo della costituzione di una rete coerente di ZPS, contemplato dall'art. 4, n. 3, della direttiva.
59. In secondo luogo, si deve sottolineare che le esigenze economiche enunciate all'art. 2 della direttiva non possono essere prese in considerazione all'atto della scelta e della delimitazione di una ZPS (v. sentenza Royal Society for the Protection of Birds, già citata, punto 27).
60. Del resto, si deve ricordare che, anche se gli Stati membri godono di un determinato margine discrezionale per quanto riguarda la scelta delle ZPS, ciò non toglie che la classificazione di dette zone va effettuata secondo taluni criteri ornitologici determinati dalla direttiva (v. sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4221, punto 26).
61. Ne consegue che il margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono nella scelta dei territori più idonei per la determinazione delle ZPS non riguarda l'opportunità di classificare come ZPS i territori che appaiono come i più appropriati secondo criteri ornitologici, ma soltanto l'attuazione di tali criteri ai fini dell'identificazione dei territori più idonei alla conservazione delle specie elencate nell'allegato I della direttiva.
62. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti a classificare come ZPS tutti i siti che, secondo i criteri ornitologici, appaiono come i più idonei con riguardo alla conservazione delle specie di cui trattasi.

63. Pertanto, qualora risulti che uno Stato membro ha classificato come ZPS siti il cui numero e superficie totale sono manifestamente inferiori al numero e alla superficie totale dei siti considerati come i più idonei alla conservazione delle specie di cui trattasi, si può considerare che tale Stato membro è venuto meno all'obbligo che gli incombe ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva.
64. La tesi del Regno dei Paesi Bassi secondo cui la Commissione dovrebbe accertare, territorio per territorio, inadempimenti specifici a tale disposizione non può pertanto essere accolta.
65. In terzo luogo, si deve ricordare che il governo dei Paesi Bassi, pur non mettendo in discussione l'attendibilità scientifica dell'IBA 89, deduce che l'applicazione dei criteri sui quali tale studio è basato non può, tenuto conto del loro carattere generale, portare a risultati univoci per quanto riguarda la classificazione delle ZPS. Orbene, tale governo ha sostenuto che, pur applicando i medesimi criteri sui quali riposa l'IBA 89, è pervenuto, nel suo elenco dei territori potenzialmente classificabili come ZPS, ad un risultato molto diverso da quello auspicato dal detto studio. Tuttavia, nel corso dell'udienza, lo stesso governo ha ammesso che i suoi criteri erano differenti da quelli utilizzati nell'IBA 89.
66. A questo proposito si deve osservare che il Regno dei Paesi Bassi non ha prodotto fino ad oggi alcun documento relativo al procedimento nazionale di classificazione delle ZPS dal quale risultino i criteri seguiti per la designazione delle ZPS in tale Stato membro.
67. Inoltre, nel corso della fase precontenziosa, nel controricorso e nella controreplica lo Stato membro convenuto ha insistito sul fatto che, in occasione della fissazione delle ZPS, doveva tener conto, ai sensi dell'art. 2 della direttiva, tener conto di esigenze economiche e ricreative. Orbene, questo punto di vista non si concilia con l'affermazione del governo dei Paesi Bassi secondo cui nel designare le ZPS le autorità nazionali hanno applicato criteri esclusivamente ornitologici.
68. Si deve in questo contesto ricordare che l'IBA 89 redige un inventario delle zone di grande interesse per la conservazione degli uccelli selvatici della Comunità, preparato per la direzione generale competente della Commissione dal Gruppo europeo per la conservazione degli uccelli e degli habitat, in collegamento con il Consiglio internazionale della salvaguardia degli uccelli e con la cooperazione degli esperti della Commissione.
69. Orbene, nelle circostanze del caso di specie risulta che l'unico documento contenente elementi di prova scientifici che consentano di valutare il rispetto, da parte dello Stato membro convenuto, dell'obbligo di classificare come ZPS i territori più idonei per numero e superficie alla conservazione delle specie protette è l'IBA 89. Così non sarebbe se il Regno dei Paesi Bassi avesse prodotto elementi di prova scientifici diretti in particolare a dimostrare che era possibile adempiere l'obbligo di cui trattasi classificando come ZPS un numero e una superficie totale di territori inferiori a quelli risultanti dall'IBA 89.
70. Si deve pertanto concludere che tale inventario, per quanto non sia giuridicamente vincolante per gli Stati membri interessati, può, se del caso, in ragione del suo valore scientifico riconosciuto nella fattispecie, essere utilizzato dalla Corte come base di riferimento per valutare in quale misura il Regno dei Paesi Bassi ha rispettato l'obbligo di fissare ZPS.
71. Del resto, anche supponendo che l'applicazione dei criteri ornitologici fissati nell'IBA possa far sì che gli operatori distinti effettuino classificazioni di ZPS notevolmente diverse tra loro, questa semplice eventualità, non verificatasi nel caso presente non può essere, in quanto tale, presa in considerazione come elemento idoneo a far dubitare, nella specie, del valore probatorio dell'IBA 89.
72. Pertanto, poiché risulta che il Regno dei Paesi Bassi ha classificato come ZPS territori il cui numero e superficie totale sono manifestamente inferiori al numero e alla superficie totale dei territori classificabili, secondo l'IBA 89, come ZPS, non si può ritenere che l'art. 4, n. 1, della direttiva, sia stato osservato.
73. Di conseguenza, e senza che si renda necessario esaminare gli altri argomenti sviluppati in questo procedimento, si deve dichiarare che, classificando come ZPS territori il cui numero e superficie totale sono manifestamente inferiori al numero e alla superficie totale dei territori classificabili come ZPS ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, il Regno dei Paesi Bassi è venuto agli obblighi che gli incombono in forza di tale direttiva.



## Sulle spese

74.

Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché è rimasto sostanzialmente soccombente, il Regno dei Paesi Bassi deve essere condannato alle spese. Inoltre, a norma dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1. **Classificando come zone di protezione speciale territori il cui numero e superficie totale sono manifestamente inferiori al numero e alla superficie totale dei territori classificabili come zone di protezione speciale ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/404/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza di tale direttiva.**
2. **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**
3. **La Repubblica federale di Germania sopporterà le proprie spese.**

Rodríguez Iglesias  
Gulmann  
Ragnemalm

Wathelet          Schintgen

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Hirsch

Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 maggio 1998.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

---

1: Lingua processuale: l'olandese.