



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. siječnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Energetika – Direktiva 94/22/EZ – Uvjeti za davanje i korištenje odobrenja za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika – Odobrenje za traženje ugljikovodika na određenom geografskom području tijekom određenog razdoblja – Susjedna područja – Davanje više odobrenja istom gospodarskom subjektu – Direktiva 2011/92/EU – Članak 4. stavci 2. i 3. – Procjena učinaka na okoliš”

U predmetu C-110/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 23. siječnja 2020., koju je Sud zaprimio 27. veljače 2020., u postupku

Regione Puglia

protiv

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo,

Ministero dello Sviluppo economico,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale,

uz sudjelovanje:

Global Petroleum Ltd,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Regione Puglia, F. Amato i A. Bucci, *avvocati*,
- za Global Petroleum Ltd, E. Turco, *avvocato*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Aiella, *avvocato dello Stato*,
- za ciparsku vladu, D. Kalli i N. Ioannou, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara, M. Noll-Ehlers i B. De Meester, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 94/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o uvjetima za davanje i korištenje odobrenja za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika (SL 1994., L 164, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 5.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Regione Puglia (Regija Apulija, Italija) i, s druge strane, ministra dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo okoliša i zaštite kopna i mora, Italija) (u daljnjem tekstu: Ministarstvo okoliša), ministra dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Ministarstvo kulturne baštine, kulturnih djelatnosti i turizma, Italija), ministra dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija), Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) te Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale (Tehnički odbor za procjene utjecaja na okoliš, Italija) zbog zahtjeva koje je podnijelo društvo Global Petroleum Ltd za izdavanje odobrenja za istraživanje u susjednim područjima uz obalu regije Apulije.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 94/22

- 3 U četvrtoj, šestoj, sedmoj i devetoj uvodnoj izjavi Direktive 94/22 navedeno je:

„budući da države članice imaju suverenitet i suverena prava nad resursima ugljikovodika na svojim teritorijima;

[...]

budući da se moraju poduzeti koraci za osiguravanje nediskriminacijskih pristupa i bavljenja aktivnostima koje se odnose na traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika sukladno uvjetima koji potiču veće natjecanje na ovom području i da se time potiče najbolje moguće traženje, istraživanje i proizvodnja resursa u državama članicama kao i daljnja integracija unutarnjeg energetskog tržišta;

budući da je nužno, s tim ciljem, uspostaviti zajednička pravila kako bi se osiguralo da postupci izdavanja odobrenja za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika budu otvoreni svim poduzetnicima koji imaju potrebna svojstva; budući da odobrenja moraju biti dana na osnovi objektivnih i objavljenih kriterija; budući da uvjeti na temelju kojih se izdaju odobrenja moraju isto tako biti unaprijed poznati svim poduzetnicima koji sudjeluju u postupku;

[...]

budući da se veličina područja za koje vrijedi odobrenje i trajanje odobrenja mora ograničiti u svrhu sprečavanja davanja isključivog prava samo za jednog poduzetnika na području na kojem više poduzetnika može učinkovitije tražiti, istraživati i proizvoditi ugljikovodike”.

4 Članak 1. Direktive 94/22 određuje:

„U smislu ove Direktive:

[...]

3. ‚odobrenje‘ znači svaki zakon, propis, upravna ili ugovorna odredba ili instrument izdani u skladu s njima, kojim nadležna tijela države članice ovlašćuju poduzetnika da koristi, za svoj račun i na vlastitu odgovornost, isključivo pravo na traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika na određenom geografskom području. Odobrenje se može izdati za svaku radnju pojedinačno ili za nekoliko radnji istodobno;

[...]”

5 U skladu s člankom 2. te direktive:

„1. Države članice zadržavaju pravo da odrede područja unutar svojeg državnog teritorija koja se stavljaju na raspolaganje za provođenje traženja, istraživanja i proizvodnje ugljikovodika.

2. Kad područje stoji na raspolaganju za provođenje aktivnosti navedenih u stavku 1., države članice će osigurati da ne dođe do diskriminacije između poduzetnika u pogledu pristupa i provođenja ovih aktivnosti.

[...]”

6 Članak 3. navedene direktive predviđa:

„1. Države članice će poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da su odobrenja izdana u skladu s postupkom u kojem svi zainteresirani poduzetnici mogu podnijeti prijave u skladu sa stavkom 2. ili 3.

2. Ovaj se postupak pokreće:

- (a) ili na inicijativu nadležnih tijela u obliku obavijesti u kojoj se potiče poziv na podnošenje prijave i koja se treba objaviti u *Službenom listu Europskih zajednica* najkasnije 90 dana prije isteka roka za podnošenje prijava;
- (b) ili po obavijesti kojom se poziva na podnošenje prijave, koja se treba objaviti u *Službenom listu Europskih zajednica*, nakon podnošenja prijave od strane poduzetnika ne dovodeći u pitanje odredbe članka 2. stavka 1. Drugi zainteresirani poduzetnici imaju rok od najmanje 90 dana od dana objave u kojem moraju podnijeti prijavu.

Obavijesti će sadržavati vrstu odobrenja, geografsko područje ili područja za koja su dijelom ili u cijelosti podnesene ili mogu biti podnesene prijave, te predloženi datum odnosno rok za izdavanje odobrenja.

[...]

4. Država članica može odlučiti ne primijeniti odredbe stavka 1., ako i u mjeri u kojoj se iz geoloških ili proizvodnih razloga opravdava izdavanje odobrenja za određeno područje nositelju odobrenja za susjedno područje. Određena država članica dužna je nositeljima odobrenja za bilo koja druga susjedna područja osigurati mogućnost podnošenja prijave te dovoljno vremena da to učine.

[...]”

7 Članak 4. iste direktive glasi kako slijedi:

„Države članice su dužne poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da:

- (a) ako površina geografskih područja nije razgraničena u skladu s postojećom geodetskom podjelom teritorija, prostiranje svakog područja se određuje tako da ono ne premašuje područje opravdano najboljom mogućom provedbom aktivnosti s tehničkog i gospodarskog stajališta. U slučaju odobrenja danih na temelju postupaka prema članku 3. stavku 2. bit će u tu svrhu uspostavljeni objektivni kriteriji i učinit će se dostupnima poduzetnicima prije podnošenja prijava;
- (b) trajanje odobrenja ne premašuje rok potreban za provođenje aktivnosti za koje je odobrenje izdano. Međutim, nadležna tijela mogu produžiti odobrenje kad određeno trajanje nije dostatno za završetak odnosne aktivnosti i ako je aktivnost bila provedena u skladu s odobrenjem;
- (c) poduzetnici zadržavaju isključiva prava na geografskom području za koje su dobili odobrenje samo toliko dugo koliko je nužno za valjanu provedbu aktivnosti.”

Direktiva 2011/92/EU

- 8 Članak 4. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3., u daljnjem tekstu: Direktiva PUO) propisuje:

„1. U skladu s člankom 2. stavkom 4., projekti koji su navedeni u Prilogu I. podliježu procjeni u skladu s člancima od 5. do 10.

2. U skladu s člankom 2. stavkom 4., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. države članice određuju podliježu li procjeni u skladu s člancima 5. do 10. Države članice to određuju:

(a) pojedinačnim ispitivanjem;

ili

(b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica.

[...]

3. Kada se provodi pojedinačno ispitivanje ili se postavljaju pragovi ili kriteriji u smislu stavka 2., moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III.

[...]”

Talijansko pravo

- 9 Članak 6. legge n. 9, Norme per l’attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali (Zakon br. 9 o odredbama o provođenju novog nacionalnog energetskeg plana: institucionalni aspekti, hidroelektrane, dalekovodi, ugljikovodici i geotermalna energija, samoproizvodnja i porezne odredbe) od 9. siječnja 1991., u verziji primjenjivoj na glavni postupak (Redovni dodatak GURI-ju br. 13 od 16. siječnja 1991., u daljnjem tekstu: Zakon br. 9/1991), propisuje:

„1. Odobrenje za istraživanje dodjeljuje se odlukom ministra industrije, trgovine i obrtništva nakon savjetovanja s Tehničkim odborom za ugljikovodike i geotermalnu energiju [...], uz suglasnost ministra zaštite okoliša i ministra za trgovačku mornaricu u okviru njihove nadležnosti kad je riječ o zahtjevima u pogledu aktivnosti koja će se izvršavati u morskim područjima.

2. Područje za koje se izdaje odobrenje za istraživanje mora omogućavati racionalan razvoj istraživačkog programa i ni u kojem slučaju ne može prekoračiti površinu od 750 km²; područje za koje se izdaje odobrenje može obuhvaćati susjedna kopnena i morska područja.

3. Ako ministar industrije, trgovine i obrtništva ocijeni da područje za koje se traži odobrenje nije dovoljne veličine i nema racionalnu konfiguraciju za optimalno istraživanje, ima pravo ne odobriti istraživanje sve dok ne bude moguće spajanje tog područja sa susjednim područjima.

4. Trajanje odobrenja je šest godina.

5. Nositelj odobrenja ima pravo na dva uzastopna produljenja od po tri godine ako je ispunio obveze koje proizlaze iz tog odobrenja.

6. Nositelju odobrenja može se odobriti dodatno produljenje ako su po konačnom isteku odobrenja radovi bušenja ili proizvodna ispitivanja još uvijek u tijeku zbog razloga koji se ne mogu pripisati njegovu nedjelovanju, nemaru ili nestručnosti. Produljenje se odobrava za vrijeme potrebno za završetak radova i, u svakom slučaju, na razdoblje koje nije dulje od jedne godine. Detaljni tehnički i financijski program novog razdoblja radova odobrava se odlukom o produljenju.”

- 10 Odluka direktora Ministarstva gospodarskog razvoja od 15. srpnja 2015. o operativnim postupcima za provedbu Odluke ministarstva od 25. ožujka 2015. i modalitetima obavljanja aktivnosti traženja, istraživanja i proizvodnje tekućih i plinovitih ugljikovodika i povezanih provjera, u smislu članka 19. stavka 6. te odluke (GURI br. 204 od 3. rujna 2015.) uređuje postupak objave prijave za odobrenja za istraživanje i postupak odabira gospodarskih subjekata. Člankom 9. stavkom 4. te odluke direktora predviđa se, među ostalim, obveza podnositelja prijave da nadležnom tijelu uputi zahtjev za procjenu učinaka na okoliš u roku od 90 dana od kada ministarstvo dostavi obrazloženi rezultat poziva na nadmetanje svakom od podnositelja takvih prijava ili u roku od 90 dana od završetka razdoblja poziva na nadmetanje, ako nije podnesena nijedna konkurentna prijava.
- 11 Članak 14. stavak 1. navedene odluke predviđa da se više od jednog odobrenja ili isključivih koncesija u fazi istraživanja može dodijeliti istom gospodarskom subjektu – izravno ili posredstvom tijela koja ga kontroliraju ili koja on kontrolira ili koja čine dio iste grupe društava kao i taj subjekt – pod uvjetom da ukupna površina ne prekoračuje 10 000 km².

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 12 Global Petroleum, australsko društvo koje posluje u sektoru odobalnih ugljikovodika, podnijelo je 27. kolovoza 2013. Ministarstvu gospodarskog razvoja četiri prijave kako bi ishodilo isto toliko odobrenja za provođenje istraživanja u susjednim područjima smještenima uz obalu regije Apulije, a svako od njih imalo je površinu nešto manju od 750 km².
- 13 Budući da je društvo Global Petroleum bilo dužno ishoditi odluke kojima se utvrđuje usklađenost s okolišem projekata seizmičkih ispitivanja koja je namjeravalo provesti takozvanom tehnikom „air gun” u predmetnim područjima, ono je 30. svibnja 2014. podnijelo Ministarstvu okoliša četiri zahtjeva za dobivanje procjene učinaka tih projekata na okoliš.
- 14 Četirima odlukama (u daljnjem tekstu zajedno: pobijane odluke) Ministarstvo okoliša i Ministarstvo kulturne baštine, kulturnih djelatnosti i turizma proglasila su predmetne projekte usklađenima s okolišem.
- 15 Regija Apulija protiv svake od tih pobijanih odluka podnijela je tužbu pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud Lacija, Italija) tražeći njihovo poništenje, tvrdeći da se tim odlukama povređuje članak 6. stavak 2. Zakona br. 9/1991, kojim se predviđa da područje obuhvaćeno odobrenjem za istraživanje ne smije prelaziti 750 km². Ona

smatra da se to ograničenje površine ne primjenjuje na svako odobrenje pojedinačno, nego na gospodarskog subjekta, tako da mu se ne može dodijeliti više odobrenja koja se zajedno odnose na područje ukupne površine veće od tog ograničenja.

- 16 Taj je sud četirima presudama od 26. studenoga 2018. i 14. siječnja 2019. odbio tužbe koje je podnijela Regija Apulija. On je smatrao da je društvo Global Petroleum moglo ishoditi više odobrenja za istraživanje, uključujući za susjedna područja, pod uvjetom da se svaka prijava za odobrenje odnosi na područje površine manje od 750 km² i da se svako odobrenje izda u zasebnom postupku.
- 17 Regija Apulija podnijela je žalbe protiv tih presuda Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev, oslanjajući se u biti na istu argumentaciju koju je iznijela u prvostupanjskom postupku.
- 18 Taj se sud pita, među ostalim, o tumačenju članka 3. stavka 2. i članka 4. Direktive 94/22, u mjeri u kojoj se njome želi poticati ne puko natjecanje „za tržište” koje se sastoji od odabira gospodarskih subjekata putem natjecateljskih mehanizama, nego tržišno natjecanje „na tržištu”, koje se temelji na sudjelovanju većeg broja konkurentskih gospodarskih subjekata. Prema njegovu mišljenju, taj članak 4. treba tumačiti na način da obvezuje države članice da odrede jedinstveno optimalno područje i trajanje u svrhu davanja odobrenja iz tog članka, kako bi se izbjeglo njihovo davanje malom broju gospodarskih subjekata, odnosno jednom gospodarskom subjektu.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da je ukidanje, u Zakonu br. 9/1991, najveće dopuštene ukupne veličine područja od 1 000 000 ha za odobrenja koja se mogu izdati jednom gospodarskom subjektu u suprotnosti s ciljem promicanja tržišnog natjecanja iz Direktive 94/22. Smatra da na tu ocjenu ne utječe činjenica da su odluke direktora od 22. ožujka 2011. i 15. srpnja 2015. zadržale najveće ograničenje od 10 000 km² po gospodarskom subjektu.
- 20 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li Direktivu [94/22] tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog opisanog, kojim se, s jedne strane, područje određene veličine utvrđuje kao optimalno u svrhu izdavanja odobrenja za istraživanje ugljikovodika koje se dodjeljuje na određeno vrijeme – u ovom slučaju, područje od 750 km² na šest godina – a s druge se strane omogućuje prekoračivanje tih ograničenja izdavanjem više odobrenja za istraživanje susjednih područja istom gospodarskom subjektu, pod uvjetom da su izdana u zasebnim upravnim postupcima?”

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

- 21 U svojim pisanim očitovanjima talijanska vlada ističe prigovor nedopuštenosti postavljenog pitanja.
- 22 Kao prvo, tvrdi da se spor koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev odnosi na zakonitost akata o procjeni učinaka na okoliš projekata o kojima je riječ u glavnom postupku, koja se temelji na primjeni pravila u području okoliša, dok se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje Direktive 94/22. Kao drugo, ta vlada smatra da Regija Apulija nema stvaran i konkretan pravni interes jer

se prijave za odobrenje o kojima je riječ u glavnom postupku odnose na susjedna područja koja se nalaze uz obalu i dio su teritorijalnih voda te stoga ulaze u isključivu nadležnost države. Kao treće, talijanska vlada ističe da ta odobrenja još nisu izdana, s obzirom na to da je njihovo izdavanje, kao i svih drugih istraživačkih odobrenja, suspendirano do prethodnog odobrenja instrumenta općeg planiranja rudarskih aktivnosti na nacionalnom teritoriju.

- 23 Valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom navedenog, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku (presuda od 15. srpnja 2021., *The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, t. 54.* i navedena sudska praksa).
- 24 Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 15. srpnja 2021., *The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, t. 55.* i navedena sudska praksa).
- 25 U ovom slučaju okolnost da se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na tumačenje Direktive 94/22, dok se glavni postupak odnosi na tužbe podnesene protiv pobijanih odluka donesenih na temelju nacionalnog propisa kojim se prenosi članak 4. stavak 2. Direktive PUO, ne može to pitanje učiniti nedopuštenim.
- 26 Naime, sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da su te odluke donesene u okviru postupka koji se odnosi na prijave za odobrenje za istraživanje ugljikovodika, uređenog nacionalnim odredbama kojima se prenosi Direktiva 94/22. Konkretno, u talijanskom pravu postupak procjene učinaka na okoliš koji se provodi na temelju nacionalnog propisa kojim se prenosi Direktiva PUO sastavni je dio postupka izdavanja takvih odobrenja. Ta se dva postupka stoga međusobno ne isključuju, nego su, naprotiv, komplementarna.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev također je naveo da rješenje spora koji se pred njim vodi ovisi o odgovoru Suda na postavljeno pitanje. Taj sud ističe da, ako bi Sud odgovorio na postavljeno pitanje na način da se Direktivi 94/22 protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, projekti koji su predmet prijave za odobrenje istraživanja namijenjenih pokrivanju ukupne površine veće od 750 km² ne bi mogli biti odobreni, a pobijane odluke donesene u okviru postupka procjene njihovih učinaka na okoliš trebalo bi poništiti.
- 28 Što se tiče argumenta koji je istaknula talijanska vlada, prema kojem Regija Apulija nema interes za osporavanje zakonitosti pobijanih odluka, s obzirom na to da su aktivnosti istraživanja i proizvodnje u teritorijalnim vodama u isključivoj nadležnosti Talijanske Države, valja istaknuti da se taj argument odnosi na pitanje pravnog interesa pred talijanskim sudovima, što nije relevantno za ocjenu dopuštenosti postavljenog pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2009., *Acosef, C-196/08, EU:C:2009:628, t. 33. i 34.*).

- 29 Jednako tako, sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti moguće posljedice na glavni postupak navodne obustave svih postupaka koji su u tijeku, a odnose se na izdavanje novih odobrenja za istraživanje. Osim toga, budući da je taj postupak u tijeku, valja utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 27. svojeg mišljenja, da ovo prethodno pitanje nije hipotetsko.
- 30 Stoga je to pitanje dopušteno.

Meritum

- 31 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 94/22 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis koji predviđa najveću dopuštenu veličinu područja obuhvaćenog odobrenjem za istraživanje ugljikovodika, ali ne zabranjuje izdavanje istom gospodarskom subjektu više odobrenja za susjedna područja koja zajedno obuhvaćaju površinu veću od te najveće dopuštene veličine.
- 32 Taj sud osobito pita je li na državama članicama da optimalno razgraniče, vremenski i prostorno, područja koja su predmet odobrenja za istraživanje, kako bi spriječile koncentraciju tih odobrenja u rukama manjeg broja gospodarskih subjekata ili čak samo jednog gospodarskog subjekta.
- 33 Regija Apulija u tom pogledu ističe da je isto društvo, odnosno Global Petroleum, gotovo u isto vrijeme podnijelo četiri prijave za odobrenja za istraživanje koje se odnose na susjedna područja. Ta regija ističe da mogućnost da isti gospodarski subjekt podnese takve prijave omogućava dijeljenje odobrenja koje zapravo odgovara jednom te istom istraživačkom projektu. Takva situacija dovodi, prema njezinu mišljenju, do zaobilazanja propisa Unije kao i do štetnih posljedica ne samo za tržišno natjecanje nego i za okoliš zbog primijenjenih tehnika istraživanja.
- 34 Najprije valja podsjetiti na to da je cilj Direktive 94/22, kao što se to navodi u njezinoj sedmoj uvodnoj izjavi, osobito uspostaviti zajednička pravila kako bi se osiguralo da postupci izdavanja odobrenja za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika budu otvoreni svim poduzetnicima koji imaju potrebna svojstva i da se izdavanje odobrenja temelji na objektivnim i objavljenim kriterijima. Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 51. i 52. svojeg mišljenja, pravila navedena u Direktivi 94/22 potpadaju pod pravo javne nabave.
- 35 Što se tiče, kao prvo, veličine geografskih područja obuhvaćenih odobrenjima za istraživanje ugljikovodika izdanima na temelju Direktive 94/22, iz njezine četvrte uvodne izjave proizlazi da „države članice imaju suverenitet i suverena prava nad resursima ugljikovodika na svojim teritorijima”. Stoga, u skladu s člankom 2. stavkom 1. te direktive, „[d]ržave članice zadržavaju pravo da odrede područja unutar svojeg državnog teritorija koja se stavljaju na raspolaganje za provođenje traženja, istraživanja i proizvodnje ugljikovodika”.
- 36 U tom kontekstu, članak 4. točka (a) navedene direktive zahtijeva, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 43. svojeg mišljenja, određivanje područja koje „ne premašuje područje opravdano najboljom mogućom provedbom aktivnosti s tehničkog i gospodarskog stajališta” ako razgraničenje geografskih područja ne proizlazi iz prethodne geometrijske podjele teritorija.
- 37 Članak 4. točka (c) Direktive 94/22 predviđa da, usto, poduzetnici zadržavaju isključiva prava na geografskom području za koje su dobili odobrenje samo toliko dugo koliko je nužno za valjanu provedbu aktivnosti. Preciznije, kao što je to navedeno u devetoj uvodnoj izjavi te direktive,

veličina područja za koje vrijedi odobrenje i trajanje odobrenja mora se ograničiti u svrhu sprečavanja davanja isključivog prava samo jednom poduzetniku na području na kojem više poduzetnika može učinkovitije tražiti, istraživati i proizvoditi ugljikovodike.

- 38 Iz prethodno navedenog proizlazi da Direktivi 94/22 nije protivan nacionalni propis koji ograničava geografsko područje i trajanje za koje se odobrenje može izdati, pri čemu ta ograničenja ipak moraju biti takva da jamče najbolju moguću provedbu aktivnosti kako s tehničkog tako i s gospodarskog stajališta.
- 39 Kao drugo, što se tiče broja odobrenja koja se mogu zahtijevati ili koja ima neki subjekt, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 1. Direktive 94/22, svako odobrenje daje isključivo pravo ograničenog trajanja na traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika na određenom geografskom području.
- 40 Osim toga, iz šeste uvodne izjave Direktive 94/22 proizlazi da države članice trebaju osigurati nediskriminacijski pristup aktivnostima traženja, istraživanja i proizvodnje ugljikovodika kako bi se potaknulo veće natjecanje na tom području i time najbolje moguće metode za obavljanje tih aktivnosti te ojačalo integraciju unutarnjeg energetskog tržišta.
- 41 Također, članak 2. stavak 2. te direktive od država članica zahtijeva da osiguraju da ne dođe do diskriminacije između zainteresiranih gospodarskih subjekata u pogledu pristupa i provođenja tih aktivnosti (presuda od 7. studenoga 2019., *Eni i Shell Italia E & P*, C-364/18 i C-365/18, EU:C:2019:938, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 42 Iz članka 3. stavka 1. Direktive 94/22 proizlazi da je na državama članicama da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se odobrenja izdaju nakon transparentnih postupaka, omogućujući svim zainteresiranim subjektima podnošenje prijave za pristup navedenim aktivnostima i njihovo obavljanje pod jednakim uvjetima.
- 43 Odstupajući od tog načela, kad je riječ o susjednim područjima, članak 3. stavak 4. te direktive oslobađa države članice obveze primjene navedenih postupaka „ako i u mjeri u kojoj se iz geoloških ili proizvodnih razloga opravdava izdavanje odobrenja za određeno područje nositelju odobrenja za susjedno područje”. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 37. svojeg mišljenja, iz toga proizlazi da se više odobrenja za susjedna područja može dodijeliti istom gospodarskom subjektu.
- 44 Osim toga, što se tiče pitanja nalaže li Direktiva 94/22 da aktivnosti traženja, istraživanja i proizvodnje ugljikovodika budu ograničene na samo jedno područje po gospodarskom subjektu, ta direktiva ne predviđa nikakvo ograničenje u pogledu broja odobrenja i/ili broja subjekata kojima se odobrenja mogu izdati.
- 45 Međutim, na državi članici je da osigura da se svi zahtjevi za odobrenje proizvodnje podvrgnu postupcima i zahtjevima propisanim člankom 3. Direktive 94/22, podložno odstupanju predviđenom stavkom 4. tog članka, i da se u tom okviru poštuju zahtjevi transparentnosti i nediskriminacije jer su ta načela od posebne važnosti za postizanje cilja koji se želi postići pravilima o javnoj nabavi, a to je osiguravanje jednakog pristupa tržištu svim zainteresiranim subjektima, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 51. svojeg mišljenja.

- 46 Stoga je potrebno osigurati da razgraničenje geografskih područja kao i pravila koja se odnose na postupke i načine izdavanja odobrenja za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika budu takve prirode da jamče transparentnost i nediskriminacijski pristup aktivnostima traženja, istraživanja i proizvodnje ugljikovodika i njihovu provedbu u skladu s uvjetima koji potiču veće natjecanje na tom području te time potaknu najbolje moguće metode za traženje, istraživanje i proizvodnju resursa država članica te ojačaju integraciju unutarnjeg energetskog tržišta.
- 47 U ovom slučaju valja istaknuti da, kada talijanski propis predviđa da područje obuhvaćeno odobrenjem za istraživanje ugljikovodika mora omogućavati racionalan razvoj istraživačkog programa i ni u kojem slučaju ne može prekoračiti površinu od 750 km², treba smatrati da površina te veličine jamči najbolju moguću provedbu aktivnosti kako s tehničkog tako i s gospodarskog stajališta, kao što to zahtijeva članak 4. točka (a) Direktive 94/22.
- 48 Međutim, iako propis te države članice omogućuje da isti subjekt traži više odobrenja, bez ograničenja njihova broja, valja se uvjeriti da površina obuhvaćena tim odobrenjem, uzeta u cjelini, također jamči najbolju moguću provedbu aktivnosti kako s tehničkog tako i s gospodarskog stajališta te da ne može, s obzirom na isključiva prava koja proizlaze iz takvih odobrenja, dovesti u opasnost ostvarivanje ciljeva Direktive 94/22, navedenih u točki 46. ove presude.
- 49 Također valja dodati, kao što je to istaknuto u točki 27. ove presude, da su pobijane odluke donesene u okviru postupka procjene učinaka na okoliš projekata koji su predmet prijave za odobrenje. U tom pogledu iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se razgraničenje geografskih područja otvorenih za traženje, istraživanje i proizvodnju, predviđeno člankom 6. stavkom 2. Zakona br. 9/1991, odnosi kako na postupak izdavanja odobrenja za istraživanje tako i na postupak procjene učinaka istraživačkih projekata na okoliš te da je cilj upravnog postupka o kojem je riječ u glavnom postupku, među ostalim, zaštita interesa koji se odnose na zaštitu okoliša.
- 50 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da tehnika koju je društvo Global Petroleum upotrijebilo za istraživanje ugljikovodika – a koja se sastoji od upotrebe visokotlačnog generatora komprimiranog zraka nazvanog „air gun”, kako bi se stvorili seizmički valovi koji dolaze u dodir s morskim dnom – može biti štetna za morsku faunu i da zbog toga te projekte treba podvrgnuti procjeni učinaka na okoliš na temelju Direktive PUO.
- 51 Također, iako se prethodno pitanje odnosi na tumačenje Direktive 94/22, trebalo bi, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao cjelovit odgovor, također ispitati je li mogućnost da se istom gospodarskom subjektu izda više odobrenja za susjedna područja koja zajedno obuhvaćaju površinu veću od one za koju je nacionalni zakonodavac smatrao da omogućuje racionalan razvoj istraživačkog programa u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Direktive PUO.
- 52 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu sa sudskom praksom Suda koja se odnosi na potonju direktivu, uzimanje u obzir kumulativnih učinaka projekata poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku može pokazati potrebnim radi izbjegavanja zaobilaženja propisa Unije na način da se razdvoje projekti koji bi zajedno vjerojatno značajno utjecali na okoliš (vidjeti u tom smislu presude od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, t. 37. i navedenu sudsku praksu i od 14. siječnja 2016., Komisija/Bugarska, C-141/14, EU:C:2016:8, t. 95.).
- 53 U ovom slučaju, kao što je to istaknula Europska komisija, na nadležnim nacionalnim tijelima je da uzmu u obzir sve posljedice na okoliš koje proizlaze iz ograničenja u vremenu i prostoru područja obuhvaćenih odobrenjima za istraživanje ugljikovodika.

- 54 Stoga valja smatrati da, ako talijanski propisi omogućuju da isti gospodarski subjekt zahtijeva više odobrenja za istraživanje ugljikovodika a da pritom ne ograničavaju njihov broj, u okviru procjene učinaka na okoliš provedene u skladu s člankom 4. stavcima 2. i 3. Direktive PUO valja ocijeniti i kumulativni utjecaj projekata koji bi vjerojatno značajno utjecali na okoliš.
- 55 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 94/22 i članak 4. stavke 2. i 3. Direktive PUO treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji predviđa najveću dopuštenu veličinu područja obuhvaćenog odobrenjem za istraživanje ugljikovodika, ali izričito ne zabranjuje izdavanje istom gospodarskom subjektu više odobrenja za susjedna područja koja zajedno obuhvaćaju površinu veću od te najveće dopuštene veličine, pod uvjetom da to izdavanje odobrenja jamči najbolju moguću provedbu aktivnosti kako s tehničkog tako i s gospodarskog stajališta, kao i ostvarivanje ciljeva Direktive 94/22. Također je potrebno, u okviru procjene učinaka na okoliš, ocijeniti kumulativni učinak projekata koji bi mogli značajno utjecati na okoliš, a koje je taj subjekt iznio u svojim prijavama za odobrenje za istraživanje ugljikovodika.

Troškovi

- 56 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Direktivu 94/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o uvjetima za davanje i korištenje odobrenja za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika i članak 4. stavke 2. i 3. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji predviđa najveću dopuštenu veličinu područja obuhvaćenog odobrenjem za istraživanje ugljikovodika, ali izričito ne zabranjuje izdavanje istom gospodarskom subjektu više odobrenja za susjedna područja koja zajedno obuhvaćaju površinu veću od te najveće dopuštene veličine, pod uvjetom da to izdavanje odobrenja jamči najbolju moguću provedbu aktivnosti kako s tehničkog tako i s gospodarskog stajališta, kao i ostvarivanje ciljeva Direktive 94/22. Također je potrebno, u okviru procjene učinaka na okoliš, ocijeniti kumulativni učinak projekata koji bi mogli značajno utjecati na okoliš, a koje je taj subjekt iznio u svojim prijavama za odobrenje za istraživanje ugljikovodika.

Potpisi