

Obbligo degli Stati membri di proteggere e migliorare la qualità dell'aria ambiente

Trib. primo grado UE, Sez. II 15 dicembre 2021, in causa T-569/20 - Tomljenović, pres.; Nömm, est. - Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt c. Commissione europea ed a.

Ambiente - Regolamento (CE) n. 1367/2006 - Obbligo degli Stati membri di proteggere e migliorare la qualità dell'aria ambiente - Richiesta di riesame interno - Rigetto della richiesta in quanto irricevibile.

(Omissis)

Sentenza

Fatti

1 Il ricorrente, la Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt, è un comitato d'azione che è stato fondato il 2 marzo 2011 in occasione della presentazione, da parte dei comuni di Vught, Haaren, Oisterwijk, Tilburg e 's-Hertogenbosch (Paesi Bassi), della loro visione della strada regionale N 65 e dei suoi dintorni.

2 Dopo aver avviato diversi procedimenti amministrativi e giudiziari a livello nazionale, in data 29 agosto 2019 il ricorrente ha presentato alla Commissione europea una denuncia nei confronti del Regno dei Paesi Bassi. Esso riteneva che la predisposizione, da parte delle autorità dei Paesi Bassi, del controllo e della valutazione della qualità dell'aria nei pressi della strada regionale N 65 fosse contraria alla direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU 2008, L 152, pag. 1). Il ricorrente riteneva che la Commissione interpretasse in modo erroneo la disposizione secondo cui le misure di valutazione della qualità dell'aria ambiente non dovevano essere effettuate a più di dieci metri dal bordo del marciapiede.

3 Con lettera del 30 gennaio 2020 la Commissione ha informato il ricorrente di aver deciso di archiviare il fascicolo relativo alla denuncia CHAP (2019) 2512, sulla base del rilievo che, nelle sue lettere del 6 e del 21 settembre 2019 e dell'8 gennaio 2020, esso non aveva addotto nessun rilevante elemento nuovo, che fosse idoneo a giustificare l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti del Regno dei Paesi Bassi.

4 Il 12 marzo 2020 il ricorrente ha depositato una richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10 del 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 2006, L 264, pag. 13; in prosieguo: il «regolamento Aarhus»).

5 Con lettera del 6 luglio 2020 la Commissione ha respinto, in quanto irricevibile, la richiesta di riesame interno della decisione di archiviare la procedura di denuncia CHAP (2019) 2512 (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Essa ha ritenuto che la lettera del 30 gennaio 2020 non costituisse un «atto amministrativo» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento Aarhus, né un'«omissione amministrativa» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera h), di detto regolamento. Infatti, la Commissione ha indicato di aver adottato in applicazione dell'articolo 258 TFUE, quale organo di controllo amministrativo, la lettera del 30 gennaio 2020 diretta ad archiviare il fascicolo relativo alla denuncia. Essa ha considerato che, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento Aarhus, un siffatto atto non costituisse un atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di detto regolamento.

Procedimento e conclusioni delle parti

6 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 settembre 2020, il ricorrente ha chiesto al Tribunale di annullare la decisione impugnata.

7 Il 25 novembre 2020 la Commissione ha depositato il controricorso presso la cancelleria del Tribunale.

8 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 3, il 9 e il 10 dicembre 2020, il Consiglio dell'Unione europea, il Regno dei Paesi Bassi e il Parlamento europeo hanno chiesto di intervenire a sostegno della Commissione.

9 Il 12 gennaio 2021 il ricorrente ha depositato la replica presso la cancelleria del Tribunale.

10 Con decisioni del 20 gennaio 2021, la presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento, rispettivamente, del Consiglio, del Regno dei Paesi Bassi e del Parlamento.

11 Il 25 febbraio 2021 la Commissione ha depositato la controreplica presso la cancelleria del Tribunale.

12 Il 1°, il 2 e il 4 marzo 2021 il Parlamento, il Regno dei Paesi Bassi e il Consiglio hanno, rispettivamente, depositato le loro memorie di intervento presso la cancelleria del Tribunale.



- 13 Il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso, in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 3, del suo regolamento di procedura, di statuire senza fase orale.
- 14 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - rinviare il fascicolo dinanzi alla Commissione perché lo dichiari ricevibile e decida nel merito;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 15 La Commissione e il Regno dei Paesi Bassi chiedono che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare il ricorrente alle spese.
- 16 Il Parlamento chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia accogliere le conclusioni della Commissione e respingere il ricorso.
- 17 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:
- accogliere le conclusioni della Commissione e respingere il ricorso;
 - condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

- 18 A sostegno del suo ricorso di annullamento, il ricorrente deduce due motivi, ciascuno suddiviso in più parti.
- Sul primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 1 e dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della Convenzione di Aarhus, dell'articolo 216 TFUE, nonché dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera d), dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), e paragrafo 2, e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus***
- 19 Nell'ambito del primo motivo di ricorso, suddiviso in due parti, il ricorrente sostiene che la Commissione ha violato l'articolo 1 e l'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome dell'Unione europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1) (in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus»), l'articolo 216 TFUE, nonché l'articolo 1, paragrafo 1, lettera d), l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), e paragrafo 2, e l'articolo 10 del regolamento Aarhus.
- Sulla prima parte, dedotta in via principale, vertente sulla violazione dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera d), dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), e paragrafo 2, e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus*
- 20 Nella prima parte, dedotta in via principale, il ricorrente sostiene che la procedura di riesame prevista all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus è distinta dalla procedura di infrazione ai sensi degli articoli 258 e 260 TFUE, che il 30 gennaio 2020 la Commissione ha adottato una decisione individuale in materia ambientale avente effetti giuridici vincolanti, che quest'ultima rientrava effettivamente nella definizione di atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento Aarhus e che tale decisione poteva, quindi, essere oggetto di riesame, con la conseguenza che il ricorso contro di essa non avrebbe dovuto essere dichiarato irricevibile.
- 21 La Commissione, sostenuta al riguardo dal Regno dei Paesi Bassi, contesta tali argomenti.
- 22 Si deve ricordare che, in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, qualsiasi organizzazione non governativa che soddisfa i criteri di cui all'articolo 11 di detto regolamento può presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione dell'Unione che ha adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale.
- 23 La nozione di atto amministrativo menzionata all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus è definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento, come un provvedimento di portata individuale adottato da un'istituzione dell'Unione nell'ambito del diritto ambientale e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti.
- 24 L'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento Aarhus stabilisce altresì i limiti di tale nozione di atto amministrativo, prevedendo che essa non comprende le misure adottate dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione o le loro omissioni, in qualità di organi di controllo amministrativo, segnatamente in applicazione degli articoli 258 e 260 TFUE, che sono relativi alla procedura di infrazione.
- 25 Nel caso di specie la Commissione ha respinto in quanto irricevibile la richiesta, presentata dal ricorrente, di riesame della lettera del 30 gennaio 2020, vale a dire della lettera che informava detto ricorrente che essa aveva deciso di archiviare il fascicolo relativo alla denuncia, ritenendo di non avere nessun rilevante elemento nuovo, che fosse idoneo a giustificare l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti del Regno dei Paesi Bassi.
- 26 Innanzitutto, la Commissione ha considerato che, in conformità all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento Aarhus, il riesame interno non fosse possibile nel caso di misure o di omissioni da parte di istituzioni o di organi dell'Unione che agiscono in qualità di organi di controllo amministrativo.
- 27 La Commissione ha, poi, ritenuto che la procedura di denuncia mediante lo strumento di complaint handling/accueil des plaignants (trattazione delle denunce; in prosieguo: la «procedura CHAP»), avviata dal ricorrente, potesse costituire il primo passo verso l'apertura di una procedura d'infrazione, nel senso che essa consentiva alla Commissione di valutare i casi di potenziale violazione della normativa dell'Unione da parte degli Stati membri e di adottare le misure che essa



reputasse adeguate.

28 Inoltre, la Commissione ha indicato che, da un lato, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento Aarhus le procedure di infrazione non rientravano nella nozione di atto amministrativo, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento Aarhus, oppure di omissione amministrativa, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera h), di detto regolamento, e che, dall'altro lato, le procedure di trattazione delle denunce esistevano al solo fine di consentirle di svolgere la sua funzione di custode dei trattati, ai sensi dell'articolo 17 TUE e degli articoli 258 TFUE e seguenti. La Commissione ha, quindi, ritenuto che siffatte procedure di trattazione delle denunce non potessero, in forza del regolamento Aarhus, essere trattate diversamente dalle procedure di infrazione stesse.

29 Ancora, la Commissione ha ricordato che, in conformità al punto 10 del documento denominato «Procedure amministrative per la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione europea», allegato alla comunicazione della Commissione «Diritto dell'[Unione]: risultati migliori attraverso una migliore applicazione» (GU 2017, C 18, pag. 10), essa aveva informato il ricorrente dei motivi per cui proponeva di archiviare il fascicolo e l'aveva invitato a presentare le sue osservazioni.

30 Infine, la Commissione ha rilevato che le lettere del ricorrente del 6 e del 21 settembre 2019 e dell'8 gennaio 2020 non contenevano rilevanti elementi nuovi e che essa aveva, quindi, archiviato il fascicolo relativo alla denuncia.

31 Per tali motivi la Commissione ha respinto, in quanto irricevibile, la richiesta di riesame interno presentata dal ricorrente.

32 Si deve stabilire se la Commissione abbia correttamente ritenuto che la richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, presentata dal ricorrente, fosse irricevibile.

33 In primo luogo, occorre esaminare se la Commissione abbia agito in qualità di organo di controllo amministrativo nell'ambito della procedura di infrazione prevista all'articolo 258 TFUE quando, con la lettera del 30 gennaio 2020, essa ha archiviato il fascicolo relativo alla denuncia del ricorrente e pertanto se, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento Aarhus, tale missiva non costituisca un atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento citato.

34 Nella sua denuncia il ricorrente ha sostenuto che il Regno dei Paesi Bassi aveva violato la direttiva 2008/50 e, in particolare, l'allegato III di quest'ultima (avente ad oggetto la valutazione della qualità dell'aria e l'ubicazione dei punti di campionamento per misurarla), sulla base del rilievo che il modo in cui venivano misurati i valori limite fissati da detta direttiva era in contrasto con le disposizioni di quest'ultima.

35 Con lettera del 30 gennaio 2020 la Commissione ha informato il ricorrente di aver deciso di archiviare il fascicolo relativo alla denuncia, con la motivazione che, nelle sue lettere del 6 e del 21 settembre 2019 e dell'8 gennaio 2020, esso non aveva addotto nessun rilevante elemento nuovo, che fosse idoneo a giustificare l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti del Regno dei Paesi Bassi.

36 Le circostanze sopra descritte inducono a ritenere che la decisione della Commissione di archiviare la denuncia del ricorrente debba senz'altro essere intesa come espressione del rifiuto della Commissione di avviare una procedura ai sensi dell'articolo 258 TFUE nei confronti del Regno dei Paesi Bassi per l'asserito inadempimento degli obblighi di tale Stato membro derivanti dal diritto dell'Unione.

37 Tale interpretazione è peraltro confermata dal fatto che la decisione di archiviare la denuncia è stata adottata a chiusura della procedura CHAP (2019) 2512, vale a dire di una procedura relativa alla trattazione delle richieste di indagine e delle denunce ricevute dalla Commissione in materia di violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, nonché da diversi riferimenti espliciti in tal senso da parte della Commissione nella sua lettera del 30 gennaio 2020.

38 Infatti, dopo aver indicato di non essere un giudice d'appello rispetto alle decisioni adottate dagli organi giurisdizionali dei Paesi Bassi, la Commissione ha sottolineato in modo inequivocabile che essa considera la possibilità di agire contro uno Stato membro solo quando le decisioni delle istituzioni di quest'ultimo appaiono contrarie al diritto dell'Unione. In tal senso, essa ha chiaramente affermato che, nel caso di specie, non vi erano indizi sufficienti per giustificare l'avvio di una procedura di infrazione.

39 In questo contesto il ricorrente tenta di operare una distinzione tra la procedura EU Pilot e la procedura CHAP e di sostenere che il rilievo secondo cui la procedura EU Pilot è inscindibilmente connessa a una procedura di infrazione non può essere esteso alla procedura CHAP.

40 Occorre innanzitutto ricordare che, secondo la giurisprudenza, la procedura EU Pilot costituisce una sorta di «precursore» della procedura ai sensi dell'articolo 258 TFUE e che essa è, quindi, indissolubilmente connessa a una procedura di infrazione. Infatti, il giudice dell'Unione ha ritenuto che, anche se non è fondata su tale disposizione, la procedura EU Pilot ha strutturato le iniziative adottate tradizionalmente dalla Commissione quando riceveva una denuncia o quando agiva di propria iniziativa (sentenza del 25 settembre 2014, Spirlea/Commissione, T-306/12, EU:T:2014:816, punto 66) e, quindi, si è limitata a formalizzare o a strutturare gli scambi di informazioni che avvenivano tradizionalmente tra la Commissione e gli Stati membri nel corso della fase informale di un'indagine riguardante possibili violazioni del diritto dell'Unione (sentenza dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punto 43).

41 Ciò premesso, si pone la questione se tale ragionamento riguardante la procedura EU Pilot possa essere esteso alla

procedura CHAP, avviata dal ricorrente nel caso di specie.

42 Si deve rilevare che la procedura di denuncia CHAP, avviata dal ricorrente, costituiva un primo passo che poteva condurre all'apertura della procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE e che tale procedura aveva il solo fine di consentire alla Commissione di svolgere il suo compito di custode dei trattati, ai sensi dell'articolo 17 TUE e dell'articolo 258 TFUE.

43 Il rilievo secondo cui la denuncia presentata dal ricorrente alla Commissione poteva essere presa in considerazione solo nell'ambito di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE è rafforzato dalla constatazione che il solo esito favorevole che la Commissione avrebbe potuto dare a detta denuncia sarebbe stato proprio quello di avviare una siffatta procedura nei confronti del Regno dei Paesi Bassi (v., in tal senso, ordinanze del 15 gennaio 2007, Sellier/Commissione, T-276/06, non pubblicata, EU:T:2007:6, punto 9; del 16 aprile 2012, F91 Diddelég e a./Commissione, T-341/10, non pubblicata, EU:T:2012:183, punti 24 e 25, e del 21 ottobre 2014, Bharat Heavy Electricals/Commissione, T-374/14, non pubblicata, EU:T:2014:931, punto 8).

44 È certo vero che, come ha sottolineato il ricorrente, oltre che all'avvio di una procedura EU Pilot o di una procedura di infrazione, oppure all'archiviazione del fascicolo relativo alla denuncia, la procedura CHAP potrebbe altresì condurre ad altri meccanismi di risoluzione dei problemi e che tale procedura consentirebbe, così, di evitare una procedura di infrazione contro lo Stato membro interessato.

45 Occorre tuttavia sottolineare, da un lato, che questi possibili meccanismi di risoluzione dei problemi, per quanto efficaci, sono informali e che il ricorso ad essi rimane soggetto al potere discrezionale della Commissione. Se quest'ultima non è soddisfatta dell'andamento delle relative discussioni, può sempre riprendere la procedura formale. Orbene, se tale procedura formale prosegue, essa condurrà inevitabilmente all'archiviazione del fascicolo relativo alla denuncia, all'apertura di un fascicolo EU Pilot oppure all'avvio di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

46 Dall'altro lato, la forte somiglianza tra la procedura CHAP e la procedura EU Pilot si riflette anche nel fatto che entrambe consentono, oltre all'apertura di una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro, di evitare l'avvio di una siffatta procedura.

47 Pertanto, si deve ritenere che, al pari della procedura EU Pilot, la procedura CHAP avviata dal ricorrente fosse inscindibilmente connessa a una procedura di infrazione.

48 In secondo luogo, tenuto conto del fatto che la procedura di denuncia avviata dal ricorrente costituiva il primo passo di una procedura che poteva condurre la Commissione ad aprire la procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE e che quest'ultima agiva, quindi, in qualità di organo di controllo amministrativo nell'ambito della procedura di infrazione, la lettera del 30 gennaio 2020 – che informava il ricorrente che la Commissione aveva deciso di archiviare il fascicolo relativo alla denuncia – non poteva costituire un atto amministrativo soggetto a riesame ai sensi dell'articolo 10 del regolamento Aarhus. Infatti, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del medesimo regolamento esclude chiaramente tale atto dalla nozione di atto amministrativo, definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento citato.

49 Pertanto, e contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, la sua richiesta di riesame non rientrava nell'ambito oggettivo di applicazione della richiesta ai sensi dell'articolo 10 del regolamento Aarhus, ambito questo che è limitato dall'articolo 2, paragrafo 2, del medesimo regolamento.

50 La Commissione ha, quindi, correttamente respinto, in quanto irricevibile, la richiesta di riesame interno, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento Aarhus, della decisione di archiviare la procedura di denuncia CHAP (2019) 2512.

51 Il ricorrente tenta invano di contestare tale conclusione.

52 Sotto un primo profilo, il ricorrente sostiene che, dichiarando irricevibile la domanda di riesame, la Commissione impedirebbe al Tribunale di statuire sulle questioni ambientali – nel caso di specie, sulla corretta interpretazione dell'allegato III, sezione C, della direttiva 2008/50 – e che essa si arrogerebbe una competenza giurisdizionale che non le appartiene.

53 Questo argomento deve essere respinto. Come sottolinea correttamente la Commissione, essa non si è appropriata di alcuna competenza giurisdizionale, ma si è limitata a esercitare un potere di valutazione discrezionale conferitole dal Trattato FUE e dalla giurisprudenza costante. Infatti, il giudice dell'Unione ha sottolineato che essa dispone di un potere di valutazione discrezionale quanto all'avviare o meno una procedura di infrazione. I singoli non hanno, quindi, il diritto di pretendere che essa prenda posizione in un senso determinato. La Commissione non è, dunque, tenuta ad avviare una procedura ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Il ricorrente che ha presentato una denuncia non ha, in assenza di diritti procedurali previsti da disposizioni del diritto dell'Unione che gli consentano di richiedere che la Commissione lo informi e lo ascolti, la possibilità di sottoporre al giudice dell'Unione un ricorso contro un'eventuale decisione di archiviazione della sua denuncia (ordinanze del 14 gennaio 2004, Makedoniko Metro e Michaniki/Commissione, T-202/02, EU:T:2004:5, punto 46, e del 19 novembre 2014, Mirelta Ingatlanhasznosító/Commissione e Mediatore, T-430/14, non pubblicata, EU:T:2014:996, punto 6; v. altresì, in tal senso, ordinanza del 17 luglio 1998, Sateba/Commissione, C-422/97 P, EU:C:1998:395, punto 42).

54 L'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento Aarhus si inserisce nella logica del Trattato FUE – e segnatamente, per quanto riguarda la presente causa, dell'articolo 258 TFUE – così come della giurisprudenza costante citata al precedente punto 53, in quanto prevede che le misure adottate o le omissioni in applicazione degli articoli 258 e

260 TFUE sono escluse dagli atti e dalle omissioni amministrativi che possono essere oggetto di riesame ai sensi dell'articolo 10 del medesimo regolamento.

55 Sotto un secondo profilo, il ricorrente afferma erroneamente che la Commissione, nel ritenere che non sia possibile chiedere il riesame di una sua presa di posizione in risposta a una denuncia, si attribuisce una competenza esclusiva sulle questioni connesse all'ambiente. Nel caso di specie, infatti, la richiesta di riesame interno è irricevibile per un motivo chiaramente specificato all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento Aarhus, vale a dire il fatto che essa è diretta contro la decisione di non avviare una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro.

56 Il ricorrente non dimostra peraltro in alcun modo che, a parte i casi previsti all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento Aarhus, le denunce relative a questioni ambientali presentate alla Commissione avrebbero la stessa sorte e sarebbero, quindi, tutte dichiarate irricevibili.

57 Sotto un terzo profilo, infine, il ricorrente sostiene senza successo che la Commissione avrebbe reso in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio, da parte delle organizzazioni di tutela dell'ambiente, dei diritti che esse traggono sia dal diritto dell'Unione che dai trattati internazionali, che essa avrebbe così violato la ratio legis del regolamento Aarhus e che avrebbe pregiudicato l'accesso effettivo alla giustizia in materia ambientale.

58 Da un lato, infatti, la Commissione si è conformata alla restrizione che il legislatore stesso aveva previsto nel regolamento Aarhus, vale a dire quella di non includere, tra gli atti o le omissioni amministrativi soggetti a riesame ai sensi dell'articolo 10 del medesimo regolamento, taluni atti o omissioni come quelli adottati ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

59 Dall'altro lato, occorre ricordare che la procedura di riesame interno prevista all'articolo 10 del regolamento Aarhus mira ad agevolare l'accesso alla giustizia delle organizzazioni non governative – dato che queste ultime non devono far valere un interesse sufficiente né devono asserire la violazione di un diritto per poter esercitare tale diritto conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE – e che detto regolamento equivale quindi a riconoscere a tali gruppi la qualità di destinatari (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nelle cause riunite Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, paragrafo 124, e dell'avvocato generale Szpunar nella causa TestBioTech e a./Commissione, C-82/17 P, EU:C:2018:837, paragrafo 36).

60 Pertanto, la procedura di riesame interno prevista all'articolo 10 del regolamento Aarhus non ha per oggetto di consentire la proposizione di un ricorso contro misure che, per ragioni estranee al difetto di legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative, non potrebbero essere contestate ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

61 Alla luce di quanto precede, la prima parte del primo motivo di ricorso deve essere respinta.

Sulla seconda parte, dedotta in subordine, vertente, per mezzo dell'eccezione di illegittimità, sull'incompleta attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con il suo articolo 1, da parte dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus, nonché sulla violazione dell'articolo 216 TFUE

62 Nella seconda parte il ricorrente solleva, in subordine, un'eccezione di illegittimità dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus, in quanto tali disposizioni non costituirebbero una piena attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con il suo articolo 1, nonché una violazione dell'articolo 216 TFUE.

63 La Commissione, sostenuta al riguardo dal Regno dei Paesi Bassi, dal Parlamento e dal Consiglio, contesta gli argomenti dedotti dal ricorrente.

64 Si deve rilevare che il ragionamento del ricorrente si basa unicamente sulla soluzione adottata dal Tribunale nella sua sentenza del 14 giugno 2012, Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commissione (T-396/09, EU:T:2012:301), e sul ragionamento seguito dall'avvocato generale Jääskinen nelle sue conclusioni nelle cause riunite Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310).

65 Nella sentenza del 14 giugno 2012, Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commissione (T-396/09, EU:T:2012:301), il Tribunale aveva ritenuto che, al pari di ogni altro accordo internazionale del quale l'Unione era parte, la Convenzione di Aarhus prevalesse sugli atti dell'Unione di diritto derivato e che il giudice dell'Unione potesse procedere all'esame della validità di una disposizione di un regolamento rispetto a un trattato internazionale solo se non vi si opponevano la sua natura e la sua struttura e se, inoltre, le sue disposizioni apparivano dal punto di vista del loro contenuto incondizionate e sufficientemente precise.

66 Il Tribunale ha tuttavia precisato, riferendosi segnatamente alle sentenze del 22 giugno 1989, Fediol/Commissione (70/87, EU:C:1989:254), e del 7 maggio 1991, Nakajima/Consiglio (C-69/89, EU:C:1991:186), che la Corte aveva statuito che spettava ad essa l'esercizio del suo controllo di legittimità di un atto dell'Unione rispetto alle norme di un accordo internazionale che non fossero tali da far sorgere nell'amministrato il diritto di avvalersene in giudizio, ove l'Unione avesse inteso attuare un obbligo particolare assunto nel contesto di tale accordo o nel caso in cui l'atto di diritto derivato in questione rinviasse espressamente a disposizioni precise di esso. Il Tribunale ne ha dedotto che il giudice dell'Unione doveva poter procedere al controllo della legittimità di un regolamento rispetto ad un accordo internazionale,



qualora tale regolamento fosse inteso a dare attuazione ad un obbligo imposto da tale accordo alle istituzioni dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 14 giugno 2012, Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commissione, T-396/09, EU:T:2012:301, punto 54).

67 Il Tribunale ha affermato che tali condizioni erano soddisfatte nella specie dal momento che, da un lato, le ricorrenti in primo grado, che non invocavano l'effetto diretto delle disposizioni dell'accordo, mettevano in discussione, in via incidentale, conformemente all'articolo 277 TFUE, la validità di una disposizione del regolamento Aarhus rispetto alla Convenzione di Aarhus e che, dall'altro lato, tale regolamento era stato adottato per adempiere gli obblighi internazionali dell'Unione derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione, come risultava dall'articolo 1, paragrafo 1, nonché dal considerando 18 del regolamento stesso. Il Tribunale ha pertanto concluso che l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus era incompatibile con l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, in quanto limitava la procedura di riesame interno ai soli atti amministrativi definiti come «provvediment[i] di portata individuale», con esclusione, quindi, dei «provvedimenti di portata generale» (sentenza del 14 giugno 2012, Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commissione, T-396/09, EU:T:2012:301, punti 57, 58 e 69).

68 Nell'ambito del procedimento di impugnazione l'avvocato generale Jääskinen ha dunque ritenuto che, alla luce del suo obiettivo e della sua sistematica, l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus costituisca quindi, in parte, una norma sufficientemente chiara per poter fungere da fondamento al controllo di legittimità per quanto riguarda l'accesso alla giustizia delle organizzazioni aventi capacità di agire ai sensi della normativa nazionale o rispettivamente di quella dell'Unione, e che, pertanto, tale disposizione poteva fungere da criterio di riferimento ai fini della valutazione della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione (conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nelle cause riunite Consiglio e a./Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, paragrafo 95).

69 Tuttavia, occorre sottolineare che la Corte non ha seguito la soluzione adottata dal Tribunale e sostenuta dall'avvocato generale Jääskinen.

70 Secondo la giurisprudenza, infatti, le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione o di un'eccezione di illegittimità di detto atto solo qualora, da una parte, la natura e il sistema dell'accordo in questione non vi ostino e, dall'altra, tali disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (sentenze del 3 giugno 2008, Intertanko e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punto 45; del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punto 110, e del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a., C-366/10, EU:C:2011:864, punto 54).

71 La Corte ha dichiarato che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus non conteneva alcun obbligo incondizionato e sufficientemente preciso, idoneo a regolare direttamente la situazione giuridica dei cittadini (sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 45). Infatti, essa ha affermato che, nella misura in cui solo «i membri del pubblico che soddisfa[cessero] i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale» erano titolari dei diritti previsti dall'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione, tale disposizione era subordinata, nella sua esecuzione o nei suoi effetti, all'intervento di un atto ulteriore (sentenza del 13 gennaio 2015, Consiglio e a./Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, punto 55).

72 Pertanto, la Corte ha concluso che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, sul quale si fondava l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, non poteva essere invocato per valutare la legittimità di quest'ultimo (sentenza del 13 gennaio 2015, Consiglio e a./Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, punto 61). Tale soluzione è stata più volte richiamata dal Tribunale (sentenze del 15 dicembre 2016, TestBioTech e a./Commissione, T-177/13, non pubblicata, EU:T:2016:736, punto 50, e del 14 marzo 2018, TestBioTech/Commissione, T-33/16, EU:T:2018:135, punto 88).

73 Occorre rilevare che, nelle sue memorie, il ricorrente ha riprodotto testualmente il ragionamento seguito dall'avvocato generale Jääskinen nelle sue conclusioni nelle cause riunite Consiglio e a./Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310) e si è limitato a sottolineare che la posizione difesa da quest'ultimo non era stata presa sufficientemente in considerazione. Tuttavia, esso non ha addotto alcun argomento tale da giustificare che il Tribunale si discosti dalla soluzione adottata, infine, dalla Corte nella sua sentenza del 13 gennaio 2015, Consiglio e a./Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4).

74 Da quanto precede consegue che l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus non può fungere da disposizione invocabile ai fini della valutazione della legittimità dell'articolo 10 del regolamento Aarhus.

75 Pertanto, la censura vertente sull'illegittimità dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus, alla luce dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, deve essere respinta in quanto infondata.

76 Nessuno degli argomenti del ricorrente può rimettere in discussione tale conclusione.

77 In primo luogo, e per la ragione indicata al precedente punto 74, il ricorrente invoca invano le conclusioni del



comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus del 17 marzo 2017, intitolate «Findings and Recommendations of the Compliance Committee with Regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) Concerning Compliance by the European Union» [Conclusioni e raccomandazioni del comitato di controllo relative alla comunicazione ACCC/C/2008/32 (parte II) concernente l'osservanza da parte dell'Unione europea], secondo le quali la posizione della Commissione sarebbe contraria agli obblighi relativi all'accesso alla giustizia in materia ambientale derivanti dalla Convenzione di Aarhus.

78 Per giunta, le risultanze della relazione non affermano espressamente l'illegittimità della disposizione che prevede l'irricevibilità di una richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10 del regolamento Aarhus relativa alla decisione di non avviare una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

79 In effetti, nei punti da 106 a 112 delle sue conclusioni, il comitato di controllo dell'osservanza ha espresso riserve sulla conformità della nozione di organo di controllo amministrativo di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento Aarhus. Detto comitato ha sottolineato che la Convenzione di Aarhus ha escluso dalla nozione di autorità pubblica gli «organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo», ma non gli organi che agiscono in qualità di «organo di controllo amministrativo». Il comitato di controllo dell'osservanza ha ritenuto, quindi, che la conclusione da trarre fosse che la Convenzione di Aarhus opera una distinzione tra i procedimenti giudiziari e quelli amministrativi ed esclude le autorità pubbliche solo quando esse agiscono in sede giudiziaria, ma non quando esse agiscono in sede di controllo amministrativo. Il comitato di controllo dell'osservanza ha concluso che, sebbene non fosse convinto che gli atti o le omissioni di tutti gli organi di controllo amministrativo elencati all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento Aarhus, come quelli del mediatore, dovessero essere soggetti al controllo ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, esso dubitava, tuttavia, che l'esclusione generale di tutti gli atti amministrativi e le omissioni di istituzioni che agiscono in qualità di organi di controllo amministrativo fosse conforme a detta disposizione. Nondimeno, esso ha precisato che non disponeva di esempi concreti di violazioni e che non era giunto fino a constatare un'inosservanza della convenzione al riguardo.

80 Non si può, quindi, dedurre da tali conclusioni che il comitato di controllo dell'osservanza abbia affermato che l'irricevibilità di una richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10 del regolamento Aarhus relativa alla decisione di non avviare una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE non sarebbe conforme all'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus.

81 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione dell'articolo 216 TFUE, si deve rilevare che il ragionamento contenuto nelle memorie del ricorrente non fa mai riferimento a tale disposizione, né precisa le ragioni della sua presunta violazione, come sottolineato dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio. Esso deve, pertanto, essere respinto.

82 In ogni caso, laddove l'asserita violazione dell'articolo 216 TFUE debba essere intesa come una conseguenza del fatto che la Commissione non rispetterebbe l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, che è vincolante nei confronti delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, tale argomento deve essere respinto.

83 Infatti, l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus prevede che «ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale». Dal tenore letterale di tale disposizione emerge che le parti contraenti dispongono di un ampio margine di discrezionalità quanto alla definizione delle modalità di attuazione di tali procedure (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2020, Mellifera/Commissione, C-784/18 P, non pubblicata, EU:C:2020:630, punto 88).

84 In terzo luogo, le asserite violazioni dell'articolo 1 e dell'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione di Aarhus non figurano né nella descrizione del motivo di ricorso, né nella motivazione di quest'ultimo e devono, quindi, essere respinte.

85 Pertanto, la seconda parte del primo motivo di ricorso deve essere respinta.

86 Alla luce dell'esame del primo motivo di ricorso, occorre considerare inconferente l'argomento del ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe intimato al Regno dei Paesi Bassi di correggere le proprie norme interne in materia di campionamento e tale intimazione costituirebbe una prova del fatto che il Regno dei Paesi Bassi non ha adempiuto ai suoi obblighi in conformità alla direttiva 2008/50.

87 Infatti, anche supponendo che il Regno dei Paesi Bassi abbia commesso una violazione della direttiva 2008/50, tale eventuale violazione non ha alcuna incidenza sulla legittimità della decisione impugnata, in quanto la richiesta di riesame è stata respinta per irricevibilità e non con la motivazione che il Regno dei Paesi Bassi non avrebbe commesso nessuna violazione di detta direttiva.

88 Da tutto ciò che precede risulta che, sia quanto alla prima che quanto alla seconda parte, il primo motivo di ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 5 della Convenzione di Aarhus, degli articoli 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, degli articoli 2 e 7 della Carta dei diritti fondamentali, dell'articolo 3, paragrafo 3, dell'articolo 9, dell'articolo 168, paragrafo 1, e dell'articolo 191, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché degli articoli 6, 7, 23 e degli allegati III e XI, sezione B, della direttiva



2008/50

89 Nell'ambito del secondo motivo di ricorso, suddiviso in quattro parti, il ricorrente sostiene che la Commissione ha violato l'articolo 5 della Convenzione di Aarhus, gli articoli 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, gli articoli 2 e 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 3, paragrafo 3, l'articolo 9, l'articolo 168, paragrafo 1, e l'articolo 191, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché gli articoli 6, 7, 23 e gli allegati III e XI, sezione B, della direttiva 2008/50.

90 La Commissione, sostenuta al riguardo dal Regno dei Paesi Bassi, ritiene che il motivo sia inconferente.

91 Occorre ricordare che, con la decisione impugnata, la Commissione ha dichiarato irricevibile la richiesta di riesame della decisione di archiviare la procedura di denuncia CHAP (2019) 2512. Il motivo di irricevibilità menzionato nella decisione impugnata si basa sul fatto che, nell'adottare detta decisione, la Commissione ha agito in qualità di organo di controllo amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento Aarhus e che, pertanto, tale decisione non costituiva un atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di detto regolamento.

92 La decisione di archiviare la procedura di denuncia non implicava, dunque, conclusioni definitive quanto alla questione se il Regno dei Paesi Bassi avesse o meno violato la direttiva 2008/50. Tale decisione conteneva solamente una valutazione della Commissione sulla possibilità o meno di avviare una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

93 Orbene, l'argomentazione sviluppata dal ricorrente nell'ambito del secondo motivo di ricorso si basa esclusivamente su argomenti di merito relativi alla violazione, da parte del Regno dei Paesi Bassi e, di conseguenza, della Commissione, rispettivamente, dei criteri di valutazione della qualità dell'aria, del criterio di esposizione e dell'obbligo di predisporre un piano per la qualità dell'aria previsti dalla direttiva 2008/50, nonché del diritto alla vita sancito dagli articoli 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dagli articoli 2 e 7 della Carta dei diritti fondamentali, così come del diritto a un livello elevato di protezione della salute umana sancito dall'articolo 9, dall'articolo 168, paragrafo 1, e dall'articolo 191, paragrafo 1, TFUE.

94 Ne consegue che il motivo di ricorso dedotto dal ricorrente è inconferente.

95 Pertanto, si deve respingere il secondo motivo di ricorso.

96 Senza che sia necessario pronunciarsi sulla ricevibilità della domanda del ricorrente diretta a far rinviare il fascicolo dinanzi alla Commissione affinché lo dichiari ricevibile e decida nel merito, si deve respingere integralmente il ricorso.

Sulle spese

97 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente è risultato soccombente, deve essere condannato a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alle conclusioni di quest'ultima.

98 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Il Regno dei Paesi Bassi, il Parlamento e il Consiglio supporteranno, quindi, le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) **Il Regno dei Paesi Bassi, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea supporteranno le proprie spese.**

(*Omissis*)