

Cauza C-110/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

27 februarie 2020

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

23 ianuarie 2020

Apelantă:

Regione Puglia

Intimați:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare și alții

Obiectul procedurii principale

Apeluri având ca obiect anularea a patru hotărâri pronunțate de TAR Lazio [Tribunalul Administrativ Regional din Lazio], prin care a fost confirmată legalitatea a patru decrete ministeriale prin care a fost declarată compatibilitatea cu normele de mediu a patru proiecte privind efectuarea unor anchete seismice în zone maritime învecinate, prezentate de aceeași societate de explorare a hidrocarburilor

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

Întrebarea preliminară

Directiva 94/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 trebuie interpretată în sensul că o legislație națională precum cea descrisă, care, pe de o parte, definește ca fiind optimă în vederea acordării unei autorizații pentru explorarea hidrocarburilor o zonă de o anumită întindere pusă la dispoziție pentru o perioadă determinată – în speță, o zonă de 750 de kilometri pătrați pentru o perioadă de șase ani – și, pe de altă parte, permite depășirea acestor limite prin acordarea în favoarea aceleiași entități a mai multor autorizații de explorare similare, cu condiția ca acestea să fie acordate în urma unor proceduri administrative distincte?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Directiva 94/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind condițiile de acordare și folosire a autorizațiilor de prospectare, explorare și extracție a hidrocarburilor: al cincilea, al șaselea și al optulea considerent, precum și articolul 3 alineatul (2) și articolul 4

Principalele dispoziții naționale invocate

Articolul 6 din Legea nr. 9 din 9 ianuarie 1991, referitor la acordarea autorizației de explorare a hidrocarburilor, astfel cum a fost modificat prin Decretul legislativ nr. 625 din 25 noiembrie 1996 de transpunere a Directivei 94/22/CE:

„1. Autorizația de explorare se acordă prin decret al ministrului industriei, comerțului și meșteșugurilor, după consultarea comitetului tehnic pentru hidrocarburi și geotermie și a regiunii sau a provinciei autonome Trento sau Bolzano vizate teritorial, în acord, pentru competențele respective, cu ministrul mediului și cu ministrul marinei comerciale [...].

2. Zona pentru care se acordă autorizația trebuie să fie de așa natură încât să permită dezvoltarea rațională a programului de explorare și, în orice caz, nu poate depăși întinderea de 750 de kilometri pătrați; în zona pentru care se acordă autorizația pot fi cuprinse arii adiacente de uscat și de mare.

3. Ministrul industriei, comerțului și meșteșugurilor, în cazul în care apreciază că zona solicitată nu are dimensiuni suficiente și o configurație rațională în raport cu finalitățile optime ale explorării, poate decide să nu acorde autorizația de explorare până la momentul la care va fi posibilă reunirea zonei respective cu zone limitrofe.

4. Durata autorizației este de șase ani.

5. Deținătorul unei autorizații are dreptul la două prelungiri succesive, fiecare cu trei ani, în cazul în care și-a îndeplinit obligațiile care decurg din autorizația respectivă.

6. Deținătorului unei autorizații i se poate acorda o prelungire suplimentară în cazul în care [...] sunt încă în curs de desfășurare lucrări [...] pentru motive care nu țin de inacțiunea, de neglijența sau de incompetența sa. [...].”

Articolul 9 alineatul 1 din decizia administrativă din 22 martie 2011, identic cu articolul 14 alineatul 1 din decizia administrativă din 15 iulie 2015:

„Se pot acorda aceleași entități, în mod direct sau prin atribuire în favoarea unor entități care exercită controlul, care sunt controlate sau care fac parte din același grup de societăți, mai multe autorizații de explorare sau licențe de concesiune unice în faza de explorare, cu condiția ca suprafața totală să nu depășească 10 000 km².”

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 27 august 2013, Global Petroleum Ltd, întreprindere australiană care desfășoară în întreaga lume activități în sectorul hidrocarburilor *offshore*, a depus la Ministero per lo Sviluppo economico [Ministerul Dezvoltării Economice] patru cereri prin care solicita acordarea a tot atâtea autorizații de explorare în zone învecinate între ele, situate în largul coastei din regiunea Apulia, fiecare dintre ele având o suprafață cu puțin sub 750 de kilometri pătrați.
- 2 La data faptelor, procedura de acordare a autorizației era reglementată de decizia administrativă din 22 martie 2011 și, ulterior, de decizia administrativă din 15 iulie 2015, care prevedeau, și una și cealaltă, că, după publicarea cererii și după epuizarea etapei de examinare a unor eventuale cereri formulate de alți candidați, persoana interesată trebuia să depună în mod autonom o cerere pentru obținerea unei evaluări pozitive a efectelor asupra mediului (EEM) pentru proiectul său.
- 3 Astfel, la 30 mai 2014, Global Petroleum a depus la Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare [Ministerul Mediului și Protecției Teritoriului și a Mării] (MATTM) patru cereri în scopul obținerii deciziilor necesare cu privire la compatibilitatea cu normele de mediu, în temeiul articolului 22 și următoarele din Decretul legislativ nr. 152 din 3 aprilie 2006, pentru anchete seismice în două dimensiuni și, eventual, în trei dimensiuni care urmau să fie efectuate prin tehnica denumită „air gun” în zonele vizate.

Tehnica menționată utilizează un generator de aer comprimat la presiune înaltă, denumit *air gun*, pentru a genera unde seismice care lovesc fundul mării; prin analizarea ecoului produs, se poate reconstitui formația rocilor care îl formează și pot fi identificate eventualele depozite de hidrocarburi susceptibile să fie exploatate comercial. În cazul în care se realizează în lipsa unui control,

această activitate poate fi dăunătoare pentru fauna marină, motiv pentru care este necesară o evaluare de mediu.

- 4 Prin intermediul a patru decrete distincte, MATTM [Ministerul Mediului și Protecției Teritoriului și a Mării], în acord cu ministrul bunurilor, activităților culturale și turismului, a declarat compatibilitatea proiectelor cu normele de mediu, precizând că comisia tehnică specială de verificare a efectelor asupra mediului EEM (evaluarea efectelor asupra mediului) și ESM (evaluare strategică de mediu) a evaluat și efectul cumulativ al acestora.
- 5 Regione Puglia [Regiunea Apulia], în calitate de organism chemat să participe la procedură, a atacat decretele menționate la TAR [Tribunalul Administrativ Regional] competent, invocând încălcarea articolului 6 alineatul 2 din Legea 9/1991 și interpretând limita de 750 de kilometri pătrați în sensul că se referă nu numai la fiecare autorizație, ci și la fiecare operator, care, așadar, nu ar fi putut – în opinia sa – să obțină autorizații pentru o zonă cu o suprafață totală mai mare.
- 6 TAR [Tribunalul Administrativ Regional] a exclus, în fiecare procedură, pretinsa eludare a acestei interdicții. Legea 9/1991 nu ar avea drept scop protejarea mediului (care este protejat prin alte dispoziții legale), ci facilitarea exploatării raționale a resurselor de hidrocarburi și, așadar, a concurenței între operatorii din domeniul în discuție. Prin urmare, un singur operator ar putea să obțină mai multe autorizații, inclusiv pentru zone învecinate, cu condiția să formuleze fiecare cerere pentru o zonă de sub 750 de kilometri pătrați și să obțină fiecare autorizație în urma unei proceduri distincte.
- 7 Împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță, Regione Puglia [Regiunea Apulia] a formulat mai multe apeluri în fața Consiglio di Stato [Consiliul de Stat]. Toate cele trei ministere interesate, precum și Presidenza del Consiglio dei Ministri [Președinția Consiliului de Miniștri] și cealaltă parte din procedură Global Petroleum s-au constituit părți în judecată.

Principalele argumente ale apelantei

- 8 Potrivit apelantei, tocmai cerința amintită privind promovarea concurenței în domeniul în discuție ar impune limitarea la 750 de kilometri pătrați a întinderii maxime a autorizațiilor care pot fi acordate unui operator unic, care, în caz contrar, ar putea, în mod paradoxal, să ocupe întreaga mare exploatabilă cu propria activitate.

Prezentare succintă a motivelor trimiterii preliminare

- 9 Consiglio di Stato [Consiliul de Stat] are îndoieli cu privire la interpretarea adoptată de TAR [Tribunalul Administrativ Regional] și ridică în fața Curții problema conformității reglementării naționale cu Directiva 94/22/CE, în special cu articolul 4 din aceasta.

- 10 Instanța de trimitere precizează că, în opinia sa, Directiva 94/22/CE trebuie, în principiu, să fie interpretată în sensul că încurajează o concurență crescută în acest sector (al cincilea considerent). În special, aceasta ar urmări promovarea unei concurențe „de piață”, și anume bazată pe întrunirea celui mai mare număr de operatori concurenți, iar nu o simplă concurență „pentru piață”, în care sunt selecționați prin mecanisme concurențiale cei care, ulterior, vor gestiona o anumită piață, în sens larg, în condiții de monopol formal sau material (al optulea considerent), iar aceasta pentru a preveni situații de ineficiență (articolul 4). Astfel, atribuirea unui anumit bun economic printr-un mecanism concurențial între mai mulți candidați permite să existe concurență în disputarea acestuia [articolul 3 alineatul (2)], însă nu indică nimic cu privire la caracteristicile rezultatului final, care ar putea să fie tot o situație de concurență, dar și una de monopol, în cazul în care bunul economic care face obiectul atribuirii este singurul de acel tip disponibil.
- 11 Or, transpunerea directivei în dreptul național prin modificarea articolului 6 din Legea 9/1991 prin Decretul legislativ 625/1996 nu ar fi conformă cu directiva în cauză astfel interpretată.
- 12 În acest sens, articolul 6, cu modificările ulterioare, prevede o întindere maximă – precum și o durată maximă – pentru acordarea unei singure autorizații de explorare, însă nu interzice explicit și, așadar, permite, în opinia instanței de trimitere, acordarea mai multor autorizații aceleiași entități, fiecare pentru o zonă corespunzătoare celei maxime, cu condiția ca, precum în speță, aceasta să se realizeze în urma a tot atâtea proceduri administrative.
- 13 În acest sens pledează înainte de toate un argument literal și logic: în tăcerea legii, ceea ce nu este interzis este permis.
- 14 În același sens se aplică apoi un argument istorico-sistematic, întrucât legislația națională în materie de hidrocarburi anterioară Directivei 94/22/CE, începând cu Legea nr. 6/1957 și până la textul inițial al articolului 6 din Legea 9/1991, a prevăzut întotdeauna două limite distincte, prima referitoare la întinderea maximă aferentă fiecărei autorizații (mai întâi 50 000 de hectare, apoi 70 000 de hectare și, în fine, 100 000 de hectare) și a doua referitoare la întinderea maximă totală aferentă autorizațiilor care pot fi acordate unei singure entități (de la 300 000 de hectare pe întregul teritoriu național și 150 000 de hectare în cadrul aceleiași regiuni până la un milion de hectare pentru mai multe autorizații acordate unei singure entități, alta decât Ente nazionale idrocarburi [Autoritatea Națională pentru Hidrocarburi], cu interzicerea expresă a autorizațiilor pentru zone învecinate).

Prin urmare, potrivit instanței de trimitere, ar fi evident că eliminarea din noua reglementare a referirii la limitele pe operator trebuie interpretată în sensul înlăturării acestora, ceea ce are un rezultat final contrar obiectivului de promovare a concurenței, obiectiv a cărui atingere este, în schimb, impusă de Directiva 94/22/CE.

- 15 Concluzia nu ar fi diferită nici dacă se ia în considerare plafonul de 10 000 de kilometri pătrați pe operator care, în fapt, este prevăzut de deciziile administrative din 22 martie 2011 și din 15 iulie 2015. Astfel, limita menționată este de peste 13 ori mai mare decât întinderea unică maximă și, prin urmare, potrivit interpretării date de instanța de trimitere, este de natură să limiteze oricum obiectivul de promovare a concurenței.
- 16 Întrebarea adresată este relevantă pentru soluționarea cauzei din procedura principală. Astfel, în cazul în care interpretarea dată de instanța de trimitere ar fi corectă, iar articolul 6 modificat prin Legea 9/1991 ar fi declarat incompatibil cu Directiva 94/22/CE în măsura în care permite să se acorde aceleiași entități mai multe autorizații de explorare pentru zone cu o întindere totală mai mare de 750 de kilometri pătrați, ar fi nelegale autorizațiile acordate în favoarea Global Petroleum, întrucât se referă la proiecte care nu pot fi autorizate, precum și decretele privind evaluarea efectelor asupra mediului atacate.