

## Věc C-110/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

27. února 2020

**Předkládající soud:**

Consiglio di Stato (Itálie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

23. ledna 2020

**Navrhovatel:**

Regione Puglia

**Odpůrci:**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a  
další**Předmět původního řízení**

Kasační opravné prostředky na zrušení čtyř rozsudků TAR Lazio (regionální správní soud pro Lazio), které potvrdily legitimitu čtyř ministerských vyhlášek, jimiž byla prohlášena slučitelnost čtyř seismických průzkumných projektů, které mají být provedeny v přílehlých mořských oblastech, jež předložila jedna společnost působící v oblasti průzkumu uhlovodíků, s životním prostředím.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

### **Předběžná otázka**

Musí být směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES ze dne 30. května 1994 vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je popsána právní úprava, která na jedné straně identifikuje jako optimální pro účely vydání povolení k průzkumu uhlovodíků oblast určité rozlohy, která je poskytnuta na dobu určitou - v projednávané věci oblast 750 kilometrů čtverečních na dobu šesti let - a na druhé straně umožňuje překonat tyto limity vydáním více povolení k průzkumu sousedících oblastí témuž hospodářskému subjektu, pokud jsou vydány na základě výsledku samostatných správních řízení?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES ze dne 30. května 1994 o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků: body 5, 6 a 8 odůvodnění, jakož i čl. 3 odst. 2 a 4.

### **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Článek 6 zákona č. 9 ze dne 9. ledna 1991, který se týká povolení k průzkumu uhlovodíků, ve znění legislativního nařízení č. 625 ze dne 25. listopadu 1996, kterým se provádí směrnice 94/22/ES:

„1. Povolení k průzkumu se uděluje vyhláškou vydanou Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ministr průmyslu, obchodu a řemesel), po vyslechnutí Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia (Technický výbor pro uhlovodíky a geotermiku), a regionu nebo autonomní provincie Trento nebo Bolzano, které jsou teritoriálně dotčené, ve shodě, z hlediska příslušných pravomocí, s Ministro dell'ambiente (ministr životního prostředí) a s Ministro della marina mercantile (ministr obchodního loďstva) [...]

2. Oblast povolení k průzkumu musí být taková, aby umožňovala účelný rozvoj průzkumného programu, a v žádném případě nesmí překročit rozlohu 750 km čtverečních; oblast povolení může zahrnovat přilehlé pozemky a mořské oblasti.

3. Pokud ministr průmyslu, obchodu a řemesel vyhodnotí, že požadovaná oblast nemá dostatečnou velikost a účelné uspořádání ve vztahu k optimálním účelům průzkumu, má právo nevydat povolení k průzkumu až do doby, kdy je umožněno spojení této oblasti se sousedícími oblastmi.

4. Doba platnosti povolení je šest let.

5. Držitel povolení má právo na dvě po sobě jdoucí prodloužení vždy o tři roky, pokud splnil povinnosti vyplývající ze samotného povolení.

6. Držiteli povolení může být uděleno další prodloužení, pokud [...] stále probíhají práce [...] z důvodů, které nelze přičíst jeho nečinnosti, nedbalosti nebo neznalosti. [...]“.

Článek 9 odst. 1 ředitelského dekretu ze dne 22. března 2011 a totožný čl. 14 odst. 1 ředitelského dekretu ze dne 15. července 2015:

„Témuž hospodářskému subjektu může být přímo nebo prostřednictvím udělení ovládající společnosti, ovládané společnosti nebo společnosti, která je součástí stejné skupiny společností, uděleno více povolení k průzkumu nebo jediná koncesní oprávnění ve fázi průzkumu, pokud celková oblast nepřesahuje 10 000 kilometrů čtverečních“.

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Dne 27. srpna 2013, Global Petroleum Ltd, australská společnost působící po celém světě v odvětví uhlovodíků *off shore*, podala k Ministero per lo Sviluppo economico (ministerstvo pro hospodářský rozvoj) čtyři žádosti za účelem získání stejného počtu povolení k průzkumu vzájemně sousedících oblastí, které se nacházejí při pobřeží Apulie, z nichž každá má rozlohu téměř 750 kilometrů čtverečních.
- 2 Postup vydávání povolení byl v rozhodné době upraven ředitelským dekretem ze dne 22. března 2011, poté ředitelským dekretem ze dne 15. července 2015, přičemž oba stanovily, že po zveřejnění žádosti a vyčerpání fáze přezkumu všech případných žádostí ostatních uchazečů zúčastněná strana musela autonomně podat žádost za účelem získání pozitivního posouzení dopadů svého projektu na životní prostředí (EIA).
- 3 Společnost Global Petroleum tedy dne 30. května 2014 podala k Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerstvo životního prostředí a ochrany území a moře) (MATTM) čtyři žádosti za účelem získání nezbytných rozhodnutí o slučitelnosti s životním prostředím ve smyslu článků 22 a následujících legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006, které se týkají dvourozměrných a případně trojrozměrných seismických průzkumů, které mají být prováděny v dotčených oblastech pomocí takzvané „air gun“ technologie.  
  
Tato technologie využívá vysokotlaký generátor na stlačený vzduch, který je nazvaný *air gun*, za účelem vytváření seismických vln, které zasahují mořské dno; analýzou zpětné ozvěny je možné zjistit prostorové uspořádání hornin, které jej tvoří, a identifikovat případná komerčně využitelná uhlovodíková ložiska. Činnost, pokud se provádí bez kontroly, může být pro mořskou faunu škodlivá, z tohoto důvodu je nezbytné posouzení vlivů na životní prostředí.
- 4 Prostřednictvím čtyř různých vyhlášek MATTM spolu s Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (ministr kulturního dědictví, kulturních činností a cestovního ruchu) prohlásilo slučitelnost projektů s životním prostředím, přičemž

upřesnilo, že příslušná technická komise pro posuzování vlivů na životní prostředí EIA-SEA posoudila také jejich kumulativní účinek.

- 5 Region Apulie, jakožto subjekt povoláný k účasti v řízení, napadl tyto vyhlášky samostatnými žalobami k příslušnému regionálnímu správnímu soudu, a to z důvodu porušení čl. 6 odst. 2 zákona č. 9/1991, přičemž vyložil limit 750 kilometrů čtverečních tak, že se nevztahuje pouze k jednotlivému povolení, ale také k jednotlivému hospodářskému subjektu, který tudíž - podle jeho názoru - nemohl získat povolení týkající se oblasti s větší celkovou plochou.
- 6 Regionální správní soud ve všech řízeních vyloučil domnělé obcházení zákazu. Účelem zákona č. 9/1991 není chránit životní prostředí (které je chráněno jinými zákonnými předpisy), nýbrž podporovat racionální využívání uhlovodíkových zdrojů, a tedy konkurenci mezi hospodářskými subjekty působícími v tomto odvětví. V důsledku toho by jediný hospodářský subjekt samozřejmě mohl získat vícero povolení, a to i pro sousedící oblasti, za předpokladu, že každou žádost podá ve vztahu k oblasti menší než 750 kilometrů čtverečních a každé povolení získá na základě samostatných řízení.
- 7 Proti rozsudkům soudu prvního stupně podal region Apulie stejný počet opravných prostředků k Consiglio di Stato (Státní rada). Všechna tři dotčená ministerstva, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Úřad předsedy vlády) a vedlejší účastnice řízení Global Petroleum se řízení zúčastnily.

#### **Základní argumenty navrhovatele**

- 8 Podle navrhovatele právě zmíněná potřeba podporovat konkurenci v tomto odvětví ukládá omezit na 750 kilometrů čtverečních maximální rozlohy povolení, která lze udělit jednotlivému hospodářskému subjektu, který by jinak paradoxně svou činností mohl zabrat celé využitelné moře.

#### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 9 Consiglio di Stato (Státní rada) má pochybnosti o výkladu učiněném regionálním správním soudem a předkládá Soudnímu dvoru otázku slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy se směrnicí 94/22/ES, zejména s jejím článkem 4.
- 10 Tento senát uvádí, že podle jeho názoru by směrnice 94/22/ES měla být na úrovni zásad vykládána ve smyslu podpory konkurenceschopnosti v tomto odvětví (bod 5 odůvodnění). Zejména má tato směrnice za cíl podporovat „tržní“ konkurenceschopnost, která je založena na současné přítomnosti co největšího počtu hospodářských subjektů, které si navzájem konkurují, a nikoli pouze konkurenceschopnost „při získání trhu“, u které je konkurenčními mechanismy vybírán subjekt, který poté bude spravovat určitý trh, široce chápaný, v podmínkách formálního nebo materiálního monopolu (bod 8 odůvodnění), a to za účelem zabránění situacím neefektivnosti (článek 4). Přidělení mezi několik

uchazečů o daný ekonomický statek prostřednictvím konkurenčního mechanismu totiž umožňuje, aby při soutěži o něj existovala konkurence (čl. 3 odst. 2), ale nic to nevypovídá o charakteristikách konečného výsledku, který by mohl vyústit v konkurenční situaci, ale také v monopol, pokud by udělovaný ekonomický statek byl jediný svého druhu, který je k dispozici.

- 11 Transpozice směrnice provedené do vnitrostátního právního řádu změnou článku 6 zákona č. 9/1991 prostřednictvím legislativního nařízení č. 625/1996 by tedy nebyla v souladu s takto vykládanou směrnicí.
- 12 Změněný článek 6 totiž stanoví maximální limit rozlohy - kromě doby trvání - pro vydání jediného povolení k průzkumu; nicméně výslovně nezakazuje, a podle názoru tohoto senátu tedy umožňuje, vydat stejnému subjektu více povolení, z nichž každé pro oblast odpovídající maximální oblasti, a to za předpokladu, že se tak stane, stejně jako v projednávané věci, v důsledku stejného počtu správních řízení.
- 13 V tomto smyslu hovoří především doslovný a logický výklad: v případě mlčení zákona musí být to, co není zakázáno, považováno za povolené.
- 14 Ve stejném smyslu hovoří také historicko-systematický výklad, jelikož vnitrostátní právní úprava v oblasti uhlovodíků, která předcházela směrnici 94/22/ES, počínaje zákonem č. 6/1957 a konče původním zněním článku 6 zákona č. 9/1991 vždy stanovila dva odlišné limity, z nichž první se týkal maximální rozlohy jednoho povolení (nejprve 50 000 hektarů, poté 70 000, nakonec 100 000), druhý se týkal maximální celkové rozlohy povolení, která mohou být vydána jedinému hospodářskému subjektu (od 300 000 hektarů pro celé území státu a 150 000 hektarů v jednom regionu až po jeden milion hektarů pro vícero povolení vydaných jedinému hospodářskému subjektu, který není Ente nazionale idrocarburi (Veřejná společnost pro uhlovodíky [nyní zprivatizována - Eni], s výslovným zákazem povolení pro sousedící oblasti).

Podle tohoto senátu je tedy zjevné, že skutečnost, že nová právní úprava vyloučila odkaz na limity pro hospodářské subjekty, musí být chápána jako jejich zrušení, přičemž konečný výsledek je v rozporu s cílem konkurence, jehož dosažení naopak vyžaduje směrnice 94/22/ES.

- 15 Na tomto závěru nic nemění ani strop 10 000 kilometrů čtverečních na hospodářský subjekt, který je stanoven v ředitelských dekretech ze dne 22. března 2011 a ze dne 15. července 2015. Tento limit se totiž rovná více než třináctinásobku jediné maximální rozlohy a tudíž může v každém případě zmařit cíl konkurence z hledisek popsaných tímto senátem.
- 16 Předložená otázka je relevantní pro účely rozhodnutí věci v původním řízení. Pokud by totiž byl výklad tohoto senátu správný a novelizovaný článek 6 zákona č. 9/1991 by byl prohlášen za rozporný se směrnicí 94/22/ES v rozsahu, v němž umožňuje vydat stejnému hospodářskému subjektu více povolení k průzkumu celkové oblasti větší než 750 kilometrů čtverečních, byla by povolení vydaná

společnosti Global Petroleum protiprávní, protože se týkají projektů, které nelze povolit, a stejně tak by byly protiprávní napadené vyhlášky EIA.

PRACOVNÍ DOKUMENT