

Дело C-110/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

27 февруари 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 януари 2020 г.

Жалбоподател:

Regione Puglia

Ответници:Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e
altri**Предмет на главното производство**

Жалби за отмяна на четири съдебни решения на [Tribunale Amministrativo Regionale] (Районен административен съд, Лацио, Италия), с които се потвърждава законосъобразността на четири наредби на министри, с които се обявява екологичната съвместимост на четири проекта на сеизмологични проучвания, които трябва да бъдат извършени в съседни морски зони, представени от едно единствено дружество за проучване на въглеродороди.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267ДФЕС

Преюдициален въпрос

Трябва ли Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба

като описаната, която, от една страна, определя като оптимална за целите на издаване на разрешение за проучване на въглеродороди зона с определена площ, отдадена на концесия за определен срок — в случая зона от 750 кв.км. за срок от шест години — и от друга страна, позволява превишаването на тези граници чрез издаване на няколко последователни разрешения за проучване на едно и също лице, макар и издадени по различни административни процедури.

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 година относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеродороди: съображения 5, 6 и 8, както и член 3, параграф 2 и член 4.

Релевантни разпоредби на националното право

Член 6 от Закон № 9 от 9 януари 1991 г. за издаването на разрешения за въглеродороди, изменен със Законодателен декрет № 625 от 25 ноември 1996 г. за въвеждане на Директива 94/22/ЕО:

„1. Разрешението за изследване се издава с наредба на министъра на промишлеността, търговията и занаятите след изслушване на техническия комитет за въглеродороди и геотермия, и териториално заинтересуваната автономна област или провинция Тренто или Болцано, съгласувано за съответните компетенции с Министерството на околната среда и министъра на търговското корабоплаване [...].

2. Зоната на разрешението за изследване трябва да позволява рационалния развой на изследователската програма и при всички положения не може да надвишава площ от 750 кв.км. В зоната на разрешението могат да се включват съседни зони от сушата и морето.

3. В случай, че министърът на промишлеността, търговията и занаятите прецени, че заявената зона е с недостатъчни размери и няма рационална конфигурация във връзка с оптималните цели за изследване, той може да откаже да издаде разрешение за изследване, докато не стане възможно инкорпорирането на въпросната зона със съседните зони.

4. Срокът на разрешението е шест години.

5. Притежателят на разрешението има право на две последователни продължавания, всяко от които за срок от три години, ако е изпълнил произтичащите от разрешението задължения.

б. Притежателят на разрешението може да получи допълнително продължаване, ако [...] все още са в ход дейности [...] по причини, които не се дължат на бездействие, небрежност или некомпетентност. [...]“.

Член 9, параграф 1 от директорска наредба от 22 март 2011 г. и идентичния член 14, параграф 1 от директорска наредба от 15 юли 2015 г.:

„На едно и също лице, пряко или чрез предоставяне на дружества майка, дъщерни дружества или холдингови дружества могат да бъдат издадени няколко разрешения за изследване, при условие че общата територия не надвишава 10 000 кв. км.“.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 27 август 2013 г. Global Petroleum Ltd, офшорно австралийско предприятие, действащо в цял свят в сектора на въглеводородите, подава четири заявления до министерство на икономическото развитие за издаване на четири разрешения за изследване за съседни помежду си територии, разположени по крайбрежието на Пулия, всяка от които с площ малко под 750 кв.км.
- 2 Производството по издаване на разрешението към момента на настъпване на фактите се урежда от директорска наредба от 22 март 2011 г., а впоследствие от директорска наредба от 15 юли 2015 г.като двете наредби предвиждат, че след публикуване на публикуване на заявлението и приключване на етапа по преглед на евентуални заявления от други кандидати, заинтересуваното лице трябва да подаде самостоятелно искане, за да получи положителна оценка на въздействието върху околната среда ОВОС за своя проект
- 3 На 30 май 2014 г. Global Petroleum подава до министерство на околната среда и защита на територията и морето (МАТТМ) четири заявления за получаване на необходимите решения за екологична съвместимост по смисъла на членове 22 и сл. от Законодателен декрет № 152 от 3 април 2006 г. във връзка със сеизмологични проучвания в съответните територии в две и евентуално три измерения, които да бъдат извършени чрез техниката, наречена „air gun“.

Тази техника използва генератор на компресиран въздух с високо налягане, наречен „air gun“, за да генерира сеизмични вълни, които засягат дъното, като анализират ехото, което се връща, може да се възпроизведе съпътстващата формация на скалите, които го съставят и да се установят евентуални отлагани на въглеводороди, които могат да бъдат използвани за търговски цели. Тази дейност, ако бъде осъществявана безконтролно, може да бъде вредна за морска фауна, поради което се налага оценка на въздействието върху околната среда.

- 4 С четири отделни наредби МАТТМ, съгласувано с министъра на културните ценности, културната дейност и туризма, обявява екологичната съвместимост на проектите, като уточнява, че специалната техническа комисия за проверка на въздействието върху околната среда ОВОС и СЕО е направила оценка и на кумулативното им въздействие.
- 5 В качеството си на образувание, което е призовано да участва в производството област Пулия подава жалба срещу тези наредби пред компетентния TAR (Регионален административен съд) за нарушаване на член 6, параграф 2 от Закон 9/1991, като тълкува ограничението от 750 кв.км. като отнасящо се не само до отделното разрешение, но и до отделния оператор, който следователно – според нея – не би могъл да получи разрешения за територия с по-голяма обща площ.
- 6 По отношение на всяко производство TAR (Регионален административен съд) отхвърля твърдяното заобикаляне на забраната. Закон 9/1991 нямал за цел опазване на околната среда (която се закриля в други нормативни актове), а насърчаване на рационалното използване на ресурсите от въгледороди и следователно конкуренцията между операторите от сектора. Вследствие на това отделният оператор може да получи няколко разрешителни, включително за съседни зони, при условие че всяко заявление се отнася до територия с площ до 750 кв.км. и получи всяко от разрешенията в хода на отделни производства.
- 7 Област Пулия подава четири жалби срещу решенията на първа инстанция пред Consiglio di Stato (Държавен съвет). И трите заинтересовани министерства, Министерски съвет и другата заинтересувана страна Global Petroleum се конституират в производството.

Основни доводи на жалбоподателите

- 8 Според жалбоподателя именно заявеното изискване за насърчаване на конкуренцията в сектора налагало ограничение от 750 кв.км, издаването на разрешение само на един оператор, който парадоксално в противен случай би могъл да заеме цялата морска територия, която може да се експлоатира, за собствената си дейност.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Consiglio di Stato (Държавен съвет) изразява съмнения в тълкуването, възприето от TAR (Регионален административен съд) и отправя до Съда на ЕС въпроса за съвместимостта на националното законодателство с Директива 94/22/ЕО, по-специално член 4.
- 10 Запитващата юрисдикция посочва, че според нея на принципно равнище Директива 94/22/ЕО следва да се тълкува в смисъл, че насърчава

конкуренцията в сектора (съображения 5). По-специално, целта ѝ е да насърчи „пазарна конкуренция“, т.е. основана на едновременното присъствие на по-голям брой оператори в конкуренция помежду им, а не просто конкуренция „за пазара“, в който се извършва подбор с конкурентни механизми на субекта, който впоследствие ще управлява определен пазар, схващан в широк смисъл в условия на формален монопол и монопол по същество (съображение 8), за да се избегнат ситуации на неефективност (член 4). Действително, възлагането с конкурентни механизми между няколко кандидати за определена икономическа ценност позволява съществуването на конкуренция при надпреварата за тази ценност (член 3, параграф 2), но не казва нищо по отношение на характеристиките на крайния резултат, който би могъл на свой ред да бъде положение на конкуренция, но и на монопол, ако икономическата ценност, която е обект на възлагане, е единствената налична от този вид.

- 11 Въвеждането на директивата в националния правен ред с изменение на член 6 от Закон 9/1991 чрез Законодателен декрет 625/1996 обаче не би било в съответствие със самата директива, тълкувана по този начин.
- 12 Всъщност член 6, изменен предвижда максимален обхват – както и срок – за издаване на отделно разрешение за изследване. Той обаче не забранява изрично и следователно според запитващата юрисдикция разрешава издаването на един и същ субект на няколко разрешения, всяко от които за територия, отговаряща на максимално разрешената, при условие че това, както в разглеждания случай се случи в хода на също толкова административни производства.
- 13 В този смисъл е налице преди всичко буквален и логичен довод: при отсъствие на законова уредба всичко, което не е забранено, е разрешено.
- 14 В същия смисъл е налице историко-систематичен довод, тъй като националното законодателство в областта на въглеводородите, предшестващо Директива 94/22/ЕО, като се започне със Закон № 6/1957 и се стигне до първоначалния текст на член 6 от Закон 9/1991, винаги е предвиждало две отделни ограничения: първото относно максималния обхват на отделното разрешение (първоначално 50 000 хектара, а впоследствие 70 000, накрая 100 000), а второто относно общия максимален обхват на разрешенията, които могат да бъдат издавани на един и същи субект (от 300 000 хектара за цялата територия на държавата и 150 хиляди хектара в една и съща област до един милион хектара за няколко разрешителни, издадени на един и същ субект, различен Ente nazionale idrocarburi (Национален орган за въглеводороди) с изрична забрана на разрешения за съдени територии).

При това положение според запитващата юрисдикция е очевидно, че след премахването на споменаването на ограниченията за оператор в новата уредба трябва да се разбира като отмяна на тези ограничения като крайният

резултат от това е в противоречие с целта за конкуренция, наложена от Директива 94/22/ЕО.

- 15 Този извод не се променя дори ако се вземе предвид тавана от 10 000 кв. км. на оператор, който всъщност е предвиден в Директорски наредби от 22 март 2011 г. и 15 юли 2015 г. Посоченото ограничение всъщност се равнява на над тринадесет пъти единичния максимален обхват и следователно препятства целта на конкуренцията в изложения от запитващата юрисдикция смисъл.
- 16 Поставеният въпрос е релевантен с оглед на постановяването на решение по главното производство. Всъщност, ако тълкуването на запитващата юрисдикция е правилно и член 6, изменен със Закон 9/1991 бъде обявен за противоречащ на Директива 94/22/ЕО, доколкото допуска издаването на един и същ субект на няколко разрешения за изследване за територия, която общо надвишава 750 кв.км., биха се оказали незаконосъобразни издадените разрешения на Global Petroleum, тъй като се отнасят до проекти, които не могат да бъдат разрешавани, както и обжалваните наредби ОВОС.