

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PHILIPPE LÉGER

presentate il 7 marzo 2002<sup>1</sup>

1. Con il presente ricorso, la Commissione delle Comunità europee intende far dichiarare che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 3 e 4, n. 4, prima frase, della direttiva 79/409/CEE<sup>2</sup> nonché dell'art. 6, n. 2, della direttiva 92/43/CEE<sup>3</sup>. Essa censura questo Stato membro per non avere adottato, nel termine prescritto, le misure necessarie ad assicurare la protezione di una specie che vive naturalmente allo stato selvatico — la pernice bianca (*Lagopus lagopus*). Essa lo censura, inoltre, per non avere garantito, conformemente alle direttive uccelli e habitat, la conservazione di una zona di protezione speciale<sup>4</sup> — l'Owenduff-Nepin Beg Complex<sup>5</sup> — in cui si trovano alcune specie di uccelli selvatici e alcuni tipi di habitat naturali d'interesse comunitario.

I — Ambito normativo

A — *La direttiva uccelli*

2. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, prima frase, la direttiva uccelli «concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato».

3. Secondo l'art. 2 della direttiva uccelli «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva uccelli»).

3 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva habitat»).

4 — In prosieguo: la «ZPS».

5 — In prosieguo altrimenti detto: il «complesso».

4. L'art. 3 della direttiva uccelli dispone: d) creazione di biotopi».

«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 di habitat.

5. L'art. 4 della direttiva uccelli concerne le misure di protezione speciale applicabili soprattutto alle specie menzionate nell'allegato I e alle specie migratrici, non elencate in questo allegato.

6. Tale articolo prevede quanto segue:

2. La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi<sup>6</sup> e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:

«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) istituzione di zone di protezione;

A tal fine si tiene conto:

b) mantenimento e sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno e all'esterno delle zone di protezione;

a) delle specie minacciate di sparizione;

c) ripristino dei biotopi distrutti;

b) delle specie che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro habitat;

<sup>6</sup> — Ambiente biologico determinato che offre ad una specie condizioni d'habitat relativamente stabili.

- c) delle specie considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata; specialmente delle zone d'importanza internazionale.

- 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.

2. Analoghe misure vengono adottate dagli Stati membri per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I che ritornano regolarmente, tenuto conto delle esigenze di protezione nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva per quanto riguarda le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. A tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una importanza particolare alla protezione delle zone umide e

3. Gli Stati membri inviano alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché essa possa prendere le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le zone di cui al paragrafo 1, da un lato, e 2, dall'altro, costituiscano una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la presente direttiva.

4. Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

7. L'art. 18, n. 1, della direttiva uccelli dispone che gli Stati membri mettano in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a questa direttiva entro due anni dalla sua notifica. Poiché tale direttiva era stata notificata nell'aprile 1979, detto termine è scaduto nell'aprile 1981.

B — *La direttiva habitat*

8. La direttiva habitat ha come obiettivo quello di contribuire ad assicurare la biodiversità tramite la conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri in cui si applica il trattato<sup>7</sup>.

9. L'art. 1 della direttiva habitat definisce le principali nozioni utilizzate.

10. Ai sensi di detto art. 1, lett. b), gli habitat naturali sono delle zone terrestri o acquatiche che si distinguono per le loro caratteristiche geografiche, abiotiche<sup>8</sup> e biotiche, interamente naturali o seminaturali.

11. L'art. 1, lett. d), della direttiva habitat definisce gli habitat naturali prioritari come i tipi di habitat naturali che rischiano di scomparire nel territorio di cui all'art. 2 e per la cui conservazione la Comunità ha una responsabilità particolare a causa dell'importanza della parte della loro area di distribuzione naturale compresa nel terri-

torio di cui all'art. 2. Tali tipi di habitat sono contrassegnati da un asterisco nell'allegato I.

12. Secondo l'art.1, lett. l), della direttiva habitat, per «zona speciale di conservazione»<sup>9</sup>, si deve intendere un sito di importanza comunitaria, designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo o contrattuale, in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato.

13. L'art. 2, n. 2, della direttiva habitat precisa che le misure adottate a norma di questa direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

14. L'art. 3 della direttiva habitat dispone che a questo fine sarà creata una rete ecologica coerente di ZSC, denominata Natura 2000. La rete Natura 2000 comprende in particolare le ZPS classificate dagli Stati membri a norma della direttiva uccelli<sup>10</sup>.

7 — Primo e terzo fino a sesto 'considerando'.

8 — Ambiente biologico determinato che non offre ad una specie condizioni d'habitat soddisfacenti.

9 — In prosieguo: «ZSC».

10 — Art. 3, n. 1, secondo comma, della direttiva habitat.

15. L'art. 6, n. 2, della direttiva habitat indica quanto segue:

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

16. L'art. 7 della direttiva habitat dispone:

«Gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva [uccelli] 79/409/CEE, per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva [uccelli] 79/409/CEE, qualora essa sia posteriore».

17. Secondo l'art. 23, n. 1, della direttiva habitat, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed ammi-

nistrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni a decorrere dalla sua notifica. Poiché tale direttiva era stata notificata nel giugno 1992, detto termine è scaduto nel giugno 1994.

## II — L'ambito procedurale

### A — La fase precontenziosa

18. Il 9 ottobre 1997, la Commissione, constatando che l'Irlanda non si era conformata agli obblighi previsti agli artt. 3 e 4, n. 4, della direttiva uccelli nonché all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat, ha ingiunto a questo Stato membro di presentare le proprie osservazioni al riguardo. In questa lettera, la Commissione sottolinea l'incidenza negativa del pascolo eccessivo<sup>11</sup> nella principale ZPS d'Irlanda, cioè l'Owenduff-Nephin Beg Complex, come pure l'impatto negativo del pascolo eccessivo sugli habitat della pernice bianca, un uccello selvatico stanziale, di cui all'art. 3 della direttiva uccelli.

19. Non avendo ricevuto alcuna risposta da parte delle autorità irlandesi, la Com-

<sup>11</sup> — Sfruttamento eccessivo dei pascoli da parte del bestiame che provoca il deterioramento della vegetazione e dei terreni.

missione ha loro inviato, in data 8 aprile 1998, un parere motivato nel quale essa ha ripetuto le osservazioni contenute nella lettera di diffida e le ha invitate a conformarsi entro due mesi.

20. Il 1° settembre 1998, le autorità irlandesi hanno risposto al parere motivato fornendo informazioni sulle nuove misure adottate per limitare il pascolo eccessivo sia in generale sia più specificamente all'interno della ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex.

21. La Commissione, ritenendo che la risposta così data non le consentisse di concludere che l'Irlanda si era conformata agli obblighi risultanti dalle disposizioni di cui trattasi delle direttive uccelli e habitat, ha deciso di promuovere il presente ricorso.

#### B — *Le conclusioni delle parti*

22. Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 27 marzo 2000.

23. La Commissione conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che, omettendo di adottare i provvedimenti necessari al fine di dare attuazione all'art. 3 della direttiva uccelli, riguardo alla pernice bianca, e all'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli nonché all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat, per quanto riguarda la ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, l'Irlanda non si è conformata a dette direttive ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE;

— condannare l'Irlanda alle spese.

24. L'Irlanda conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che la Commissione non ha giustificato le proprie affermazioni secondo le quali l'Irlanda era venuta meno all'obbligo di rispettare gli artt. 3 e 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli nonché l'art. 6, n. 2 della direttiva habitat;

— respingere il ricorso e condannare la Commissione alle spese.

zone costituite da colline, da torbiere e da lande sono essenziali per la sopravvivenza di questa specie.

### III — I motivi presentati dalla Commissione e gli argomenti dell'Irlanda

*A — Primo motivo: l'assenza di misure di preservazione, di mantenimento e di ripristino di una varietà e di una superficie sufficienti di habitat per la pernice bianca (violazione dell'art. 3 della direttiva uccelli)*

25. Secondo la Commissione, la pernice bianca non beneficia della protezione prevista all'art. 4 della direttiva uccelli, perché essa non figura nell'allegato I e non è una specie migratrice, bensì stanziale. Tuttavia, la Commissione ritiene che ad essa siano applicabili le disposizioni dell'art. 3 della direttiva uccelli. Detto articolo, infatti, riguarda tutte le specie «di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico» sul loro territorio. Ora, tale è il caso della pernice bianca.

26. Fondandosi su varie fonti scientifiche<sup>12</sup>, la Commissione sottolinea che le

27. Essa constata che l'habitat di questa specie è stato deteriorato e che la sua area di riproduzione si è ridotta in maniera evidente e brutale. Questa situazione si spiega con lo sfruttamento intensivo del pascolo dall'entrata in vigore delle direttive uccelli e habitat.

28. La Commissione si basa su un rapporto del 1993 redatto dall'Irish Wildbird Conservancy<sup>13</sup>. Secondo questa organizzazione, la pernice bianca costituisce una delle dodici specie di uccelli nidificanti più minacciate del paese.

29. Questo studio è stato confermato dall'inventario compilato, su domanda delle autorità irlandesi competenti, da parte del Joint Nature Conservation Committee<sup>14</sup>. Tale inventario identifica il pascolo intensivo praticato dagli allevatori di pecore come una delle principali cause di minaccia dell'habitat della pernice bianca e della riduzione della sua area di riproduzione. Per porre rimedio a questa situazione, detto

12 — A questo proposito, la Commissione cita le opere d'ornitologi d'incontestata fama e serietà. Vedere, in particolare, Lawton, J.H., «Red Grouse Populations and Moorland Management», 1990, Lance, A.N., e Lawton, J.H., *Red Grouse Population Processes*, Royal Society for Protection of Birds, Sandy.

13 — Organizzazione non governativa specializzata nella protezione degli uccelli in Irlanda.

14 — Comitato misto per la conservazione della natura.

comitato raccomanda vari provvedimenti specifici, quali un controllo molto severo del pascolo eccessivo.

30. Secondo la Commissione, alla luce delle carte geografiche rappresentate nei due soli atlanti elaborati fino ad oggi relativi agli uccelli nidificanti<sup>15</sup>, risulta che la superficie attuale dell'area di riproduzione della pernice bianca è diminuita del 66 % rispetto alle aree di riproduzione della specie illustrate nel primo atlante e dell'82 % rispetto a quelle debitamente identificate nel secondo atlante.

Allo stesso modo, la comparazione della carta delle zone indicate come degradate<sup>16</sup> con le carte che presentano l'area di nidificazione attuale della specie rivela, da una parte, che quest'area copre sempre, in larga misura, le zone indicate come deteriorate<sup>17</sup> e che, d'altra parte, è proprio in queste zone degradate che la riduzione dell'area di nidificazione della specie è stata più marcata.

31. La Commissione precisa che, nella loro risposta al parere motivato, le autorità

15 — Gibbons, D.W., Reid, J.B., e Chapman, R.A., *Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1968-1972*, e *The New Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1988-1991*.

16 — *Evaluation of Environmental Designations in Ireland*, Consiglio del patrimonio, Dublino, 1986. Queste zone comprendono circa 60 000 ettari di terre comunali sottoposte a sfruttamento eccessivo del pascolo.

17 — La maggior parte di queste zone essendo situata nella contea di Galway e di Mayo.

irlandesi hanno ammesso che le popolazioni nidificanti della pernice bianca sono state colpite dalle conseguenze dello sfruttamento eccessivo del pascolo e che la loro area di riproduzione è diminuita. Secondo le autorità irlandesi, questa situazione si spiega con il raddoppio del numero delle pecore in Irlanda dall'entrata in vigore della direttiva uccelli.

32. I dati rilevati sottolineano che la riduzione dell'area di riproduzione della specie è inquietante considerato che essa è intervenuta in maniera particolarmente netta e rapida. Pertanto, la Commissione ritiene che l'Irlanda deve adottare al più presto adottate misure miranti a limitare lo sfruttamento eccessivo del pascolo. Secondo la Commissione solo un piano draconiano di gestione di queste zone è in grado di preservare, di mantenere o di ripristinare una varietà e una superficie sufficienti di habitat per la pernice bianca.

33. La Commissione osserva che, fino ad oggi, da parte delle autorità irlandesi non sono state ancora adottate misure effettive<sup>18</sup> o efficaci. Questi punti costituiscono l'oggetto di trattazioni specifiche nel secondo motivo. Ad ogni modo, la Commissione reputa che l'inadempimento dell'Irlanda agli obblighi derivanti dall'art. 3 della direttiva uccelli è ampiamente dimostrato dall'accertamento di una diminuzione considerevole dell'area di distribuzione della pernice bianca in Irlanda.

18 — È così, in particolare, il progetto di designare come ZSC una vasta superficie d'habitat naturale che consentirà di far fronte alle esigenze della specie.

34. La Commissione conclude che l'Irlanda è venuta meno ai propri obblighi di proteggere una varietà e una superficie sufficienti di habitat per la specie in questione, conformemente all'art. 3 della direttiva uccelli.

35. Il governo irlandese riconosce che l'habitat della pernice bianca, costituito da colline, da torbiere e da brughiera, è seriamente minacciato dal pascolo eccessivo. Tuttavia, esso sostiene che la Commissione non ha dimostrato che la superficie di habitat della specie è stata ridotta a tal punto da divenire insufficiente per la sua conservazione. Secondo questo governo, la violazione dell'art. 3 della direttiva uccelli presuppone, infatti, che venga fornita la prova di una tale diminuzione. Pertanto, uno Stato membro che tentasse di appianare le difficoltà pregiudizievoli per la conservazione delle specie e dei loro habitat non potrebbe essere utilmente perseguito sulla base di questo articolo.

36. L'Irlanda ricorda inoltre che la messa in opera, a partire dal 2001, dei piani-quadro delle terre comunali per le zone più degradate delle sei contee occidentali<sup>19</sup> consentirà di assicurare una protezione effettiva ed efficace dell'area di nidificazione della pernice bianca.

B — *Secondo motivo: la mancanza di misure idonee di protezione della ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex (violazione delle disposizioni degli art. 4, n. 4, della direttiva uccelli e dell'art. 6, n. 2, della direttiva habitat)*

37. La Commissione ricorda che l'Owenduff-Nephin Beg Complex è una vasta zona di torbiere di copertura e di montagne. Essa ingloba il bacino idrografico dell'Owenduff e la catena montuosa del Nephin Beg (contea di Mayo) nell'ovest dell'Irlanda.

38. L'Owenduff-Nephin Beg Complex è descritto dalle autorità irlandesi<sup>20</sup> come uno degli esempi più vasti e più importanti di torbiere di copertura ancora intatte in Irlanda<sup>21</sup>. Le torbiere di copertura sono tipi di habitat naturali di primaria importanza che figurano nell'allegato I della direttiva habitat.

39. L'8 ottobre 1996, l'Irlanda ha classificato questo complesso come ZPS, con entrata in vigore il 15 ottobre 1996. La

20 — Lettera del febbraio 1995 indirizzata alla Commissione da parte dell'Irish National Parks and Wildlife Service (autorità ufficiale per la conservazione della natura in Irlanda; in prosieguo altrimenti nominata: il «NPWS»).

21 — E, a fortiori, nell'Unione europea poiché questo tipo di habitat si trova principalmente in Irlanda e nel Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord.

19 — Vedere il paragrafo 60 delle presenti conclusioni.

zona interessata da questa classificazione copre una superficie di 25 622,2 ettari<sup>22</sup> e rappresenta la più grande ZPS d'Irlanda. Inoltre, nel 1986, ai sensi della convenzione di Ramsar<sup>23</sup>, una parte importante del complesso è stata dichiarata «zona umida d'importanza internazionale»<sup>24</sup>.

40. Questo complesso accoglie tre specie di uccelli selvatici menzionati nell'allegato I della direttiva uccelli — cioè, lo smeriglio (*Falco columbarius*)<sup>25</sup>, il piviere dorato (*Pluvialis apricaria*) e l'oca lombardella di Groenlandia (*Anser albifrons flavirostris*). Conformemente all'art. 4, n. 1, di detta direttiva, per queste specie si devono prevedere misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat.

41. Vi si contano pure diverse specie di uccelli migratori — quali il piovanello (*Calidris alpina*), il beccaccino (Gallinago

gallinago)<sup>26</sup> e il chiurlo (*Numenius arquata*)<sup>27</sup> — non menzionati nell'allegato I, ma che dipendono da questo complesso costituito da habitat di colline e di torbiere durante differenti stadi del loro ciclo annuale.

42. Considerate le caratteristiche e l'importanza dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, sia per le specie sopramenzionate di cui all'allegato I sia per le specie migratrici non elencate all'allegato I, che tornano regolarmente, la Commissione sostiene che le direttive uccelli e habitat impongono alle autorità irlandesi l'adozione di specifiche misure che, nella fattispecie, non sono state adottate o che sono state adottate in maniera inadeguata o insufficiente.

1. Sulla violazione degli obblighi previsti all'art. 4, n. 4 della direttiva uccelli, ai quali si sono sostituite le disposizioni dell'art. 6, n. 2 della direttiva habitat

22 — All'udienza è stato precisato che 10 000 ettari sono di proprietà dello Stato irlandese, i restanti 15 000 ettari sono terre comunali o private. La Commissione sottolinea che le violazioni delle disposizioni della direttiva uccelli si riscontrano principalmente sulle terre non statali.

23 — Convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale in particolare come habitat di uccelli d'acqua, firmata a Ramsar (Iran), il 2 febbraio 1971 ([http://www.ramsar.org/key\\_conv\\_f.htm](http://www.ramsar.org/key_conv_f.htm)).

24 — Secondo l'art. 1, n. 1, della convenzione di Ramsar, le zone umide sono superfici di paludi, pantani e torbiere o distese d'acqua naturali o artificiali, permanenti o temporanee, in cui l'acqua è stagnante o corrente, dolce, salmastra o salata, comprese le distese di acqua marina la cui profondità non supera i sei metri durante la bassa marea.

25 — Questa specie è stata inserita nell'allegato I della direttiva uccelli dalla direttiva della Commissione 6 marzo 1991, 91/244/CEE, che modifica la direttiva uccelli (GU L 115, pag. 41).

43. La Commissione addebita alle autorità irlandesi di non avere adottato le opportune misure preventive volte ad impedire i danni causati all'Owenduff-Nephin Beg Complex dal pascolo eccessivo.

26 — Elencato nell'allegato II/1 della direttiva habitat.

27 — Elencato nell'allegato II/2 della direttiva habitat.

44. Date le caratteristiche sopramenzionate del complesso in causa, la Commissione sostiene che le autorità irlandesi hanno tardato ad attuare le misure previste dall'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva uccelli. Infatti, conformemente alle disposizioni di questo articolo, tale complesso doveva essere classificato come ZPS alla data fissata dall'art. 18 della direttiva uccelli, cioè il 6 aprile 1981. Esso doveva inoltre beneficiare, a partire da tale data, delle misure preventive previste dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli e ciò, fino all'attuazione delle disposizioni dell'art. 6, n. 2, della direttiva habitat.

45. La presa in considerazione tardiva della specificità del complesso ha impedito all'Irlanda di adottare le misure preventive che avrebbero dovuto impedire i gravi danni causati alle torbiere di copertura del sito da parte del pascolo eccessivo. A sostegno delle proprie affermazioni, la Commissione si basa su diversi elementi.

46. In primo luogo, le autorità irlandesi, nella loro corrispondenza con la Commissione, hanno fornito *un elenco delle terre comunali* diventate «zone degradate». Tali terre sono costituite, in larga misura, da colline e da torbiere e il complesso rappresenta una parte rilevante del blocco principale delle zone considerate degradate. Le autorità irlandesi hanno precisato che circa il 75%-80% di dette zone coincide

con le zone proposte per essere integrate nel patrimonio naturale dell'Irlanda<sup>28</sup> e beneficerà delle misure di conservazione e di protezione che devono essere attuate prossimamente. Tali autorità hanno ammesso che i danni causati a queste zone sono dovuti principalmente allo sfruttamento eccessivo del pascolo. Esse hanno riconosciuto che, a causa dei danni provocati dalle pecore in queste zone di colline e di torbiere, alcune specie erano minacciate. Così è stata accertata la diminuzione del numero di oche lombardelle di Groenlandia, di smerigli e di pivieri dorati, che sono soliti nutrirsi e riprodursi in queste zone degradate.

47. Diversi studi specializzati attestano ugualmente questi danni<sup>29</sup>. Essi confermano, da una parte, che le aree di svernamento dell'oca lombardella di Groenlandia nella contea di Mayo sono sempre più minacciate dall'imboschimento e dalla degradazione della copertura vegetale dovuta al pascolo eccessivo e che, dall'altra parte, la distruzione dell'erica palustre ha comportato una diminuzione del numero di smerigli nella zona interessata.

28 — Natural Heritage Areas.

29 — Douglas, C., *Overgrazing in Ireland - Some impacts*, National Parks and Wildlife Service, Dublin, 1995. Questo esperto ha osservato che gli studi ecologici condotti dal NPWS nel 1987, 1989 e 1990 mostrano che alcune zone più gravemente colpite dal pascolo eccessivo in Irlanda si situano nella parte nord della contea di Mayo, e, in particolare, nel bacino idrografico dell'Owenduff e del Lough Feagh/Glenamong. L'ufficio della convenzione di Ramsar precisa, a proposito del sito Ramsar integrato al complesso, che i problemi di conservazione di questo sito dovuti al fenomeno del pascolo intensivo causano danni rilevanti alle specie viventi in questo sito, soprattutto, all'oca lombardella di Groenlandia. In occasione di questo rapporto, è stato posto l'accento sui rimedi che devono consistere nel migliorare il controllo della gestione di vaste superfici supplementari di terreni.

48. Infine la Commissione cita altri dati più generali che non fanno che corroborare gli elementi precedentemente esposti — cioè, gli effetti estremamente devastatori del pascolo eccessivo sulla torbiera di copertura e gli altri habitat delicati in termini di deperimento della vegetazione e d'erosione<sup>30</sup>.

49. Il governo irlandese non contesta il fatto che il complesso sia stato gravemente degradato dal pascolo eccessivo.

2. Sul carattere insufficiente e inadeguato delle misure adottate dall'Irlanda al fine di rimediare ai danni causati alla ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex (violazione dell'art. 3 della direttiva uccelli)

50. Secondo la Commissione, le misure miranti a correggere, riparare e stabilizzare i danni provocati al complesso dalla violazione delle disposizioni della direttiva uccelli sono insufficienti per combattere efficacemente il fenomeno del pascolo eccessivo, sia in generale sia per quanto riguarda la ZPS in questione.

51. Le soluzioni che sono state prese in considerazione dalle autorità irlandesi per

porre rimedio a tali danni sono di due tipi. In primo luogo, lo Stato irlandese progetta l'acquisto di consistenti superfici di terreni situati nel complesso. In secondo luogo, il programma di protezione dell'ambiente rurale<sup>31</sup> dovrebbe a breve contribuire a proteggere le torbiere di copertura. Questo programma subordina la concessione di sovvenzioni agli agricoltori alla gestione ecologica delle torbiere e delle lande<sup>32</sup>.

52. Sebbene costituiscano un progresso notevole rispetto alla situazione precedente, queste soluzioni restano ancora insufficienti per lottare efficacemente contro la causa principale di degradazione del complesso, cioè il pascolo intensivo.

53. La Commissione osserva, infatti, che, poiché il complesso è in grandissima parte costituito da terreni aperti e non recintati, l'acquisizione da parte dello Stato delle terre situate all'interno di questo complesso non consentirà da sola d'impedire alle pecore di entrare nelle zone detenute dallo Stato e di pascolarvi in numero eccessivo.

54. Quanto al REPS, la Commissione opera una distinzione in funzione dei periodi di applicazione di detto program-

30 — Questi effetti sono descritti dall'Irish Environmental Protection Agency, sotto la direzione di Stapleton, L., *State of the Environment in Ireland*, Environmental Protection Agency, Wexford, 1996, (pag. 175).

31 — Rural Environmental Protection Schema (in prosieguo: il «REPS»).

32 — Queste misure sono qualificate dalla Corte come misure «agro-ambientali» (v., in particolare, sentenza 25 novembre 1999, causa C-96/98, Commissione/Francia, Racc. pag. I-8531).

ma. Il primo periodo si estende dal 1994<sup>33</sup> al 1998<sup>34</sup>, il secondo periodo inizia nel 1998 e si protrae ancora oggi. La Commissione valuta l'efficacia di questo programma a decorrere dal 1994<sup>35</sup> tenendo conto della situazione giuridica dei terreni sui quali esso si applica. A questo riguardo, la Commissione distingue le terre comunali<sup>36</sup> e le terre non comunali (o private)<sup>37</sup>. Nelle terre non comunali, il programma è volontario, nel senso che la sua applicazione è subordinata all'accettazione degli agricoltori.

55. Le terre comunali situate nelle zone indicate come degradate coprono il 40% dell'Owenduff-Nepkin Beg Complex. Su queste terre, il REPS s'impone agli agricoltori. Secondo la Commissione, durante il periodo che va dal 1994 al 1998, il REPS aveva come unica funzione quella di far abituare l'insieme degli agricoltori irlandesi ai principi di gestione del paesaggio rurale e di protezione dell'ambiente. Dunque, durante questo periodo, esso non ha potuto evitare la degradazione degli habitat naturali in causa. Questo fatto è confermato da diverse relazioni provenienti dal Consiglio del patrimonio irlandese.

33 — Data di avvio del programma.

34 — Data di revisione del programma allo scopo d'introdurre nuove misure concernenti il pascolo eccessivo.

35 — Poiché il REPS è stato lanciato solo nel 1994, non si può addebitare a questo programma di non essere stato capace di controllare prima ed in modo efficace lo sfruttamento eccessivo del pascolo della zona in questione.

36 — Per terre comunali si devono intendere le terre che appartengono in comune ad un gruppo di agricoltori.

37 — Al contrario delle terre comunali, le terre private appartengono in maniera privativa ad un solo agricoltore.

56. A partire dal 1998, sono state adottate misure concrete, come i piani-quadro, volte a limitare la densità del pascolo sulle terre costituite da lande e da torbiere. Tuttavia, la Commissione, non avendo ricevuto informazioni sull'impatto di queste misure in materia di protezione e riparazione dei danni causati all'Owenduff-Nepkin Beg Complex e agli habitat della pernice bianca, dubita della loro efficacia.

57. Inoltre, la Commissione osserva che la misura adottata durante l'inverno 1998-1999, come misura provvisoria nell'attesa dell'elaborazione dei piani quadro relativi alle terre comunali, che consiste nell'imporre la riduzione generalizzata del 30% del numero delle pecore di montagna è chiaramente insufficiente. Infatti, questa misura è stata adottata in un contesto di fortissimi rialzi della densità del pascolo dal 1980 che si sono tradotti, a livello nazionale, in un raddoppio del numero di pecore. Tale misura, che si applica in maniera indifferenziata sull'insieme del territorio da proteggere, non tiene in considerazione le specificità ecologiche proprie di ciascuna delle terre comunali e delle coltivazioni agricole. Ora, la sensibilità degli habitat e la gravità delle conseguenze del pascolo intensivo variano da una terra all'altra. Infine, in generale, i rapporti provenienti dalle autorità irlandesi stesse sottolineano che una riduzione del 30% del bestiame piccolo non può né stabilizzare il deterioramento degli habitat, né rimediarvi.

58. Le terre non comunali poste nelle zone considerate degradate comprendono una

parte del complesso<sup>38</sup> e circa 250 000 ettari di lande, di torbiere e di terre alte che l'Irlanda ha intenzione di designare come ZSC per tenere conto, in particolare, delle esigenze specifiche in materia d'habitat della pernice bianca. Quanto all'applicazione del REPS su queste terre, la Commissione fa notare che il programma è volontario e dotato d'efficacia molto relativa. Così, quando gli agricoltori hanno scelto di non partecipare al REPS, nessuna disposizione fissa un limite all'allevamento intensivo delle pecore su queste zone. In altri termini, la densità del pascolo degli animali in tali zone è lasciata alla discrezione degli allevatori. Tuttavia, anche nel caso che gli agricoltori accettino di partecipare al REPS, il problema della densità del pascolo è lasciata alla valutazione delle persone incaricate di stabilire i piani individuali di sfruttamento agricolo che i partecipanti al REPS devono fornire alle autorità. Dunque, le linee direttrici per l'elaborazione di questi piani sono troppo generali e non forniscono orientamenti ecologici precisi quanto alle specie vegetali e animali da proteggere negli habitat interessati.

59. Concludendo, la Commissione ritiene che, da un lato, il REPS e alcune misure connesse hanno validamente contribuito a controllare e risolvere il problema del pascolo eccessivo contemporaneamente nell'Owenduff-Nephin Beg Complex e, riguardo agli habitat della pernice bianca, in altre zone proposte come ZSC, dall'altro, essi presentano delle carenze, con

riferimento alla copertura della zona da proteggere, al contenuto delle prescrizioni e alle condizioni d'attuazione da essi definite.

60. Il governo irlandese ammette che l'attuazione del piano di gestione per la conservazione del complesso Owenduff-Nephin Beg è stata ritardata dalla necessità di procedere a consultazioni approfondite delle persone interessate. Però, esso pensa che questa situazione troverà una risposta soddisfacente in un prossimo futuro grazie all'applicazione concorrente delle disposizioni del REPS, dei piani di gestione per la conservazione delle ZSC e delle ZPS, dei piani-quadro per le terre comunali, di altri diversi programmi per le terre che non rientrano nel REPS<sup>39</sup> nonché grazie all'attuazione congiunta dei programmi AHGI<sup>40</sup> e REPS.

61. Per quanto riguarda la riduzione del bestiame, il governo irlandese fa notare che imporre subito e bruscamente una diminuzione ancora più importante del numero delle pecore in queste zone degradate porterebbe al rifiuto di un tale piano da parte delle comunità agricole e all'interruzione della loro cooperazione ai programmi di conservazione degli habitat naturali.

39 — Come i piani di gestione agricola individuale che, tuttavia, non sono ancora stati sottoposti agli allevatori per l'approvazione. L'adozione di questi piani, infatti, è subordinata alla messa in opera di un piano-quadro operante sull'insieme delle terre comunali interessate, ossia 5 000 ettari. Quest'ultimo piano non è stato ancora emanato.

40 — Programma di pagamenti compensatori delle perdite subite da parte degli agricoltori derivanti dalla designazione dei siti Natura 2000 (detto il programma «AHGI») che doveva entrare in vigore il 21 ottobre 1999.

38 — Esse sono dunque anche situate nella ZPS.

62. Concludendo, l'Irlanda sostiene che essa conduce azioni concertate e sempre più positive per evitare la degradazione ulteriore del sito e per assicurare una migliore protezione delle specie animali e vegetali che vi vivono. Essa ritiene di avere adottato le misure idonee anche se queste non hanno avuto l'effetto ricercato, cioè la protezione delle specie animali e vegetali che si trovano sul sito. Di conseguenza, essa conclude che ad uno Stato membro che ha dato prova di buona volontà, ma che non ha raggiunto lo scopo perseguito, non può essere addebitato di avere violato le disposizioni previste agli art. 4, n. 4, della direttiva uccelli e all'art. 6, n. 2, della direttiva habitat.

Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi»<sup>41</sup>.

64. Dalle disposizioni dell'art. 3 della direttiva uccelli risulta che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per preservare, mantenere o ripristinare una diversità e una superficie sufficienti d'habitat per tutte le specie di uccelli selvatici.

65. La pernice bianca è una specie di uccello stanziale che vive naturalmente allo stato selvatico sul territorio europeo, specialmente in Irlanda. Esso figura nell'allegato II/1 della direttiva sugli uccelli sotto il nome «Lagopus lagopus hibernicus».

#### IV — Valutazione

*A — Primo motivo: l'assenza di misure di preservazione, di mantenimento e di ripristino di una varietà e di una superficie sufficienti di habitat per la pernice bianca (violazione dell'art. 3 della direttiva uccelli)*

63. Secondo una giurisprudenza costante, «l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza fissata nel parere motivato. La

66. Il governo irlandese è per questo fatto tenuto ad adottare le misure preventive e riparatrici necessarie per garantire a questa specie una diversità e una superficie sufficienti d'habitat capaci d'assicurarne la conservazione.

67. Il governo irlandese non contesta che la pernice bianca rientri nel campo di applicazione dell'art. 3 della direttiva uccelli.

<sup>41</sup> — V., in particolare, le sentenze 11 settembre 2001, causa C-67/99, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5737, punto 36), causa C-71/99, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5811, punto 29), causa C-220/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5831, punto 33) e 17 gennaio 2002, causa C-394/00, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-581, punto 12).

Esso riconosce anche che le zone costituite da colline e da torbiere in cui si trovano specie vegetali come l'erica (*Calluna vulgaris*) sono necessarie alla preservazione di questo uccello. Inoltre, esso ammette che il pascolo intensivo è una delle principali cause di degradazione dell'habitat di questa specie protetta in quanto le sue conseguenze sono estremamente dannose per la sopravvivenza dell'erica.

68. Tuttavia, il governo irlandese sostiene che la violazione dell'art. 3 della direttiva uccelli presuppone che l'habitat della specie in questione sia degradato a tal punto da non consentirne la conservazione. Dunque non sarebbero state fornite cifre probanti sulla rilevante diminuzione del numero degli uccelli di questa specie.

69. L'interpretazione proposta dall'Irlanda deve essere disattesa. Codesta Corte, infatti, ha stabilito che gli obblighi che scaturiscono dall'art. 3 della direttiva uccelli implicano, a carico degli Stati membri, l'adozione di apposite misure «prima che si registri una diminuzione del numero di uccelli o che vi sia un effettivo rischio di estinzione di una specie protetta»<sup>42</sup>. L'assenza di dati relativi al numero di pernici bianche che restano fino ad oggi nelle zone

d'habitat della specie considerate degradate non è pertanto tale da consentire all'Irlanda di sottrarsi ai propri obblighi.

70. Dato il carattere preventivo delle azioni che devono essere condotte dagli Stati membri per conformarsi agli obblighi dell'art. 3 della direttiva uccelli, l'inadempimento dell'Irlanda agli obblighi di tale disposizione è ampiamente dimostrato dall'accertamento, non contestato, di una *diminuzione considerevole* dell'area di distribuzione della specie e della *degradazione evidente e brutale* del suo habitat<sup>43</sup>.

71. Dagli sviluppi che precedono risulta che, non assicurando una diversità e una superficie sufficienti d'habitat per la pernice bianca, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che scaturiscono dall'art. 3 della direttiva uccelli.

B — *Secondo motivo: l'assenza di misure idonee di protezione della ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex (violazione delle disposizioni dell'art. 4, n. 4, della direttiva uccelli e dell'art. 6, n. 2, della direttiva habitat)*

72. Come si è visto, la Corte ha costantemente dichiarato che «l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in

42 — Sentenza 2 agosto 1993, causa C-335/90, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4221, punto 15).

43 — A differenza di quanto è richiesto per l'osservanza degli obblighi enunciati dall'art. 4 della direttiva uccelli (v. in prosieguo).

relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. La Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi»<sup>44</sup>.

73. L'art. 4, n. 1, della direttiva uccelli impone agli Stati membri di classificare come ZPS i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie menzionate nell'allegato I di detta direttiva. L'art. 4, n. 2 della direttiva uccelli prevede obblighi identici per le specie migratrici non menzionate nell'allegato I, che tornano regolarmente. A tale scopo l'art. 4, n. 2, della direttiva uccelli precisa che gli Stati membri devono attribuire un'importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone d'importanza internazionale.

74. L'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli dispone che gli Stati membri devono adottare misure idonee a prevenire nelle ZPS di cui all'art. 4, n. 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi di tale articolo.

75. Nello stesso modo, per quanto riguarda le ZSC, l'art. 6, n. 2, della direttiva habitat prevede che gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare, nelle ZSC, il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché le perturbazioni delle specie per cui le zone sono state designate, in quanto tali perturbazioni potrebbero avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della detta direttiva.

76. L'art. 7 della direttiva habitat precisa che gli obblighi del suo art. 6, n. 2, si sostituiscono agli obblighi derivanti dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'art. 4, n. 1, o analogamente riconosciute a norma dell'art. 4, n. 2 di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva habitat o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva uccelli, qualora essa sia posteriore.

77. È dimostrato e non è contestato che:

- le torbiere di copertura sono tipi di habitat naturali prioritari che figurano nell'allegato I della direttiva habitat e l'Owenduff-Nephin Beg Complex è

44 — V. sentenze citate nella nota 41.

stato classificato come ZPS dall'Irlanda dal 1996<sup>45</sup>;

— l'Owenduff-Nephin Beg Complex, inoltre, è considerato come «una zona umida d'importanza internazionale» ai termini della convenzione di Ramsar<sup>46</sup>;

— negli habitat naturali in questione si trovano talune specie di uccelli selvatici che figurano nell'allegato I della direttiva uccelli e diverse specie di uccelli migratori che, sebbene non menzionati in detto allegato I, dipendono da tali habitat durante differenti stadi del loro ciclo annuale<sup>47</sup>;

— gli habitat in causa sono stati gravemente deteriorati dallo sfruttamento eccessivo del pascolo<sup>48</sup>;

— è stata accertata la diminuzione del numero di oche lombardelle di Groenlandia, di smerigli e di pivieri dorati<sup>49</sup>;

45 — Paragrafo 38 delle presenti conclusioni.

46 — *Ibidem*, paragrafo 39.

47 — *Ibidem*, paragrafi 40 e 41.

48 — *Ibidem*, paragrafi 46-48.

49 — *Ibidem*, paragrafo 46.

— l'8 giugno 1998, data di scadenza del termine imposto dalla Commissione nel parere motivato, l'Irlanda non aveva adottato le misure adeguate per evitare il deterioramento degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché le perturbazioni dannose per le specie per le quali la ZPS dell'Owenduff-Nephin Beg Complex è stata designata, e non aveva neppure adottato misure idonee a rimediare ai danni così causati<sup>50</sup>.

78. Dagli argomenti che precedono risulta che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che derivano dall'art. 4, n. 4, prima frase, della direttiva uccelli e dall'art. 6, n. 2, della direttiva habitat.

## V — Sulle spese

79. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta la domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna dell'Irlanda, che è risultata soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

50 — *Ibidem*, paragrafo 60.

## Conclusione

80. Per i motivi precedentemente esposti, propongo alla Corte di:

- «1) Dichiarare che, non adottando, nel termine stabilito tutte le misure necessarie per conformarsi all'art. 3 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, riguardo alla pernice bianca, e all'art. 4, n. 4, prima frase, di detta direttiva nonché all'art. 6, n. 2, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, per quanto riguarda la zona di protezione speciale dell'Owenduff-Nephin Beg Complex, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma di queste direttive.
  
- 2) Condannare l'Irlanda alle spese».