

**Byla C-110/20**

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį**

**Gavimo data:**

2020 m. vasario 27 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Consiglio di Stato* (Italija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2020 m. sausio 23 d.

**Apeliantas:**

*Regione Puglia*

**Kitos apeliacinio proceso šalys:**

*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*  
ir kt.

---

**Pagrindinės bylos dalykas**

Apeliaciniai skundai dėl keturių *TAR Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) sprendimų, kuriais pripažinti teisėtais keturi ministro įsakymai keturis vienos naftos ir dujų tyrimų bendrovės pateiktus greta esančiose jūrų vietovėse vykdytinus seisminio tyrimo projektus pripažinti suderinamais su aplinkosaugos reikalavimais, panaikinimo.

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas**

Sąjungos teisės išaiškinimas pagal SESV 267 straipsnį.

## **Prejudicinis klausimas**

Ar 1994 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/22/EB turi būti aiškinama taip, kad pagal ją draudžiamos nurodytos nacionalinės teisės nuostatos, kuriose, pirma, nustatoma, kad leidimas tirti angliavandenilius išduodamas dėl apibrėžto optimalaus ploto vietovės ir nustatytam laikotarpiui – šiuo atveju dėl 750 kvadratinų kilometrų ploto vietovės šešeriems metams, tačiau, antra, leidžiama viršyti nustatytus apribojimus nurodant, kad tam pačiam subjektui gali būti išduodami keli leidimai tirti greta esančiose vietovėse, jei jie išduodami pasibaigus atskiroms administracinėms procedūroms?

## **Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos**

1994 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 94/22/EB dėl leidimų žvalgyti, tirti ir išgauti angliavandenilius išdavimo ir naudojimosi jais sąlygų 5, 6 ir 8 konstatuojamosios dalys, 3 straipsnio 2 dalis ir 4 straipsnis.

## **Nurodomos pagrindinės nacionalinės teisės nuostatos**

1996 m. lapkričio 25 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 625, kuriuo į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva 94/22/EB, iš dalies pakeistas 1991 m. sausio 9 d. Įstatymo Nr. 9 6 straipsnis dėl leidimo tirti angliavandenilius:

„1. Leidimas tirti išduodamas pramonės, prekybos ir amatų ministro įsakymu po konsultacijų su Techniniu angliavandenilių ir geotermijos komitetu ir atitinkamu regionu arba Trento ar Bolcano autonimine provincija bendradarbiaujant su aplinkos ministru ir prekybinės laivybos ministru pagal jų kompetencijos sritis <...>.

2. Vietovė, dėl kurios išduodamas leidimas tirti, turi būti tokio ploto, kad būtų galima užtikrinti racionalų tyrimo programos vykdymą, tačiau ji negali viršyti 750 kvadratinų kilometrų ploto; ši vietovė gali apimti gretimas sausumos ir jūros zonas.

3. Pramonės, prekybos ir amatų ministras, įvertinęs, kad atsižvelgiant į tyrimo tikslus vietovė, dėl kurios prašoma išduoti leidimą, nėra pakankamo ploto ir tinkamos konfigūracijos, gali neišduoti leidimo tirti, išskyrus atvejus, kai tą vietovę galima sujungti su besiribojančiomis vietovėmis.

4. Leidimas išduodamas šešeriems metams.

5. Leidimo turėtojas turi teisę, kad leidimo galiojimas būtų pratęstas dar du kartus trejiems metams, jei jis vykdė savo įsipareigojimus pagal leidimą.

6. Leidimo turėtojas gali prašyti, kad leidimas būtų pratęstas dar kartą, kai <...> vykdomi darbai neužbaigti <...> dėl priežasčių, nesusijusių su jo neveikimu, aplaidumu ar negebėjimu atlikti darbų. <...>“.

2011 m. kovo 22 d. Direktorius įsakymo 9 straipsnio 1 dalis ir jai identiška 2015 m. liepos 15 d. Direktorius įsakymo 14 straipsnio 1 dalis:

„Vykstant tyrimams tam pačiam subjektui tiesiogiai arba jį patronuojančiajai įmonei, patronuojamajai įmonei ar kitiems tai pačiai įmonių grupei priklausantiems subjektams gali būti išduoti keli leidimai tirti arba atskiri leidimai, jei bendras plotas neviršija 10 000 km<sup>2</sup>“.

### Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso aprašymas

- 1 2013 m. rugpjūčio 27 d. visame pasaulyje naftos ir dujų veiklą jūroje vykdanči Australijos bendrovė *Global Petroleum Ltd* pateikė *Ministero per lo Sviluppo economico* (Ekonominės plėtros ministerija) keturias paraiškas išduoti leidimus tirti prie Apulijos krantų greta esančiose vietovėse, kurių kiekvienos atskirai plotas sudarė šiek tiek mažiau nei 750 kvadratinių kilometrų.
- 2 Faktinių aplinkybių atsiradimo momentu leidimo išdavimo tvarka buvo reglamentuojama 2011 m. kovo 22 d. Direktorius įsakymu, o vėliau – 2015 m. liepos 15 d. Direktorius įsakymu, kuriuose buvo numatyta, kad suinteresuotasis subjektas paskelbus kvietimą teikti paraiškas ir pasibaigus kitų paraiškas pateikusių asmenų paraiškų nagrinėjimo etapui turi savarankiškai pateikti prašymą, kad būtų atliktas jo projekto poveikio aplinkai vertinimas (PAV).
- 3 2014 m. gegužės 30 d. *Global Petroleum* pateikė *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* (Aplinkos, gamtinių išteklių ir jūros apsaugos ministerija; toliau – MATTM) keturis prašymus, kad pagal 2006 m. balandžio 3 d. Įstatyminio dekreto Nr. 152/22 ir paskesnius straipsnius būtų priimti reikalingi sprendimai dėl atitikties aplinkosaugos reikalavimams, kurie susiję su atitinkamose vietovėse vykdytiniais 2D, o prireikus – 3D, seisminiais tyrimais taikant vadinamąjį „air gun“ metodą.  
  
Taikant šį metodą naudojamas aukšto slėgio oro generatorius, vadinamas *air gun*, kuriuo generuojamos į jūros dugną atsitrenkiančios seisminės bangos; analizuojant grįžtantį aidą galima atkurti jį sudarančių uolienu struktūrą ir nustatyti tinkamus naudoti komercijai angliavandenilių telkinius. Jei nevykdoma šios veiklos kontrolė, gali būti pakenkta jūrų faunai, todėl reikia atlikti aplinkos vertinimą.
- 4 Bendradarbiaudama su *Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo* (Kultūros vertybių, kultūrinės veiklos ir turizmo ministras), MATTM priėmė keturis atskirus įsakymus, kuriais projektus pripažino suderinamais su aplinkosaugos reikalavimais, nurodydama, kad Techninė komisija, paskirta atlikti poveikio aplinkai vertinimą (PAV) ir strateginį aplinkos vertinimą (SAV), įvertino taip pat ir šių projektų bendrą poveikį.
- 5 Procedūroje dalyvaujantis Apulijos regionas šiuos įsakymus apskundė jurisdikciją turinčiam regiono administraciniam teismui, pateikdamas keturis atskirus skundus dėl Įstatymo 9/1991 6 straipsnio 2 dalies pažeidimo, juose tvirtino, kad

750 kvadratinų kilometrų apribojimas taikomas ne tik vienam leidimui, bet ir vienam veiklos vykdytojui, todėl, jo nuomone, negalėjo būti išduoti leidimai dėl vietovės, kurios bendras plotas yra didesnis nei nurodytasis.

- 6 Visose keturiose bylose regiono administracinis teismas atmetė argumentus, kad buvo bandyta apeiti draudimą. Jis nurodė, kad Įstatymas 9/1991 skirtas ne aplinkos apsaugai (tam tikslui yra skirti kiti teisės aktai), bet racionalaus angliavandenilių išteklių naudojimo ir šios veiklos vykdytojų konkurencijos skatinimui. Taigi vienam veiklos vykdytojui galėtų būti išduodami keli leidimai, įskaitant leidimus veiklai greta esančiose vietovėse, jei jis pateiktų atskiras paraiškas dėl mažesnio nei 750 kvadratinų kilometrų ploto ir pasibaigus atskiroms procedūroms jam būtų išduoti leidimai.
- 7 Dėl pirmosios instancijos teismo sprendimų Apulijos regionas pateikė *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) apeliacinius skundus. Trys atitinkamos ministerijos, *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Ministrų tarybos pirmininko tarnyba) ir suinteresuotoji šalis *Global Petroleum* tapo proceso šalimis.

#### **Svarbiausi apelianto argumentai**

- 8 Apelianto nuomone, būtent dėl minėto poreikio skatinti konkurenciją šiame sektoriuje vienam veiklos vykdytojui išduodamų leidimų taikymas turėtų apsiriboti vietove, kurios plotas negali viršyti 750 kvadratinų kilometrų, nes kitaip jis galėtų vykdyti veiklą visame tinkamame naudoti jūros plote.

#### **Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas**

- 9 *Consiglio di Stato* abejoja teritorinio administracinio teismo pateiktu išaiškinimu, todėl Teisingumo Teismui pateikia klausimą dėl nacionalinės teisės nuostatų atitikties Direktyvai 94/22/EB ypač jos 4 straipsniui.
- 10 Šis teismas pirmiausia pažymi, kad, jo nuomone, Direktyva 94/22/EB iš esmės turi būti aiškinama kaip skatinanti konkurenciją šiame sektoriuje (5 konstatuojamoji dalis). Visų pirma, ja siekiama skatinti konkurenciją „rinkoje“, kuri grindžiama kuo didesniu tarpusavyje konkuruojančių veiklos vykdytojų skaičiumi, o ne konkurenciją „dėl rinkos“, kai taikant konkurencines priemones parenkama, kas valdys tam tikrą rinką plačiąja prasme formalaus ar faktinio monopolio sąlygomis (8 konstatuojamoji dalis), taip siekiant išvengti neproduktyvios veiklos (4 straipsnis). Iš tiesų ekonominio turto paskirstymas keliems konkurso dalyviams taikant konkurencines priemones užtikrina konkurenciją dėl šio turto (3 straipsnio 2 dalis), tačiau tai nieko nepasako apie galutinį rezultatą, kuris galėtų pasireikšti tiek konkurencijos, tiek monopolijos forma, kai paskirstomas ekonominis turtas yra vienintelis tokio pobūdžio turimas turtas.

- 11 Vis dėlto direktyvos įgyvendinimas nacionalinėje teisėje iš dalies pakeitus Įstatymo 9/1991 6 straipsnį Įstatyminiu dekretu 625/1996 neatitiktų direktyvos, jei ji būtų taip aiškinama.
- 12 Iš dalies pakeistame 6 straipsnyje numatomas vietovės ploto, dėl kurio išduodamas atskiras leidimas tirti, ir šio leidimo galiojimo trukmės apribojimas, tačiau tiesiogiai nedraudžiama, taigi, šio teismo nuomone, leidžiama, tam pačiam subjektui išduoti ir daugiau leidimų, kai atskiras leidimas išduodamas dėl maksimalaus ploto neviršijančios vietovės, jei leidimai išduodami, kaip nagrinėjamu atveju, pasibaigus atskiroms administracinėms procedūroms.
- 13 Šiuo atžvilgiu pirmiausia galima remtis pažodiniu ir loginiu aiškinimais: jei įstatyme nenumatyta, tai, kas neuždrausta, laikoma leistina.
- 14 Taip pat galima remtis istoriniu bei sisteminiu aiškinimu, nes iki Direktyvos 94/22/EB visuose angliavandenilių klausimu priimtuose nacionalinės teisės aktuose, pradedant Įstatymu Nr. 6/1957 ir baigiant Įstatymo 9/1991 6 straipsnio pirmine redakcija, buvo nustatyti du atskiri apribojimai: pirmasis susijęs su atskiram leidimui taikomu maksimalaus vietovės ploto apribojimu (pradžioje 50 000 hektarų, vėliau 70 000 hektarų, o galiausiai – 100 000 hektarų), o antrasis susijęs su vienam subjektui išduodamiems leidimams taikomu bendro vietovės ploto apribojimu (nuo 300 000 hektarų visoje valstybės teritorijoje ir 150 000 hektarų viename regione iki milijono hektarų, jei išduodami keli leidimai vienam subjektui, išskyrus Nacionalinę naftos ir dujų bendrovę, tačiau aiškiai draudžiant išduoti leidimus greta esančiose vietovėse).

Taigi, teismo manymu, akivaizdu, kad galiojančiose teisės nuostatose pašalinus nuorodą į veiklos vykdytoji taikomus apribojimus tai turi būti suprantama kaip tų apribojimų panaikinimas, o tai prieštarauja Direktyvoje 94/22/EB nustatytam tikslui skatinti konkurenciją.
- 15 Išvada nepasikeistų net ir atsižvelgiant į veiklos vykdytoji 2011 m. kovo 22 d. ir 2015 m. liepos 15 d. direktoriaus įsakymais numatytą 10 000 kvadratinų kilometrų maksimalų plotą. Šis plotas iš esmės daugiau kaip trylika kartų viršija vienam leidimui nustatytą maksimalų vietovės plotą, todėl bet kuriuo atveju nebūtų galima pasiekti tikslo skatinti konkurenciją, kaip jį aiškina šis teismas.
- 16 Atsakymas į pateiktą klausimą yra reikšmingas galutiniam sprendimui pagrindinėje byloje priimti. Tuo atveju, jei šio teismo išaiškinimas būtų teisingas, o iš dalies pakeistas Įstatymo 9/1991 6 straipsnis būtų pripažintas prieštaraujančiu Direktyvai 94/22/EB tiek, kiek jame leidžiama tam pačiam subjektui išduoti kelis leidimus tirti vietovėje, kurios bendras plotas viršija 750 kvadratinų kilometrų, *Global Petroleum* išduoti leidimai būtų neteisėti, nes jie išduoti neleistiniems projektams vykdyti, o taip pat būtų neteisėti ir ginčijami įsakymai dėl poveikio aplinkai vertinimo (PAV).