

Sprawa C-110/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

27 lutego 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

23 stycznia 2020 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Regione Puglia

Druga strona postępowania odwoławczego:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i in.

Przedmiot postępowania głównego

Odwołania mające na celu uchylenie czterech wyroków Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum), w których potwierdzono zgodność z prawem czterech zarządzeń ministerialnych stwierdzających zgodność z wymogami ochrony środowiska czterech projektów badań sejsmicznych, które miały zostać przeprowadzone na sąsiednich obszarach morskich, przedstawionych przez jedną spółkę działającą w obszarze badań węglowodorów.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytanie prejudycjalne

Czy dyrektywę 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak opisane przepisy, które z jednej strony określają jako optymalny do celów wydania zezwolenia na badanie węglowodorów obszar o danej powierzchni, przyznany na określony czas – w niniejszym przypadku obszar 750 kilometrów kwadratowych na okres sześciu lat – a z drugiej strony zezwalają na przekroczenie tych ograniczeń poprzez wydanie większej liczby zezwoleń na badanie dotyczące sąsiednich obszarów temu samemu podmiotowi, pod warunkiem że zostaną one wydane w wyniku odrębnych postępowań administracyjnych?

Przywołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa 94/22/WE Parlamentu europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów: motywy 5, 6 i 8 oraz art. 3 ust. 2 i 4.

Przywołane główne przepisy prawa krajowego

Artykuł 6 ustawy nr 9 z dnia 9 stycznia 1991 r. dotyczący zezwolenia na badanie węglowodorów, zmieniony przez decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 625 z dnia 25 listopada 1996 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 94/22/WE:

„1. Zezwolenie na badanie wydaje się w drodze decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (zarządzenia ministra przemysłu, handlu i rzemiosła), po zapoznaniu się z opinią Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia (komitetu technicznego ds. węglowodorów i energii geotermalnej) oraz regionu lub provincia autonoma di Trento (autonomicznej prowincji Trydentu) lub provincia autonoma di Bolzano (autonomicznej prowincji Bolzano) zgodnie z ich terytorialną właściwością w porozumieniu, stosownie do odpowiednich kompetencji, z Ministro dell'ambiente (ministrem środowiska) i Ministro della marina mercantile (ministrem żeglugi handlowej) [...].

2. Obszar objęty zezwoleniem na badanie musi umożliwiać racjonalny rozwój programu badań oraz w żadnym wypadku nie może przekraczać 750 kilometrów kwadratowych; obszar objęty zezwoleniem może obejmować sąsiednie strefy lądowe i morskie.

3. W przypadku, gdy Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (minister przemysłu, handlu i rzemiosła) oceni, że obszar, którego dotyczy wniosek, nie ma wystarczającej wielkości i racjonalnego ukształtowania w stosunku do optymalnych celów badania, jest on uprawniony do odmowy wydania zezwolenia na badanie, dopóki nie będzie możliwe połączenie tego obszaru z obszarami sąsiednimi.

4. Okres obowiązywania zezwolenia wynosi sześć lat.
5. Posiadacz zezwolenia ma prawo do dwóch kolejnych przedłużeń na okres trzech lat każde, jeżeli wypełnił obowiązki wynikające z zezwolenia.
6. Posiadaczowi zezwolenia można udzielić dalszego przedłużenia, jeżeli [...] prowadzone są nadal prace [...] z przyczyn niezwiązanych z jego beczynnością, zaniedbaniem lub brakiem doświadczenia. [...]

Artykuł 9 ust. 1 decreto del Direttore generale per le risorse minerarie ed energetiche del Ministero dello sviluppo economico (zarządzenia dyrektora generalnego ds. zasobów mineralnych i energetycznych ministerstwa rozwoju gospodarczego) z dnia 22 marca 2011 r. oraz identyczny art. 14 ust. 1 decreto del Direttore generale per le risorse minerarie ed energetiche del Ministero dello sviluppo economico (zarządzenia dyrektora generalnego ds. zasobów mineralnych i energetycznych ministerstwa rozwoju gospodarczego) z dnia 15 lipca 2015 r.:

„Możliwe jest udzielenie kilku zezwoleń na badanie lub wyłącznych koncesji na etapie badań temu samemu podmiotowi, bezpośrednio lub poprzez ich przyznanie podmiotom dominującym, podmiotom zależnym lub podmiotom należącym do tej samej grupy spółek, pod warunkiem że całkowity obszar nie przekracza 10 000 km²”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 W dniu 27 sierpnia 2013 r. Global Petroleum Ltd, australijskie przedsiębiorstwo działające na całym świecie w sektorze węglowodorów na morzu, złożyło w Ministero per lo sviluppo economico (ministerstwie rozwoju gospodarczego) cztery wnioski o wydanie czterech zezwoleń na badanie w sąsiednich względem siebie obszarach położonych u wybrzeży Apulii, każdy z nich o powierzchni prawie 750 kilometrów kwadratowych.
- 2 W chwili wystąpienia okoliczności faktycznych postępowanie w sprawie wydania zezwolenia było uregulowane w decreto del Direttore generale per le risorse minerarie ed energetiche del Ministero dello sviluppo economico (zarządzeniu dyrektora generalnego ds. zasobów mineralnych i energetycznych ministerstwa rozwoju gospodarczego) z dnia 22 marca 2011 r., następnie w decreto del Direttore generale per le risorse minerarie ed energetiche del Ministero dello sviluppo economico (zarządzeniu dyrektora generalnego ds. zasobów mineralnych i energetycznych ministerstwa rozwoju gospodarczego) z dnia 15 lipca 2015 r., które to zarządzenia stanowiły, że po opublikowaniu wniosku i zakończeniu rozpatrywania ewentualnych wniosków innych wnioskodawców zainteresowany podmiot powinien złożyć odrębnie wniosek w celu uzyskania pozytywnej oceny oddziaływania na środowisko jej projektu.
- 3 W dniu 30 maja 2014 r. Global Petroleum złożyła w Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ministerstwie środowiska i ochrony

terytorium i morza, MATTM) cztery wnioski w celu uzyskania niezbędnej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 22 i nast. decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 152 z dnia 3 kwietnia 2006 r., odnoszące się do dwuwymiarowych i ewentualnie trójwymiarowych badań sejsmicznych, które miały być przeprowadzone przy użyciu tak zwanej techniki „air gun” („działka pneumatycznego”) w obszarach objętych wnioskami.

W technice tej wykorzystywany jest generator sprężonego powietrza o wysokim ciśnieniu, zwany *air gun* (działka pneumatyczne), do generowania fal sejsmicznych, które uderzają w dno; analizując odbicie, możliwe jest odtworzenie ukształtowania skał tworzących owo dno i zidentyfikowanie wszelkich złóż węglowodorów nadających się do komercyjnego wykorzystania. Jeżeli działalność ta będzie prowadzona bez kontroli, może być szkodliwa dla fauny morskiej, dlatego konieczna jest ocena oddziaływania na środowisko.

- 4 W drodze czterech odrębnych zarządzeń MATTM, w porozumieniu z Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (ministrem dóbr kultury i działalności kulturalnej i turystyki), stwierdziło zgodność projektów z wymogami ochrony środowiska, wskazując, że odpowiednia komisja techniczna ds. weryfikacji oceny oddziaływania na środowisko i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oceniła również ich efekt skumulowany.
- 5 Regione Puglia (region Apulia), jako podmiot biorący udział w postępowaniu, zaskarżył wspomniane zarządzenia w ramach odrębnych skarg wniesionych do właściwego Tribunale amministrativo regionale (regionalnego sądu administracyjnego) z powodu naruszenia art. 6 ust. 2 ustawy 9/1991, interpretując granicę 750 kilometrów kwadratowych jako odnoszącą się nie tylko do pojedynczego zezwolenia, lecz także do pojedynczego przedsiębiorstwa, które w związku z tym – zdaniem Regione Puglia – nie mogłoby uzyskać zezwoleń dotyczących obszaru o większej powierzchni całkowitej.
- 6 W każdym postępowaniu Tribunale amministrativo regionale wykluczył rzekome obejście zakazu. Ustawa 9/1991 nie ma na celu ochrony środowiska (chronionego innymi przepisami ustawowymi), lecz wspieranie racjonalnej eksploatacji zasobów węglowodorów, a zatem konkurencji między przedsiębiorstwami działającymi w tym sektorze. W związku z tym pojedyncze przedsiębiorstwo mogłoby uzyskać kilka zezwoleń, również dla sąsiednich obszarów, pod warunkiem że złoży każdy wniosek w odniesieniu do obszaru mniejszego niż 750 kilometrów kwadratowych i uzyska każde zezwolenie w wyniku odrębnego postępowania.
- 7 Od wyroków wydanych w pierwszej instancji Regione Puglia wniósł cztery odwołania do Consiglio di stato (rady stanu). Wszystkie trzy ministerstwa, których dotyczyła sprawa, Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydencja rady ministrów) i zainteresowana strona przeciwna – Global Petroleum wzięły udział w postępowaniu.

Zasadnicze argumenty strony wnoszącej odwołanie

- 8 Zdaniem strony wnoszącej odwołanie to właśnie przywołany wymóg wspierania konkurencji w danym sektorze zobowiązuje do ograniczenia do 750 kilometrów kwadratowych maksymalnej powierzchni objętej zezwoleniami, które mogą być wydane pojedynczemu przedsiębiorstwu, które to przedsiębiorstwo w przeciwnym razie paradoksalnie mogłoby w ramach własnej działalności zająć całe morze nadające się do eksploatacji.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 9 Consiglio di stato ma wątpliwości co do wykładni przyjętej przez Tribunale amministrativo regionale i podnosi przed Trybunałem kwestię zgodności przepisów krajowych z dyrektywą 94/22/WE, w szczególności z jej art. 4.
- 10 Consiglio di stato stwierdza, że w jego ocenie dyrektywę 94/22/WE, na poziomie zasad, należy interpretować w ten sposób, że wspiera ona konkurencję w sektorze (motyw 5). W szczególności dyrektywa ta ma na celu wspieranie konkurencji „rynkowej”, to znaczy konkurencji opartej na współistnieniu jak największej liczby konkurujących ze sobą przedsiębiorstw, a nie zwykłej konkurencji „o rynek”, w której wyboru podmiotu, który następnie będzie zarządzać szeroko rozumianym określonym rynkiem, dokonuje się za pomocą mechanizmów konkurencyjnych, w warunkach monopolu w znaczeniu formalnym lub materialnym (motyw 8), w celu uniknięcia sytuacji nieefektywności (art. 4). W rzeczywistości przyznanie danego dobra gospodarczego za pomocą mechanizmu konkurencyjnego spośród kilku konkurentów umożliwia konkurowanie o to dobro (art. 3 ust. 2), lecz nie mówi nic o cechach ostatecznego wyniku, który z kolei może być sytuacją cechującą się konkurencją, ale także monopolem, jeżeli dobro gospodarcze, które ma zostać przyznane, jest jedynym dobrem określonego rodzaju, które jest dostępne.
- 11 Natomiast transpozycja dyrektywy do prawa krajowego poprzez zmianę art. 6 ustawy 9/1991 w drodze decreto legislativo 625/1996 nie jest zgodna z interpretowaną w ten sposób dyrektywą.
- 12 Zmieniony art. 6 przewiduje bowiem maksymalne ograniczenie powierzchni – a także czasu trwania – w odniesieniu do wydania pojedynczego zezwolenia na badania; nie wprowadza on jednak wyraźnego zakazu, a zatem w ocenie Consiglio di stato zezwala na wydanie temu samemu podmiotowi większej liczby zezwoleń, z których każde może dotyczyć obszaru odpowiadającego obszarowi maksymalnemu, pod warunkiem że – jak w niniejszej sprawie – odbywa się to w wyniku takiej samej liczby postępowań administracyjnych.
- 13 Przemawia za tym przede wszystkim wykładnia literalna i logiczna: w zakresie, w jakim brak jest przepisów ustawowych, to, co nie jest zakazane, należy uznać za dozwolone.

- 14 Ponadto przemawia za tym wykładnia historyczna i systemowa, ponieważ ustawodawstwo krajowe dotyczące węglowodorów, przyjęte przed dyrektywą 94/22/WE, począwszy od ustawy 6/1957 aż do pierwotnego brzmienia art. 6 ustawy 9/1991, zawsze ustanawiało dwa wyraźne ograniczenia, pierwsze odnoszące się do maksymalnej powierzchni pojedynczego zezwolenia (najpierw 50 000 hektarów, następnie 70 000 hektarów, a ostatecznie 100 000 hektarów), drugie zaś odnoszące się do maksymalnej całkowitej powierzchni objętej zezwoleniami, które mogą być wydane jednemu podmiotowi (od 300 000 hektarów na całym terytorium państwa i 150 000 hektarów na terytorium jednego regionu do miliona hektarów w przypadku większej liczby zezwoleń wydanych jednemu podmiotowi innemu niż Ente nazionale idrocarburi, z wyraźnym zakazem wydawania zezwoleń obejmujących obszary sąsiednie).

Zdaniem Consiglio di stato jest zatem oczywiste, że usunięcie w nowych przepisach odniesienia do ograniczeń obowiązujących przedsiębiorstwo należy rozumieć jako ich zniesienie, przy czym ostateczny skutek jest sprzeczny z celem, jakim jest konkurencja, do osiągnięcia którego zobowiązuje dyrektywa 94/22/WE.

- 15 Wniosek ten nie uległby zmianie, nawet przy uwzględnieniu pułapu 10 000 kilometrów kwadratowych na przedsiębiorstwo, który w rzeczywistości jest przewidziany w decreti del Direttore generale per le risorse minerarie ed energetiche del Ministero dello sviluppo economico (zarządzeniach dyrektora generalnego ds. zasobów mineralnych i energetycznych ministerstwa rozwoju gospodarczego) z dnia 22 marca 2011 r. i z dnia 15 lipca 2015 r. Ograniczenie to jest bowiem ponad trzynastokrotnie większe niż pojedyncza powierzchnia maksymalna i w związku z tym może w każdym razie udaremnić cel, jakim jest konkurencja w rozumieniu przedstawionym przez Consiglio di stato.
- 16 Podniesiona kwestia jest istotna dla wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym. Gdyby bowiem wykładnia przyjęta przez Consiglio di stato była prawidłowa i art. 6 zmieniony ustawą 9/1991 został uznany za sprzeczny z dyrektywą 94/22/WE w zakresie, w jakim zezwala on na wydanie temu samemu podmiotowi większej liczby zezwoleń na badania, obejmujących całkowitą powierzchnię większą niż 750 kilometrów kwadratowych, niezgodne z prawem byłyby zezwolenia wydane na rzecz Global Petroleum, ponieważ odnoszą się do projektów, na które nie można wyrazić zgody, a także zaskarżone zarządzenia dotyczące oceny oddziaływania na środowisko.