

Vec C-110/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

27. február 2020

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

23. január 2020

Odvolaťel':

Regione Puglia

Odporcovia:

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
a iní

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Odvolania zamerané na zrušenie štyroch rozsudkov TAR Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko), ktorými uvedený správny súd potvrdil zákonnosť štyroch ministerských dekrétov, ktorými sa konštatovalo splnenie environmentálnych požiadaviek, a to v súvislosti so štyrmi projektmi seizmického prieskumu, ktoré sa majú realizovať v príľahlých morských oblastiach, predloženými jedinou spoločnosťou zaoberajúcou sa prieskumom uhľovodíkov.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálna otázka

Má sa smernica 94/22/ES Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 1994 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom prejednávanej veci, ktorá na jednej strane uvádza, že na účely vydania povolenia na prieskum uhľovodíkov je optimálna oblasť s konkrétnou rozlohou, ktorá sa sprístupňuje na určité časové obdobie – v danom prípade ide o oblasť o rozlohe 750 kilometrov štvorcových na šesť rokov –, na druhej strane umožňuje uvedené limity prekročiť prostredníctvom vydania viacerých povolení na prieskum v príľahlých oblastiach rovnakému subjektu, a to za predpokladu, že ich vydanie je výsledkom samostatných správnych konaní?

Uvedené ustanovenia práva Únie

Smernica 94/22/ES Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 1994 o podmienkach udeľovania a používania povolení na vyhľadávanie, prieskum a ťažbu uhľovodíkov: piate, šieste a ôsme odôvodnenie, ako aj článok 3 ods. 2 a článok 4.

Hlavné uvedené vnútroštátne predpisy

Článok 6 L. 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi (zákon č. 9 z 9. januára 1991 o povoleniach na prieskum uhľovodíkov) v znení legislatívneho dekrétu č. 625 z 25. novembra 1996, ktorým sa prebrala smernica 94/22/ES:

„1. Povolenie na prieskum sa udeľuje na základe dekrétu, ktorý vydáva Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (minister priemyslu, obchodu a remeselnej výroby, Taliansko), po porade s Comitato tecnico per gli idrocarburi

e la geotermia (Odborný výbor pre uhľovodíky a geotermálnu energiu, Taliansko) a s regiónom alebo autonómnou provinciou Trento alebo Bolzano, ktorých územie je v danej veci dotknuté, a v súčinnosti, v rámci príslušných právomocí, s Ministro dell'ambiente (minister životného prostredia, Taliansko) a s Ministro della marina mercantile (minister námornej dopravy, Taliansko)... .

2. Oblasť, pre ktorú sa povolenie na prieskum vydáva, musí umožňovať účelný rozvoj prieskumného programu, pričom jej rozloha nesmie v každom prípade prekročiť 750 kilometrov štvorcových; oblasť, na ktorú sa povolenie vzťahuje, môže zahŕňať príľahlé oblasti pevniny a mora.

3. V prípade, že minister priemyslu, obchodu a remeselnej výroby usúdi, že oblasť, pre ktorú sa žiada o povolenie, nie je dostatočne veľká a nemá primeranú štruktúru vo vzťahu k optimálnemu účelu prieskumu, môže povolenie na prieskum neudelieť, pokiaľ sa nemožní zlúčenie danej oblasti s príľahlými oblasťami.

4. Povolenie sa vydáva na šesť rokov.

5. Držiteľ povolenia má nárok na dve po sebe nasledujúce predĺženia jeho platnosti, každé o tri roky, ak splnil povinnosti vyplývajúce z predmetného povolenia.

6. V prospech držiteľa povolenia možno rozhodnúť o ďalšom predĺžení, ak... stále prebiehajú práce... z dôvodov, ktoré nemožno pripísať jeho nečinnosti, nedbanlivosti alebo nepripravenosti. ...“.

Článok 9 ods. 1 dekrétu generálneho riaditeľa sekcie nerastných a energetických zdrojov Ministero dello Sviluppo economico (Ministerstvo pre hospodársky rozvoj, Taliansko) z 22. marca 2011, ktorý je totožný s článkom 14 ods. 1 takéhoto dekrétu z 15. júla 2015:

„Tomu istému subjektu možno udeliť, priamo či prostredníctvom oprávnenia kontrolujúcich alebo kontrolovaných osôb alebo osôb, ktoré sú súčasťou rovnakej skupiny spoločností, viac povolení na prieskum alebo jednotných koncesií pre štádium prieskumu, za predpokladu, že celková dotknutá plocha neprekročí 10 000 km²“.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Global Petroleum Ltd, austrálska spoločnosť pôsobiaca na celom svete v oblasti pobrežného prieskumu uhľovodíkov, podala 27. augusta 2013 na Ministerstvo pre hospodársky rozvoj štyri žiadosti o vydanie rovnakého počtu povolení na prieskum v príľahlých oblastiach nachádzajúcich sa pri pobreží Apúlie, z ktorých každá má rozlohu takmer 750 kilometrov štvorcových.

2 Postup vydávania povolení sa v čase rozhodnom z hľadiska skutkového stavu riadil dekrétom generálneho riaditeľa sekcie nerastných a energetických zdrojov Ministerstva pre hospodársky rozvoj z 22. marca 2011 a následne takýmto dekrétom z 15. júla 2015, pričom v oboch sa stanovilo, že dotknutá osoba bola po uverejnení žiadosti a skončení fázy skúmania prípadných žiadostí ostatných uchádzačov povinná samostatne požiadať o vydanie kladného posúdenia vplyvov svojho projektu na životné prostredie (EIA).

3 Global Petroleum podala z tohto dôvodu 30. mája 2014 na Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerstvo životného prostredia a ochrany krajiny a mora, Taliansko; ďalej len „MATTM“) štyri žiadosti o vydanie potrebných rozhodnutí o splnení environmentálnych požiadaviek v súlade s článkami 22 a nasledujúcimi legislatívneho dekrétu č. 152 z 3. apríla 2006 vo veci dvojrozmerných a, prípadne, trojrozmerných seizmických prieskumov, ktoré sa majú v dotknutých oblastiach vykonať takzvanou „air gun“ technikou.

V rámci uvedenej techniky sa na generovanie seizmických vĺn zasahujúcich morské dno používa vysokotlakový generátor stlačeného vzduchu nazývaný *air gun*; na základe analýzy spätného signálu je možné rekonštruovať štruktúru hornín tvoriacich morské dno a identifikovať prípadné komerčne využiteľné úložiská uhľovodíkov. Pokiaľ sa táto činnosť vykonáva bez dozoru, môže dôjsť k poškodeniu morskej fauny, preto je v tejto súvislosti potrebné posúdenie vplyvov na životné prostredie.

4 MATTM, v súčinnosti s Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (minister kultúry a cestovného ruchu, Taliansko), rozhodlo, že predmetné projekty spĺňajú environmentálne požiadavky, pričom spresnilo, že osobitná odborná komisia pre skúmanie vplyvov na životné prostredie, konkrétne pokiaľ ide o posudzovanie vplyvov na životné prostredie (EIA) a strategické environmentálne posudzovanie (SEA), posúdila aj ich kumulatívny účinok.

5 Regione Puglia (región Apúlia, Taliansko), ako subjekt, ktorý sa zo zákona zúčastňuje na predmetnom konaní, napadol uvedené dekréty samostatnými žalobami na príslušnom regionálnom správnom súde z dôvodu porušenia článku 6 ods. 2 zákona č. 9/1991, a to na základe výkladu, podľa ktorého sa limit 750 kilometrov štvorcových nevzťahuje iba na jedno povolenie, ale aj na jedného prevádzkovateľa, ktorý z tohto dôvodu – podľa názoru dotknutého regiónu – nemohol získať povolenia týkajúce sa oblastí s vyššou celkovou rozlohou.

6 V každom príslušnom konaní o jednotlivých žalobách regionálny správny súd vylúčil, že došlo k obchádzaniu stanoveného zákazu, na ktoré poukázal región Apúlia. Zákon č. 9/1991 nie je podľa regionálneho správneho súdu zameraný na ochranu životného prostredia (túto ochranu poskytujú iné zákony), ale na podporu účelného využívania uhľovodíkových zdrojov, čiže hospodárskej súťaže medzi prevádzkovateľmi v danej oblasti. Každý jednotlivý prevádzkovateľ preto jednoznačne môže získať viac oprávnení, aj vo vzťahu k príslušným oblastiam, a to

za predpokladu, že každá jeho žiadosť sa týka oblasti s nižšou rozlohou než 750 kilometrov štvorcových a príslušné povolenie sa vydáva na základe výsledku samostatného konania.

- 7 Región Apúlia podal odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) proti každému z rozsudkov súdu prvej inštancie. Do konania vstúpili všetky zainteresované ministerstvá, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Úrad predsedu vlády, Taliansko) a vedľajší účastník konania Global Petroleum.

Základné tvrdenia odvolateľa

- 8 Odvolateľ zastáva názor, že práve citovaná potreba podporovať hospodársku súťaž v dotknutej oblasti ukladá povinnosť obmedziť maximálnu rozlohu oblastí, pre ktoré je možné vydať povolenia jednému prevádzkovateľovi, na 750 kilometrov štvorcových, keďže v opačnom prípade by jeden hospodársky subjekt mohol paradoxne svojou činnosťou zabráť celé využiteľné morské dno.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 Consiglio di Stato (Štátna rada) má pochybnosti o výklade, ktorý si osvojil regionálny správny súd, a Súdnemu dvoru kladie otázku týkajúcu sa zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy so smernicou 94/22/ES, najmä s článkom 4 tejto smernice.
- 10 Vnútroštátny súd na úvod uvádza, že smernica 94/22/ES sa má podľa jeho názoru na úrovni zásad vykladať v zmysle podpory hospodárskej súťaže v danej oblasti (piate odôvodnenie). Cieľom smernice je podľa vnútroštátneho súdu podporovať hospodársku súťaž „na trhu“, čiže hospodársku súťaž, ktorej základom je spoluúčasť čo najväčšieho počtu vzájomne si konkurujúcich prevádzkovateľov, a nie obyčajnú hospodársku súťaž „v prospech trhu“, na základe ktorej sa prostredníctvom konkurenčných mechanizmov vyberie subjekt, ktorý bude následne riadiť určitý, všeobecne chápaný trh v podmienkach formálneho alebo reálneho monopolu (ôsme odôvodnenie), a to s cieľom predísť prípadom neefektívnosti (článok 4). Rozdelenie určitého ekonomického aktíva medzi viacerých uchádzačov na základe konkurenčného mechanizmu totiž umožňuje hospodársku súťaž v rámci zápolenia o dané aktívum (článok 3 ods. 2), nič však nevytvára o vlastnostiach konečného výsledku, ktorý by mohol spočívať v situácii zodpovedajúcej hospodárskej súťaži, rovnako ako aj monopolu, a to v prípade, že hospodárske aktívum, ktorého sa postup pridelenia týka, by bol jediným dostupným aktívom daného druhu.
- 11 Implementácia smernice vykonaná v rámci vnútroštátneho práva zmenou článku 6 zákona č. 9/1991, prostredníctvom legislatívneho dekrétu 625/1996, však podľa vnútroštátneho súdu nie je v súlade s uvedeným výkladom smernice.

- 12 V zmenenom znení článku 6 sa totiž stanovuje maximálna hranica rozlohy – okrem maximálneho limitu trvania –, pokiaľ ide o vydanie jedného povolenia na prieskum; dané ustanovenie však výslovne nezakazuje, a preto podľa názoru vnútroštátneho súdu umožňuje, vydať rovnakému subjektu viac povolení, z toho každé na maximálnu plochu, a to za predpokladu, že by sa takýto výsledok dosiahol v rámci zodpovedajúceho počtu správnych konaní, tak, ako v prejednávanej veci.
- 13 V toto zmysle svedčí predovšetkým gramatický a logický výklad: ak neexistuje príslušná právna úprava, to, čo nie je zakázané, treba považovať za povolené.
- 14 V prospech rovnakého záveru je aj historický a systematický výklad, keďže vo vnútroštátnych právnych predpisoch v oblasti uhl'ovodíkov prijatých pred účinnosťou smernice 94/22/ES, t. j. od zákona č. 6/1957 až po pôvodné znenie článku 6 zákona č. 9/1991, sa vždy stanovovali dva odlišné limity, pričom prvý sa týkal maximálnej rozlohy jedného povolenia (najprv 50 000 hektárov, následne 70 000 hektárov, napokon 100 000 hektárov) a druhý sa týkal celkovej maximálnej rozlohy povolení, ktoré bolo možné vydať jednému subjektu [od pôvodných 300 000 hektárov na celom území Talianska a 150 000 hektárov v rámci jedného regiónu až po milión hektárov na viac povolení vydaných jednému subjektu, inému než Ente nazionale idrocarburi (Národný podnik pre uhl'ovodíky), s výslovným zákazom povolení pre príľahlé oblasti].

Podľa názoru vnútroštátneho súdu je preto zjavné, že skutočnosť, že v novej právnej úprave sa odstránil odkaz na limity pre jedného prevádzkovateľa, treba vykladať ako zrušenie týchto limitov, s tým dôsledkom, že konečný výsledok je v rozpore s cieľom hospodárskej súťaže, ktorého dosiahnutie naopak vyžaduje smernica 94/22/ES.

- 15 Uvedený záver by sa nezmenil ani v prípade zohľadnenia maximálnej hranice 10 000 kilometrov štvorcových na prevádzkovateľa, ktorá sa v skutočnosti stanovuje v dekrétach generálneho riaditeľa sekcie nerastných a energetických zdrojov Ministerstva pre hospodársky rozvoj z 22. marca 2011 a 15. júla 2015. Uvedená hranica je totiž vyššia než trinásťnásobok jednotlivkej maximálnej rozlohy, čiže jej hodnota je v každom prípade taká, že vedie k zmareniu cieľa hospodárskej súťaže v podmienkach, ktoré predstavil vnútroštátny súd.
- 16 Položená prejudiciálna otázka je významná na účely vydania rozhodnutia v konaní vo veci samej. Ak by bol totiž výklad vnútroštátneho súdu správny a vyhlásil by sa rozpor článku 6 zákona 9/1991 so smernicou 94/22/ES v časti, v ktorej zákon umožňuje vydať rovnakému subjektu viac povolení na prieskum vo vzťahu k oblasti o celkovej rozlohe prekračujúcej 750 kilometrov štvorcových, povolenia vydané spoločnosti Global Petroleum by boli nezákonné, pretože by sa týkali neprípustných projektov, a rovnako nezákonné by boli aj napadnuté ministerské dekréty vo veci EIA.