

Υπόθεση C-110/20

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως βάσει του άρθρου 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

27 Φεβρουαρίου 2020

Αιτούν δικαστήριο:

Consiglio di Stato (Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

23 Ιανουαρίου 2020

Αναιρεσείουσα:

Regione Puglia

Αναιρεσίβλητοι:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
κ.λπ.

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Αιτήσεις αναιρέσεως τεσσάρων αποφάσεων του Tribunale Amministrativo Regionale Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας του Λατίου, Ιταλία· στο εξής: TAR), με τις οποίες αυτό επικύρωσε τη νομιμότητα τεσσάρων υπουργικών αποφάσεων οι οποίες έκριναν περιβαλλοντικώς συμβατά τέσσερα σχέδια έργων σεισμικής έρευνας που επρόκειτο να εκτελεστούν σε γειτονικές θαλάσσιες περιοχές, τα οποία υπέβαλε μία και μόνη εταιρία εξερεύνησης υδρογονανθράκων.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικό ερώτημα

Έχει η οδηγία 94/22/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1994, την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη, η οποία, αφενός, προσδιορίζει ως βέλτιστη για τον σκοπό της χορήγησης άδειας εξερεύνησης υδρογονανθράκων περιοχή συγκεκριμένης έκτασης, παραχωρούμενη για καθορισμένο χρονικό διάστημα –εν προκειμένω περιοχή 750 τετραγωνικών χιλιομέτρων παραχωρούμενη για έξι έτη– και, αφετέρου, επιτρέπει την υπέρβαση των ορίων αυτών με τη χορήγηση στην ίδια εταιρία πλειόνων αδειών εξερεύνησης για γειτονικές περιοχές, εφόσον οι άδειες αυτές χορηγήθηκαν στο πέρας διαφορετικών διοικητικών διαδικασιών;

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Οδηγία 94/22/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1994, για τους όρους χορήγησης και χρήσης των αδειών αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων: αιτιολογικές σκέψεις 5, 6 και 8 καθώς και άρθρο 3, παράγραφος 2, και άρθρο 4.

Κυριότερες παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Άρθρο 6 του legge 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi (νόμου 9, της 9ης Ιανουαρίου 1991, περί άδειας εξερεύνησης υδρογονανθράκων), όπως τροποποιήθηκε με το decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 di recepimento della direttiva 94/22/CE (νομοθετικό διάταγμα 625, της 25ης Νοεμβρίου 1996, περί μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 94/22/EK):

«1. Η άδεια εξερεύνησης χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας, Εμπορίου και Βιοτεχνίας, κατόπιν διαβούλευσης με την τεχνική επιτροπή υδρογονανθράκων και γεωθερμίας και την οικεία, από εδαφικής απόψεως, περιφέρεια ή αυτόνομη επαρχία του Trento ή του Bolzano από κοινού, για τις αντίστοιχες αρμοδιότητες, με τον Υπουργό Περιβάλλοντος και τον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας [...]

2. Η περιοχή της άδειας εξερεύνησης πρέπει να είναι τέτοια ώστε να καθιστά εφικτή την ορθολογική ανάπτυξη του προγράμματος εξερεύνησης και δεν είναι δυνατόν να εκτείνεται, εν πάση περιπτώσει, πέραν των 750 τετραγωνικών χιλιομέτρων· στην περιοχή της άδειας μπορούν να περιλαμβάνονται παρακείμενες ζώνες ξηράς και θάλασσας.

3. Οσάκις εκτιμά ότι η περιοχή την οποία αφορά η αίτηση δεν έχει επαρκείς διαστάσεις και ορθολογική διαμόρφωση σε σχέση με τους βέλτιστους σκοπούς της εξερεύνησης, ο Υπουργός Βιομηχανίας, Εμπορίου και Βιοτεχνίας έχει τη δυνατότητα να μην χορηγήσει την άδεια εξερεύνησης για όσο διάστημα δεν είναι δυνατή η ενοποίηση της περιοχής αυτής με γειτονικές περιοχές.

4. Η άδεια χορηγείται για διάστημα έξι ετών.
5. Ο δικαιούχος της άδειας δικαιούται δύο διαδοχικές παρατάσεις, διάρκειας τριών ετών έκαστη, εφόσον εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την άδεια αυτή.
6. Στον δικαιούχο της άδειας μπορεί να χορηγηθεί περαιτέρω παράταση οσάκις [...] βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη εργασίες [...] για λόγους που δεν μπορούν να καταλογισθούν σε απραξία, αμέλεια ή έλλειψη ικανότητας του εν λόγω δικαιούχου. [...]]».

Άρθρο 9, παράγραφος 1, της decreto direttoriale 22 marzo 2011 (αποφάσεως του διευθυντή της 22ας Μαρτίου 2011) και, με πανομοιότυπο περιεχόμενο, άρθρο 14, παράγραφος 1, της decreto direttoriale 15 luglio 2015 (αποφάσεως του διευθυντή της 15ης Ιουλίου 2015):

«Μπορούν να χορηγηθούν στην ίδια εταιρία, είτε άμεσα είτε μέσω ανάθεσης σε ελέγχουσα ή ελεγχόμενη εταιρία ή εταιρία που ανήκει στον ίδιο όμιλο εταιριών, πλείονες άδειες εξερεύνησης ή ενιαίες άδειες παραχώρησης σε στάδιο εξερεύνησης, εφόσον η έκταση της συνολικής περιοχής δεν υπερβαίνει τα 10 000 τετραγωνικά χιλιόμετρα».

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Στις 27 Αυγούστου 2013, η Global Petroleum Ltd, αυστραλιανή επιχείρηση η οποία δραστηριοποιείται παγκοσμίως στον τομέα των υπεράκτιων υδρογονανθράκων, υπέβαλε στο Ministero per lo Sviluppo economico (Υπουργείο Οικονομικής Ανάπτυξης, Ιταλία) τέσσερις αιτήσεις χορήγησης ισάριθμων αδειών εξερεύνησης σε γειτονικές μεταξύ τους περιοχές, στα ανοικτά των ακτών της Puglia, καθεμία εκ των οποίων είχε έκταση ελαφρώς μικρότερη των 750 τετραγωνικών χιλιομέτρων.
- 2 Η διαδικασία χορήγησης της άδειας διεπόταν, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, από την decreto direttoriale 22 marzo 2011 (απόφαση του διευθυντή της 22ας Μαρτίου 2011) και, εν συνεχεία, από την decreto direttoriale 15 luglio 2015 (απόφαση του διευθυντή της 15ης Ιουλίου 2015), οι οποίες προέβλεπαν αμφότερες ότι, κατόπιν δημοσίευσης της αίτησης και περάτωσης της φάσης εξέτασης τυχόν αιτήσεων άλλων υποψηφίων, ο ενδιαφερόμενος έπρεπε να υποβάλει αυτοτελώς αίτηση προκειμένου να λάβει θετική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ) του σχεδίου έργου του.
- 3 Επομένως, στις 30 Μαΐου 2014, η Global Petroleum υπέβαλε στο Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Προστασίας Εδάφους και Θάλασσας, Ιταλία· στο εξής: MATTM) τέσσερις αιτήσεις έκδοσης των αναγκαίων αποφάσεων περί συμβατότητας, κατά την έννοια των άρθρων 22 επ. του decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

(νομοθετικού διατάγματος 152, της 3ης Απριλίου 2006), σχετικά με δισδιάστατες και ενδεχομένως τρισδιάστατες σεισμικές έρευνες οι οποίες επρόκειτο να διενεργηθούν στις σχετικές περιοχές με τη μέθοδο «air gun».

Στη μέθοδο αυτή χρησιμοποιείται γεννήτρια πεπιεσμένου αέρα υψηλής πίεσης, η οποία ονομάζεται air gun και η οποία παράγει σεισμικά κύματα που πλήττουν τον βυθό· η ανάλυση της επιστροφής ήχους παρέχει τη δυνατότητα αναπαράστασης της διαμόρφωσης των πετρωμάτων του βυθού και εντοπισμού τυχόν εμπορικά αξιοποιήσιμων κοιτασμάτων υδρογονανθράκων. Εάν πραγματοποιηθεί ανεξέλεγκτα, η δραστηριότητα μπορεί να είναι επιζήμια για τη θαλάσσια πανίδα, και, για τον λόγο αυτό, απαιτείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

- 4 Με τέσσερις διαφορετικές αποφάσεις, το MATTM, από κοινού με τον Υπουργό Πολιτιστικών Αγαθών και Δραστηριοτήτων και Τουρισμού, έκρινε τα σχέδια έργων περιβαλλοντικώς συμβατά, επισημαίνοντας ότι η ειδική τεχνική επιτροπή εξέτασης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ και στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση) είχε εκτιμήσει επίσης τις σωρευτικές επιπτώσεις τους.
- 5 Η Regione Puglia (Περιφέρεια Puglia, Ιταλία), κληθείσα να μετάσχει στη διαδικασία, άσκησε πλείονες προσφυγές κατά των εν λόγω αποφάσεων, ενώπιον του αρμόδιου TAR, λόγω παραβάσεως του άρθρου 6, παράγραφος 2, του legge 9/1991 (νόμου 9/1991), υποστηρίζοντας ότι το όριο των 750 τετραγωνικών χιλιομέτρων αφορά όχι μόνο τη μεμονωμένη άδεια, αλλά και τη μεμονωμένη εταιρία, η οποία επομένως –κατά την άποψή της– δεν μπορούσε να λάβει άδειες για περιοχή μεγαλύτερης συνολικής έκτασης.
- 6 Το TAR απέκλεισε σε κάθε διαδικασία την προβληθείσα καταστρατήγηση της απαγόρευσης. Ο legge 9/1991 (νόμος 9/1991) δεν προορίζεται να προστατεύσει το περιβάλλον (το οποίο προστατεύεται δυνάμει άλλων νομικών κανόνων), αλλά να προωθήσει την ορθολογική εκμετάλλευση των πόρων υδρογονανθράκων και, επομένως, τον ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρήσεων του τομέα. Ως εκ τούτου, μεμονωμένη επιχείρηση μπορεί κάλλιστα να λάβει πλείονες άδειες, ακόμη και για γειτονικές περιοχές, εφόσον υποβάλει κάθε αίτηση για περιοχή μικρότερη των 750 τετραγωνικών χιλιομέτρων και λάβει κάθε άδεια στο πέρας χωριστής διαδικασίας.
- 7 Η Regione Puglia άσκησε κατά των αποφάσεων του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου ισάριθμες αιτήσεις αναιρέσεως ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία). Αντίδικοί της είναι τα τρία ενδιαφερόμενα υπουργεία, καθώς και η Presidenza del Consiglio dei Ministri (Προεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου, Ιταλία).

Κυριότερα επιχειρήματα της αναιρεσείουσας

- 8 Κατά την αναιρεσείουσα, η προβληθείσα απαίτηση προώθησης του ανταγωνισμού στον τομέα επιβάλλει ακριβώς τον περιορισμό σε 750 τετραγωνικά χιλιόμετρα της μέγιστης έκτασης των αδειών που χορηγούνται σε μεμονωμένη

επιχείρηση, η οποία, ειδάλλως, θα μπορούσε, με ανορθόδοξο τρόπο, να επεκτείνει τη δραστηριότητά της σε ολόκληρη την εκμεταλλεύσιμη θάλασσα.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής

- 9 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) διατηρεί αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία του TAR και ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν η εθνική νομοθεσία συνάδει προς την οδηγία 94/22/EK, και ιδίως το άρθρο της 4.
- 10 Κατά την άποψη του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), η οδηγία 94/22/EK έχει, καταρχήν, την έννοια ότι προωθεί τον ανταγωνισμό στον τομέα (αιτιολογική σκέψη 6). Ειδικότερα, σκοπός της είναι η προώθηση ανταγωνισμού «της αγοράς», βασισμένου στη συνύπαρξη μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται μεταξύ τους, και όχι απλώς και μόνο ανταγωνισμού «για την αγορά», στον οποίο επιλέγονται ανταγωνιστικοί μηχανισμοί τους οποίους θα διαχειρίζεται εν συνεχεία κάποια αγορά, υπό την ευρεία έννοια, υπό συνθήκες τυπικού ή ουσιαστικού μονοπωλίου (αιτιολογική σκέψη 8), και τούτο προς αποφυγήν καταστάσεων αναποτελεσματικότητας (άρθρο 4). Συγκεκριμένα, η ανάθεση συγκεκριμένου οικονομικού αγαθού, μέσω μηχανισμού που οδηγεί σε ανταγωνισμό μεταξύ των περισσοτέρων υποψηφίων, δημιουργεί μεν ανταγωνισμό κατά τη διεκδίκηση του αγαθού (άρθρο 3, παράγραφος 2), αλλά δεν αποσαφηνίζει τα χαρακτηριστικά του τελικού αποτελέσματος, το οποίο μπορεί να είναι εκ νέου μια κατάσταση ανταγωνισμού, αλλά και μια κατάσταση μονοπωλίου, εάν το οικονομικό αγαθό για το οποίο έλαβε χώρα η ανάθεση είναι το μόνο διαθέσιμο στο είδος του.
- 11 Η μεταφορά της οδηγίας, όμως, στην εθνική έννομη τάξη με την τροποποίηση του άρθρου 6 του legge 9/1991 (νόμου 9/1991) από το decreto legislativo 625/1996 (νομοθετικό διάταγμα 625/1996) δεν συνάδει προς αυτή την ερμηνεία της οδηγίας.
- 12 Συγκεκριμένα, το τροποποιημένο άρθρο 6 προβλέπει μέγιστο όριο έκτασης – καθώς και διάρκειας– για τη χορήγηση μεμονωμένης άδειας εξερεύνησης· δεν απαγορεύει, όμως, ρητώς, και, επομένως, κατά την άποψη του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), επιτρέπει τη χορήγηση στην ίδια εταιρία πλειόνων αδειών, καθεμία για περιοχή που δεν υπερβαίνει το εν λόγω μέγιστο όριο, εφόσον αυτό συμβαίνει, όπως εν προκειμένω, ως αποτέλεσμα ισάριθμων διοικητικών διαδικασιών.
- 13 Την ερμηνεία αυτή υποστηρίζει πρωτίστως ένα γραμματικό και λογικό επιχείρημα: ελλείψει διευκρίνισης στον νόμο, αυτό που δεν απαγορεύεται πρέπει να θεωρείται ότι επιτρέπεται.
- 14 Στο ίδιο πνεύμα προβάλλεται το ιστορικό-συστηματικό επιχείρημα ότι η προγενέστερη της οδηγίας 94/22/EK εθνική νομοθεσία σε θέματα υδρογονανθράκων, από τον legge n. 6/1957 (νόμο 6/1957) έως το αρχικό κείμενο του άρθρου 6 του legge 9/1991 (νόμου 9/1991), προέβλεπε πάντοτε δύο

διαφορετικά όρια, το πρώτο σχετικά με τη μέγιστη έκταση της μεμονωμένης άδειας (αρχικώς 50 000 εκτάρια, εν συνεχεία 70 000, τελικώς 100 000), το δεύτερο σχετικά με τη μέγιστη συνολική έκταση των αδειών που χορηγούνται σε μία και μόνη εταιρία (από 300 000 εκτάρια σε ολόκληρο το έδαφος του κράτους και 150 000 εκτάρια στην ίδια περιοχή έως 1 000 000 εκτάρια για πλείονες άδειες χορηγηθείσες σε μία και μόνη εταιρία διαφορετική από την Ente nazionale idrocarburi [που είναι δημόσιος φορέας στον τομέα των υδρογονανθράκων], με ρητή απαγόρευση χορήγησης αδειών για γειτονικές περιοχές).

Επομένως, κατά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), είναι πρόδηλο ότι η εξάλειψη, στη νέα ρύθμιση, της μνείας στα όρια ανά επιχείρηση πρέπει να θεωρηθεί κατάργηση των εν λόγω ορίων, το δε τελικό αποτέλεσμα αντιβαίνει στον σκοπό του ανταγωνισμού τον οποίο επιδιώκει η οδηγία 94/22/ΕΚ.

- 15 Το συμπέρασμα αυτό δεν επηρεάζεται ούτε από το ανώτατο όριο των 10 000 τετραγωνικών χιλιομέτρων ανά εταιρία, το οποίο προβλέπεται, όντως, από την decreto direttoriale 22 marzo 2011 (απόφαση του διευθυντή της 22ας Μαρτίου 2011) και την decreto direttoriale 15 luglio 2015 (απόφαση του διευθυντή της 15ης Ιουλίου 2015). Συγκεκριμένα, το όριο αυτό είναι υπερδεκατριπλάσιο της μέγιστης μεμονωμένης έκτασης και, επομένως, μπορεί εν πάση περιπτώσει να αντιβαίνει στον σκοπό του ανταγωνισμού όπως ερμηνεύεται από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας).
- 16 Το υποβαλλόμενο ερώτημα είναι κρίσιμο για την έκδοση της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου στην υπόθεση της κύριας δίκης. Συγκεκριμένα, εάν η ερμηνεία του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) είναι ορθή και εάν διαπιστωθεί ότι το άρθρο 6 του legge 9/1991 (νόμου 9/1991) αντιβαίνει στην οδηγία 94/22/ΕΚ, στο μέτρο που επιτρέπει τη χορήγηση στην ίδια εταιρία πλειόνων αδειών εξερεύνησης για περιοχή η οποία υπερβαίνει συνολικά τα 750 τετραγωνικά χιλιόμετρα, οι χορηγηθείσες στην Global Petroleum άδειες θα είναι παράνομες, καθόσον θα αφορούν σχέδια έργων που δεν επιτρέπεται να λάβουν άδεια, όπως παράνομες θα είναι και οι βαλλόμενες αποφάσεις περί ΕΠΕ.