



Scheda tematica

ACCESSO DEL PUBBLICO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

L'Unione europea si è dotata dall'inizio degli anni '90, e ancor di più dopo l'adozione, il 25 giugno 1998¹, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (detta «Convenzione di Aarhus»), di un sistema di norme che sanciscono il principio del diritto del pubblico all'accesso alle informazioni ambientali in possesso sia dalle autorità competenti degli Stati membri (direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990², direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003³) sia delle stesse istituzioni dell'Unione europea [regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006⁴]. Tale legislazione si è aggiunta alle disposizioni pertinenti del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, in materia di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea⁵, nonché alle disposizioni pertinenti in materia di accesso all'informazione della legislazione settoriale dell'Unione europea adottata in materia di tutela dell'ambiente. Da allora la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sviluppato una ricca giurisprudenza nell'ambito di vari ricorsi giurisdizionali.

1 La Convenzione di Aarhus è stata elaborata dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE). Essa è stata adottata dagli Stati membri il 25 giugno 1998, in occasione della quarta conferenza dei Ministri riunita nell'ambito del processo «Un ambiente per l'Europa». È entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

2 Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU L 158 del 23.6.1990, pag. 56).

3 Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26).

4 Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13).

5 Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43).

I. La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione

*Sentenza del 19 dicembre 2013 (Grande Sezione), Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)*⁶

La Fish Legal, il ramo legale della federazione inglese dei pescatori (Angling Trust), ha come missione la lotta, per le vie legali, all'inquinamento e agli altri danni all'ambiente acquatico, nonché la difesa della pesca alla lenza e dei pescatori. La Fish Legal aveva chiesto a due società di gestione dei servizi idrici, la United Utilities Water plc e la Yorkshire Water Services Ltd, informazioni in ordine a operazioni di scarico, depurazione e troppo pieno di emergenza. Per parte sua, la sig.ra Shirley si era rivolta a un'altra società di gestione dei servizi idrici, la Southern Water Services Ltd, chiedendo informazioni in merito alla capacità della rete fognaria per un progetto di urbanizzazione nel suo paese situato nella Contea del Kent.

Non avendo ricevuto da tali società le informazioni richieste entro i termini previsti dall'Environmental Information Regulations 2004 (in prosieguo: l'«EIR 2004»), la legislazione che traspone nel diritto inglese la direttiva 2003/4/CE, la Fish Legal e la sig.ra Shirley hanno ciascuna presentato una denuncia all'Information Commissioner. Quest'ultimo ha ritenuto che le società di gestione dei servizi idrici di cui trattasi non fossero autorità pubbliche ai sensi dell'EIR 2004 e che non potesse pronunciarsi sui loro reclami.

Dopo che il First-tier Tribunal ha respinto il loro ricorso avverso tali decisioni, l'Upper Tribunal (Regno Unito) ha sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4/CE, riguardante la definizione, alla luce in particolare della Guida all'applicazione della convenzione di Aarhus pubblicata dalla CEE-ONU, della nozione di «autorità pubblica», e in particolare riguardante quali siano i criteri che consentono di stabilire se enti quali le società di gestione dei servizi idrici di cui trattasi, relativamente ai quali non si contesta il fatto che forniscano servizi pubblici connessi con l'ambiente, si trovino sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui all'articolo 2, punto 2, lettera a) o b), della direttiva 2003/4/CE, cosicché esse dovrebbero essere qualificate come «autorità pubbliche» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), di tale direttiva. L'Upper Tribunal chiedeva inoltre se l'articolo 2, punto 2, lettere b) e c), della direttiva 2003/4/CE dovesse essere interpretato nel senso che, qualora una persona rientri nell'ambito di applicazione di tale disposizione a titolo di una delle sue funzioni, responsabilità o servizi, tale persona costituisce un'autorità pubblica soltanto per quanto riguarda le informazioni ambientali da essa detenute nell'ambito di tali funzioni, responsabilità e servizi.

Secondo la Corte, ai fini dell'interpretazione della direttiva 2003/4/CE, occorre tenere conto del testo e dell'obiettivo della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che tale direttiva mira ad attuare nel diritto dell'Unione.

Infatti, divenendo parte della Convenzione di Aarhus⁷, l'Unione europea si è impegnata a garantire, nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, l'accesso, in linea di principio, alle informazioni ambientali detenute dalla pubblica amministrazione o per conto di essa.

⁶ Questa sentenza è stata presentata nella Relazione annuale 2013, pag. 46.

⁷ Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124 del 17.5.2005, pag. 1).

Come confermato dal considerando 5 della direttiva 2003/4/CE, adottando tale direttiva il legislatore dell'Unione ha inteso garantire la compatibilità del diritto dell'Unione con tale convenzione in vista della sua conclusione da parte della Comunità prevedendo un regime generale volto a garantire che qualsiasi persona fisica o giuridica di uno Stato membro abbia il diritto di accedere alle informazioni ambientali detenute dalla pubblica amministrazione o per conto di essa, senza che tale persona sia obbligata a far valere un interesse (punti 35-37).

Se è vero che la Guida all'applicazione della Convenzione di Aarhus può essere considerata un documento esplicativo, idoneo eventualmente ad essere preso in considerazione, tra altri elementi rilevanti, al fine di interpretare tale Convenzione, tuttavia le analisi che esso contiene non hanno forza vincolante e sono prive della portata normativa propria delle disposizioni della Convenzione di Aarhus (punto 38).

(Sulla questione relativa all'interpretazione della nozione di autorità pubblica, v. la rubrica III, intitolata «Nozione di "autorità pubblica" tenuta a consentire l'accesso alle informazioni ambientali» della presente scheda).

II. Nozione di «informazione relativa all'ambiente»

Sentenza del 17 giugno 1998, Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300)

Sulla base della direttiva 90/313/CEE, il sig. Mecklenburg aveva chiesto al comune di Pinneberg e al Kreis Pinneberg – Der Landrat (in prosieguo: il «Kreis Pinneberg») di inviargli copia della presa di posizione adottata dall'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nella procedura di approvazione dei progetti di costruzione della «tangenziale ovest». Il Kreis Pinneberg aveva respinto la sua richiesta in quanto la presa di posizione dell'autorità amministrativa non era un'«informazione relativa all'ambiente» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 90/313/CEE, recepita nel diritto tedesco dall'Umweltinformationsgesetz (UIG, legge sulle informazioni in materia di ambiente), adottato l'8 luglio 1994.

Dopo che i ricorsi presentati dal ricorrente in merito a tale decisione sono stati respinti dal Kreis Pinneberg e dal Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, il ricorrente ha impugnato tali decisioni dinanzi al Schleswig-Holsteinisches Obergerwaltungsgericht (Germania) il quale, ritenendo che la presa di posizione dell'amministrazione della quale veniva richiesta la comunicazione poteva costituire una «misura amministrativa di gestione dell'ambiente» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 90/313/CEE, ha sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente in particolare sulla questione se la presa di posizione di un'autorità subordinata competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della partecipazione dei rappresentanti dei pubblici interessi a una procedura di approvazione dei progetti costituisca una misura amministrativa di gestione dell'ambiente ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 90/313/CEE.

Secondo la Corte, dalla formulazione di tale disposizione risulta che il legislatore comunitario ha inteso dare alla nozione di «informazione relativa all'ambiente» un significato ampio, che ricomprende nel contempo dati e attività concernenti lo stato dei vari settori dell'ambiente ivi menzionati, mentre è precisato che la nozione di «misure amministrative», che figura come esempio, costituisce una mera illustrazione delle «attività» o delle «misure» considerate dalla direttiva.

Per configurare un'informazione relativa all'ambiente nel senso di cui sopra basta quindi che una presa di posizione dell'autorità amministrativa costituisca un atto che possa pregiudicare o tutelare lo stato di uno dei settori dell'ambiente considerati dalla direttiva, il che si verifica nel caso di una presa di posizione

adottata da un'amministrazione competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della sua partecipazione ad una procedura di approvazione di progetti di costruzione, se detta presa di posizione è tale da influire, relativamente agli interessi alla tutela dell'ambiente, sulla decisione di approvazione di tali progetti (punti 19-22, dispositivo 1).

Sentenza del 26 giugno 2003, Commissione/Francia (C-233/00, EU:C:2003:371)

La Commissione aveva proposto, ai sensi dell'articolo 226 CE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica francese, non avendo trasposto correttamente gli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafi 2, 3, e 4, della direttiva 90/313/CEE, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva medesima, nonché dell'articolo 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto articolo 288, terzo comma, TFUE).

La Repubblica francese riteneva, dal canto suo, che le disposizioni della legge 17 luglio 1978, n. 78-753, recante diverse disposizioni dirette al miglioramento dei rapporti tra l'amministrazione ed il pubblico nonché diverse disposizioni in materia amministrativa, sociale e tributaria, e del decreto 28 aprile 1988, n. 88-456, relativo alla procedura di accesso ai documenti amministrativi, garantissero la trasposizione nel diritto francese della direttiva 90/313/CEE. Sebbene la Repubblica francese ammettesse che i documenti in possesso di una pubblica autorità che agisce in qualità di persona privata e privi di qualsiasi collegamento con il servizio pubblico non rientrassero nella legge n. 78-753, essa contestava che simili documenti potessero costituire «informazioni relative all'ambiente» ai sensi della direttiva 90/313 /CEE.

Secondo la Corte di giustizia, in ragione della sua stessa formulazione e tenuto conto, in particolare, dell'impiego dei termini «qualsiasi informazione», l'ambito di applicazione dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 90/313/CEE e, pertanto, quello di detta direttiva, deve essere considerato come concepito in modo ampio. Così, sono previste tutte le informazioni che riguardano sia lo stato dell'ambiente, sia le attività o misure che possono incidere negativamente su di esso, sia anche le attività o le misure destinate a tutelare l'ambiente, senza che l'elencazione contenuta in tale disposizione comporti una qualsiasi indicazione di natura tale da limitarne la portata, in modo che la nozione di «informazioni relative all'ambiente» ai sensi della direttiva 90/313/CEE dev'essere intesa come comprendente i documenti che non sono collegati all'esercizio di un servizio pubblico (punti 44, 47).

Sentenza del 16 dicembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:779)

In seguito alla domanda della società Bayer, il Ministro della Sanità, del Benessere e dello Sport, del Regno dei Paesi Bassi, sentito il segretario di Stato dell'Agricoltura, del Patrimonio naturale e della Pesca, aveva modificato il regolamento sui residui degli antiparassitari. Con tale modifica veniva fissata, tra l'altro, una nuova quantità massima autorizzata di residui dell'antiparassitario propamocarb sull'insalata e nell'insalata.

La Stichting Natuur en Milieu, la Vereniging Milieudefensie e la Vereniging Goede Waar & Co. Avevano quindi chiesto al College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (in prosieguo: il «CTB») di comunicare loro tutte le informazioni sulla base delle quali era stato adottato il regolamento ministeriale in questione. Tale comunicazione è stata loro negata l'8 marzo 2005 sulla base delle disposizioni dell'articolo 22 della legge sugli antiparassitari del 1962 in materia di riservatezza, decisione che i ricorrenti hanno contestato dinanzi al CTB. Dopo aver consultato la società Bayer sulla riservatezza di talune informazioni contenute nei documenti interessati, il CTB ha rifiutato, ai fini della tutela di segreti industriali, la divulgazione degli studi sui residui e delle relazioni sulle sperimentazioni sul terreno.

Investito del ricorso presentato dalle ricorrenti avverso tale decisione, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) ha sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente in particolare sulla questione se i dati alla base della definizione della quantità massima autorizzata di residui di un prodotto fitosanitario costituiscano una tale informazione ambientale ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2003/4/CE e rientrino quindi nell'ambito di applicazione ratione materiae di quest'ultima.

Secondo la Corte, la nozione di informazione ambientale contenuta in tale disposizione deve essere interpretata nel senso che essa ricomprende l'informazione prodotta nell'ambito di un procedimento nazionale di autorizzazione o di estensione dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario al fine di fissare la quantità massima di un antiparassitario, di un suo elemento costitutivo o di suoi prodotti di trasformazione, contenuta in cibi e bevande.

Infatti, essendo diretta a limitare il rischio di alterazione di uno degli elementi costitutivi della diversità biologica e il rischio di dispersione di residui di prodotti fitosanitari in particolare sul suolo o nelle acque sotterranee, la fornitura di informazioni sulla presenza di tali residui in o su un prodotto, benché tali informazioni non costituiscano esse stesse direttamente valutazioni sulle conseguenze di tali residui sulla salute umana, riguarda elementi dell'ambiente che rischiano di alterare il medesimo in caso di presenza eccessiva di tali residui, circostanza che tali informazioni sono appunto dirette a verificare (punti 42, 43, dispositivo 1).

Sentenza del 22 dicembre 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822)

Il Comune di Lione aveva chiesto alla Caisse des dépôts et consignations (in prosieguo: la «CDC»), quale organo incaricato di tenere il registro nazionale delle quote di emissioni di gas a effetto serra, di comunicargli i volumi delle quote cedute nel corso dell'anno 2005 dai gestori di 209 impianti di teleriscaldamento ripartiti su tutto il territorio francese.

Essendosi la CDC rifiutata di comunicare detti dati, richiamandosi all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 2216/2004 della Commissione, del 21 dicembre 2004, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri⁸, il Comune di Lione ha adito la Commission d'accès aux documents administratifs (commissione per l'accesso ai documenti amministrativi), che ha espresso parere favorevole alla comunicazione dei documenti attinenti a dette informazioni relative alle operazioni. La CDC ha tuttavia reiterato il proprio diniego di comunicazione con la motivazione che le disposizioni della direttiva 2003/4/CE non erano destinate a disciplinare la divulgazione di tali informazioni relative alle operazioni nel contesto del sistema delle quote di emissioni, per il quale il legislatore dell'Unione aveva previsto regole specifiche, contenute nella direttiva 2003/87/CE⁹ e nel regolamento (CE) n. 2216/2004.

Investito di un ricorso avverso tale decisione, il tribunal administratif de Paris (Francia) ha sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente in particolare sulla questione se la comunicazione di informazioni relative ad operazioni doveva essere disciplinata da una delle eccezioni previste dall'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE ovvero dalle disposizioni della direttiva 2003/87/CE e del regolamento (CE) n. 2216/2004, emanato in applicazione di tale direttiva.

Secondo la Corte, la comunicazione di informazioni relative ad operazioni, riguardanti i nominativi dei titolari dei conti di provenienza e di destinazione di trasferimenti di quote di emissioni, le quote o unità di

⁸ Regolamento (CE) n. 2216/2004 della Commissione, del 21 dicembre 2004, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 386 del 29.12.2004, pag. 1).

⁹ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

Kyoto oggetto di tali operazioni nonché la data e l'ora delle operazioni medesime, ricade esclusivamente nella sfera delle specifiche regole di divulgazione al pubblico e di riservatezza contenute nella direttiva 2003/87/CE, nella versione risultante dalla direttiva 2004/101/CE¹⁰, e di quelle contenute nel regolamento (CE) n. 2216/2004.

Tali informazioni sono infatti quelle relative alle quote trasferite che devono costituire oggetto di una contabilità precisa da parte degli Stati membri nei rispettivi registri nazionali, le cui caratteristiche tecniche e le cui regole relative alla tenuta, nonché quelle riguardanti la comunicazione e la riservatezza delle informazioni contenute nei detti registri, sono stabilite dal regolamento (CE) n. 2216/2004. Esse ricadono pertanto nella sfera dell'articolo 19 della direttiva 2003/87/CE e non in quella dell'articolo 17 della medesima. Orbene, considerato che l'articolo 19 della direttiva 2003/87/CE non contiene un rinvio alla direttiva 2003/4/CE, analogo a quello che figura nel detto articolo 17, si deve ritenere che il legislatore dell'Unione non abbia inteso assoggettare una domanda riguardante informazioni relative ad operazioni alle disposizioni generali della direttiva 2003/4/CE, bensì che, al contrario, abbia istituito, per quanto attiene a tali informazioni, un regime specifico ed esaustivo di riservatezza e di divulgazione al pubblico di dette informazioni (punti 39-41, dispositivo 1).

Sentenza del 23 novembre 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

Il College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, l'autorità dei Paesi Bassi competente per il rilascio e la modifica delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari e dei biocidi (in prosieguo: il «CTB»), aveva deciso di modificare le autorizzazioni di vari prodotti fitosanitari nonché di un prodotto biocida contenenti l'imidacloprid, sostanza dotata di effetto insetticida. La Stichting De Bijenstichting (in prosieguo: la «Bijenstichting»), un'associazione dei Paesi Bassi per la protezione delle api, aveva chiesto al CTB, sulla base della direttiva 2003/4/CE, la divulgazione di documenti riguardanti le suddette autorizzazioni. La Bayer, società che opera, tra l'altro, nei settori della protezione delle colture e della lotta antiparassitaria, titolare di un gran numero di dette autorizzazioni, si era opposta a tale divulgazione, asserendo in particolare che la stessa avrebbe arrecato pregiudizio al diritto d'autore e alla riservatezza di informazioni commerciali o industriali.

Il CTB ha in un primo momento respinto le richieste di divulgazione presentate dalla ricorrente. A seguito del reclamo presentato dalla Bijenstichting avverso tale decisione di rigetto, il CTB ha successivamente parzialmente riconsiderato la medesima in merito a taluni documenti di cui era stata chiesta la divulgazione considerando, in particolare, a seguito del bilanciamento tra l'interesse generale alla divulgazione e la tutela dei diritti di proprietà intellettuale del titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio del prodotto considerato, che le informazioni concrete, relative a emissioni effettive di prodotti fitosanitari o biocidi nell'ambiente, dovevano essere considerate «informazioni sulle emissioni nell'ambiente», a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE, mentre i restanti documenti non erano ritenuti costituire siffatte informazioni alla luce della medesima disposizione.

Investito sia dalla Bayer che dalla Bijenstichting di un ricorso avverso tale decisione, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) ha sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente in particolare sull'interpretazione della nozione di «informazioni sulle emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE.

¹⁰ Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto (GU L 338 del 13.11.2004, pag. 18).

Secondo la Corte, rientrano in tale nozione le indicazioni relative alla natura, alla composizione, alla quantità, alla data e al luogo delle emissioni nell'ambiente dei prodotti fitosanitari e biocidi e delle sostanze contenute in tali prodotti, nonché i dati relativi agli effetti, a termine più o meno lungo, di dette emissioni sull'ambiente, in particolare le informazioni relative ai residui presenti nell'ambiente dopo l'applicazione del prodotto interessato e gli studi sulla misura della dispersione di tale sostanza nel corso di detta applicazione, a prescindere dal fatto che questi dati siano ricavati da studi realizzati in tutto o in parte sul campo, da studi di laboratorio o da studi di traslocazione.

Un'interpretazione del genere non comporta affatto che l'insieme dei dati contenuti nei fascicoli di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari o biocidi, in particolare l'insieme dei dati ricavati dagli studi realizzati per il conseguimento di tale autorizzazione, rientri in detta nozione e debba essere sempre divulgato. Infatti, solo i dati riferiti a emissioni nell'ambiente sono inclusi nella suddetta nozione, il che esclude, in particolare, non solo le informazioni che non riguardano le emissioni del prodotto considerato nell'ambiente, ma anche i dati correlati a emissioni ipotetiche, ossia emissioni non effettive o prevedibili in circostanze rappresentative delle condizioni normali o realistiche di utilizzo. Tale interpretazione non determina, pertanto, una lesione sproporzionata della tutela dei diritti garantiti dagli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 39, paragrafo 3, dell'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (accordo TRIPS) (punti 96, 100, 102, 103, dispositivo 2).

III. Nozione di «autorità pubblica» tenuta a consentire l'accesso alle informazioni ambientali

Sentenza del 18 luglio 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523)

Il Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministero federale dell'Economia e della Tecnologia) aveva rifiutato di accogliere la domanda di un'associazione di tutela dell'ambiente e dei consumatori, la Deutsche Umwelthilfe eV, diretta a ottenere la trasmissione di informazioni contenute nella corrispondenza intercorsa tra tale ministero e alcuni rappresentanti dell'industria automobilistica tedesca durante la concertazione che aveva preceduto l'adozione di una normativa in materia di etichettatura dei consumi energetici. Al riguardo, detto ministero aveva invocato la disposizione della legge sull'informazione in materia ambientale del 22 dicembre 2004, esonerando le autorità pubbliche dall'obbligo di fornire informazioni in materia ambientale quando esse intervengono nell'ambito dell'elaborazione di un regolamento.

Il Verwaltungsgericht Berlin (Germania), chiamato a decidere su un ricorso di annullamento proposto avverso detta decisione di rifiuto, si è interrogato sulla compatibilità di tale legge con la direttiva 2003/4/CE e si è chiesto, in particolare, se l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della medesima direttiva, nella parte in cui contempla le autorità pubbliche che agiscono nell'esercizio di competenze legislative, possa applicarsi alle autorità pubbliche quando procedono all'elaborazione e all'adozione di un regolamento come quello di cui trattasi nel procedimento principale.

Secondo la Corte di giustizia, l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4/CE deve essere interpretato nel senso che la facoltà concessa da tale disposizione agli Stati membri di non considerare quali autorità pubbliche, tenute a consentire l'accesso alle informazioni ambientali in loro possesso, gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze legislative non può riguardare i ministeri quando questi elaborano e adottano disposizioni normative aventi rango inferiore ad una legge.

Al riguardo, detta disposizione non può essere interpretata nel senso di estendere i suoi effetti oltre quanto è necessario per assicurare la protezione degli interessi che essa mira a garantire, e la portata delle deroghe da essa previste deve essere determinata tenendo conto delle finalità di tale direttiva. Sono, infatti, la specificità del procedimento legislativo e le sue peculiarità gli elementi che giustificano il regime particolare degli atti adottati nell'esercizio di competenze legislative sotto il profilo del diritto all'informazione, quale previsto tanto dalla convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale quanto dalla direttiva 2003/4/CE. Ne consegue che la natura dell'atto di cui trattasi, e in particolare la circostanza che si tratti di un atto di portata generale, non vale di per sé sola ad esonerare l'organo che lo adotta dagli obblighi derivanti da detta direttiva.

Infine, in mancanza di precisazioni nella normativa dell'Unione riguardo a ciò che configura una legge o una norma di rango equivalente ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4/CE, tale valutazione dipende dal diritto degli Stati membri, purché non sia messo in discussione l'effetto utile della citata direttiva (punti 22, 29, 30, 35, 36 e dispositivo).

Sentenza 19 dicembre 2013 (Grande Sezione), Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)¹¹

In questa causa (v. anche la rubrica I, intitolata «La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione» della presente scheda), la Corte di giustizia ha ritenuto, riguardo all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4/CE, che imprese quali le società di gestione dei servizi idrici, che forniscono servizi pubblici connessi con l'ambiente, potevano trovarsi sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui al punto 2, lettera a) o b), di tale articolo, cosicché dovrebbero essere qualificate come autorità pubbliche ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), di tale direttiva, se tali imprese non determinano in maniera realmente autonoma le modalità con le quali forniscono detti servizi, e poiché un'autorità pubblica rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, punto 2, lettera a) o b), della richiamata direttiva è in grado di influenzare in maniera decisiva l'azione di dette imprese nel settore ambientale.

Il solo fatto che l'ente in questione sia una società commerciale soggetta a un regime di regolamentazione specifico per il settore in questione non può escludere un controllo ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2003/4/CE, nella misura in cui può risultare dal regime in questione che l'ente non dispone di una reale autonomia nei confronti dello Stato, anche se quest'ultimo non è più in grado, in seguito alla privatizzazione del settore in questione, di determinare la sua gestione quotidiana (punti 68, 70, 71, 73, dispositivo 2).

Inoltre, l'articolo 2, punto 2, lettera b), della direttiva 2003/4/CE dev'essere interpretato nel senso che una persona che rientra in tale disposizione costituisce un'autorità pubblica per quanto concerne tutte le informazioni ambientali da essa detenute. Infatti, come emerge dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2003/4/CE, disposizione centrale di tale direttiva che è sostanzialmente identica all'articolo 4, paragrafo 1, della Convenzione di Aarhus, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, se un ente è qualificato come autorità pubblica ai sensi di una delle tre categorie contemplate dall'articolo 2, punto 2, della richiamata direttiva, esso è tenuto a comunicare a qualsiasi richiedente tutte le informazioni ambientali rientranti in una delle sei categorie di informazioni elencate in detto articolo 2, punto 1, che esso detiene o che sono detenute per suo conto, salvo che la domanda rientri in una delle deroghe previste dall'articolo 4 della medesima direttiva (punti 78, 83, dispositivo 3).

¹¹ Questa sentenza è stata presentata nella Relazione annuale 2013, pag. 46.

IV. Motivi di diniego di accesso del pubblico alle informazioni ambientali

Sentenza del 16 dicembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:779)

In questa causa (v. altresì la rubrica II, intitolata «Nozione di “informazione relativa all’ambiente”» della presente scheda), il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) aveva sottoposto alla Corte di giustizia anche la questione se la ponderazione degli interessi prevista dall’articolo 4 della direttiva 2003/4/CE si imponesse in ogni caso individuale o se potesse essere effettuata una volta per tutte mediante una misura legislativa. Inoltre, il giudice del rinvio aveva sollevato la questione della compatibilità di tale disposizione con l’articolo 14 della direttiva 91/414/CEE¹² che prevede una riservatezza incondizionata dell’informazione industriale e commerciale «[f]atte salve le disposizioni della direttiva 2003/4».

Secondo la Corte, l’articolo 4 della direttiva 2003/4/CE deve essere interpretato nel senso che la ponderazione da esso prescritta dell’interesse pubblico tutelato dalla divulgazione di un’informazione ambientale e dell’interesse specifico tutelato dal rifiuto di divulgare deve essere effettuata in ciascun caso particolare sottoposto alle autorità competenti, anche qualora il legislatore nazionale dovesse determinare con una disposizione a carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti.

Infatti, né le disposizioni dell’articolo 14 della direttiva 91/414/CEE, relativa all’immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, né alcuna altra disposizione della direttiva 2003/4/CE consentono di ritenere che alla ponderazione degli interessi contrapposti, come prescritta all’articolo 4 di quest’ultima direttiva, possa supplire una misura diversa da un esame di tali interessi in ciascun caso particolare. Pertanto, tale circostanza non osta a che il legislatore nazionale determini con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti, a condizione però che tale disposizione non dispensi le autorità competenti dal procedere effettivamente ad un esame particolare di ciascuna situazione loro sottoposta nell’ambito di una domanda di accesso ad un’informazione ambientale presentata in base alla direttiva 2003/4/CE (punti 57-59, dispositivo 3).

Sentenza del 28 luglio 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525)

Il governo del Regno Unito aveva creato un sito Internet al fine di fornire al pubblico le informazioni relative all’ubicazione delle stazioni radio base di telefonia mobile, volontariamente fornite dagli operatori. L’Office of Communications, in seguito alle domande di informazione che gli erano state rivolte, aveva rifiutato di comunicare le coordinate di dette stazioni radio base per il motivo che la divulgazione di tali informazioni avrebbe compreso l’ubicazione dei siti usati per fornire le reti radio della polizia e dei servizi d’urgenza, il che avrebbe potuto arrecare un pregiudizio alla sicurezza pubblica, ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2003/4/CE, e che ciò avrebbe anche avuto un impatto negativo, ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, lettera e), della direttiva, sui diritti di proprietà intellettuale degli operatori di telefonia mobile interessati. L’Information Commissioner, e successivamente l’Information Tribunal, ordinarono tuttavia la divulgazione delle informazioni in questione, quest’ultimo ritenendo in particolare che l’impatto negativo sui diritti di proprietà intellettuale degli operatori di telefonia mobile non prevalesse sull’interesse pubblico alla divulgazione di tali dati.

¹² Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all’immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1)

Investita di tale controversia, la Supreme Court of the United Kingdom (Regno Unito) ha sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di sapere quale ponderazione degli interessi in questione richiedesse la direttiva 2003/4/CE nel caso in cui una divulgazione di informazioni potesse arrecare pregiudizio a interessi diversi, tutelati da più di un'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, di detta direttiva, anche se tale pregiudizio non sarebbe assolutamente sufficiente per prevalere sull'interesse pubblico alla divulgazione nel caso di un esame separato di dette eccezioni.

Secondo la Corte, l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2003/4/CE deve essere interpretato nel senso che un'autorità pubblica, ove detenga informazioni ambientali o tali informazioni siano detenute per suo conto, può, nel ponderare gli interessi pubblici tutelati dalla divulgazione con gli interessi tutelati dal rifiuto di divulgazione, ai fini della valutazione di una richiesta diretta a che tali informazioni siano messe a disposizione di una persona fisica o giuridica, prendere in considerazione cumulativamente diversi motivi di rifiuto previsti da tale disposizione (punto 32 e dispositivo).

Sentenza del 15 gennaio 2013 (Grande Sezione), Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8)¹³

Nell'ambito di una controversia instaurata dal sig. Križan e da altri 43 abitanti della città di Pezinok, nonché da quest'ultima, contro la Slovenská inšpekcia životného prostredia (in prosieguo: l'«Inšpekcia»), l'ente slovacco per il controllo dell'ambiente, in merito alla legittimità di decisioni che autorizzano la costruzione e la gestione di una discarica di rifiuti, i ricorrenti avevano innanzitutto fatto valere il carattere incompleto di una domanda di autorizzazione in mancanza della decisione di assenso urbanistico-edilizio richiesta dalla legge slovacca n. 245/2003, che aveva trasposto nel diritto slovacco la direttiva 96/61/CE¹⁴, e successivamente avevano contestato la mancata pubblicazione di detta decisione di assenso urbanistico-edilizio per il motivo che avrebbe costituito un segreto commerciale.

In seguito al rigetto di tale ricorso da parte dell'Inšpekcia, i ricorrenti hanno adito la Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovacchia), che ha sottoposto alla Corte di giustizia diverse questioni pregiudiziali, vertenti in particolare sull'interpretazione della direttiva 96/61/CE, come modificata dal regolamento (CE) n. 166/2006¹⁵. Tale giudice ha in particolare chiesto alla Corte se il pubblico interessato dovesse avere accesso, sin dall'inizio della procedura di autorizzazione di una discarica, alla decisione di assenso urbanistico-edilizio all'insediamento di tale impianto, e se il rifiuto di mettere a disposizione del pubblico interessato la decisione di assenso urbanistico-edilizio in questione potesse essere giustificato invocando la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali.

La Corte ha dichiarato che la direttiva 96/61/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, va interpretata nel senso che essa non consente alle autorità nazionali competenti di rifiutare al pubblico interessato qualsiasi accesso, anche parziale, ad una decisione mediante la quale un'autorità pubblica autorizza, alla luce delle norme urbanistico-edilizie applicabili, l'insediamento di un impianto ricadente nella sfera di applicazione della direttiva suddetta, adducendo la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali prevista dal diritto nazionale o dell'Unione al fine di proteggere un legittimo interesse economico, tenuto conto in particolare dell'importanza dell'ubicazione delle varie attività contemplate dalla direttiva 96/61/CE.

Anche supponendo che taluni elementi figuranti nella motivazione di una decisione in materia urbanistico-edilizia possano costituire informazioni commerciali o industriali riservate, la tutela della riservatezza di informazioni siffatte non può essere utilizzata, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2003/4/CE, per rifiutare al pubblico interessato qualsiasi accesso, anche parziale, alla

¹³ Questa sentenza è stata presentata nella Relazione annuale 2013, pag. 45.

¹⁴ Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26).

¹⁵ Regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE del Consiglio (GU L 33 del 4.2.2006, pag. 1).

decisione di assenso urbanistico-edilizio all'insediamento dell'impianto in discussione nel giudizio a quo (punti 82, 83, 91, dispositivo 2).

Sentenza del 23 novembre 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

In questa causa (v. altresì la rubrica II, intitolata «Nozione di "informazione relativa all'ambiente"» della presente scheda), il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) aveva sottoposto alla Corte di giustizia anche la questione, nell'ambito dell'interpretazione della nozione di «informazioni sulle emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE, dell'applicazione dell'eccezione per le informazioni commerciali o industriali, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera d), della medesima direttiva.

Secondo la Corte, la direttiva 2003/4/CE persegue l'obiettivo di garantire l'accesso, in linea di principio, all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per loro conto e di ottenere, come emerge dal considerando 9 e dall'articolo 1 di tale direttiva, la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico di detta informazione. Ne consegue che, come espressamente previsto dall'articolo 4, paragrafo 4, secondo comma, della convenzione di Aarhus, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, nonché dal considerando 16 e dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE, la divulgazione dell'informazione dev'essere la regola generale, e le ragioni di rifiuto previste in tali disposizioni devono essere interpretate in maniera restrittiva.

A tale riguardo, prevedendo che la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali non possa ostare alla divulgazione delle informazioni sulle emissioni nell'ambiente, l'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE consente un'attuazione concreta di tale regola e del principio dell'accesso più ampio possibile alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche o per conto di esse. Ne consegue che non si deve optare per un'interpretazione restrittiva delle nozioni di «emissioni nell'ambiente» e di «informazioni sulle emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE (punti 55-58).

Ai fini dell'interpretazione della nozione di «emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE, non occorre distinguere tale nozione da quelle di «scarichi» e di «rilasci» nell'ambiente.

Infatti, da un lato, tale distinzione è estranea alla convenzione di Aarhus, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che si limita a prevedere, all'articolo 4, paragrafo 4, primo comma, lettera d), che la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali non può ostare alla divulgazione delle informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente. Dall'altro, una distinzione tra emissioni, scarichi e altri rilasci è irrilevante rispetto all'obiettivo di divulgazione delle informazioni ambientali perseguito dalla direttiva 2003/4/CE, e risulterebbe artificiosa. Infatti, tanto le emissioni di gas o di sostanze nell'atmosfera quanto gli altri rilasci o scarichi, quali i rilasci di sostanze, preparati, organismi, microorganismi, vibrazioni, calore o rumore nell'ambiente, in particolare nell'aria, nell'acqua e nel terreno, possono influire su questi differenti elementi dell'ambiente. Inoltre, le nozioni di emissioni, di scarichi e di rilasci coincidono in ampia misura, come testimoniato dall'utilizzo dell'espressione «altri rilasci» all'articolo 2, punto 1, lettera b), di tale direttiva, da cui risulta che le emissioni e gli scarichi costituiscono anch'essi rilasci nell'ambiente (punti 62-65, 67).

L'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/4/CE dev'essere interpretato nel senso che, in caso di richiesta di accesso a informazioni sulle emissioni nell'ambiente la cui divulgazione arrecherebbe pregiudizio a uno degli interessi contemplati all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma,

lettere a), d), e da f) a h), di tale direttiva, devono essere divulgati solo i dati pertinenti che possono essere estratti dalla fonte di informazione riguardanti le emissioni nell'ambiente, ove sia possibile dissociare tali dati dalle altre informazioni contenute nella suddetta fonte, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare (punto 106, dispositivo 3).

V. Importo della tassa applicata per l'accesso alle informazioni ambientali

*Sentenza del 6 ottobre 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656)*¹⁶

Nell'ambito di una transazione immobiliare, la PSG Eastbourne, una società di ricerca immobiliare, aveva presentato una richiesta di informazione ambientale all'East Sussex County Council. Il County Council aveva fornito le risposte richieste, avvalendosi di una banca dati che serviva anche per lo svolgimento di altri compiti, e aveva imposto diverse tasse in applicazione di un tariffario standard.

In seguito ad un reclamo della PSG Eastbourne avverso l'imposizione di tali tasse, l'Information Commissioner aveva emanato una decisione in cui aveva dichiarato che tali tasse non erano conformi all'articolo 8, paragrafo 3, dell'Environmental Information Regulation 2004 (EIR 2004) – che transpone nel diritto inglese la direttiva 2003/4/CE – in quanto prendevano in considerazione costi diversi dalle spese postali, fotocopie o altri esborsi associati alla fornitura delle informazioni richieste. Il County Council aveva quindi presentato un ricorso avverso tale decisione facendo valere che le tasse figuranti nel suo tariffario erano lecite e non superavano un importo ragionevole.

Il First-tier Tribunal (Regno Unito) ha sottoposto alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/4/CE, e della nozione di «importo ragionevole», al fine di stabilire se una parte dei costi associati al mantenimento della banca dati del County Council, nonché le spese generali imputabili al tempo impiegato dal personale di quest'ultimo per il mantenimento della banca dati, potessero essere comprese nel calcolo delle tasse richieste.

Secondo la Corte, l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/4/CE deve essere interpretato nel senso che la tassa applicata per la fornitura di un tipo particolare di informazioni ambientali non può comprendere alcuna parte delle spese causate dal mantenimento di una banca dati utilizzata a tale scopo dall'autorità pubblica, ma può comprendere le spese generali imputabili al tempo che il personale di tale autorità ha dedicato a rispondere a richieste di informazione individuali, preso in considerazione adeguatamente nella determinazione di tale tassa, purché l'importo complessivo di detta tassa non ecceda un importo ragionevole.

Infatti, dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2003/4/CE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 5, lettera c), di tale direttiva, deriva che, in linea di principio, solo i costi non risultanti dall'istituzione e manutenzione di detti registri, elenchi e uffici per la consultazione sono imputabili alla fornitura di informazioni ambientali e solo per essi le autorità nazionali possono applicare una tassa in base all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/4/CE. Siffatti costi comprendono non solo le spese postali e di fotocopia, ma anche i costi imputabili al tempo dedicato dal personale dell'autorità pubblica interessata a rispondere ad una richiesta di informazioni individuale, compreso, segnatamente, il tempo per cercare le informazioni in questione e porle nel formato richiesto. Inoltre, tenuto conto dell'utilizzo

¹⁶ Questa sentenza è stata presentata nella Relazione annuale 2015, pag. 65.

della nozione di costi effettivi di cui al considerando 18 della direttiva 2003/4/CE, spese generali, prese adeguatamente in considerazione, possono, in linea di principio, essere incluse nel calcolo della tassa prevista dall'articolo 5, paragrafo 2, di detta direttiva. Infatti, l'inclusione delle spese generali nel calcolo di tale tassa corrisponde ai principi contabili abituali. Tuttavia, tali spese possono essere incluse nel calcolo di detta tassa solo in quanto sono imputabili ad un elemento di costo rientrante nella fornitura delle informazioni ambientali (punti 34, 36, 39, 40, 45, dispositivo 1).

Quanto alla seconda condizione fissata all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/4/CE, secondo cui l'importo globale della tassa prevista da tale disposizione non deve eccedere un importo ragionevole, si deve escludere qualsiasi interpretazione della nozione di importo ragionevole che possa produrre un effetto dissuasivo sulle persone che intendono ottenere informazioni o limitare il diritto delle medesime di accedervi. Per valutare se una tassa applicata in virtù dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/4/CE abbia un effetto dissuasivo, occorre tener conto tanto della situazione economica del richiedente l'informazione quanto dell'interesse generale legato alla tutela dell'ambiente. Tale valutazione non può, quindi, essere effettuata unicamente rispetto alla situazione economica dell'interessato, ma deve basarsi anche su un'analisi obiettiva dell'importo di tale tassa. In tale misura, detta tassa non deve oltrepassare le capacità finanziaria dell'interessato né apparire, in ogni caso, oggettivamente irragionevole.

Peraltro, il semplice fatto che una tale tassa non sia dissuasiva rispetto alla situazione economica delle persone interessate non dispensa l'autorità pubblica dal suo obbligo di assicurare, parimenti, che dette tasse non appaiono irragionevoli al pubblico tenuto conto dell'interesse generale legato alla protezione dell'ambiente (punti 42-44).

VI. Diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni europee

Sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738)

La Liga para a Protecção da Natureza (in prosieguo: la «LPN») è un'organizzazione non governativa il cui obiettivo è la tutela dell'ambiente. Nel 2003 aveva presentato presso la Commissione europea una denuncia in cui sosteneva che il progetto di costruzione di una diga sul fiume Sabor in Portogallo violava la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche¹⁷. La LPN aveva successivamente chiesto, nel 2007, alla Commissione di avere accesso a informazioni relative al trattamento della sua denuncia e di consultare alcuni documenti. La Commissione aveva respinto tali domande per il motivo che i documenti richiesti riguardavano un procedimento in corso, a titolo sia dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, sia dell'eccezione prevista all'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1367/2007, secondo il quale si deve ritenere che la divulgazione presenti un «interesse pubblico prevalente» qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente, eccezion fatta per le indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria.

¹⁷ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

In seguito al rigetto da parte del Tribunale del ricorso di annullamento proposto dalla LPN avverso la decisione controversa¹⁸, la LPN e la Repubblica di Finlandia hanno impugnato la sentenza del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia.

La Corte, in questa occasione, è stata chiamata a pronunciarsi in particolare sulla questione se si dovesse riconoscere l'esistenza di una presunzione generale secondo cui, nelle circostanze del caso di specie, la divulgazione di documenti relativi a un procedimento per inadempimento potesse arrecare pregiudizio alla tutela degli obiettivi di un'attività di indagine. Dato che la formulazione e l'economia delle due frasi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 mettono in evidenza l'intenzione del legislatore di escludere i procedimenti per inadempimento dall'ambito di applicazione di tale disposizione nel suo complesso, la Corte ha concluso che il Tribunale non aveva commesso errori di diritto nel considerare che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 non avesse alcuna incidenza sull'analisi che la Commissione deve effettuare in forza del regolamento (CE) n. 1049/2001 qualora una domanda di accesso abbia ad oggetto i documenti relativi a un procedimento per inadempimento che si trova ancora nella fase precontenziosa (punti 84-85).

Sentenza del 23 novembre 2016, Commissione/Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe (C673/13 P, EU:C:2016:889)

La Stichting Greenpeace Nederland e la Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) avevano chiesto alla Commissione, richiamandosi tanto al regolamento (CE) n. 1049/2001 quanto al regolamento (CE) n. 1367/2006, l'accesso ad una serie di documenti riguardanti la prima autorizzazione all'immissione in commercio del glifosato come sostanza attiva, rilasciata in applicazione della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari. Il Segretario generale della Commissione aveva, nel 2011, concesso l'accesso al progetto di relazione di valutazione, redatto dalla Repubblica federale di Germania, ad eccezione del volume 4, la cui divulgazione era stata negata dalle autorità tedesche. Il Segretario generale della Commissione aveva ritenuto, in particolare, che non vi fosse alcun interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006, che giustificasse la divulgazione di tale documento, così come emergeva, a suo parere, dal procedimento con il quale il glifosato era stato iscritto nell'allegato I alla direttiva 91/414, che i requisiti posti dal regolamento (CE) n. 1367/2006, in termini di messa a disposizione del pubblico di informazioni sugli effetti di tale sostanza sull'ambiente, erano stati presi in considerazione, e che pertanto doveva prevalere la tutela degli interessi dei produttori di tale sostanza.

In seguito all'accoglimento da parte del Tribunale del ricorso di annullamento presentato dalla Greenpeace Nederland e dalla PAN Europe avverso tale decisione, con la motivazione, in particolare, che le informazioni richieste riguardavano emissioni nell'ambiente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento (CE) n. 1367/2006¹⁹, la Commissione europea ha impugnato la sentenza del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia.

Nella sua sentenza, che ha annullato la sentenza impugnata, la Corte ha ritenuto che la nozione di «informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento (CE) n. 1367/2006 può essere interpretata restrittivamente. Infatti, il regolamento (CE) n. 1049/2001 mira, come emerge dal suo considerando 4 e dal suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile. Del pari, il regolamento (CE) n. 1367/2006, come prevede il suo articolo 1, è volto a garantire la più ampia possibile disponibilità e diffusione sistematica delle informazioni ambientali in possesso delle istituzioni e degli organi dell'Unione.

¹⁸ Sentenza del Tribunale del 9 settembre 2011, LPN/Commissione (T-29/08, EU:T:2011:448).

¹⁹ Sentenza del Tribunale dell'8 ottobre 2013, Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Commissione (T-545/11, EU:T:2013:523, punto 75).

Infatti, solo nella misura in cui derogano al principio dell'accesso più ampio possibile ai documenti delle istituzioni, le eccezioni a detto principio, in particolare quelle previste all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001, devono essere interpretate ed applicate restrittivamente. La necessità di tale interpretazione restrittiva è confermata, inoltre, dal considerando 15 del regolamento (CE) n. 1367/2006. Per contro, nell'istituire una presunzione secondo cui si ritiene che la divulgazione delle informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente, ad eccezione di quelle relative alle indagini, presenti un interesse pubblico prevalente rispetto all'interesse concernente la tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica, cosicché la tutela di tali interessi commerciali non può essere opposta alla divulgazione di dette informazioni, l'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento (CE) n. 1367/2006 deroga certamente alla norma in materia di ponderazione degli interessi prevista all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001. Tuttavia, lo stesso articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, consente, in tal modo, un'attuazione concreta del principio dell'accesso più ampio possibile alle informazioni in possesso delle istituzioni e degli organi dell'Unione, ragion per cui non può giustificarsi un'interpretazione restrittiva di tale disposizione (punti 51-54).

La Corte ha tuttavia rilevato, ai fini dell'annullamento, che tale nozione non può, tuttavia, includere qualsiasi informazione che presenti un qualsiasi nesso, ancorché diretto, con le emissioni nell'ambiente. Infatti, se detta nozione fosse interpretata nel senso di comprendere informazioni del genere, essa priverebbe in gran parte di contenuto la nozione di «informazioni ambientali» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1367/2006. Una simile interpretazione priverebbe, pertanto, di ogni effetto utile la possibilità per le istituzioni, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, di negare la divulgazione di informazioni ambientali, per il motivo, in particolare, che una divulgazione del genere pregiudicherebbe la tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica e comprometterebbe l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha inteso garantire tra l'obiettivo di trasparenza e la tutela di detti interessi. Essa arrecherebbe altresì un pregiudizio sproporzionato alla tutela del segreto professionale garantita dall'articolo 339 TFUE (punto 81).

Sentenza del 13 luglio 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione (C60/15 P, EU:C:2017:540)

La Saint-Gobain, società operante nel mercato del vetro a livello mondiale, che gestisce impianti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, aveva chiesto alla Commissione, sulla base del regolamento (CE) n. 1049/2001 e del regolamento (CE) n. 1367/2006, di avere accesso a un documento trasmesso dalla Repubblica federale di Germania alla Commissione nell'ambito della procedura prevista all'articolo 15, paragrafo 1, della decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011²⁰. Tale documento conteneva informazioni relative a impianti della Saint-Gobain situati sul territorio tedesco.

Poiché le informazioni richieste erano state originariamente fornite dalla Repubblica federale di Germania, la Commissione, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1049/2001, aveva consultato tale Stato membro, il quale si era in un primo momento opposto alla divulgazione di tali informazioni. In seguito alla decisione delle autorità tedesche di rendere pubbliche alcune informazioni, la Commissione aveva concesso un accesso parziale alle informazioni richieste, basandosi sull'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001. Essa aveva ritenuto, in particolare, che la divulgazione integrale delle informazioni richieste avrebbe pregiudicato seriamente il suo processo decisionale e nuociuto al dialogo tra la Commissione e gli Stati membri. Inoltre, essa aveva ritenuto che

²⁰ Decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 130 del 17.5.2011, pag. 1).

l'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1367/2006 non contenesse alcuna disposizione che consentisse di escludere l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001, e aveva constatato che non esisteva alcun interesse pubblico prevalente, ai sensi di tale articolo, che giustificasse la divulgazione integrale delle informazioni richieste, essendo gli interessi invocati dalla ricorrente, a parere della Commissione, di natura puramente privata.

In seguito al rigetto da parte del Tribunale del ricorso di annullamento proposto dalla Saint-Gobain avverso detta decisione, tale società ha quindi impugnato la sentenza del Tribunale²¹ dinanzi alla Corte di giustizia.

Nella sua sentenza, la Corte ha annullato la sentenza del Tribunale, nonché la decisione controversa della Commissione, dopo aver constatato che il Tribunale aveva commesso un errore di diritto nel non aver interpretato restrittivamente l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001. A tale riguardo, la Corte ha più in particolare ritenuto che la nozione di «processo decisionale» contenuta in tale disposizione dev'essere interpretata come riferita all'adozione della decisione, senza ricomprendere l'intero procedimento amministrativo che ha portato all'adozione di quest'ultima. L'obbligo di interpretazione restrittiva comporta, inoltre, che il mero riferimento ad un rischio di ripercussioni pregiudizievoli e alla possibilità che gli interessati possano esercitare un'influenza sul procedimento non è sufficiente a dimostrare che la divulgazione di documenti interni pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale in corso (punti 61, 63, 75-78).

Per quanto riguarda, nel caso di specie, una domanda di accesso a informazioni di carattere ambientale rientrante nel regolamento (CE) n. 1367/2006, il cui articolo 6 aggiunge norme più specifiche alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1049/2001, la Corte ha sottolineato che tale interpretazione restrittiva dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001 si imponeva anche con riferimento alla finalità del regolamento (CE) n. 1367/2006, che consiste nell'applicare alle istituzioni e agli organi dell'Unione le disposizioni della Convenzione di Aarhus (punti 65, 66, 78-81).

* * *

Le sentenze contenute nella presente scheda sono classificate nel Repertorio della giurisprudenza sotto la rubrica 4.23.

21 Sentenza del Tribunale dell'11 dicembre 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione (T476/12, EU:T:2014:1059).