

C-110/20. sz. ügy

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata 98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás

A benyújtás napja:

2020. február 27.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. január 23.

Fellebbező:

Regione Puglia

Ellenérdekű felek a fellebbezési eljárásban:

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare és társai

Az alapeljárás tárgya

Az egyazon szénhidrogén-kutató társaság által benyújtott, egymással szomszédos tengeri területeken folytatandó kutatásra vonatkozó négy szeizmikus kutatási terv környezetvédelmi megfelelőségét megállapító négy miniszteri rendelet jogszerűségét megállapító, a TAR Lazio (Lazio tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) által hozott négy ítélet hatályon kívül helyezése iránt előterjesztett fellebbezések.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni az 1994. május 30-i 94/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet, hogy azzal ellentétes a leírthoz hasonló azon nemzeti szabályozás, amely egyrészt a szénhidrogének kutatására vonatkozó engedély megadása szempontjából egy meghatározott kiterjedésű, határozott időre koncesszióba adott területet – a jelen ügyben egy 750 km² kiterjedésű, hat évre koncesszióba adott területet – határoz meg optimálisként, és másrészt lehetővé teszi, hogy több egyidejű kutatási engedély ugyanazon jogalany részére történő megadásával átlépjék e korlátot, feltéve hogy azokat elkülönült közigazgatási eljárásokban adták meg?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről szóló, 1994. május 30-i 94/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv: ötödik, hatodik és nyolcadik preambulumbekzdés, a 3. cikk (2) és (4) bekezdése.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A D.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, di recepimento della direttiva 94/22/CE (a 94/22/EK irányelv átültetéséről szóló, 1996. november 25-i 625. sz. törvényerejű rendelet) által módosított L. 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi (a szénhidrogének kutatására vonatkozó engedélyekről szóló, 1991. január 9-i 9. sz. törvény) 6. cikke:

„(1) A Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ipari, kereskedelmi és kézműipari miniszter) a Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia (a szénhidrogénekkel és geotermikus energiával foglalkozó szakmai bizottság), valamint a területileg érintett tartományok, illetve Trento vagy Bolzano autonóm megyék véleményének kikérését követően, a hatáskörüket érintő körben a Ministro dell'ambiente (környezetvédelemért felelős miniszter) és a Ministro della Marina (tengerügyi miniszter) egyetértésével hozott rendeletben adja meg a kutatási engedélyt.

(2) A kutatási engedéllyel érintett területnek lehetővé kell tennie a kutatási terv észszerű megvalósítását, ugyanakkor a terület kiterjedése semmiképpen sem haladhatja meg a 750 km²-t; az engedéllyel érintett terület magában foglalhat szomszédos szárazföldi és tengeri területeket.

(3) Amennyiben az ipari, kereskedelmi és kézműipari miniszter úgy ítéli meg, hogy a kérelemmel érintett terület a kutatás optimális céljait figyelembe véve nem rendelkezik elegendő kiterjedéssel és észszerű elrendezéssel, dönthet úgy, hogy addig nem adja meg a kutatási engedélyt, amíg a területnek a szomszédos területekkel való összevonására nincs lehetőség.

- (4) Az engedély érvényességének időtartama hat év.
- (5) Ha a jogosult teljesítette az engedélyből eredő kötelezettségeit, engedélyének érvényessége két alkalommal további három-három évvel meghosszabbítható.
- (6) További meghosszabbítás engedélyezhető a jogosult részére [...], amennyiben a munkák olyan okból vannak még folyamatban [...], amely nem a mulasztására, neki felróható okra vagy szakszerűtlen eljárására vezethető vissza. [...]"

A D.D. 22 marzo 2011 (2011. március 22-i főigazgatói rendelet) 9. cikkének (1) bekezdése, valamint a D.D. 15 luglio 2015 (2015. július 15-i főigazgatói rendelet) ezzel megegyező 14. cikkének (1) bekezdése:

„Ugyanazon kérelmező részére közvetlenül vagy az irányító, az irányított vagy az ugyanazon vállalkozáscsoportba tartozó más jogalany részére történő odaitélés útján közvetetten több kutatási engedély vagy kutatási szakaszban lévő egységes koncessziós jogosultság adható, feltéve hogy a teljes terület nem haladja meg a 10 000 km²-t.”

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A Global Petroleum Ltd., az *offshore* [tengeri] szénhidrogénfeltárás ágazatában világszerte tevékenységet folytató ausztrál vállalkozás 2013. augusztus 27-én négy kérelmet nyújtott be a Ministero per lo Sviluppo economico-hoz (gazdasági fejlesztési minisztérium), hogy négy kutatási engedélyt szerezzen a pugliai tengerpart mentén elhelyezkedő, egymással szomszédos part menti területekre vonatkozóan, amelyek mindegyike kevéssel 750 km² alatti területű.
- 2 A tényállás idején a 2011. március 22-i főigazgatói rendelet, majd ezt követően a 2015. július 15-i főigazgatói rendelet szabályozta az engedélyek kiadására irányuló eljárást, amely rendeletek előírták, hogy a kérelem közzétételét és az esetleges többi jelentkező kérelmének vizsgálatára irányuló eljárás lezárását követően a kérelmező köteles külön kérelmet benyújtani a projektjére vonatkozó, kedvező kimenetelű környezeti hatásvizsgálat (KHV) lefolytatása érdekében.
- 3 A Global Petroleum ezért 2014. május 30-án négy kérelmet nyújtott be a Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Maré-hoz (környezet-, terület- és tengervédelmi minisztérium; a továbbiakban: MATTM), hogy a d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (a 2006. április 3-i 152. sz. törvényerejű rendelet) 22. és azt követő cikkei értelmében megszerezze a környezeti megfelelőségről szóló szükséges határozatokat az úgynevezett „*air gun*” technológia alapján az érintett területeken lefolytatandó, két és esetlegesen háromdimenziós szeizmikus vizsgálatokra vonatkozóan.

E technológia az „air gun” néven ismert, magasnyomású sűrített levegő generátort alkalmazza annak érdekében, hogy tengerfenéket érő szeizmikus hullámokat idézzon elő; a visszatérő hanghullámok kielemezésével meghatározható az azt alkotó kőzetek felépítése és a kereskedelmileg kiaknázható szénhidrogének esetleges készleteinek nagysága. Az ellenőrzés nélkül végzett tevékenység károkat okozhat a tengeri élővilág számára, ezért környezeti hatásvizsgálat szükséges.

- 4 A MATTM a Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (a kulturális javakért és tevékenységekért, valamint a turizmusért felelős minisztérium) egyetértésével hozott négy külön rendeletben megállapította a kutatási tervek környezetvédelmi megfelelőségét, és kiemelte, hogy a környezeti hatásvizsgálatot és a stratégiai környezeti hatásvizsgálatot lefolytató szakmai bizottság a tervek együttes hatását is értékelte.
- 5 A Regione Puglia (Puglia tartomány) az eljárásba bevont szervként külön keresetekkel megtámadta e rendeleteket az illetékes TAR (tartományi közigazgatási bíróság) előtt az 1991/9. sz. törvény 6. cikke (2) bekezdésének megsértésére hivatkozva, mivel úgy értelmezte a 750 km²-es korlátot, hogy azt nem csak engedélyenként, hanem piaci szereplőként is kell érteni, és így véleménye szerint a kérelmező nem kaphatott volna engedélyeket az összességében nagyobb kiterjedésű területre vonatkozóan.
- 6 A TAR (tartományi közigazgatási bíróság) minden eljárásban elutasította azt az állítást, hogy a tilalmat megkerülték. A 9/1991. sz. törvény célja nem a környezet védelme (amelyre más jogszabályi rendelkezések irányulnak), hanem a szénhidrogén-készletek észszerű kiaknázásának és ezáltal az ágazati szereplők közötti versenynek az előmozdítása. Következésképpen az egyes piaci szereplők bizony több engedélyt is szerezhetnek, akár egymással szomszédos területekre vonatkozóan is, feltéve hogy minden egyes kérelem 750 km²-nél kisebb kiterjedésű területre vonatkozik, és külön eljárásokban szerzik meg az engedélyeket.
- 7 Az elsőfokú ítéletekkel szemben a Regione Puglia (Puglia tartomány) fellebbezéseket terjesztett a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) elé. Mindhárom érintett minisztérium, valamint a Presidenza del Consiglio dei Ministri (a minisztertanács elnöksége) ellenérdekű félként a Global Petroleum is belépett az eljárásba.

A fellebbező alapvető érvei

- 8 A fellebbező szerint éppen az ágazatbeli verseny előmozdításának igénye teszi szükségessé, hogy az egyazon piaci szereplő részére kiadható engedélyekkel érintett terület maximális kiterjedését 750 km²-re korlátozzák, mert egyébként a piaci szereplő paradox módon elfoglalhatná tevékenységével a hasznosítható tenger teljes területét.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 9 A Consiglio di Stato-ban (államtanács) kétségek merültek fel a TAR (tartományi közigazgatási bíróság) által alkalmazott értelmezés helytállóságát illetően, és a Bíróság elé terjeszti az arra irányuló kérdést, hogy a nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a 94/22/EK irányelvvel, különösen annak 4. cikkével.
- 10 Az eljáró bírósági tanács előrebocsátja, hogy álláspontja szerint a 94/22/EK irányelvet – főszabály szerint – úgy kell értelmezni, hogy annak elő kell mozdítania az ágazatbeli versenyt (az ötödik preambulumbekkezdés). Különösen a „piaci”, vagyis a legtöbb egymással versengő piaci szereplő együttes jelenlétén alapuló versenyt és nem az olyan egyszerű, „piacra” vonatkozó versenyt kívánja előmozdítani, amelyben a versenymechanizmusok révén kerülnek kiválasztásra azok a szereplők, amelyek majd egy bizonyos, tág értelemben vett piacot kezelnek a formális vagy tényleges monopólium körülményei között (nyolcadik preambulumbekkezdés), és elkerülve a nem hatékony működést (4. cikk). Valamely gazdasági eszköznek az érdekelt jogalanyok részére versenymechanizmusok alapján történő odaítélése ugyan lehetővé teszi a versenyt az eljárás során (a 3. cikk (2) bekezdése), de semmit nem tartalmaz azon végső eredmény jellemzőire vonatkozóan, amely viszont lehet versenyhelyzet, de akár monopolhelyzet is, ha az odaítélés tárgyát képező gazdasági eszköz az egyetlen elérhető az adott típusból.
- 11 Márpedig az irányelvnek a nemzeti jogrendszerben a 9/1991. sz. törvény 6. cikkének a 625/1996. sz. törvényerejű rendelettel történő módosításával megvalósított átültetése nincs összhangban az így értelmezett irányelvvel.
- 12 A módosított 6. cikk ugyanis az egyes kutatási engedélyek kiadása tekintetében az időtartamon túl maximális területi korlátot írt elő, de nem tiltja kifejezetten, és ezért az eljáró bírósági tanács álláspontja szerint lehetővé teszi, hogy ugyanazon kérelmező részére több engedélyt adjanak ki, amelyek mindegyike a felső határnak megfelelő méretű területre vonatkozik, feltéve hogy – a jelen üggyhöz hasonlóan – külön-külön közigazgatási eljárások előzik meg azokat.
- 13 Ezen értelmezés mellett elsősorban egy nyelvtani és logikai érv szól: a törvény kifejezett rendelkezése hiányában megengedettnek kell tekinteni mindazt, ami nem tiltott.
- 14 Ugyanezt az értelmezést támasztja alá egy történeti–rendszer-tani érv is, mivel a szénhidrogénekre vonatkozó, a 94/22/EK irányelvet megelőző nemzeti szabályozás a legkevesebb n. 6/1957-től (6/1957. sz. törvény) kezdve a 9/1991. sz. törvény 6. cikkének eredeti szövegéig mindig két jól megkülönböztethető korlátot állapított meg, amelyek közül az egyik az egyes engedélyekkel érintett terület maximális kiterjedésére vonatkozik (először 50 000 hektár, azután 70 000 hektár, végül 100 000 hektár), a másik pedig az egy kérelmező részére kiadható engedélyekkel érintett területek maximális teljes kiterjedésére vonatkozik (országosan 300 000 és tartományonként 150 000 hektár kezdetben, végül

legfeljebb egymillió hektár a valamely kérelmező részére kiállított több engedély esetén, a nemzeti szénhidrogén hatóság kivételével, a szomszédos területekre vonatkozó engedélyek kifejezett tilalmával).

Az eljáró bírósági tanács álláspontja szerint tehát nyilvánvaló, hogy a piaci szereplőnként értelmezett korlátoknak az új szabályozásból való elhagyását úgy kell értelmezni, hogy maguk a korlátok szűnnek meg, ez ugyanakkor végeredményben ellentétes a versenyre vonatkozóan a 94/22/EK irányelv által elérni kívánt céllal.

- 15 Ezen a következtetésen a 2011. március 22-i és a 2015. július 15-i főigazgatói rendelet által ténylegesen előírt, piaci szereplőnkénti 10 000 km²-es felső korlát figyelembevétele sem változtat. A hivatkozott korlát ugyanis az egyenként vett maximális kiterjedés több mint tizenháromszorosának felel meg, és így mindenképpen alkalmas arra, hogy megghiúsítsa az eljáró bírósági tanács által meghatározott értelemben vett, versenyre irányuló célkitűzést.
- 16 Az előterjesztett kérdés jelentőséggel bír az alapeljárásban való döntéshozatal szempontjából. Ha ugyanis az eljáró bírósági tanács értelmezése helytálló, és a Bíróság megállapítja, hogy a 9/1991. sz. törvény módosított 6. cikke ellentétes a 94/22/EK irányelvvel, amennyiben lehetővé teszi, hogy ugyanazon kérelmező részére több kutatási engedélyt adjanak ki egy összességében 750 km²-nél nagyobb területre vonatkozóan, akkor a Global Petroleum részére kiadott engedélyk, valamint a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó, megtámadott rendeletek jogellenesek, mivel nem engedélyezhető tervekhez tartoznak.