

Zadeva C-110/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

27. februar 2020

Predložitveno sodišče:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

23. januar 2020

Pritožnica:

Regione Puglia

Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in
drugi

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba za razveljavitev štirih sodb TAR Lazio (upravno sodišče dežele Lacij, Italija), s katerimi je bila potrjena zakonitost štirih ministrskih uredb o razglasitvi okoljske skladnosti štirih projektov potresnih raziskav, ki jih je treba izvesti v sosednjih morskih območjih in jih je vložila ista družba za raziskovanje ogljikovodikov.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje prehodne odločbe

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba Direktivo 94/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je opisana, ki po eni strani kot optimalno za izdajo dovoljenja za raziskovanje ogljikovodikov določa območje določene velikosti, ki se odobri za določen čas – v obravnavani zadevi območje velikosti 750 kvadratnih kilometrov za šest let – in po drugi omogoča preseganje teh omejitev z izdajo več povezanih dovoljenj za raziskovanje istemu subjektu, pod pogojem, da so izdana ob koncu ločenih upravnih postopkov?

Navajane določbe prava Evropske unije

Direktiva 94/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o pogojih za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov: uvodne izjave 5, 6 in 8 ter člen 3(2) in člen 4.

Glavne navajane nacionalne določbe

Člen 6 L. 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi (zakon št. 9 z dne 9. januarja 1991 o dovoljenjih za raziskovanje ogljikovodikov), kakor je bil spremenjen z D.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, di recepimento della direttiva 94/22/CE (zakonska uredba št. 625 z dne 25. novembra 1996 o prenosu Direktive 94/22/ES):

„1. Dovoljenje za raziskovanje se izda z uredbo Ministra za gospodarstvo, trgovino in obrt po posvetovanju s tehničnim odborom za ogljikovodike in geotermiko ter deželo ali avtonomno pokrajino Trento ali Bolzano, v kateri se nahaja ozemlje, ter, glede na pristojnost, v sodelovanju z Ministrom za okolje in Ministrom za trgovski ladijski promet [...]

2. Območje, za katerega velja dovoljenje za raziskovanje, mora omogočati racionalen razvoj programa raziskovanja in ne sme biti večje od 750 kvadratnih kilometrov; območje, za katerega velja dovoljenje, lahko vključuje sosednja območja kopnega in morja.

3. Če Minister za gospodarstvo, trgovino in obrt presodi, da območje, za katero se zahteva dovoljenje, ni dovolj veliko in nima racionalne konfiguracije za optimalne namene raziskovanja, lahko zavrne izdajo dovoljenja za raziskovanje, dokler se ne omogočil združitev območja s sosednjimi območji.

4. Dovoljenje velja šest let.

5. Imetnik dovoljenja ima pravico do dveh zaporednih triletnih podaljšanj, če je izpolnil obveznosti, ki izhajajo iz dovoljenja.

6. Imetniku dovoljenja se lahko odobri nadaljnje podaljšanje, če [...] še potekajo dela [...] iz razlogov, ki jih ni mogoče pripisati njegovemu nedelovanju, malomarnosti ali nestrokovnosti. [...].“

Člen 9(1) D.D. 22 marzo 2011 (direktorska uredba z dne 22. marca 2011) je enak členu 14(1) D.D. 15 luglio 2015 (direktorska uredba z dne 15. julija 2015):

„Istemu subjektu se lahko neposredno ali prek nadrejenih ali nadzorovanih subjektov ali subjektov iz iste skupine družb podeli več dovoljenj za raziskovanje ali enotnih koncesij v fazi raziskovanja, če celotno območje ni večje od 10.000 km²“.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Avstralska družba Global Petroleum Ltd, ki je po vsem svetu dejavna v sektorju ogljikovodikov na morju, je 27. avgusta 2013 pri Ministero per lo Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj) vložila štiri prošnje za pridobitev štirih dovoljenj za raziskovanje na sosednjih območjih, ki se nahajajo v obalnih vodah Apulije, površina vsakega od teh območij pa je nekaj manj kot 750 kvadratnih kilometrov.
- 2 Postopek izdaje dovoljenja sta v času nastanka dogodkov urejali direktorska uredba z dne 22. marca 2011 in nato direktorska uredba z dne 15. julija 2015, ki sta določali, da mora po objavi prošnje in poteku postopka preučitve morebitnih prošenj drugih prosilcev, zainteresirana stranka samostojno vložiti prošnjo za pridobitev pozitivne presoje vplivov projekta na okolje.
- 3 Tako je družba Global Petroleum 30. maja 2014 pri Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministrstvo za okolje ter varstvo ozemlja in morja; v nadaljevanju: MATTM) vložila štiri prošnje za pridobitev zahtevanih izjav o okoljski ustreznosti v skladu s členom 22 in naslednjimi d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (zakonska uredba št. 152 z dne 3. aprila 2006) za dvodimenzionalne in po možnosti tridimenzionalne seizmografske raziskave, ki bi jih izvajala na zadevnih območjih s tehniko, imenovano „air gun“ (zračni top).
Pri tej tehniki se z visokotlačnim generatorjem stisnjenega zraka, imenovanim „zračni top“, sprožajo seizmični valovi, ki zadenejo morsko dno; analiza povratnega odboja omogoča rekonstrukcijo zgradbe kamnin morskega dna in odkrivanje morebitnih nahajališč ogljikovodikov, ki bi se lahko izkoriščali v tržne namene. Če se ta dejavnost opravlja brez nadzora, je lahko škodljiva za morsko favno, zato se zahteva presoja vplivov na okolje.
- 4 MATTM je s štirimi ločenimi uredbami, v soglasju z Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (minister za kulturno dediščino in dejavnosti ter turizem), potrdilo okoljsko ustreznost projektov in pojasnilo, da je ustrezna tehnična komisija ovrednotila okoljski učinek s presojo vplivov na okolje in strateško okoljsko presojo ter ocenila tudi njun skupni učinek.

- 5 Dežela Apulija, kot subjekt, ki mora sodelovati v postopku, je te uredbe izpodbijala z ločenimi tožbami pri pristojnem TAR (deželno upravno sodišče, Italija) zaradi kršitve člena 6(2), zakona št. 9/1991, pri čemer je omejitev 750 kvadratnih kilometrov razlagala tako, da se ne nanaša samo na posamezno dovoljenje, ampak tudi na posamezen gospodarski subjekt, ki – po njenem mnenju – torej ne bi mogel pridobiti dovoljenj za ozemlje z večjo skupno površino.
- 6 TAR (deželno upravno sodišče) je v vseh postopkih izključilo očitano izogibanje prepovedi. Namen zakona št. 9/1991 naj ne bi bil varstvo okolja (ker je varstvo zagotovljeno z drugimi zakonskimi predpisi), ampak spodbujanje racionalnega izkoriščanja virov ogljikovodikov in s tem konkurence med gospodarskimi subjekti v tem sektorju. Posamezen gospodarski subjekt bi torej lahko pridobil več dovoljenj, in sicer tudi za sosednja območja, če za vsako dovoljenje vloži vlogo za območje, manjše od 750 kvadratnih kilometrov, in pridobi vsako dovoljenje po zaključku ločenega postopka.
- 7 Dežela Apulija je pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija) zoper vse prvostopenjske sodbe vložila pritožbe. V postopek so se spustili vsa tri zadevna ministrstva, Presidenza del Consiglio dei Ministri (urad predsednika vlade) in druga stranka v postopku družba Global Petroleum.

Bistvene trditve pritožnice

- 8 Pritožnica meni, da prav navedena potreba po spodbujanju konkurence v sektorju zahteva omejitev največjega obsega ozemlja, za katero se lahko izda dovoljenje posameznemu gospodarskemu subjektu, na 750 kvadratnih kilometrov, saj bi sicer ta gospodarski subjekt s svojo dejavnostjo lahko zasedel vse morje, ki ga je mogoče izkoriščati.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 9 Consiglio di Stato (državni svet) dvomi glede razlage, ki jo je podalo TAR (deželno upravno sodišče) in Sodišču zastavlja vprašanje glede skladnosti nacionalne zakonodaje z Direktivo 94/22/ES in zlasti členom 4 Direktive.
- 10 Senat uvodoma poudarja, da je treba po njegovem mnenju Direktivo 94/22/ES na ravni načel razlagati tako, da spodbuja konkurenco v sektorju (uvodna izjava 5). Zlasti naj bi bila namenjena spodbujanju konkurence »na trgu«, ki temelji na hkratni prisotnosti večjega števila gospodarskih subjektov, med katerimi vlada konkurenca, in ne spodbujanju konkurence »za trg«, v okviru katere se s konkurenčnimi mehanizmi izbere, kdo bo upravljal določen trg, razumljen široko, s formalnim ali vsebinskim monopolom (uvodna izjava 8), in sicer zato, da se prepreči pojav neučinkovitosti (člen 4). Če se namreč gospodarska dobrina s konkurenčnim mehanizmom dodeli več prosilcem, to omogoča, da ga ti pridobijo v konkurenci (člen 3(2)), vendar pa ni določeno, kakšne morajo biti značilnosti

končnega rezultata, ki bi lahko bil prav tako konkurenčen položaj, vendar tudi monopolen, če je dodeljena gospodarska dobrina, edina te vrste, ki je na voljo.

- 11 Izvajanje Direktive v italijanskem pravnem redu s spremembo člena 6 zakona št. 9/1991 z zakonsko uredbo št. 625/1996 naj ne bi bilo skladno s tako razloženo Direktivo.
- 12 Spremenjeni člen 6 namreč določa največjo dovoljeno velikost ozemlja – poleg trajanja dovoljenja – za izdajo posameznega dovoljenja za raziskovanje; vendar pa ne prepoveduje izrecno izdaje (kar po mnenju senata pomeni, da dovoljuje izdajo) več dovoljenj istemu subjektu, in sicer vsako dovoljenje za največji dovoljeni obseg območja pod pogojem, da se vsako dovoljenje izda s svojim upravnim postopkom, kot je bilo tudi v obravnavani zadevi.
- 13 V tem smislu obstaja dobesedna in logična razlaga: če zakon molči, se šteje, da je dovoljeno, kar ni prepovedano.
- 14 V istem smislu obstaja tudi zgodovinska in sistematična razlaga, saj je nacionalna zakonodaja s področja ogljikovodikov, pred Direktivo 94/22/ES, že od zakona št. 6/1957 do prvotnega besedila člena 6 zakona št. 9/1991, vedno določala dve ločeni omejitvi, in sicer prvo, ki se je nanašala na največji dovoljeni obseg posameznega dovoljenja (naprej 50.000 hektarov, potem 70.000 in nazadnje 100.000), in drugo, ki se je nanašala na največji skupni dovoljeni obseg dovoljenj, ki se lahko izdajo enemu samemu subjektu (od 300.000 hektarov na celotnem ozemlju države in 150.000 hektarov v isti deželi, do enega milijona hektarov za več dovoljenj, izdanih enemu samemu subjektu, ki ni Ente nazionale idrocarburi, z izrecno prepovedjo izdaje dovoljenj za sosednja območja).

Senat torej meni, da je očitno, da je treba to, da je bilo v novi ureditvi odpravljeno sklicevanje na omejitev za gospodarske subjekte, razumeti kot odpravo teh omejitev, končni rezultat pa je tako v nasprotju s konkurenčnim ciljem, ki se ga želi doseči z Direktivo 94/22/ES.

- 15 Ta sklep se ne bi spremenil niti, če bi upoštevali zgornjo mejo 10.000 kvadratnih kilometrov na gospodarski subjekt, ki je dejansko določena v direktorskih uredbah z dne 22. marca 2011 in 15. julija 2015. Navedena omejitev namreč več kot trinajstkrat presega posamezno omejitev največjega možnega obsega ozemlja in torej onemogoča doseganje konkurenčnega cilja, kot ga je predstavil senat.
- 16 Zastavljeno vprašanje je pomembno za odločanje v postopku v glavni stvari. Če bi bila namreč razlaga senata pravilna in bi bilo za člen 6, spremenjen z zakonom št. 9/1991 ugovoljeno, da je v nasprotju z Direktivo 94/22/ES v delu, kjer omogoča izdajo več dovoljenj za raziskovanje istemu subjektu za območje, katerega skupna površina presega 750 kvadratnih kilometrov, bi bila dovoljenja, izdana družbi Global Petroleum, nezakonita, ker se nanašajo na projekte, za katere ni mogoče izdati dovoljenja; nezakonite bi bile tudi izpodbijane ocene okoljskega učinka.