Causa C-826/18

Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

Data di deposito:

28 dicembre 2018

Giudice del rinvio:

Rechtbank Limburg (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

21 dicembre 2018

Ricorrenti :

LB

Stichting Varkens in Nood

Stichting Dierenrecht

Stichting Leefbaar Buitengebied

Resistente:

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

Terzo nel procedimento:

Sebava B.V.

DOCUMENTO DI LAVORO

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale verte su un ricorso presentato dalle ricorrenti avverso la decisione del resistente con cui si rilasciava alla Sebava B.V. (in prosieguo: la «titolare dell'autorizzazione ») un'autorizzazione ambientale per la costruzione di un nuovo edificio per l'allevamento di suini. Più specificamente, ci si interroga sul punto se sia ricevibile il ricorso della LB, quale non interessata, e delle altre ricorrenti quali interessate, nonostante il fatto che nella procedura di preparazione non si siano avvalse dei loro diritti di partecipazione.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La presente domanda in forza dell'articolo 267 TFUE verte sulla normativa dei Paesi Bassi relativa alla presentazione di ricorso avverso decisioni di organi amministrativi adottate dopo lo svolgimento di una procedura preparatoria prescritta dalla legge. Al riguardo ci si chiede se i requisiti posti da detta normativa, secondo i quali, per ottenere l'accesso alla giustizia, un ricorrente in primo luogo deve essere qualificato come interessato e in secondo luogo deve essersi avvalso dei suoi diritti di partecipazione nella procedura di preparazione, siano contrari al diritto dell'Unione, segnatamente se stante tale situazione detto ricorrente non può invocare la violazione di requisiti procedurali e di diritti di partecipazione.

Questioni pregiudiziali

1. Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che il diritto di accesso alla giustizia per il pubblico (public) (chiunque) sia totalmente escluso qualora non si tratti del pubblico interessato (public concerned) (gli interessati).

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2. Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che da esso discende che il pubblico (public) (chiunque) debba avere accesso alla giustizia in caso di asserita violazione dei requisiti procedurali e dei diritti di partecipazione vigenti per tale pubblico, ai sensi dell'articolo 6 della convenzione stessa.

   Se al riguardo sia rilevante che il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati) su questo punto gode di accesso alla giustizia ed inoltre può far valere dinanzi al giudice anche censure di merito.

DOCUMENTO DI LAVORO

3. Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che l'accesso alla giustizia per il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati) sia subordinato all'esercizio dei diritti di partecipazione, di cui all'articolo 6 della convenzione stessa.

In caso di risposta negativa alla terza questione:

4. Se il diritto dell'Unione europea, e segnatamente l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione di diritto nazionale, che esclude l'accesso alla giustizia contro una decisione per il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati) per un soggetto al quale possa essere ragionevolmente addebitato di non aver fatto valere le proprie punti posizioni riguardo al (o a parti del) progetto di decisione.

In caso di risposta negativa alla quarta questione:

5. Se spetti interamente al giudice nazionale pronunciarsi, sulla base delle circostanze del caso, su quanto si debba intendere per «al quale può essere ragionevolmente addebitato» o se il giudice sia tenuto ad osservare al riguardo talune garanzie poste dal diritto dell'Unione.

6. In che misura la risposta alle questioni 3, 4 e 5 cambi se si tratta del pubblico (public) (chiunque), nei limiti in cui detto pubblico non coincida con il pubblico interessato (public concerned) (gli interessati).

Disposizioni di diritto internazionale fatte valere

Articoli 6 e 9, e allegato I, punto 15, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, del 25 giugno 1998 (in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»).

DOCUMENTO DI LAVORO

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 10, 24 e 25, e allegato I, punto 6.6, della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (in prosieguo: la «direttiva 2010/75»), articoli 4, paragrafi 1 e 2, articoli 6 e 11, e allegati I, punto 17c, e II, punto 1c, della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (in prosieguo: la «direttiva 2011/92»).

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Articolo 2.1, paragrafo 1, parte iniziale e lettere a), b), ed e), articoli 3.10, 3.12, paragrafo 5, e 3.15 del Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (legge recante le disposizioni generali del diritto ambientale; in prosieguo: la «Wabo»), articolo 7.2, paragrafi 2, lettera b), e 4, del Wet milieubeheer (legge sulla gestione dell'ambiente; in prosieguo: la «Wm»), articoli 1:2, 3:15, 6:3, 6:13, e 8:1 dell'Algemene wet bestuursrecht (legge generale sul diritto amministrativo; in prosieguo: l'«Awb») e articolo 2 del Besluit milieueffectrapportage (decreto relativo alla redazione di una relazione sull'impatto ambientale).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

1 Il 13 ottobre 2016 la titolare dell'autorizzazione ha presentato una domanda per la costruzione di una nuova struttura zootecnica per 855 scrofe, per il passaggio nelle struttura zootecniche esistenti da scrofe da riproduzione a scrofe allattanti e per la costruzione di uno spazio coperto all'aperto. Detta domanda è stata sottoposta dal resistente ad una verifica sotto il profilo della [necessità di una] redazione di una valutazione dell'impatto ambientale, a norma dell'articolo 7.2, paragrafo 2, lettera b), e paragrafo 4, Wm, sulla cui base il resistente ha deciso che detta redazione non era necessaria. La decisione in parola, un esemplare dell'avviso di presentazione e altri documenti correlati sono stati messi a disposizione del pubblico nel periodo decorrente dal 19 agosto al 29 settembre 2016, dandone notizia nello Staatscourant (Gazzetta ufficiale dei Paesi Bassi) del 18 agosto 2016. Ivi si indicava che detta decisione doveva essere considerata come una decisione preparatoria ai sensi dell'articolo 6:3 Awb, e non poteva pertanto essere oggetto di opposizione o ricorso, salvo il caso in cui la decisione stessa incidesse direttamente sugli interessi dell'interessato a prescindere dalla decisione da preparare.

2 La domanda è poi stata pubblicata sul Gemeenteblad (Bollettino comunale) del comune del resistente del 21 ottobre 2016. Nel Gemeenteblad del 6 luglio 2017 è stato quindi riportato il progetto di decisione del resistente volto al rilascio di

DOCUMENTO DI LAVORO

un'autorizzazione per la costruzione di una nuova struttura zootecnica. Il 28 settembre 2017 il resistente ha rilasciato l'autorizzazione richiesta e ne ha dato comunicazione nello Staatscourant (Gazzetta ufficiale dei Paesi Bassi) del 5 ottobre 2017. Le ricorrenti hanno presentato ricorso avverso detta decisione dinanzi al rechtbank Limburg (Tribunale del Limburgo, Paesi Bassi). I ricorsi presentati separatamente da LB, da un lato, e dalla Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht e Stichting Leefbaar Buitengebied (in prosieguo: le «fondazioni»), dall'altro, sono esaminati congiuntamente.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

3 Il resistente e la titolare dell'autorizzazione sostengono che il ricorso di LB deve essere dichiarato irricevibile, giacché la ricorrente non ha presentato la propria posizione avverso il progetto di autorizzazione e perché non è interessata. A loro avviso per il primo motivo deve essere dichiarato irricevibile anche il ricorso delle fondazioni.

4 Le ricorrenti fanno valere che, sebbene non abbiano presentato le loro posizioni, ciò non può essere loro ragionevolmente addebitato, giacché il resistente avrebbe comunicato il progetto di autorizzazione in modo non corretto. Nella comunicazione è stata difatti indicata soltanto l'attività edilizia e non quella ambientale. Inoltre, nella comunicazione veniva menzionata solo una nuova struttura zootecnica e non l'ampliamento dell'allevamento di suini ai fini dell'attività ambientale. Infine si indicava erroneamente che solo gli interessati potevano presentare la loro posizione, mentre, in forza dell'articolo 3:12 Wabo, chiunque poteva fare valere la propria. Oltre a ciò, secondo LB l'autorizzazione ambientale non è stata rilasciata secondo la procedura prescritta, dato che la pubblicazione del progetto di autorizzazione è stata effettuata unicamente nel Gemeenteblad, mentre l'autorizzazione ambientale è stata pubblicata nello Staatscourant. In aggiunta ella avanza numerosi motivi sostanziali avverso l'autorizzazione ambientale. Infine, LB afferma che lei stessa, nella sua qualità di veterinario, membro direttivo di un'organizzazione ambientale e segretario e presidente di, rispettivamente, le sezioni nazionale e provinciale di un'organizzazione a tutela del benessere degli animali, deve essere considerata interessata alla decisione impugnata. Le fondazioni chiedono al tribunale di annullare la decisione impugnata, in modo da poter presentare la propria posizione avverso il progetto di decisione.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

5 Anzitutto il tribunale constata che, vertendo il caso di specie su un aumento del numero di animali di 855 scrofe, la convenzione di Aarhus è applicabile in forza del suo articolo 6, paragrafo 1, in combinato disposto con l'allegato I, punto 15. Per lo stesso motivo si applicano anche la direttiva 2010/75, in forza del suo articolo 10 in combinato disposto con l'allegato I, punto 6.6c, e la direttiva 2011/92, in forza del suo articolo 4, paragrafi 1 e 2, in combinato disposto con

DOCUMENTO DI LAVORO

l'allegato I punto 17c e con l'allegato II, punto 1c. Il tribunale presuppone che, ai fini dell'interpretazione dei requisiti stabiliti in detto quadro normativo di diritto europeo per la partecipazione del pubblico (interessato) ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia, la convenzione di Aarhus sia determinante e in caso di conflitto prevalga su entrambe le direttive.

6 Quanto alla normativa nazionale, il tribunale osserva che nel caso di specie, in forza dell'articolo 3.10 Wabo, si applica la sezione 3.4 dell'Awb. Detta sezione riguarda la c.d. procedura di preparazione pubblica uniforme, la quale comporta – in sintesi – che, a seguito della domanda di una decisione, come l'autorizzazione ambientale di cui trattasi, anzitutto l'autorità competente adotta un progetto di decisione, contro il quale possono essere presentate posizioni, e quindi l'organo amministrativo adotta una decisione avverso la quale si può esperire ricorso dinanzi al giudice amministrativo. Dall'articolo 3.12, paragrafo 5, Wabo discende che, nel caso in esame, «chiunque» può presentare la propria posizione avverso il progetto di decisione. Il tribunale considera detta procedura come una procedura di partecipazione, ai sensi dell'articolo 6 della convenzione di Aarhus.

7 Dall'articolo 8:1 Awb discende che il ricorso dinanzi al giudice amministrativo avverso le decisioni è consentito unicamente agli interessati. In forza dell'articolo 1:2 Awb, interessati sono coloro sul cui interesse la decisione incide direttamente. Ai sensi dell'articolo 1:2 Awb, il giudice amministrativo accerta d'ufficio la questione se una persona sia un interessato. Se il ricorrente non è un interessato, il giudice amministrativo dichiara il ricorso irricevibile.

8 Il tribunale constata che LB ha presentato ricorso a titolo personale, in quanto ella ha reso nota la sua qualità di membro direttivo, segretario e presidente di diverse organizzazioni interessate solo molto tempo dopo la scadenza del termine per il ricorso. Inoltre la ricorrente abita a grande distanza dalla struttura zootecnica da costruire, circostanza per cui ella non soffrirà ripercussioni sotto il profilo del territorio o dell'ambiente. Pertanto, sulla base della giurisprudenza nazionale rilevante sulla qualifica di «interessato», ella non può essere considerata come tale. Al riguardo, sulla scorta di una costante giurisprudenza nazionale, non è rilevante che LB si senta evidentemente fortemente coinvolta nella decisione impugnata. Il ricorso di LB dovrebbe dunque essere dichiarato irricevibile, per cui il tribunale non perverrebbe a valutare i suoi motivi di ricorso procedurali e sostanziali.

9 Il tribunale si chiede se questo risultato sia compatibile con la normativa menzionata al punto 5, e segnatamente con la convenzione di Aarhus. L'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus stabilisce che ai membri del «pubblico interessato» deve essere garantito l'accesso alla giustizia. Il tribunale si chiede se, alla luce di questo articolo, la circostanza che LB non sia un interessato debba comportare che ella non ha in alcun modo accesso alla giustizia. Infatti ella fa certamente parte del «pubblico», in quanto chiunque può far valere la propria posizione contro il progetto di decisione. Il tribunale si chiede se la ricorrente, quale membro del pubblico, non dovrebbe poter agire in giudizio per

DOCUMENTO DI LAVORO

far valutare un'eventuale violazione dei requisiti procedurali e dei diritti di partecipazione, conferiti al pubblico dall'articolo 6 della convenzione di Aarhus. Secondo il tribunale la Corte non si è ancora esplicitamente pronunciata su detta questione.

10 Dalla sentenza della Corte del 5 maggio 2009 nella causa WWF-UK (C-355/08 P), segnatamente dai suoi punti 43 e 44, discende invero che l'accesso alla giustizia per valutare un'asserita violazione di diritti procedurali è possibile senza che ciò implichi una ricevibilità per le censure sostanziali. Da giurisprudenza precedente della Corte discende inoltre che è di estrema importanza che i singoli possano far valere i diritti di partecipazione (v. punto 56 della sentenza del 24 ottobre 1996 nella causa C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404). Al tribunale pare non inverosimile che l'accesso alla giustizia debba soddisfare integralmente l'obiettivo perseguito su questo punto dalla convenzione di Aarhus: garanzia dei diritti di partecipazione per il pubblico e non soltanto per il pubblico interessato. A questo riguardo il tribunale rinvia a due relazioni dell'Aarhus Compliance Committee; la Comunicazione ACCC/2006/16 (Lituania) e la Comunicazione ACCC/C/2009/37 (Bielorussia), e l'«Implementation Guide» (Guida all'applicazione) della convenzione, in cui si sottolinea l'importanza della garanzia dei diritti di partecipazione per il pubblico. In considerazione di quanto precede il tribunale presenta nella causa di LB la prima e la seconda questione pregiudiziale.

11 Le fondazioni sono effettivamente interessati ai sensi dell'articolo 1:2, paragrafo 1, Awb, in quanto esse indicano nei loro obiettivi statutari il benessere e la protezione degli animali ed è stato sufficientemente accertato che esse svolgono attività concrete nel quadro di detti obiettivi. Tuttavia esse non hanno presentato la propria posizione avverso il progetto di decisione, e dall'articolo 6:13 Awb discende che un interessato, al quale si può ragionevolmente addebitare di non aver fatto valere la propria posizione nel corso della procedura di preparazione, non può presentare ricorso dinanzi al giudice amministrativo. L'inciso «al quale si può ragionevolmente addebitare» viene interpretato nella giurisprudenza nazionale nel senso che, se sono stati soddisfatti i requisiti di legge per la presentazione e la comunicazione [alla pubblica opinione], cosicché chiunque ha avuto l'opportunità di presentare una reazione ai progetti di decisione, l'omissione di una reazione è un errore non scusabile. Il tribunale si chiede se siffatto collegamento tra la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia – per cui la tutela giudiziaria non ha un ruolo e una funzione autonomi – sia compatibile con la normativa citata al punto 5, e segnatamente con la convenzione di Aarhus. A tal fine il tribunale considera quanto segue.

12 Secondo il tribunale la Corte sino ad oggi non si è (esplicitamente) pronunciata, per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, sull'esatto rapporto tra la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia nel caso in cui non ci si sia avvalsi, o non ci sia potuti avvalere, delle possibilità di partecipazione. Dalla sentenza della Corte del 20 dicembre 2017 (causa C-664/15, ECLI.EU:C:2017:987, punto 88) sembra potersi evincere che

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla base del diritto nazionale può essere obbligatorio un esercizio effettivo di diritti già nella fase del procedimento amministrativo e che ciò non è necessariamente contrario al diritto dell'Unione europea. Secondo il tribunale tuttavia questa sentenza verte su una procedura diversa dalla procedura di partecipazione in esame e il tribunale si chiede, anche in considerazione del punto 61 della citata sentenza, se la stessa cosa valga per la partecipazione alla luce dell'articolo 6 della convenzione di Aarhus. Nella sentenza del 15 ottobre 2009 (causa C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631, punti 38, 39 e 48), proprio per quanto riguarda la partecipazione, la Corte ha dichiarato che, relativamente alla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, la partecipazione non incide sulle condizioni di esercizio del ricorso. Al tribunale tuttavia non è del tutto chiaro se tale sentenza verta sulla medesima procedura di partecipazione in discussione nel caso di specie, o se invece si tratti di un tipo di procedura di ricorso.

13 Inoltre dall'articolo 6:13 Awb discende che, ove siano state presentate posizioni soltanto avverso determinate parti del progetto di decisione, mentre i motivi del ricorso sono rivolti avverso altre parti della medesima, il giudice del rinvio dichiara il ricorso ricevibile solo riguardo alle parti avverso le quali le posizione sono state fatte valere. Il tribunale si chiede se tale situazione sia compatibile con il punto 80 della sentenza della Corte del 15 ottobre 2015, in cui si dichiara che «il controllo giurisdizionale verte sulla legittimità sostanziale o procedurale della decisione impugnata nella sua interezza».

14 Occorre qui ricordare ancora che le citate sentenze della Corte riguardano il pubblico interessato. Per quanto riguarda la ricorrente LB, è importante sapere in che misura ciò valga anche per il ricorso alla giustizia da parte del pubblico, ove non si tratti del pubblico interessato.

15 Atteso che nella citata giurisprudenza della Corte il tribunale rinviene sufficienti motivi per dubitare della compatibilità dell'articolo 6:13 Awb con il diritto europeo, e segnatamente con la convenzione di Aarhus, esso presenta le questioni pregiudiziali da tre a sei.

DOCUMENTO DI LAVORO