



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 9 ottobre 2014¹

Causa C-531/13

Marktgemeinde Straßwalchen e altri

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

«Ambiente — Direttiva 85/337/CEE — Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati — Progetti che devono essere sottoposti a valutazione — Nozione di “estrazione di (...) gas naturale a fini commerciali” — Trivellazione di prova — Cumulo di progetti»

I – Introduzione

1. Non è la prima volta che la Corte si occupa della direttiva VIA², tutt'altro³. Tale direttiva continua nondimeno a porre questioni sempre nuove.
2. Nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale si deve chiarire se il tentativo di estrarre gas naturale con trivellazioni di prova rappresenta un'«estrazione di (...) gas naturale a fini commerciali» che, nel caso in cui raggiunga una determinata soglia, deve necessariamente essere sottoposta ad una valutazione dell'impatto ambientale. Si deve inoltre esaminare in che modo tale soglia debba essere applicata, vale a dire, in particolare, se ed eventualmente quali ulteriori trivellazioni e altri progetti debbano essere considerati.
3. È inoltre necessario analizzare in che modo debba essere vagliato se una siffatta trivellazione di prova necessiti di una valutazione in quanto trivellazione in profondità poiché nel suo caso si prevede un notevole impatto ambientale.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), come modificata dalla direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 140, pag. 114). La direttiva 2011/92/UE (GU 2012, L 26, pag. 1) ha consolidato la direttiva VIA ed è stata recentemente modificata in alcuni punti dalla direttiva 2014/52/UE, del 16 aprile 2014 (GU L 124, pag. 1).

3 — Vi sono già circa 100 sentenze e ordinanze che citano tale direttiva.

II – Quadro giuridico

A – Diritto dell'Unione

4. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA sancisce l'obiettivo perseguito dalla medesima:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto».

5. L'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, e gli allegati da I a III della direttiva VIA disciplinano più dettagliatamente quali progetti debbano essere sottoposti ad una valutazione dell'impatto ambientale:

«1. (...) i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

2. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano, mediante

a) un esame del progetto caso per caso;

o

b) soglie o criteri fissati dagli Stati membri,

se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b).

3. Nell'esaminare caso per caso o nel fissare soglie o criteri ai fini del paragrafo 2 si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'allegato III».

6. L'allegato I, punto 14, della direttiva VIA riguarda l'estrazione di gas naturale:

«Estrazione di petrolio e gas naturale a fini commerciali, per un quantitativo estratto superiore a 500 tonnellate al giorno per il petrolio e a 500 000 m³ al giorno per il gas naturale».

7. Anche l'allegato II, punto 2, lettere d) ed e), menziona potenziali tipi di progetto, che possono essere attinenti alla prospezione di gas naturale:

«d) trivellazioni in profondità, in particolare:

trivellazioni geotermiche;

trivellazioni per lo stoccaggio dei residui nucleari;

trivellazioni per l'approvvigionamento di acqua;

escluse quelle intese a studiare la stabilità del suolo.

e) Impianti di superficie dell'industria di estrazione di carbon fossile, di petrolio, di gas naturale e di minerali metallici nonché di scisti bituminosi».

8. Va inoltre menzionato l'allegato II, punto 13, lettera b), della direttiva VIA, che riguarda lo sviluppo e il collaudo:

«Progetti di cui all'allegato I, che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo e il collaudo di nuovi metodi o prodotti e che non sono utilizzati per più di due anni».

9. Infine, l'allegato III della direttiva VIA contiene i criteri di selezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, per progetti dell'allegato II:

«1. Caratteristiche dei progettiLe caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare:

delle dimensioni del progetto,

del cumulo con altri progetti,

(...)

dell'inquinamento e disturbi ambientali,

(...)

2. Localizzazione dei progettiDeve essere considerata la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto dei progetti, tenendo conto, in particolare:

dell'utilizzazione attuale del territorio;

(...)».

B – Diritto austriaco

10. Nell'allegato 1, colonna 1, punto 29, lettera a), della legge del 2000 sulla valutazione dell'impatto ambientale l'Austria ha stabilito che le soglie di cui all'allegato I, punto 14, della direttiva VIA devono essere raggiunte «per ciascun impianto»:

«produzione di petrolio o gas naturale con una capacità di almeno 500 tonnellate al giorno per ciascun impianto per quanto riguarda il petrolio e di almeno 500 000 m³ al giorno per ciascun impianto per quanto riguarda il gas naturale».

11. L'articolo 1, punti 1 e 2, della legge del 1999 sulle risorse minerarie differenzia tra ricerca ed estrazione di risorse minerarie:

«Articolo 1. Ai sensi di tale legge federale, si intende per

1. “ricerca”: ogni indagine diretta e indiretta relativa a risorse minerarie, comprese le attività preparatorie connesse, ma anche l'apertura e l'analisi di giacimenti naturali di risorse minerarie nonché di giacimenti abbandonati contenenti risorse minerarie ai fini dell'accertamento della convenienza dell'asportazione;

2. “estrazione”: prelievo o messa a disposizione (asportazione) di risorse minerarie e le attività preparatorie, accompagnatorie e successive a ciò connesse;

(...»).

III – Procedimento nazionale e domanda di pronuncia pregiudiziale

12. Nel procedimento nazionale il Comune austriaco di Straßwalchen e 59 dei suoi abitanti, tra cui il sig. Kornhuber (in prosieguito: il «Comune» o il «Comune di Straßwalchen e a.»), censurano il fatto che il Ministro federale austriaco dell'Economia, della Famiglia e della Gioventù, in data 29 agosto 2011, ha autorizzato la Rohöl-Aufsuchungs AG (in prosieguito: la «RAG») ad effettuare una trivellazione esplorativa nel territorio comunale.

13. L'autorizzazione concessa comprende la costruzione della piattaforma di trivellazione e dell'accesso, l'installazione e lo smontaggio dell'impianto di trivellazione, l'esecuzione di attività di trivellazione, l'installazione e lo smontaggio di apparecchiature per i test, l'esecuzione di test, l'esecuzione del ripristino delle superfici occupate dall'impianto di trivellazione e delle misure di nuova coltivazione mineraria in caso di assenza del giacimento, l'esecuzione del ripristino delle superfici occupate dall'impianto di trivellazione in relazione alle dimensioni della futura piattaforma di perforazione e delle misure di nuova coltivazione nelle aree adiacenti in caso di presenza del giacimento. La profondità della perforazione prevista è di circa 4 150 m.

14. In caso di presenza del giacimento, l'autorizzazione comprende anche un'estrazione di prova di gas naturale per un quantitativo massimo di 1 000 000 m³, al fine di appurare la convenienza economica della trivellazione. A tale riguardo dovranno essere estratti dai 150 000 ai 250 000 m³ al giorno. Il gas estratto verrà in un secondo tempo privato della fiamma nella piattaforma adiacente la perforazione. Non è previsto un allacciamento a un metanodotto. In caso di presenza del giacimento avverrà inoltre un'estrazione di prova (in quantità estremamente limitate) di petrolio e di gas naturale associato (al massimo rispettivamente 150 m³ e 18 900 m³ al giorno).

15. Non è stata effettuata una valutazione dell'impatto ambientale, dal momento che non si tratterebbe di estrazione di gas naturale o petrolio e non vi sarebbe alcun collegamento con altri progetti.

16. Secondo la RAG, la trivellazione nel frattempo si è conclusa senza che siano stati trovati petrolio o gas naturale.

17. Nel procedimento principale il Comune sostiene tuttavia che l'impatto ambientale del progetto avrebbe dovuto essere valutato. Riferisce, tra l'altro, che solo nel suo territorio sarebbero state effettuate oltre 30 trivellazioni e altre sarebbero state autorizzate. Inoltre, nel territorio comunale e nei dintorni sarebbero stati costruiti stoccaggi di gas naturale e gasdotti in numero rilevante.

18. Il Verwaltungsgerichtshof sottopone alla Corte le seguenti questioni:

«1) Se nel caso di un'estrazione di prova di gas naturale delimitata temporalmente e nelle quantità, che viene eseguita nell'ambito di una trivellazione esplorativa volta a verificare la convenienza economica di un'estrazione continuativa di gas naturale, si tratti di un'"estrazione di (...) gas naturale a fini commerciali" ai sensi dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA.

In caso di risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, vengono poste le seguenti ulteriori questioni:

2) Se l'allegato I, punto 14, della direttiva 85/337 osti a una disposizione di diritto nazionale la quale, in merito all'estrazione di gas naturale, riferisce le soglie menzionate nell'allegato I, punto 14, della direttiva 85/337 non all'estrazione in sé e per sé, bensì all'"estrazione per ciascun impianto".

- 3) Se la direttiva 85/337 debba essere interpretata nel senso che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, nella quale viene richiesta l'autorizzazione per un'estrazione di prova di gas naturale nell'ambito di una trivellazione esplorativa, l'autorità, al fine di accertare se sussista un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, deve esaminare tutti i progetti simili, in concreto tutte le perforazioni effettuate nel territorio comunale, soltanto in base al loro effetto cumulativo».

19. Il Comune di Straßwalchen e altri, la Repubblica d'Austria, la Rohöl-Aufsuchungs AG, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Polonia nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte nel corso del procedimento e osservazioni orali all'udienza del 3 settembre 2014.

IV – Analisi giuridica

20. La domanda di pronuncia pregiudiziale è volta a stabilire se un'estrazione di prova di gas naturale nell'ambito di una trivellazione di prova debba essere necessariamente sottoposta ad una valutazione dell'impatto ambientale. A tale scopo si deve anzitutto chiarire se si tratti, al riguardo, di un'estrazione di gas naturale a fini commerciali ai sensi dell'allegato I, punto 14, inoltre se la portata dell'estrazione per il raggiungimento della soglia prevista possa essere valutata per ciascun impianto e, infine, quali altri progetti debbano essere considerati nel vagliare la necessità di una valutazione dell'impatto ambientale.

A – Sulla prima questione

21. Con la prima questione, il Verwaltungsgerichtshof chiede se la nozione di «estrazione di (...) gas naturale a fini commerciali» ai sensi dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA includa un'estrazione di prova di gas naturale delimitata temporalmente e nelle quantità, effettuata nell'ambito di una trivellazione esplorativa volta a verificare la convenienza economica di un'estrazione continuativa di gas naturale.

22. Si deve anzitutto ricordare che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del suo senso e della sua portata, devono essere oggetto, nell'intera Unione europea, di un'interpretazione autonoma ed uniforme, da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e della finalità perseguita⁴. La definizione della nozione di estrazione fornita dal diritto austriaco è pertanto irrilevante.

23. L'Austria e la RAG sottolineano che la trivellazione di prova non mira direttamente ad estrarre gas naturale per utilizzarlo a fini economici. Sarebbe piuttosto finalizzata solo a scoprire se e in che misura si potrebbe estrarre gas naturale nell'ambito di un'operazione economica.

24. Come contrariamente sostenuto dalla Germania, nell'uso corrente della lingua tedesca il termine «Gewinnung» indica invece in modo molto generico l'asportazione di risorse naturali e minerarie. Non è necessario che i materiali estratti possano essere utilizzati a fini economici o che un tale utilizzo sia previsto.

4 — Sentenze Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punto 43), Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:767, punto 48) e Edwards (C-260/11, EU:C:2013:221, punto 29).

25. La Germania e la Commissione fanno giustamente rinvio anche al fatto che le versioni inglese e francese della direttiva VIA utilizzano il termine «extraction»⁵, che implica in misura ancora minore rispetto al termine «Gewinnung» un utilizzo a fini economici dei materiali estratti. Non esistono versioni linguistiche il cui tenore letterale non sia conciliabile con un'estrazione di prova.

26. Il fatto che sia considerata solo l'estrazione a fini commerciali non esclude necessariamente dall'ambito di applicazione di tale tipo di progetto nemmeno l'estrazione di prova nell'ambito di una trivellazione di prova. Dal momento che essa viene effettuata per verificare la possibilità di un'estrazione commerciale di gas naturale o petrolio, anche l'estrazione di prova serve a fini commerciali. Diverso sarebbe il caso di un'estrazione di prova che servisse solo a scopo di ricerca, ma non come preparazione di un'attività economica.

27. Tuttavia l'Austria e la RAG sostengono che, nell'industria estrattiva e nel diritto minerario, la nozione di estrazione ha un significato più restrittivo. Si riferirebbe solo alla produzione di risorse minerarie, mentre il prelievo di risorse minerarie nell'ambito della ricerca rientrerebbe nella prospezione. Nel redigere l'allegato I, punto 14, della direttiva VIA, il legislatore si sarebbe orientato a tale significato tratto dal diritto minerario.

28. Tale interpretazione è confermata dalla direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi⁶. All'articolo 2, punti 15 e 16, distingue infatti tra esplorazione e produzione, includendo l'estrazione nella seconda. A contrario, l'esplorazione non sarebbe un'estrazione. A favore dell'ipotesi secondo cui tale distinzione rileva anche per la direttiva VIA depone altresì il fatto che, ai sensi del considerando 16 della direttiva menzionata per prima, in particolare determinate attività esplorative non sono comprese nelle attuali norme sulla partecipazione pubblica, inclusa la direttiva VIA.

29. Anche dalla direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive⁷ risulta una distinzione tra prospezione ed estrazione. L'articolo 3, punto 21, di tale direttiva definisce infatti la «prospezione» come la ricerca di depositi minerali di valore economico, compresi il prelievo di campioni, il campionamento di massa, le perforazioni e lo scavo di fosse, ma esclusi i lavori necessari allo sviluppo di tali depositi e le attività direttamente connesse ad un'operazione estrattiva esistente.

30. Entrambe le direttive hanno in comune il fatto di definire separatamente la prospezione, al fine di includerla nel loro ambito di regolamentazione. Anche nell'ambito della direttiva VIA risulta pertanto piuttosto discutibile far rientrare la prospezione nell'estrazione senza una norma esplicita.

31. Parimenti, la definizione data da altre norme non è vincolante per interpretare i tipi di progetto della direttiva VIA. La Corte ha infatti interpretato la nozione di smaltimento dei rifiuti nella direttiva VIA nel senso che include il recupero dei medesimi, mentre la direttiva sui rifiuti opera una netta distinzione tra queste due nozioni⁸. Se la definizione data da altre norme non ha nulla a che vedere con le conseguenze per l'ambiente e la direttiva VIA non opera un rinvio espresso all'altra norma, un termine della direttiva VIA deve allora essere interpretato indipendentemente da tali norme e soprattutto con riferimento alle conseguenze per l'ambiente⁹. Del resto, una limitazione della nozione di smaltimento dei rifiuti nella direttiva VIA al significato che essa riveste nella direttiva sui rifiuti avrebbe fatto sì che il recupero dei rifiuti rimanesse completamente escluso dall'ambito di applicazione della valutazione dell'impatto ambientale.

5 — Sulla stessa radice si basano le versioni spagnola («extracción»), italiana («estrazione»), maltese («l-estrazzjoni»), portoghese («extracção») e rumena («extractia»). Similmente anche la versione bulgara («добиваното») e quella ungherese («kitermelése»).

6 — Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE (GU L 178, pag. 66).

7 — Direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE (GU L 102, pag. 15).

8 — Sentenza Commissione/Italia (Massafra, C-486/04, EU:C:2006:732, punto 44).

9 — Sentenza Commissione/Italia (Massafra, C-486/04, EU:C:2006:732, punti 42 e 43).

32. Nella fattispecie la situazione non è tuttavia così chiara come nel caso della distinzione tra smaltimento e recupero dei rifiuti. Le conseguenze per l'ambiente di un'estrazione continuata di gas naturale e quelle di un'estrazione di prova nell'ambito di una trivellazione di prova si distinguono prima facie soprattutto sotto il profilo della durata nonché dell'infrastruttura per l'utilizzo del gas estratto.

33. Non è invero da escludere che soprattutto la trivellazione, che nel caso della prospezione non si distingue sostanzialmente dall'estrazione, sia rilevante quanto alla portata delle conseguenze per l'ambiente. Tuttavia proprio su tale punto non sussiste una grande differenza tra trivellazioni per l'estrazione di gas naturale ai sensi dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA e altre trivellazioni in profondità, per le quali, ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché dell'allegato II, punto 2, lettera d), la valutazione è obbligatoria nel caso in cui possano avere conseguenze rilevanti per l'ambiente¹⁰. Il fatto che sia effettuata una trivellazione non porta quindi necessariamente alla conclusione che ha luogo un'estrazione di gas naturale.

34. Dal momento che con tutta probabilità una trivellazione di prospezione non è normalmente considerata dalla direttiva VIA una trivellazione in profondità, non è necessario ampliare la nozione di estrazione di gas naturale al di là del suo uso nel diritto minerario, al fine di garantire la valutazione di siffatte conseguenze. La Germania ritiene invero poco chiara l'interpretazione di tale tipo di progetto, dato che la nozione di trivellazione in profondità non è definita. Tuttavia anche tale nozione del diritto dell'Unione non può essere concretizzata unilateralmente dagli Stati membri, bensì dev'essere interpretata autonomamente e, in particolare, alla luce degli obiettivi della direttiva VIA.

35. Un altro argomento di carattere sistematico che non depone a favore dell'inclusione della prospezione nell'estrazione è l'utilizzo di soglie *giornaliere* nella definizione di tale tipo di progetto nell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA. Una soglia giornaliera lascia intendere che il legislatore non aveva in mente un'estrazione di prova temporanea, bensì un progetto di estrazione portato avanti per un lungo periodo. Vero è che anche un'estrazione di prova può durare più giorni, come dimostra l'autorizzazione controversa nel caso di specie, la quale stabilisce il quantitativo massimo di estrazione totale nonché un minore quantitativo massimo di estrazione giornaliera. Tuttavia un'estrazione di prova di gas naturale nell'ambito di una trivellazione di prova non ha la stessa qualità di un'estrazione durativa.

36. Alla luce di tali argomenti non può comportare un diverso risultato nemmeno la costante giurisprudenza che stabilisce che l'ambito di applicazione della direttiva VIA, per quanto concerne l'obbligo di effettuare valutazioni dell'impatto ambientale, è vasto e il suo obiettivo è di portata molto ampia¹¹.

37. Pertanto si deve rispondere alla prima questione dichiarando che, per quanto riguarda un'estrazione di prova di gas naturale delimitata temporalmente e nelle quantità, che viene eseguita nell'ambito di una trivellazione esplorativa volta a verificare la convenienza economica di un'estrazione continuativa di gas naturale, non si tratta di un'«estrazione di (...) gas naturale a fini commerciali» ai sensi dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA.

10 — V. paragrafi 60 e segg. *infra*.

11 — Sentenze Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 31); WWF e a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punto 40); Commissione/Spagna (C-227/01, EU:C:2004:528, punto 46); Commissione/Italia (C-486/04, EU:C:2006:732, punto 37); Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 32); Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, punto 28); Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:767, punto 48); Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punto 29); Commissione/Spagna (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 79); Commissione/Spagna (C-560/08, EU:C:2011:835, punto 103) e Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, punto 22), nonché ordinanza Aiello e a. (C-156/07, EU:C:2008:398, punto 33).

B – *Sulla seconda questione*

38. Rispondo alla seconda questione, per il caso in cui la Corte non sia d'accordo con la risposta che ho fornito alla prima questione. Si chiede se l'allegato I, punto 14, della direttiva VIA acconsenta ad una disposizione di diritto nazionale la quale, in merito all'estrazione di gas naturale, riferisce le soglie menzionate nell'allegato I, punto 14, non all'estrazione in sé e per sé, bensì all'«estrazione per ciascun impianto», vale a dire alla singola estrazione.

39. Dal tenore letterale dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA non emerge che la soglia sia limitata all'estrazione per ciascun impianto. Già per tale motivo è dubbio se detta condizione sia compatibile con l'esteso ambito di applicazione della direttiva e con gli obiettivi della medesima.

40. Inoltre, l'obiettivo della direttiva VIA non può essere eluso tramite il frazionamento dei progetti e la mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo di più progetti non deve avere il risultato di sottrarli nel loro insieme all'obbligo di valutazione laddove, considerati nel loro insieme, essi possono avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva¹².

41. Vero è che ciò è stato stabilito soprattutto in relazione a progetti ai sensi dell'allegato II della direttiva VIA¹³, tuttavia anche i progetti ai sensi dell'allegato I non possono essere frazionati in modo tale da eludere l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale¹⁴. Come giustamente sostenuto dal Comune, una limitazione della valutazione della soglia ai sensi dell'allegato I, punto 14, all'estrazione per ciascun impianto comporta proprio un siffatto frazionamento.

42. Non è necessario decidere se sia corretto l'argomento contrario della RAG in base al quale un siffatto frazionamento sarebbe escluso per motivi economici. Nella fattispecie non farebbe, infatti, alcuna differenza il fatto di rinunciare a riferirsi a singoli impianti.

43. L'Austria e la RAG sostengono invero che il diritto austriaco, precisamente l'articolo 3, paragrafo 2, della legge del 2000 sulla valutazione dell'impatto ambientale, richiederebbe di tener conto degli effetti cumulativi. Il Verwaltungsgerichtshof non ha tuttavia incluso tale condizione come oggetto della sua domanda di pronuncia pregiudiziale.

44. Ciò non sorprende. La regola sul cumulo illustrata dall'Austria non comporta infatti necessariamente, in caso di raggiungimento della soglia sommando più progetti, una valutazione dell'impatto ambientale, come previsto all'articolo 4, paragrafo 1, e all'allegato I, punto 14, della direttiva VIA. Una valutazione sarà piuttosto effettuata solo qualora sia inoltre accertato che si prevedono notevoli effetti dannosi, nocivi o negativi. La regola sul cumulo austriaca può pertanto essere vista tutt'al più come uno strumento per trasporre l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché l'allegato II, ove un siffatto ulteriore accertamento sia necessario.

45. L'allegato I, punto 14, della direttiva VIA osta pertanto ad una norma del diritto nazionale la quale, in merito all'estrazione di gas naturale, riferisce le soglie menzionate in detto punto all'«estrazione per ciascun impianto».

12 — Sentenze Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punto 76), Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 27) e Commissione/Spagna (C-560/08, EU:C:2011:835, punto 98).

13 — Oltre che per le sentenze elencate alla nota 15, ciò vale anche per le sentenze Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, punto 44), Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punto 36) e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 37).

14 — Sentenze Commissione/Spagna (C-227/01, EU:C:2004:528, punto 53), Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:767, punto 53) e Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, punto 24).

C – Sulla terza questione

46. Con la terza questione, il Verwaltungsgerichtshof chiede quali altri progetti debbano essere considerati nel vagliare l'obbligo di una valutazione dell'impatto ambientale. Nella parte in cui tale questione si riferisce all'allegato I, punto 14, della direttiva VIA, fornisco anche al riguardo una risposta solo per il caso in cui la Corte giunga ad una conclusione diversa nella risposta alla prima questione.

47. Dal momento che tale questione si pone solo in caso di risposta affermativa alla prima questione, il Verwaltungsgerichtshof evidentemente presuppone che un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale possa essere basato solo sull'articolo 4, paragrafo 1, e sull'allegato I, punto 14, della direttiva VIA, riguardanti l'estrazione di gas naturale a fini commerciali con un quantitativo estratto superiore a 500 000 m³/giorno (v. punto 1 infra). Esso può tuttavia anche risultare dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché dall'allegato II, punto 2, lettera d), della direttiva, qualora la trivellazione di prova dovesse essere considerata una trivellazione in profondità indipendentemente dal quantitativo estratto. La Corte dovrebbe pertanto occuparsi anche di tale aspetto, al fine di fornire una risposta utile alla domanda di pronuncia pregiudiziale (v. punto 2 infra)¹⁵.

1. Sull'obbligo di valutazione dell'estrazione di gas naturale

48. Qualora l'estrazione di prova di gas naturale effettuata nell'ambito di una trivellazione di prova sia da considerare un'estrazione di gas naturale, essa dev'essere valutata ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, e dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA, nel caso in cui il quantitativo estratto sia superiore a 500 000 m³/giorno. Dato che il quantitativo estratto non può essere valutato per ciascun singolo impianto, si pone la questione di come debba essere valutato.

49. Il Verwaltungsgerichtshof menziona la possibilità di considerare tutte le trivellazioni effettuate nel territorio comunale. Con ciò richiama l'attenzione su due aspetti che possono essere rilevanti in tale contesto, vale a dire, in primo luogo, i tipi di progetti o di parti di progetto di cui tener conto e, in secondo luogo, la delimitazione dello spazio in cui i progetti rilevano. Si deve inoltre includere un terzo aspetto, vale a dire il periodo di realizzazione delle singole parti dei progetti.

a) Sui progetti o sulle parti di progetto rilevanti

50. Il Comune è dell'avviso che, oltre ai diversi impianti, debbano essere considerati anche i gasdotti e gli stoccaggi di gas naturale.

51. Tale tesi, tuttavia, non convince. Qualora venisse riconosciuto l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale nell'ambito dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA, ciò non può dipendere dai gasdotti e dagli stoccaggi di gas naturale. Tali impianti non vi sono infatti menzionati. Essi non possono nemmeno contribuire al raggiungimento della soglia, dal momento che con i gasdotti e gli stoccaggi non viene estratto gas naturale. Piuttosto, si deve valutare solo se l'estrazione di gas naturale a fini commerciali ecceda la soglia di 500 000 m³/giorno; rileva pertanto – come sostenuto anche dalla Germania e dalla Polonia – il quantitativo estratto dagli impianti o rispettivamente dalle trivellazioni.

b) Sulla delimitazione spaziale

52. Si pone inoltre la questione di stabilire quali impianti siano da includere nella misurazione del quantitativo estratto.

¹⁵ — Sentenze Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, punto 39), Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 24) nonché Bonnier Audio e a. (C-461/10, EU:C:2012:219, punto 47).

53. Si deve concordare con la Polonia e la Commissione sul fatto che la limitazione al territorio comunale menzionata dal Verwaltungsgerichtshof non costituisce un criterio adeguato. Una siffatta delimitazione amministrativa del territorio comunale non è infatti necessariamente connessa con la delimitazione di un progetto o con la portata delle sue conseguenze per l'ambiente. Il territorio comunale può dimostrarsi troppo limitato o troppo esteso. È inoltre possibile che esso coincida solo in parte con il territorio interessato dal progetto.

54. Dato che il quantitativo estratto esprime la redditività del progetto, convince piuttosto la proposta della Polonia di includere tutte le trivellazioni connesse tra loro dal punto di vista tecnico o geologico. La Germania descrive ciò con la nozione di luogo di estrazione («Förderstandort»), e anche la Commissione segue tale impostazione quando definisce l'ambito spaziale del progetto dal punto di vista funzionale.

55. I criteri per connettere le trivellazioni dal punto di vista tecnico e geologico ad un luogo di estrazione non possono essere concretizzati ulteriormente nel caso di specie, poiché mancano le necessarie informazioni. In particolare, non si può stabilire se sia corretta la rappresentazione della RAG secondo cui ogni progetto di trivellazione sarebbe isolato da tutti gli altri progetti dal punto di vista tecnico e geologico. In una valutazione siffatta occorre tuttavia tener conto del fatto che l'ambito di applicazione della direttiva VIA è vasto e il suo obiettivo è di portata molto ampia¹⁶. I requisiti per una connessione dal punto di vista tecnico e geologico non devono pertanto essere troppo restrittivi, bensì devono tener in adeguato conto, in particolare, le possibili conseguenze che l'insieme delle trivellazioni può avere sull'ambiente.

c) Sulla dimensione temporale

56. Si deve infine considerare la dimensione temporale, di cui non si fa menzione nella domanda di pronuncia pregiudiziale. Per applicare l'allegato I, punto 14, della direttiva VIA non si possono infatti semplicemente sommare i quantitativi estratti da tutte le trivellazioni di prova connesse ad un luogo di estrazione dal punto di vista tecnico e geologico.

57. Come sottolineato dalla Germania, la soglia di estrazione di 500 000 m³/giorno, anche nel caso in cui si consideri l'insieme delle trivellazioni, può invece essere raggiunta solo estraendo gas naturale con tali trivellazioni contemporaneamente, vale a dire lo stesso giorno.

58. Come illustra la prima questione, l'estrazione di prova nell'ambito di una trivellazione di prova non è tuttavia limitata solo dal punto di vista del quantitativo, bensì anche temporalmente. Anche in caso di numerose trivellazioni di prova appare pertanto piuttosto improbabile che sia estratto gas naturale contemporaneamente da più di una di tali trivellazioni a titolo sperimentale. Se detta stima è corretta, non appare necessario che le trivellazioni di prova con un quantitativo estratto massimo consentito rispettivamente di 250 000 m³/giorno raggiungano la soglia di 500 000 m³/giorno anche insieme ad altre trivellazioni di prova. È per contro ipotizzabile che il quantitativo estratto consentito di una trivellazione di prova raggiunga la soglia insieme ad altre trivellazioni già esistenti. Ciò tuttavia presuppone che le trivellazioni siano connesse dal punto di vista tecnico e geologico. Spetta al giudice remittente o rispettivamente alle autorità competenti controllare che ciò avvenga nel caso concreto.

¹⁶ — V. paragrafo 36 supra.

d) Conclusione intermedia

59. Si deve pertanto rispondere a questa parte della terza questione dichiarando che, per valutare se un progetto di estrazione di gas naturale a fini commerciali superi la soglia di estrazione di 500 000 m³/giorno ai sensi dell'allegato I, punto 14, della direttiva VIA e sia pertanto soggetto ad un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, dev'essere presa in considerazione l'estrazione contemporanea di tutte le trivellazioni connesse ad un luogo di estrazione dal punto di vista tecnico e geologico.

2. Sull'obbligo di valutazione per le trivellazioni in profondità

60. Un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale può tuttavia risultare anche dall'articolo 2, paragrafo 1, nonché dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva VIA, dal momento che una trivellazione di prova ad una profondità di oltre 4 000 m dev'essere considerata in ogni caso, indipendentemente dal quantitativo estratto, una trivellazione in profondità ai sensi dell'allegato II, punto 2, lettera d).

61. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva VIA gli Stati membri sono tenuti, per i progetti elencati all'allegato II che possono avere notevoli effetti negativi sull'ambiente, a stabilire, mediante un esame caso per caso o mediante le soglie o i criteri da essi fissati, se un siffatto progetto debba formare oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale.

62. Quanto alla fissazione di soglie o criteri per determinare se un siffatto progetto debba formare oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva VIA lascia invero agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità. Quest'ultimo è tuttavia ristretto dall'obbligo di cui all'articolo 2, paragrafo 1, in base al quale i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, devono essere sottoposti a valutazione sotto il profilo dell'impatto sull'ambiente¹⁷.

63. La necessità di una valutazione dell'impatto ambientale può pertanto risultare direttamente dall'articolo 2, paragrafo 1, dall'articolo 4, paragrafo 2, e dall'allegato II della direttiva VIA, qualora il progetto rientri in tale allegato e possa avere conseguenze per l'ambiente¹⁸. Anche le competenti autorità nazionali incaricate di una domanda di autorizzazione di un progetto di cui all'allegato II di tale direttiva sono tenute ad esaminare in particolar modo la questione se, tenendo conto dei criteri di cui all'allegato III della direttiva¹⁹, debba essere effettuata una valutazione dell'impatto ambientale²⁰. Inoltre i singoli interessati, come del resto le altre autorità nazionali coinvolte, devono poter far garantire l'osservanza di tale obbligo in materia di verifica gravante sull'autorità competente, eventualmente in sede giurisdizionale²¹.

64. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA contiene alcune prime indicazioni per valutare se una trivellazione in profondità possa avere notevoli conseguenze per l'ambiente. In base ad esso infatti l'obbligo di valutazione si riferisce a progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione. Non ci si può pertanto limitare solo al quantitativo estratto, bensì si devono considerare anche le altre qualità di un progetto, in particolare la sua ubicazione²².

17 — Sentenze Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 50), WWF e a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punto 36) e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 29).

18 — Sentenze Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punto 65) e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punti da 41 a 43).

19 — V. sentenza Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punto 32).

20 — Sentenza Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 51).

21 — Sentenza Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punto 58). La portata di tale diritto per quanto concerne l'Austria è oggetto della causa pendente Gruber (C-570/13).

22 — Sentenza Abraham e a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punto 38).

65. In tal senso non è da escludere che, a causa delle particolarità del caso concreto, quali il tipo di trivellazione o la sensibilità del territorio interessato, siano ipotizzabili notevoli conseguenze per l'ambiente già nel caso di una singola trivellazione in profondità.

66. Proprio per i progetti dell'allegato II è tuttavia anche vero che la mancata considerazione dell'effetto cumulativo di più progetti non può avere la conseguenza pratica di sottrarre in generale i progetti all'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, sebbene essi, considerati nel loro insieme, possano avere notevoli conseguenze sull'ambiente ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA²³. Infatti ai sensi dell'allegato III, punti 1 e 2, primo trattino, nel valutare progetti di questo tipo devono essere considerati, in particolare, gli effetti cumulativi e l'attuale utilizzazione del terreno.

67. Pertanto, nel valutare se un progetto possa avere notevoli conseguenze per l'ambiente, si devono considerare anche impianti che non sono connessi comunque a un progetto di questo tipo, ma per i quali ciò vale nel singolo caso concreto.

68. Le maggiori conseguenze per l'ambiente cumulative di cui si deve tener conto nel valutare una trivellazione in profondità sono le altre trivellazioni in profondità, in particolare quelle, come la trivellazione da valutare, anch'esse connesse ad un luogo di estrazione dal punto di vista tecnico e geologico.

69. Per le stesse ragioni la Corte ha inoltre stabilito che, nella valutazione preliminare dell'eventualità che un progetto di «(...) trasporto di energia elettrica mediante linee aeree» ai sensi dell'allegato II, punto 3, lettera b), della direttiva VIA possa avere notevoli conseguenze, anche un ampliamento dei commutatori può essere rilevante. Ciò presuppone che il giudice competente abbia stabilito che tale ampliamento è parte di un progetto incentrato sul trasporto di energia elettrica²⁴.

70. Lo stesso vale nel caso di specie per i gasdotti, gli stoccaggi di gas naturale e gli altri impianti: il giudice competente o rispettivamente le autorità competenti devono valutare se tali impianti e le trivellazioni di prova appartengano allo stesso progetto. Contro tale ipotesi depone il fatto che la trivellazione di prova non dev'essere collegata né al gasdotto né allo stoccaggio di gas naturale. Non è tuttavia da escludere che la trivellazione di prova sia stata predisposta quantomeno anche dato il fatto che, qualora vada a buon fine, le riserve di gas possono essere facilmente sfruttate mediante l'infrastruttura esistente.

71. Nella valutazione preliminare si deve inoltre stabilire se le conseguenze sull'ambiente delle trivellazioni di prova possano avere, a causa degli effetti di altri progetti quali gasdotti o stoccaggi di gas naturale nello stesso luogo o nelle vicinanze, un impatto maggiore che in assenza dei medesimi.

72. Alla luce di quanto dedotto dal Comune si deve infine ricordare che può sussistere anche un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale a posteriori, nell'ambito di una successiva autorizzazione. Infatti, nell'ipotesi in cui risultasse che, a partire dall'entrata in vigore della direttiva VIA, siano stati realizzati lavori o interventi fisici che, in quanto progetto ai sensi della direttiva, avrebbero dovuto formare oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale, valutazione che non è stata effettuata in una fase anteriore del procedimento di autorizzazione, è necessario tenerne conto nella fase del rilascio di una successiva autorizzazione e di garantire l'effetto utile della direttiva vegliando a che detta valutazione sia realizzata almeno in tale fase del procedimento²⁵. Nel caso di una trivellazione di prova ciò vale ogniqualvolta essa, con i precedenti progetti, sia connessa ad un luogo di estrazione dal punto di vista tecnico o geologico oppure qualora l'ulteriore infrastruttura costruita precedentemente costituisca, insieme alla trivellazione di prova, un progetto comune.

23 — V. supra, paragrafi 40 e 43.

24 — Sentenza Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, punto 29).

25 — Sentenza Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punto 37).

73. Si deve di conseguenza rispondere alla seconda parte della terza questione dichiarando che, per valutare se una trivellazione in profondità ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, nonché dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, in combinato disposto con l'allegato II, punto 2, lettera d), della direttiva VIA possa avere notevoli conseguenze per l'ambiente e sia pertanto soggetta ad un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, devono essere considerati, tra l'altro, gli effetti di tutte le trivellazioni connesse ad un luogo di estrazione dal punto di vista tecnico e geologico, gli effetti di tutti gli altri impianti connessi alle trivellazioni nell'ambito di un progetto nonché il cumulo degli effetti del medesimo con altri progetti nello stesso luogo o nelle vicinanze.

V – Conclusione

74. Propongo pertanto alla Corte di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale:

- 1) Per quanto riguarda un'estrazione di prova di gas naturale delimitata temporalmente e nelle quantità, che viene eseguita nell'ambito di una trivellazione esplorativa volta a verificare la convenienza economica di un'estrazione continuativa di gas naturale, non si tratta di un'«estrazione di (...) gas naturale a fini commerciali» ai sensi dell'allegato I, punto 14, della direttiva 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2009/31/CE.
- 2) Per valutare se una trivellazione in profondità ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, nonché dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, in combinato disposto con l'allegato II, punto 2, lettera d), della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2009/31, possa avere notevoli conseguenze per l'ambiente e sia pertanto soggetta ad un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, devono essere considerati, tra l'altro, gli effetti di tutte le trivellazioni connesse ad un luogo di estrazione dal punto di vista tecnico e geologico, gli effetti di tutti gli altri impianti connessi alle trivellazioni nell'ambito di un progetto nonché il cumulo degli effetti del medesimo con altri progetti nello stesso luogo o nelle vicinanze.

75. Nel caso in cui la Corte giunga ad una conclusione diversa per quanto riguarda la risposta alla prima questione, essa dovrebbe fornire come punto 4) la risposta proposta al punto 2) supra, nonché rispondere come segue alla seconda questione e alla prima parte della prima questione:

- 1) L'allegato I, punto 14, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2009/31, osta ad una norma del diritto nazionale la quale, in merito all'estrazione di gas naturale, riferisce le soglie menzionate in detto punto all'«estrazione per ciascun impianto».
- 2) Per valutare se un progetto di estrazione di gas naturale a fini commerciali superi la soglia di estrazione di 500 000 m³/giorno ai sensi dell'allegato I, punto 14, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2009/31, e sia pertanto soggetto ad un obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, dev'essere presa in considerazione l'estrazione contemporanea di tutte le trivellazioni connesse ad un luogo di estrazione dal punto di vista tecnico e geologico.