

Predmet C-110/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

27. veljače 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. siječnja 2020.

Žalitelj:

Regione Puglia

Druge stranke u žalbenom postupku:Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare i
dr.**Predmet glavnog postupka**

Žalbe radi ukidanja četiriju presuda Tribunalea Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija, u daljnjem tekstu: TAR) kojima se potvrđuje zakonitost četiriju ministarskih odluka kojima je utvrđena usklađenost s okolišem četiriju projekata seizmičkih ispitivanja koje je podnijelo jedno poduzeće za istraživanje ugljikovodika, a koji će se provoditi u susjednim morskim područjima.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodno pitanje

Treba li Direktivu 94/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog

opisanog, kojim se, s jedne strane, područje određene veličine utvrđuje najboljim mogućim u svrhu davanja odobrenja za istraživanje ugljikovodika te se ono dodjeljuje na određeno vrijeme (u predmetnom slučaju područje od 750 četvornih kilometara na šest godina), a s druge se strane omogućuje prekoračivanje tih ograničenja davanjem više dozvola za istraživanje povezanih s istim subjektom, pod uvjetom da su izdane u zasebnim upravnim postupcima?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 94/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o uvjetima za izdavanje i korištenje odobrenja za prospekciju, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika: uvodne izjave 5., 6. i 8. te članak 3. stavak 2. i članak 4.

Navedene ključne nacionalne odredbe

Članak 6. Legge 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi (Zakon br. 9 od 9. siječnja 1991. o odobrenju za istraživanje ugljikovodika), kako je izmijenjen Decretom legislativo 25 novembre 1996, n. 625, di recepimento della direttiva 94/22/CE (Zakonodavna uredba br. 625 od 25. studenoga 1996. kojom se prenosi Direktiva 94/22/EZ):

„1. Odobrenje za istraživanje dodjeljuje se odlukom ministra industrije, trgovine i obrtništva nakon savjetovanja s Tehničkim odborom za ugljikovodike i geotermalnu energiju te regijom ili autonomnom pokrajinom Trento ili Bolzano koja je mjesno nadležna, uz suglasnost ministra zaštite okoliša i ministra za trgovačku mornaricu u slučaju njihove nadležnosti [...].

2. Područje za koje se izdaje odobrenje za istraživanje mora omogućavati racionalan razvoj istraživačkog programa i ni u kojem slučaju ne može prekoračiti površinu od 750 četvornih kilometara; područje za koje se izdaje odobrenje može obuhvaćati susjedna kopnena i morska područja.

3. Ako ministar industrije, trgovine i obrtništva ocijeni da područje za koje se traži odobrenje nije dovoljne veličine i nema racionalnu konfiguraciju s obzirom na najbolje moguće svrhe istraživanja, ima pravo da ne odobri istraživanje sve dok ne bude moguće spajanje tog područja sa susjednim područjima.

4. Trajanje odobrenja je šest godina.

5. Nositelj odobrenja ima pravo na dva uzastopna produljenja od po tri godine ako je ispunio obveze koje proizlaze iz tog odobrenja.

6. Nositelju odobrenja može se odobriti dodatno produljenje ako su [...] radovi još uvijek u tijeku [...] zbog razloga koji se ne mogu pripisati njegovu nedjelovanju, nemaru ili propustu. [...]”

Članak 9. stavak 1. Odluke direktora od 22. ožujka 2011. i istovjetan članak 14. stavak 1. Odluke direktora od 15. srpnja 2015.:

„Više odobrenja za istraživanje ili isključivih koncesija u fazi istraživanja mogu se dodijeliti istom subjektu, izravno ili izdavanjem matičnim društvima, društvima kćerima ili članovima iste skupine društava, pod uvjetom da ukupna površina ne prekoračuje 10 000 km².”

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Global Petroleum Ltd, australsko *off-shore* poduzeće koje diljem svijeta posluje u sektoru ugljikovodika, podnijelo je 27. srpnja 2013. četiri zahtijeva Ministertu per lo Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) radi pribavljanja jednakog broja odobrenja za istraživanje u susjednim područjima koja se nalaze na pučini uz obalu Apulije, a svaka od njih imala je površinu nešto manju od 750 četvornih kilometara.
- 2 Postupak izdavanja odobrenja bio je u vrijeme nastanka činjenica uređen Odlukom direktora od 22. ožujka 2011. i zatim Odlukom direktora od 15. srpnja 2015., a objema se propisivalo da zainteresirani poduzetnik mora nakon objave prijave i iscrpljivanja faze ispitivanja eventualnih prijava ostalih natjecatelja samostalno podnijeti zahtjev radi pribavljanja pozitivne procjene utjecaja njegova projekta na okoliš.
- 3 Društvo Global Petroleum tako je 30. svibnja 2014. podnijelo Ministertu dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo okoliša, zaštite prirodnih resursa i mora, Italija) četiri zahtijeva radi pribavljanja odluka o usklađenosti s okolišem u skladu s člankom 22. i sljedećim člancima Decreta legislativo n. 152 (Zakonodavna uredba br. 152) od 3. travnja 2006., vezano za dvodimenzionalna i eventualno trodimenzionalna seizmička ispitivanja koja se na dotičnim područjima trebaju provesti takozvanom tehnikom „air gun”.

Ta tehnika uključuje upotrebu generatora jako stlačenog zraka, nazvanog *air gun*, za stvaranje seizmičkih valova koji udaraju u morsko dno; analizom povratne jeke može se rekonstruirati konformacija stijena koje ga čine i utvrditi eventualne naslage ugljikovodika koje je moguće komercijalno iskorištavati. Ako se obavlja bez nadzora, ta aktivnost može biti štetna za morsku faunu, zbog čega je potrebna procjena utjecaja na okoliš.

- 4 Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo okoliša, zaštite prirodnih resursa i mora) je uz suglasnost ministra kulture, kulturne baštine i turizma četirima zasebnim odlukama utvrdilo usklađenost projekata s okolišem navodeći da je posebna tehnička komisija za procjenu utjecaja na okoliš i stratešku procjenu utjecaja na okoliš također ocijenila njihov kumulativni učinak.

- 5 Regione Puglia (Regija Apulija, Italija) je, kao tijelo pozvano da sudjeluje u postupku, osporila te odluke zasebnim tužbama pred TAR-om nadležnim za povredu članka 6. stavka 2. Zakona 9/1991, tumačeći da se ograničenje od 750 četvornih kilometara ne odnosi isključivo na pojedinačno odobrenje, nego i na pojedinačnog gospodarskog subjekta, koji stoga nije mogao prema njezinu mišljenju pribaviti odobrenja za područje veće ukupne površine.
- 6 TAR je u svakom postupku isključio navodno zaobilaženje te zabrane. Smatra da se Zakonom 9/1991 ne želi zaštititi okoliš (zaštićen drugim zakonskim odredbama), nego poticati racionalno iskorištavanje resursa ugljikovodika a time i tržišno natjecanje među gospodarskim subjektima na tom području. Stoga bi pojedinačni gospodarski subjekt mogao prema njegovu mišljenju pribaviti više odobrenja i za susjedna područja, pod uvjetom da svaki zahtjev podnese za područje manje od 750 četvornih kilometara i pribavi svako odobrenje u zasebnom postupku.
- 7 Regione Puglia je protiv prvostupanjskih presuda podnijela žalbe Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija). Sva tri spomenuta ministarstva, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) i zainteresirano društvo Global Petroleum upustili su se u spor.

Bitni žaliteljevi argumenti

- 8 Žalitelj smatra da upravo navedena potreba za poticanjem tržišnog natjecanja na tom području nalaže da se najveća dopuštena veličina područja za koje se može izdati odobrenje pojedinačnom gospodarskom subjektu ograniči na 750 četvornih kilometara jer u protivnom bi on, paradoksalno, svojom aktivnošću mogao zauzeti čitavo more koje se može iskorištavati.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Consiglio di Stato (Državno vijeće) dvoji u pogledu tumačenja TAR-a i upućuje Sudu pitanje o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s Direktivom 94/22/EZ, posebice s njezinim člankom 4.
- 10 Ovo vijeće prije svega navodi da Direktivu 94/22/EZ treba prema njegovu mišljenju u načelu tumačiti u smislu poticanja tržišnog natjecanja u ovom području (uvodna izjava 5.). Konkretno, njome se želi poticati „tržišno” natjecanje odnosno ono koje se temelji na postojanju većeg broja gospodarskih subjekata koji se natječu jedni s drugima, a ne na pukom natjecanju „za tržište”, u kojem se na temelju tržišnih mehanizama odabire onaj koji će zatim upravljati određenim tržištem u širem smislu u uvjetima formalnog ili suštinskog monopola (uvodna izjava 8.), a sve kako bi se izbjegle neučinkovitosti (članak 4.). Dodjelom određenog gospodarskog dobra na temelju natjecateljskog mehanizma među više natjecatelja zapravo se omogućuje tržišno natjecanje među zainteresiranim stranama (članak 3. stavak 2.), ali time se ne utječe na konačni rezultat, koji bi

opet mogao biti natjecanje, ali i monopol ako se dodjeljuje jedino dostupno gospodarsko dobro.

- 11 Dakle, prenošenje Direktive u nacionalni poredak uz izmjenu članka 6. Zakona 9/1991 Zakonodavnom uredbom 625/1996, ne bi bilo u skladu s tako protumačenom Direktivom.
- 12 Naime, izmijenjenim člankom 6. predviđena je za izdavanje pojedinačnog odobrenja za istraživanje, najveća dopuštena veličina područja kao i trajanje odobrenja; međutim, njime se izričito ne zabranjuje, već se prema mišljenju ovog vijeća dozvoljava izdavanje više odobrenja istom subjektu, svako za područje koje odgovara najvećem dopuštenom, pod uvjetom da je, kao u predmetnom slučaju, do njega došlo u jednakom broju upravnih postupaka.
- 13 U tom smislu postoji prije svega doslovan i logičan argument: ako zakon o određenom pitanju ništa ne govori, ono što nije zabranjeno mora se smatrati dopuštenim.
- 14 U istom smislu postoji i povijesno-sustavni argument s obzirom na to da su se nacionalnim zakonodavstvom o ugljikovodicima koje prethodi Direktivi 94/22/EZ, počevši od Zakona br. 6/1957 pa sve do izvornog teksta članka 6. Zakona 9/1991, uvijek utvrđivale dvije različite granice – prva koja se odnosi na najveću dopuštenu veličinu područja za koje se daje pojedinačno odobrenje (50 000 hektara, zatim 70 000 i konačno 100 000), te druga koja se odnosi na najveću dopuštenu ukupnu veličinu područja za koje se može dati odobrenje jednom subjektu (od 300 000 hektara u čitavoj državi i 150 000 hektara u istoj regiji do 1 000 000 hektara za više odobrenja izdanih pojedinačnom subjektu izuzev Nacionalnog tijela za ugljikovodike, s izričitom zabranom u pogledu odobrenja za susjedna područja).

Stoga je prema mišljenju ovog vijeća jasno da uklanjanje upućivanja na ograničenja za gospodarskog subjekta treba shvatiti kao njihovo ukidanje, što dovodi do konačnog rezultata suprotnog cilju tržišnog natjecanja, koji se pak nalaže Direktivom 94/22/EZ.

- 15 Taj se zaključak ne bi promijenio ni s obzirom na gornju granicu od 10 000 četvornih kilometara po gospodarskom subjektu, što je zapravo predviđeno odlukama direktora od 22. ožujka 2011. i od 15. srpnja 2015. Naime, to je ograničenje više od trinaest puta veće od pojedinačne najveće dopuštene veličine područja i stoga se njime u svakom slučaju ugrožava cilj tržišnog natjecanja u smislu koji je ovo vijeće utvrdilo.
- 16 Postavljeno pitanje relevantno je za donošenje odluke u glavnom postupku. Naime, ako je tumačenje ovog vijeća pravilno te se izmijenjeni članak 6. Zakona 9/1991 utvrdi protivnim Direktivi 94/22/EZ u dijelu u kojem se njime omogućuje izdavanje više odobrenja istom subjektu za istraživanje područja koje je ukupno veće od 750 četvornih kilometara, odobrenja izdana društvu Global Petroleum bila

bi nezakonita jer se odnose na projekte za koje se ne mogu izdati odobrenja, a isto bi vrijedilo i za osporene odluke o procjeni utjecaja na okoliš.

RADNI DOKUMENT