



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 24. junija 2021¹

Zadeva C-110/20

**Regione Puglia
proti**

**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,
ob udeležbi
Global Petroleum Ltd**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 94/22/ES – Energija – Pogoji za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov – Dovoljenje za iskanje ogljikovodikov na določenem geografskem območju za določeno obdobje – Razmejitev obsega območij, za katera velja eno dovoljenje – Sosednja območja – Izdaja več dovoljenj enemu in istemu gospodarskemu subjektu – Konkurenčni postopek“

I. Uvod

1. To je predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Consiglio di Stato (državni svet, Italija; v nadaljevanju: predložitveno sodišče) vložil glede razlage nekaterih določb Direktive 94/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o pogojih za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov².

2. V bistvu predložitveno sodišče želi izvedeti, ali Direktiva 94/22 državo članico zavezuje, da opredeli in določi absolutno omejitev geografskega obsega območja, za katero se dovoljenje za dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja ogljikovodikov (E&P)³ lahko izda enemu gospodarskemu subjektu.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 262.

³ E&P je uveljavljena kratica za „exploration and production“ (raziskovanje in izkoriščanje) (ogljikovodikov). Tu jo uporabljam v smislu vključitve koraka iskanja, geološke analize pred nadaljnjim raziskovanjem, vsi trije koraki pa so posebej obravnavani v Direktivi 94/22.

3. Pred preizkusom dejstev in pravnih vprašanj, ki se pri tem pojavljajo, je najprej treba navesti zadevne pravne določbe.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V četrti, šesti, sedmi, osmi in deveti uvodni izjavi Direktive 94/22 je navedeno:

„ker so države članice suverene in imajo suverene pravice do ogljikovodikovih virov na svojem ozemlju;

[...]

ker se morajo sprejeti ukrepi, da bi zagotovili nediskriminacijski dostop do in izvajanje dejavnosti, povezanih z iskanjem, raziskovanjem in izkoriščanjem ogljikovodikov, pod pogoji, ki spodbujajo večjo konkurenčnost na tem področju in tako dajejo prednost najboljšim metodam iskanja, raziskovanja in izkoriščanja virov v državah članicah ter krepijo povezovanje notranjega energetskega trga;

ker je v ta namen treba oblikovati skupna pravila, ki bodo zagotovila, da so postopki za izdajo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov dostopni vsem subjektom z zahtevanimi sposobnostmi; ker se morajo dovoljenja izdajati na podlagi objektivnih in javno objavljenih meril; ker morajo vsi subjekti, ki sodelujejo v postopku, vnaprej poznati tudi pogoje za izdajo dovoljenj;

ker morajo države članice obdržati možnosti, da omejijo dostop do in izvajanje teh dejavnosti zaradi razlogov, ki so upravičeni z vidika javnega interesa, ter to pogojujejo s plačilom finančnega prispevka ali prispevka v ogljikovodikih, pri čemer morajo biti podrobnosti dogovora glede navedenega prispevka dogovorjene na način, ki ne posega v upravljanje subjektov; ker je treba te možnosti uporabljati nediskriminacijsko; ker je z izjemo obveznosti, povezanih z uporabo te možnosti, treba sprejeti ukrepe, s katerimi se prepreči, da se subjektom naložijo pogoji in obveznosti, ki jih ne utemeljuje potreba po pravilnem opravljanju dejavnosti; ker je treba dejavnosti subjektov spremljati le, kolikor je potrebno za zagotavljanje ravnanja v skladu s temi obveznostmi in pogoji;

ker morata biti obseg območja, za katero dovoljenje velja, in veljavnost dovoljenja omejena zaradi preprečevanja, da bi subjekt pridobil izključno pravico do določenega območja, na katerem bi iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov lahko učinkoviteje opravljalo več subjektov;

[...]“.

5. V členu 1(3) Direktive 94/22 je izraz „dovoljenje“ opredeljen tako:

„dovoljenje‘ je katerikoli zakon, predpis ali pogodbeno določba ali v skladu s temi izdan podzakonski predpis, s katerim pristojni organi države članice pooblastijo subjekt, da v svojem imenu in na svojo odgovornost izvaja izključno pravico do iskanja, raziskovanja ali izkoriščanja ogljikovodikov na določenem geografskem območju. Dovoljenje se lahko izda za vsako dejavnost posebej ali za več dejavnosti skupaj.“

6. Člen 2 Direktive 94/22 določa:

„1. Države članice ohranijo pravico določiti območja znotraj svojega ozemlja, ki jih dajo na razpolago za opravljanje dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja ogljikovodikov.

2. Ko se območje da na razpolago za izvajanje dejavnosti iz odstavka 1, države članice zagotovijo, da med subjekti ni diskriminacije glede dostopa do opravljanja dejavnosti in opravljanja dejavnosti.

[...]“

7. V členu 3(1), (2) in (4) Direktive 94/22 je obravnavan postopek, ki ga je treba upoštevati za izdajo dovoljenj:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da izdajanje dovoljenj poteka po postopku, ki vsem zainteresiranim subjektom omogoča, da lahko predložijo vloge v skladu z odstavkom 2 ali 3.

2. Postopek se začne:

(a) na pobudo pristojnih organov z razpisom za oddajo vlog, ki se objavi v *Uradnem listu Evropskih skupnosti* vsaj 90 dni pred rokom za oddajo vlog;

(b) ali razpisom za oddajo vlog, ki se objavi v *Uradnem listu Evropskih skupnosti* po oddaji vloge subjekta, brez poseganja v člen 2(1). Drugi zainteresirani subjekti vloge oddajo v roku najmanj 90 dni od dneva objave razpisa.

Razpis natančno določa vrsto dovoljenja, geografsko območje ali območja, katerih del ali celota bodisi je lahko predmet vloge, in predlagani dan ali rok za izdajo dovoljenja.

[...]

4. Država članica se lahko odloči, da ne bo uporabila določb odstavka 1, če in v obsegu, ki z geološkega vidika ali z vidika izkoriščanja utemeljuje izdajo dovoljenja za območje imetniku dovoljenja za sosednje območje. Ta država članica zagotovi, da lahko imetniki dovoljenja za druga sosednja območja v takem primeru oddajo vloge in imajo za to na razpolago dovolj časa.

[...]“

8. Člen 4 Direktive 94/22 vsebuje naslednje besedilo:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev:

(a) da, če geografska območja niso razmejena na osnovi predhodne geometrične razdelitve ozemlja, se obseg vsakega območja določi tako, da ne presega velikosti, ki jo utemeljuje s tehničnega in ekonomskega vidika najboljše možno opravljanje dejavnosti. Za dovoljenja, izdana v skladu s postopki iz člena 3(2), se v ta namen oblikujejo objektivna merila in se subjekti z njimi seznanijo pred oddajo vlog;

- (b) da veljavnost dovoljenja ne presega obdobja, potrebnega za izvedbo dejavnosti, ki so predmet dovoljenja. Vendarle pa pristojni organi lahko podaljšajo veljavnost dovoljenja, če predpisano trajanje dovoljenja ne zadošča za dokončanje te dejavnosti in če se je dejavnost izvedla v skladu z dovoljenjem;
- (c) da subjekti ne obdržijo izključnih pravic na geografskem območju, za katero so prejeli dovoljenje, dlje, kakor je potrebno za pravilno opravljanje odobrenih dejavnosti.“

9. Člen 6(2) Direktive 94/22 določa:

„Države članice lahko določijo pogoje in zahteve za izvajanje dejavnosti iz člena 2(1) v obsegu, ki je upravičen zaradi državne varnosti, javnega zdravja, varnosti transporta, varstva okolja, varstva bioloških virov in narodnega bogastva umetniške, zgodovinske ali arheološke vrednosti, varnosti objektov in delavcev, načrtnega upravljanja virov ogljikovodikov (na primer stopnja izkoriščenosti zalog ogljikovodikov ali optimizacija izrabe ogljikovodikov) ali zaradi zagotavljanja davčnih prihodkov.“

10. Člen 7 te direktive določa:

„Brez poseganja v določbe, ki zadevajo ali so vključene v posamična dovoljenja, in določbe člena 3(5)(b) zadevne države članice odpravijo zakonske, podzakonske in upravne določbe, ki le enem subjektu dajejo pravico do pridobivanja dovoljenj na določenem geografskem območju na ozemlju države članice pred 1. januarjem 1997.“

B. Italijansko pravo

1. Zakon št. 9/1991

11. Direktiva 94/22 je bila v italijanski pravni red prenesena z Decreto Legislativo 25 novembre 1996, n. 625 Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi⁴ (zakonska uredba z dne 25. novembra 1996, št. 625, za izvajanje Direktive 94/22/EGS o pogojih za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 625/1996). S to zakonsko uredbo je bil spremenjen člen 6 Legge 9 gennaio 1991, n. 9 (zakon št. 9 z dne 9. januarja 1991) o dovoljenju za raziskovanje ogljikovodikov⁵ (v nadaljevanju: zakon št. 9/1991), ki določa:

„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 je ozemlje, ter glede na pristojnost v sodelovanju z ministrom za okolje in ministrom za trgovski ladijski promet [...].

2. Območje, za katero velja dovoljenje za raziskovanje, mora omogočati racionalen razvoj programa raziskovanja in ne sme biti večje od 750 km²; območje, za katero velja dovoljenje, lahko vključuje sosednja območja kopnega in morja.

⁴ GURI št. 293 z dne 14. decembra 1996.

⁵ GURI št. 13 z dne 16. januarja 1991.

3. Če minister za gospodarstvo, trgovino in obrt presodi, da območje, za katero se zahteva dovoljenje, ni dovolj veliko in nima racionalne konfiguracije za optimalno raziskovanje, lahko izdajo dovoljenja za raziskovanje zavrne, dokler se ne omogoči 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 [...].“

2. Decreto Direttoriale 22 marzo 2011/Decreto Direttoriale 15 luglio 2015 (direktorska uredba z dne 22. marca 2011/ direktorska uredba z dne 15. julija 2015)

12. Postopek za izdajo dovoljenj za raziskovanje sta urejali upravni uredbi, ki ju je sprejelo Ministero dello sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, v nadaljevanju: MISE). Prvotno je bila to direktorska uredba z dne 22. marca 2011⁶, ki je veljala ob zaprositvi za dovoljenja do 4. septembra 2015. Od takrat naprej do datuma izdaje uredb, v skladu s katerimi so bili projekti okoljsko ustrezni, se je uporabljala direktorska uredba z dne 15. julija 2015⁷. Ta je ostala v veljavi do 3. aprila 2017. Obe sta določali enotni postopek za izdajo dovoljenja za dejavnosti E&P, ki je zahteval tudi presojo vplivov na okolje, za katero je bilo treba zaprositi posebej. V navedenem enotnem postopku so sodelovali zadevni državni in regionalni organi, poleg tega pa je bilo treba pridobiti mnenja organov,⁸ rezultat postopka presoje vplivov na okolje in – za kopno – soglasje regije.

13. Člen 9(1) direktorske uredbe z dne 22. marca 2011 in člen 14(1) direktorske uredbe z dne 15. julija 2015 sta oba določala, da se istemu subjektu lahko podeli več dovoljenj za raziskovanje ali enotnih koncesij, če celotno območje ni večje od 10.000 km².

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari

14. Avstralska družba Global Petroleum Ltd, ki je po vsem svetu dejavna v sektorju ogljikovodikov na morju, je 27. avgusta 2013 pri MISE vložila štiri ločene prošnje. Zaprosila je za štiri dovoljenja za raziskovanje na sosednjih območjih v obalnih vodah dežele Apulije, pri čemer je površina vsakega od teh območij nekaj manj kot 750 km², kar skupaj znaša približno 3000 km².

⁶ Decreto 22 marzo 2011, Procedure operative di attuazione del decreto ministeriale 4 marzo 2011 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli ai sensi dell'articolo 15, comma 5 del Decreto Ministeriale 4 marzo 2011 (uredba z dne 22. marca 2011 o operativnih postopkih za izvajanje ministrske uredbe z dne 4. marca 2011 ter postopkih za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje tekočih in plinastih ogljikovodikov ter povezanih kontrolah v skladu s členom 15(5) ministrske uredbe z dne 4. marca 2011), GURI št. 89 z dne 18. aprila 2011.

⁷ Decreto 15 luglio 2015, Procedure operative di attuazione del Decreto Ministeriale 25 marzo 2015 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli, ai sensi dell'art. 19, comma 6, dello stesso decreto (uredba z dne 15. julija 2015 o operativnih postopkih za izvajanje ministrske uredbe z dne 25. marca 2015 ter postopkih za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje tekočih in plinastih ogljikovodikov ter povezanih kontrol v smislu člena 19(6) te uredbe), GURI št. 204 z dne 3. septembra 2015.

⁸ Kar zadeva dejavnosti na morju, gre za Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministrstvo za okolje ter varstvo ozemlja in morja; v nadaljevanju: MATTM), ministrstvo za infrastrukturo in promet ter ministrstvo za kmetijsko, prehransko in gozdarsko politiko.

15. V skladu z italijanskimi postopkovnimi pravili, ki se uporabijo, je bilo treba prošnje za presojo vplivov na okolje vložiti posebej. Družba Global Petroleum je to storila 30. maja 2014, ko je pri MATTM zaprosila za zahtevane izjave o okoljski ustreznosti za dvodimenzionalne in po možnosti tridimenzionalne seizmografske raziskave, ki bi jih na zadevnih območjih izvajala s tehniko, imenovano „air gun“ (zračni top).

16. MATTM je s štirimi ločenimi uredbami, izdanimi na tri datume, in sicer 14. oktobra 2016, 31. avgusta 2017 in 26. septembra 2017 (v nadaljevanju: zadevne uredbe), v soglasju z Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (ministrstvo za kulturno dediščino in dejavnosti ter turizem, v nadaljevanju: MIBAC), potrdilo okoljsko ustreznost projektov. MATTM je ugotovilo, da družba Global Petroleum ni mogla vložiti enotne prošnje, saj je zakon št. 9/1991 določal, da mora območje dovoljenja za raziskovanje ogljikovodikov omogočati racionalen razvoj programa raziskovanja in ne sme biti večje od 750 km², vendar je navedlo, da je tehnična komisija za presojo vplivov na okolje od družbe Global Petroleum zahtevala več informacij za oceno skupnega učinka projektov.

17. Regione Puglia (dežela Apulija) je kot organ, ki je sodeloval v postopku, izpodbijala vsako od teh uredb z vložitvijo ločenih tožb pri Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (deželno upravno sodišče v Laciju, Italija). Trdila je, da se z zadevnimi uredbami krši člen 6(2) zakona št. 9/1991, ker je bila v njih omejitev 750 km² uporabljena le za posamezna dovoljenja, in ne za gospodarske subjekte. To je pomenilo, da bi gospodarski subjekt lahko pridobil dovoljenja za celotno območje, ki presega navedeno omejitev.

18. Deželno upravno sodišče je te tožbe zavrnilo. Rzsodilo je, da namen zakona ni bil varstvo okolja, temveč spodbujanje racionalnega izkoriščanja virov ogljikovodikov in s tem konkurence med gospodarskimi subjekti v tem sektorju. Iz tega je sklepalo, da bi posamezen gospodarski subjekt lahko pridobil več dovoljenj, in sicer tudi za sosednja območja, če bi za vsako dovoljenje vložil vlogo za območje, manjše od 750 km², in vsako dovoljenje pridobil po zaključku ločenega postopka.

19. Regione Puglia (dežela Apulija) se je pri predložitvenem sodišču pritožila zoper vse štiri sodbe.

20. Navedeno sodišče dvomi glede skladnosti italijanske nacionalne zakonodaje z Direktivo 94/22. Izraža pomisleke glede pravilne razlage člena 4 navedene direktive. Po mnenju predložitvenega sodišča je treba navedeno določbo razlagati kot spodbujanje „konkurence na trgu“, kar pomeni, da bi si moralo na trgu konkurirati veliko število gospodarskih subjektov, in ne le kot spodbujanje „konkurence za trg“, pri čemer se gospodarski subjekti izberejo s konkurenčnimi mehanizmi za delovanje na posameznem trgu. Zadnjenavedena oblika je bila kljub temu izbrana pri italijanskem izvajanju navedene direktive, v skladu s katerim izdaja več dovoljenj enemu gospodarskemu subjektu, pod pogojem, da jih tak gospodarski subjekt pridobi v ločenih upravnih postopkih, ni prepovedana in je torej dovoljena.

21. Predložitveno sodišče, nasprotno, trdi, da so v skladu s členom 4 Direktive 94/22 države članice zavezane, da opredelijo enoten optimalni obseg območij, ki se dajo na razpolago za dejavnosti E&P, in optimalno veljavnost dovoljenj, ki se za take namene dajo kateremu koli gospodarskemu subjektu, da se „konkurenca na trgu“ zagotovi z več gospodarskimi subjekti, in ne le z nekaj subjekti ali celo samo enim. Predložitveno sodišče se boji, da bi drugače lahko prišlo do kopičenja dovoljenj v rokah le enega ali nekaj gospodarskih subjektov.

22. Predložitveno sodišče s sklicevanjem na besedilo italijanske zakonodaje, dalje, pojasnjuje, da italijanske izvedbene zakonodaje ne more razlagati v skladu s tem, kar meni, da je pravilna razlaga prava Unije, in sicer kot da je dovoljeno le eno dovoljenje na prosilca. Kot navedeno sodišče trdi, sta bili v skladu z italijansko zakonodajo vedno določeni dve različni omejitvi glede izdajanja dovoljenj za raziskovanje ogljikovodikov, pri čemer se je prva nanašala na največjo površino, za katero velja posamezno dovoljenje.⁹ Druga omejitev se je nanašala na največjo površino, za katero veljajo dovoljenja, ki jih ima ena fizična ali pravna oseba.¹⁰ Zato se lahko po mnenju predložitvenega sodišča odprava navedene druge omejitve razlaga le tako, da število dovoljenj, ki jih lahko gospodarski subjekt pridobi, ni omejeno.¹¹ To pa je po mnenju navedenega sodišča v nasprotju z namenom Direktive 94/22. Predložitveno sodišče trdi, da to velja tudi, če se upošteva največja omejitev 10.000 km²¹² iz člena 9(1) direktorske uredbe z dne 22. marca 2011 in člena 14(1) direktorske uredbe z dne 15. julija 2015, ker je navedena omejitev več kot trinajstkrat večja od „optimalne meje“ območja za dejavnosti E&P, ki je določena na 750 km².

IV. Vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

23. Predložitveno sodišče je glede na navedene preudarke prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba [Direktivo 94/22] 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 km² za šest let – in po drugi omogoča preseganje teh omejitev z izdajo več povezanih dovoljenj za raziskovanje istemu subjektu, pod pogojem, da so ta izdana ob koncu ločenih upravnih postopkov?“

24. Pisna stališča so vložile Regione Puglia (dežela Apulija), družba Global Petroleum Ltd, italijanska, poljska in ciprska vlada ter Komisija.

A. Analiza

1. Dopustnost

25. Italija v pisnih stališčih trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten. V obrazložitvah po eni strani navaja, da se v zadevnih uredbah obravnava presoja vplivov na okolje, ki se opira na uporabo okoljskih pravil, vprašanje pa se nanaša na pravilno uporabo

⁹ Omejitev je bila prvotno določena pri 50.000 hektarih (100 hektarov je 1 km²) v skladu z določbami Legge 11 gennaio 1957, n. 6 (zakon št. 6 z dne 11. januarja 1957, v nadaljevanju: zakon št. 6/1957), nato povečana na 70.000 hektarov v skladu s prehodnimi določbami Legge 21 luglio 1967, n. 613 (zakon št. 613 z dne 21. julija 1967, v nadaljevanju: zakon št. 613/1967), na koncu pa povečana na 100.000 hektarov v skladu z določbami istega zakona. Ta številka je bila ohranjena v prvotnem besedilu člena 6 zakona št. 9/1991 (pred spremembo z zakonsko uredbo št. 625/1996).

¹⁰ Navedena druga številka je v skladu z zakonom št. 6/1957 znašala 300.000 hektarov na celotnem ozemlju države in 150.000 hektarov v isti deželi (s prepovedjo izdajanja dovoljenj za sosednja območja), s prehodnimi določbami zakona št. 613/1967 pa je bila povečana na 500.000 hektarov. Ta številka je bila z istim zakonom in zakonom št. 9/1991 (preden je bil spremenjen z zakonsko uredbo št. 625/1996) povečana na 1.000.000 hektarov razen za Ente nazionale idrocarburi (državni organ za ogljikovodike, ki je zdaj Eni SpA).

¹¹ Predložitveno sodišče navaja, da je enako mnenje navedeno v oddelku VI sodbe Consiglio di Stato (državni svet) z dne 4. januarja 2019, št. 92. Kljub temu se ne strinja z ugotovitvijo iz tega oddelka, da iz zakonodaje Unije, torej Direktive 94/22, ni mogoče sklepati o prepovedi izdajanja več dovoljenj enemu gospodarskemu subjektu (kar pripelje do prekoračitve omejitve na predpisanem območju pod nadzorom enega gospodarskega subjekta).

¹² Ki je enaka, torej 1.000.000 hektarov, kot tista v zakonu št. 9/1991, preden je bil spremenjen z zakonsko uredbo št. 625/1996.

Direktive 94/22. Dalje, navaja, da Regione Puglia (dežela Apulija) nima neposrednega in dejanskega interesa v zadevi, ker se prošnje za zadevna dovoljenja za raziskovanje nanašajo na območja ob obali, ki so del teritorialnega morja. To pomeni, da spadajo v izključno pristojnost države. Italija Sodišče, dalje, obvešča, da dovoljenja za raziskovanje še niso izdana, saj je njihovo izdajanje tako kot izdajanje vseh drugih dovoljenj za raziskovanje trenutno prekinjeno zaradi uveljavitve Decreto-Legge 14 Dicembre 2018 N. 135¹³, v skladu s katero je treba pred podelitvijo dovoljenj za dejavnosti E&P sprejeti „razvojni načrt“.¹⁴

26. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za izdano sodno odločbo, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Če se torej postavljena vprašanja nanašajo na razlago oziroma veljavnost pravila prava Unije, je Sodišče načeloma zavezano odločati, razen če zahtevana razlaga očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, potrebnih za to, da bi lahko na navedena vprašanja koristno odgovorilo.¹⁵

27. Glede obravnavane zadeve menim, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za dopusten. Prvič, po navedbah predložitvenega sodišča je bilo treba zaprositi – sicer ločeno – za presoje vplivov na okolje, da so se pridobila dovoljenja za raziskovanje, za katera je zaprosila družba Global Petroleum. Postopek presoje vplivov na okolje je bil tako sestavni del postopka za izdajo dovoljenj.¹⁶ Drugič, vprašanje, ali to, da je le Italijanska država pristojna glede dejavnosti E&P na teritorialnem morju, pomeni, da Regione Puglia (dežela Apulija) ni pristojna za izpodbijanje zadevnih uredb, se nanaša na postopek pred italijanskimi sodišči. Nima nobenega vpliva na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe. Enako velja za vprašanje, ali in v kolikšnem obsegu lahko uveljavitev uredbe-zakona z dne 14. decembra 2018, št. 135, vpliva na postopek pred italijanskimi sodišči. Dokler postopek pred predložitvenim sodiščem poteka, vprašanj ni mogoče šteti za hipotetična. Tretjič, čeprav se v zadevnih uredbah upoštevajo okoljski vplivi seizmografskih raziskav, za izvedbo katerih družba Global Petroleum predlaga uporabo tehnike „air gun“, je v uredbah v zvezi z okoljsko ustreznostjo posebej omenjeno dejstvo, da družba Global Petroleum zaradi določb zakona št. 9/1991 ni mogla zaprositi za le eno dovoljenje za navedena štiri sosednja območja. Četrto, Regione Puglia (dežela Apulija) se pri izpodbijanju teh štirih uredb res sklicuje na člen 6(2) zakona št. 9/1991. Ker se s to določbo izvaja Direktiva 94/22, je očitno, da predložitveno sodišče nujno potrebuje razlago določb navedene direktive, da bi lahko odločilo v sporu o glavni stvari.

2. Odgovor na vprašanje za predhodno odločanje

28. Ko predložitveno sodišče sprašuje, ali lahko države članice z izdajo več dovoljenj istemu subjektu, če je ta zanje zaprosil posebej, „obidejo“ geografsko omejitve obsega območij, ki jo določijo v svojem pravu, s katerim se izvaja člen 4(a) Direktive 94/22, se postavlja vprašanje, ali Direktiva 94/22 od držav članic zahteva, da omejijo geografski obseg dovoljenj, ki jih izdajo enemu

¹³ Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione (uredba-zakon z dne 14. decembra 2018, št. 135, o nujnih določbah o podpori in poenostavitvi za podjetja in javno upravo, GURI št. 290 z dne 14. decembra 2018), ki je bila pozneje preoblikovana v zakon št. 12 z dne 11. februarja 2019, GURI št. 36 z dne 12. februarja 2019.

¹⁴ Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee (načrt za trajnostni energetski prehod upravičenih območij).

¹⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 22. aprila 2021, PROFI CREDIT Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, točka 38 in navedena sodna praksa).

¹⁶ Ali se taka odločitev, ki bi se lahko štela za vmesno glede izdaje dovoljenja za raziskovanje, lahko izpodbija, ali pa je mogoče izpodbijati le končno izdajo takega dovoljenja, je v celoti stvar nacionalnega prava.

subjektu. Predložitveno sodišče ne sprašuje le glede geografske omejitve (člen 4(a) Direktive 94/22), temveč tudi glede časovne omejitve katerega koli dovoljenja (člen 4(b) in (c) Direktive 94/22). Časovna omejitev v členu 4(b) je bolj prožna od ozemeljske omejitve, ker dovoljuje podaljšanje veljavnosti, če predpisano trajanje dovoljenja ne zadošča za dokončanje te dejavnosti in če se je dejavnost izvedla v skladu z dovoljenjem.¹⁷ Poleg tega ta omejitev glede na predložitveno odločbo v obravnavani zadevi ni sporna. Zato se bom osredotočil na geografski vidik, čeprav ne dvomim, da bi se vsaka najdena rešitev lahko uporabila tudi za časovni vidik.

29. V skladu s tretjim odstavkom člena 288 PDEU so direktive za države članice zavezujoče glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar je izbira oblike in metod za doseg tega cilja prepuščena nacionalnim organom. Zato je v tej zadevi glavno vprašanje, ali je bil namen Direktive 94/22 zavezati države članice k določitvi največje omejitve za območja, na katerih lahko en in isti subjekt opravlja dejavnosti E&P v določeni državi članici.

30. To bo treba preveriti z uporabo metod razlage, ki se uporabljajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča. Te morajo poleg besedila zadevne določbe upoštevati njen kontekst in cilje, ki se uresničujejo s predpisi, katerih del je.¹⁸

a) Jezikovna razlaga

31. Ker nobena določba Direktive 94/22 ne daje jasnega odgovora na vprašanje, ali morajo države članice določiti največje geografsko območje, na katerem lahko *en gospodarski subjekt* opravlja dejavnosti E&P, je primerno preučiti, ali pri razjasnitvi tega vprašanja pomagajo povezane določbe ali sistem takih določb.

32. V členu 2(1) Direktive 94/22 je navedeno, da države članice ohranijo pravico, da na svojem ozemlju določijo območja, ki jih dajo na razpolago za opravljanje dejavnosti E&P. To je premisa, na kateri je z Direktivo 94/22 izvedena delna harmonizacija navedenih dejavnosti.¹⁹

33. Določba, ki dejansko obravnava obseg območij – izraz, ki je tu upošteven, je „območje“, dovoljenja pa v navedenem stavku niso omenjena²⁰ – je člen 4(a) Direktive 94/22. Ta določa, da če geografska območja niso razmejena na osnovi predhodne geometrične razdelitve ozemlja, „se obseg vsakega območja določi tako, da ne presega velikosti, ki jo utemeljuje s tehničnega in ekonomskega vidika najboljše možno opravljanje dejavnosti“. Ta določba od držav članic ne zahteva, da največjo *površino* razmejijo v absolutnih številkah, ki bi veljale za vse primere v državah članicah. Prav tako se s to določbo ne obravnava vprašanje, ali ta omejitev pomeni, da morajo taka območja pomeniti tudi omejitev za vsak gospodarski subjekt, ki opravlja zgoraj navedene dejavnosti. Posledično niti ne vsebuje pravil za sosednja območja.

34. Za dovoljenja, izdana v skladu s postopkom, opisanim v členu 3(2) Direktive 94/22 (v nadaljevanju: sistem razpisov za izdajo dovoljenj), pa člen 4(a) Direktive 94/22 zahteva, da „se v ta namen oblikujejo objektivna merila in se subjekti z njimi seznanijo pred oddajo vlog“. To pomeni dvoje. Prvič, če država začne razpis za izdajo dovoljenj, je pomembno objaviti merila za določitev

¹⁷ V členu 4(c) Direktive 94/22 je jasno navedeno, da je treba zagotoviti, da subjekti ne obdržijo izključnih pravic na geografskem območju dlje, kakor je potrebno za pravilno opravljanje odobrenih dejavnosti.

¹⁸ Glej v tem smislu na primer sodbo z dne 29. aprila 2021, Natumi (C-815/19, EU:C:2021:336, točka 35 in navedena sodna praksa).

¹⁹ Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Camposa Sáncheza-Bordone v združenih zadevah Eni in Shell Italia E & P (C-364/18 in C-365/18, EU:C:2019:503, točki 38 in 39).

²⁰ Drugače od člena 4(b) Direktive 94/22, v katerem je omenjena „veljavnost dovoljenja“. Po drugi strani to ne pomeni, da ne more obstajati več dovoljenj za en subjekt.

navedene omejitve.²¹ Drugič, prvonavedena določba pomeni, da če so dovoljenja izdana v skladu z drugima sistemoma, in sicer „sistemom odprtih vrat“ iz člena 3(3) navedene direktive²² in sistemom iz člena 3(4) Direktive 94/22, ki ga bom obravnaval spodaj, morajo izpolnjevati tudi zahtevo, da obseg nobenega območja ne sme presegati velikosti, ki jo s tehničnega in ekonomskega vidika utemeljuje najboljše možno opravljanje dejavnosti.

35. V členu 3 Direktive 94/22 se obravnavajo postopkovna vprašanja glede izdaje dovoljenj. V odstavku 2 tega člena je opisano, kar sem že omenil kot „sistem razpisov za izdajo dovoljenj“, v okviru katerega so prosilci na pobudo pristojnega organa ali kot odziv na vlogo subjekta, če zadevna država članica nato želi dati ustrezno ozemlje na voljo za dejavnosti E&P, povabljeni, naj zaprosijo za dovoljenja. Ta vabila k oddaji vlog morajo biti objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*.²³ Člen 3(3) iste direktive v posebnih primerih določa „sistem odprtih vrat“, ki pa prav tako zahteva objavo v *Uradnem listu*. Namen obeh postopkov je omogočiti dostop do postopka vsem osebam, ki želijo sodelovati v njem.

36. Člen 3(4) Direktive 94/22 vsebuje izjemo od navedenih postopkov, „če in v obsegu, ki z geološkega vidika ali z vidika izkoriščanja utemeljuje izdajo dovoljenja za območje imetniku dovoljenja za sosednje območje“. Poljska trdi, da navedena določba državam članicam zgolj dovoljuje, da izdajajo dovoljenja, ne da bi morale vsem zainteresiranim osebam dati priložnost za sodelovanje. Ker je to edina izjema, dovoljena z navedeno določbo, Poljska meni, da določba predpostavlja, da so lahko dovoljenja za sosednja območja dejansko izdana enemu in istemu gospodarskemu subjektu. Zdi se, da besedilo člena 3(1) Direktive 94/22 delno podpira tako razlago, saj je v tem členu navedeno, da v primerih iz člena 3(2) in (3) navedene direktive države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da izdajanje dovoljenj poteka po postopku, ki vsem zainteresiranim subjektom omogoča, da lahko predložijo vloge v skladu z odstavkom 2 ali 3. Določba torej potrjuje, da izjemni postopek, določen v členu 3(4) Direktive 94/22, ne zahteva dostopa vseh zainteresiranih subjektov do tega postopka. Člen 3(4) Direktive 94/22 dejansko obravnava le postopkovna vprašanja glede izdaje dovoljenj.

37. Regione Puglia (dežela Apulija) po drugi strani meni, da člen 3(4) Direktive 94/22 ne vsebuje le izjeme od postopkovne zahteve, temveč tudi od – po njenem mnenju – splošnega načela, torej da so dovoljenja za sosednja območja lahko izdana samo v posebnih okoliščinah, določenih v navedeni določbi. Treba je opozoriti, da se z navedeno določbo obravnava le izdajanje dovoljenj za sosednja območja v posebnih okoliščinah. Prav tako člen 3 Direktive 94/22 (niti dejansko nobena druga določba) ne določa, da se lahko dovoljenja za sosednja območja izdajo le v okoliščinah, določenih v členu 3(4) te direktive, niti ta člen ne obravnava geografskih omejitev navedenih območij (skupaj). Če se torej predpostavi, da člen 4(a) Direktive 94/22 državo članico zavezuje k določitvi absolutne omejitve obsega območij, za katera se enemu gospodarskemu subjektu izdajo dovoljenja, zakaj vlogam za sosednja območja ne bi bilo ugodeno, če navedena sosednja območja ne dosežejo navedenega obsega?²⁴ V besedilu Direktive 94/22 za to ni podlage. Prav tako člen 3(4) Direktive 94/22 ne omogoča izjeme od omejitve iz člena 4(a) Direktive 94/22, če bi se sprejela razlaga, da zadnjenavedena določba določa absolutno omejitev.

²¹ Ta merila se zato lahko tudi izpodbijajo.

²² „Sistem odprtih vrat“ je sistem, v katerem so območja za dejavnosti E&P trajno na voljo in se lahko glede njih kadar koli zaprosi za izdajo dovoljenja na podlagi individualnih pogajanj o dovoljenjih.

²³ Ko je Direktiva 94/22 začela veljati, *Uradni list Evropskih skupnosti*.

²⁴ Regione Puglia (dežela Apulija) se strinja, da lahko subjekt pridobi več dovoljenj za raziskovanje, če je območje, za katero veljajo vsa dovoljenja, znotraj omejitve 750 km².

38. Zato v Direktivi 94/22 nič ne kaže na splošno načelo, da se za sosednja območja dovoljenje ne sme izdati, kakor je trdila Regione Puglia (dežela Apulija). Kljub temu s tem ni odgovorjeno na vprašanje, ali člen 4(a) Direktive 94/22 omejuje obseg območij, za katera so lahko dovoljenja izdana enemu gospodarskemu subjektu.

39. Druga pomembna določba je člen 5 Direktive 94/22. Ta določa merila za izdajo dovoljenj gospodarskim subjektom.²⁵ Člen 5(1) Direktive 94/22 vsebuje zelo majhen sklop meril za izdajo dovoljenja in določa, da morajo biti navedena merila sestavljena in objavljena v Uradnem listu pred rokom za oddajo vloge. Namen nadaljnjih odstavkov člena 5 Direktive 94/22 je zagotoviti, da se vsem zainteresiranim osebam dajo na voljo vsi pogoji in zahteve glede opravljanja in prenehanja dejavnosti, vključno z informacijami o spremembami. To velja tudi za sporočitev razlogov za zavrnitev vloge prosilcu, če ta tako želi. Poleg tega navedeni člen države članice zavezuje k nediskriminacijski uporabi navedenih meril, pogojev in zahtev.

40. Člen 6(2) Direktive 94/22 je zanimiv z okoljskih vidikov, ki sta jih navedli Regione Puglia (dežela Apulija) in Komisija. Državam članicam daje pravico, da določijo pogoje in zahteve glede opravljanja dejavnosti E&P, med drugim v obsegu, ki je upravičen zaradi varstva okolja.

41. Člen 7 Direktive 94/22 ima konkurenčno sporočilo. Države članice zavezuje k odpravi zakonskih, podzakonskih in upravnih določb, ki le enemu subjektu dajejo pravico do pridobitve dovoljenj na določenem geografskem območju na ozemlju države članice pred 1. januarjem 1997.

42. Čeprav je iz člena 7 in šeste uvodne izjave Direktive 94/22 razvidno, da je želja zakonodajalca povečati konkurenco v sektorju, se v členu 7 obravnava težava, ki je obstajala, ko je navedena direktiva začela veljati. Takrat so v številnih državah obstajale zakonske, podzakonske in upravne določbe, ki so le enemu subjektu dajale pravico do pridobitve dovoljenj za dejavnosti E&P na določenih območjih. Te je bilo treba odpraviti do 1. januarja 1997.²⁶ Navedena določba pa ne vsebuje določil po navedenem obdobju. Iz besedila šeste uvodne izjave je tudi razvidno, da je treba v skladu z navedeno direktivo sprejeti ukrepe za nediskriminacijski dostop do dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe te direktive, in njihovo izvajanje, pod pogoji, ki „spodbujajo večjo konkurenčnost na tem področju in tako dajejo prednost najboljšim metodam iskanja, raziskovanja in izkoriščanja virov v državah članicah ter krepijo povezovanje notranjega energetskega trga“.

43. Poleg tega je treba upoštevati, da se v členu 4(a) Direktive 94/22 zahteva le določitev območja, ki „ne presega velikosti, ki jo utemeljuje s tehničnega in ekonomskega vidika najboljše možno opravljanje dejavnosti“, če geografska območja niso že razmejena na osnovi predhodne

²⁵ Dejansko so le v četrtem pododstavku odstavka 1 člena 5 Direktive 94/22 omenjeni „upravljavci“. V splošnem direktiva govori o „subjektih“. V členu 1(2) Direktive 94/22 je izraz „subjekt“ opredeljen kot „bodisi kater[a] koli pravn[a] ali fizičn[a] oseb[a] bodisi kater[a] koli skupin[a], ki zaprosi ali namerava zaprositi za dovoljenje ali je imetnik dovoljenja“. Izraz „upravljavec subjekta“ („Betreiber eines Unternehmens“ (v nemščini), „l'exploitant de l'entité“ (v francoščini) in „agente de una entidad“ (v španščini)) iz četrtega pododstavka člena 5(1) se zdi nekoliko nenavaden. V povezavi s tretjim pododstavkom navedene določbe, v katerem je navedena „sestava subjekta, ki mu lahko izdajo dovoljenje“, se zdi, da navedeni izraz nakazuje, da bi bil tak subjekt lahko sestavljen iz skupin družb, ki svoje dejavnosti opravljajo na primer kot konzorcij (glej tudi člen 3(2), tretji pododstavek, Direktive 94/22). Razlikovanje med „subjektom“ in „upravljavcem“ v tej zadevi ni pomembno, subjekt, ki mu je dano dovoljenje, pa bo potreboval upravljavca ali bo moral delovati kot upravljavec, ki opravlja dejanske dejavnosti E&P.

²⁶ To se ne nanaša na določbe, ki zadevajo ali so vsebovane v posameznih dovoljenjih, in določbe člena 3(5) Direktive 94/22.

geometrične razdelitve ozemlja.²⁷ Če bi se torej vsem morebitnim gospodarskim subjektom v eni državi članici želeli zagotoviti enaki konkurenčni pogoji glede obsega območij, bi to vedno bilo nepopolno.²⁸

44. Dalje, člen 4(a) Direktive 94/22 države članice zavezuje le k opredelitvi objektivnih meril za določitev takega območja. Ne zavezuje jih k določitvi konkretne geografske površine v absolutnih številkah za vsa območja na njihovem ozemlju (to morda zaradi geografskih ali geoloških razlik med različnimi deli ozemlja države članice ni tehnično in ekonomsko najučinkoviteje). Določitev največje površine za take dejavnosti v absolutnih številkah je objektivno merilo.²⁹ Ker to ni edini način, na katerega lahko država članica izvaja člen 4(a) Direktive 94/22, pa menim, da iz tega ni jasno razvidno, da je treba omejitev, kot je 750 km², šteti za absolutno omejitev, ki naj bi se zahtevala s to direktivo.

45. Jezikovno najjasnejšo podporo taki razlagi je verjetno mogoče najti v deveti uvodni izjavi. V tej je navedeno, da „morata biti *obseg območja, za katero dovoljenje velja*, in veljavnost dovoljenja omejena zaradi preprečevanja, da bi subjekt pridobil izključno pravico do določenega območja, na katerem bi iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov lahko učinkoviteje opravljalo več subjektov“.³⁰ Ker se to očitno nanaša na merila iz člena 4(a) in (b) Direktive 94/22, bi bilo navedeno določbo glede na deveto uvodno izjavo mogoče razumeti tako, da so navedena merila namenjena omejevanju katerega koli upravljavca/subjekta na največ eno dovoljenje za dejavnosti E&P naenkrat v kateri koli državi članici.

46. Če bi se člen 4(a) Direktive 94/22 razumelo, kot da mora obstajati absolutna omejitev območja, za katero je enemu subjektu dano dovoljenje (ali več dovoljenj), bi to sicer lahko privedlo do povečanja števila konkurentov za dejavnosti E&P, vendar bi to utegnilo imeti tudi negativne učinke. Kot poudarja Komisija, bi se s tem lahko omejilo konkuriranje glede koncesij, saj bi bilo iz postopka – sčasoma, odvisno od veljavnosti dovoljenj – izključenih vse več subjektov, če ti v državi članici že opravljajo take dejavnosti.

²⁷ V. P. Wangelow je v „Petroleum licensing in the European Union: the allocation of E&P rights in Denmark“, *The Journal of World Energy Law & Business*, zvezek 11(2), OUP, Oxford, 2018, str. 145–163, na strani 155 poudaril, da je Direktiva 94/22 trpela zaradi dejstva, da je bila pred njeno uveljavitvijo večina geografskih območij že dodeljena (glej seznam pravnih določb v državah članicah, v katerih so bila takrat podeljena taka dovoljenja, v Prilogi IV k Direktivi Sveta 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 194).

²⁸ Poleg tega bi se to nanašalo le na določene države članice, medtem ko trg – če se ne spuščam v podrobnosti in ker zadeva ni bila obravnavana ali podrobneje opisana, bi domneval, da je proizvodni trg trg za raziskovanje surove nafte in raziskovanje zemeljskega plina (Komisija je ta trga obravnavala skupaj, ker v fazi raziskovanja še ni mogoče vedeti, kaj vsebujejo podzemna nahajališča) – za te dejavnosti ni nujno trg posameznih držav članic. Komisija v različnih odločitvah pravzaprav navaja, da je treba trg za storitve E&P obravnavati kot svetovni trg. Glej na primer Izvedbeni sklep Komisije z dne 24. junija 2011 o izvzetju iskanja nafte in plina ter izkoriščanja nafte v Italiji iz uporabe Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL 2011, L 166, str. 28, uvodni izjavi 9 in 14) ter glede dejavnosti raziskovanja Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2015/1120 z dne 8. julija 2015 o izvzetju raziskovanja nafte in zemeljskega plina v Grčiji iz uporabe Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL 2015, L 182, str. 88, uvodna izjava 12) in odločbo Komisije z dne 7. marca 2019 v zadevi M.9175 – Total/Chevron Denmark, točka 19, tudi ob upoštevanju zgoraj navedene opredelitve pojma proizvodnega trga.

²⁹ Družba Global Petroleum trdi, da je iskanje ogljikovodikov na morju navadno zelo drago, saj zajema znatne vnaprejšnje stroške, ki včasih znašajo več deset milijonov EUR, odvisno od globine vode, in finančna jamstva v višini od 200 do 500 milijonov EUR za kritje garancij za povrnitev škode, ki lahko nastane pri raziskovanju (po italijanskem pravu). Po trditvah navedene stranke in Italije opravljanje dejavnosti E&P subjektov ne bi zanimalo, če bi bile te omejene na eno območje velikosti 750 km². To pa je lahko le argument, da je omejitev 750 km², ki jo je opredelila Italija, prenizka. Kljub temu člen 4(a) Direktive 94/22 Italiji ne preprečuje, da opredeli omejitev, ki bi lahko bila neoptimalno nizka, ker določba države članice zavezuje le k sprejetju ukrepa za zagotovitev, da geografsko območje za dejavnosti E&P „ne presega velikosti, ki jo utemeljuje s tehničnega in ekonomskega vidika najboljšo možno opravljanje dejavnosti“ (moj poudarek).

³⁰ Moj poudarek.

47. Čeprav ta popolnoma jezikovna razlaga ne vodi do ugotovitve, da so gospodarski subjekti omejeni na eno dovoljenje za raziskovanje, bom zdaj obravnaval cilje, ki se uresničujejo z Direktivo 94/22.

b) Sistematična in teleološka razlaga

48. V skladu s šesto uvodno izjavo Direktive 94/22 ima ta dva medsebojno povezana cilja. Prvič, zagotovila naj bi nediskriminacijski dostop do dejavnosti E&P in njihovo izvajanje, tako pa spodbudila najboljše metode iskanja, raziskovanja in izkoriščanja virov v Evropski uniji ter jim dala prednost. Kot je razvidno iz njene tretje uvodne izjave, je to zelo pomembno, saj je bila ob uveljavitvi Direktive 94/22 Evropska unija glede preskrbe z ogljikovodiki zelo odvisna od uvoza in tako je še danes.

49. Direktiva 94/22 je bila sprejeta na podlagi prvega in tretjega stavka člena 57(2) ter členov 66 in 100a Pogodbe ES.³¹ Že iz tega je jasno, da je ta direktiva zlasti namenjena ustanovitvi notranjega trga. Njen glavni cilj je vsem subjektom zagotoviti nediskriminacijski dostop do dejavnosti E&P, ne glede na njihovo državljanstvo ali to, ali so javni ali zasebni subjekti.³² To je razvidno iz njenih pravil, ki se – kakor je prikazano zgoraj – osredotočajo na obveščanje vseh oseb, ki bi jih izdaja dovoljenja utegnila zanimati,³³ in določitev omejenega števila ustreznih meril za tako izdajo.³⁴ Ta drugi ukrep je namenjen omejevanju možnosti držav članic, da prilagodijo merila svojim (nacionalnim) protežirancem. Navedena načela se lahko povzamejo kot „preglednost in prepoved diskriminacije“.³⁵

50. Po trditvah Regione Puglia (dežela Apulija) Direktiva 94/22 zagotavlja konkurenco *na trgu*, kar je po njenem mnenju mogoče le, če se določbe te direktive razlagajo tako, da preprečujejo, da bi subjekt pridobil prevladujoči položaj ali da se dovoljenja kopičijo v rokah nekaj gospodarskih subjektov. Regione Puglia (dežela Apulija) trdi, da je cilj Direktive 94/22 odpraviti ustanavljanje izključnih pravic na geografskih območjih, ki bi preprečile „resnično konkurenco na trgu“. Meni, da če bodo večja območja dodeljena enemu subjektu za dejavnosti E&P, bo to pripeljalo do izkrivljanja trga. Po trditvah Regione Puglia (dežela Apulija) je namen omejitve, določene v skladu s členom 4(a) Direktive 94/22, torej omejitve 750 km², to preprečiti.

51. S tem razlogovanjem se ne strinjam. Prvič, pravila iz Direktive 94/22 so del ureditve javnega naročanja, in ne pravila konkurence. Čeprav sta oba sklopa pravil namenjena olajševanju konkurence v Uniji in posledično spodbujanju ustanovitve notranjega trga, imata različna izhodišča. Medtem ko pravo javnega naročanja ureja ravnanje javnih organov ali javnih podjetij ali podjetij, ki delujejo na podlagi posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih dodelijo države članice, pravila konkurence obravnavajo gospodarske dejavnosti podjetij.³⁶ Zadevna pravila kot taka

³¹ Zdaj členi 53(1), 62 in 114 PDEU.

³² Glej v tem smislu tudi poročilo Komisije Svetu z dne 29. julija 1998 o Direktivi 94/22/ES o pogojih za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov (COM(1998) 447 final) (v nadaljevanju: poročilo o Direktivi 94/22).

³³ Zlasti v skladu s členom 3(2) in (3) Direktive 94/22.

³⁴ Člen 5(1) Direktive 94/22.

³⁵ Ta načela so splošna načela prava javnega naročanja, izražena pa so tudi v direktivah za posebne sektorje. Drugi del tega načela je že bil posebej opredeljen v členu 4(2) Direktive 93/38. Poznejše direktive za posebne sektorje so vsebovale člen, v katerem so bila opredeljena navedena načela oddajanja naročil. Glej na primer člen 10 Direktivi 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19) in člen 36(1) Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL 2014, L 94, str. 243).

³⁶ To ne pomeni, da javnega organa ne bi bilo mogoče obravnavati kot podjetje za namene konkurenčnega prava, če opravlja gospodarske dejavnosti.

delujejo na različnih ravneh. Medtem ko člena 101 in 102 PDEU omejujeta določeno nekonkurenčno ravnanje, Uredba ES o združitvah³⁷ pa je namenjena preprečevanju strukturnih sprememb trga zaradi koncentracij, ki bi znatno ovirale učinkovito konkurenco, je namen pravil o javnem naročanju vsem zainteresiranim subjektom zagotoviti enak dostop do trga z uporabo načel preglednosti in prepovedi konkurence. Le Uredba o koncentracijah preprečuje *ustvarjanje* prevladujočega položaja, in sicer samo v primeru koncentracije.

52. To, da Direktiva 94/22 spada v drugi sklop določb, dodatno potrjuje člen 12 Direktive 94/22, ki to direktivo neposredno povezuje z Direktivo 93/38.³⁸ V skladu z navedeno direktivo, pa tudi tisto, ki jo je nadomestila, je bilo „izkoriščanje geografskega območja za [...] iskanje ali črpanje nafte [ali] plina“ ustrezna dejavnost za namene te direktive.³⁹ Kljub temu je bilo v skladu s členom 3 Direktive 93/38 mogoče zaprositi za odstopanje od uporabe te direktive za posebne sektorje, če so bila izpolnjena nekatera merila, in sicer merila glede preglednosti in nediskriminacije pri izdajanju dovoljenj. Države članice so nato pri navedenih dovoljenjih morale zagotoviti nediskriminacijsko in konkurenčno oddajo naročila subjektu, ki mu je bilo izdano tako dovoljenje, ter informacije Komisije glede oddaje naročil. Člen 3(5) Direktive 93/38, ki je bil določbi dodan s členom 12 Direktive 94/22, je določal, da se merila preglednosti in prepovedi diskriminacije štejeta za izpolnjeni, ko država članica izpolni določbe Direktive 94/22.⁴⁰

53. To kaže, da so Direktiva 94/22 in njene določbe člen v verigi ukrepov, ki so sprejeti, da se sektorji, ki so delovali na zaprtih trgih, usmerijo proti delovanju na podlagi konkurence po vsej Uniji in proti uporabi pravil o javnem naročanju, to pa so izključne pravice, ki so jih nacionalni organi dodelili za izkoriščanje danih geografskih območij, preprečevale.⁴¹

54. Omejitve, ki se določijo v skladu s členom 4 Direktive 94/22, je treba obravnavati v tem kontekstu. Čeprav se priznava, da se bodo dejavnosti E&P, za katere so potrebne velike naložbe, opravljale na območju le, če se lahko opravljajo izključno,⁴² vsaka taka izključna pravica pomeni, da se na geografskem območju, za katero velja tako dovoljenje, konkurenca za čas njegove veljavnosti konča. Posledično mora biti učinkovita odstranitev konkurence geografsko in časovno čim bolj razumno omejena, hkrati pa mora imetnikom dovoljenj še vedno omogočati (vsaj teoretično)⁴³ povrnitev naložb.⁴⁴

³⁷ Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 40).

³⁸ Ta povezava deluje prek člena 45(4) te direktive, ki določa, da se sklicevanja na Direktivo Sveta 90/531/EGS z dne 17. septembra 1990 o oddaji javnih naročil na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju (UL 1990, L 297, str. 1), ki je bila spremenjena s členom 12 Direktive 94/22, štejejo za sklicevanja na Direktivo 94/22. Ker je bilo Direktivo 93/38 v skladu z njenim členom 45(1) treba začeti izvajati 1. julija 1994, Direktivo 94/22 pa v skladu z njenim členom 14(1) (še)le 1. julija 1995, je bilo začetno sklicevanje na Direktivo 90/531 precej nepomembno.

³⁹ Člen 2(2)(b) Direktive 93/38, člen 7(a) Direktive 2004/17 in člen 14(a) Direktive 2014/25.

⁴⁰ Ta rešitev je bila dejansko prenesena v Direktivo 2004/17 z njenim členom 30(3) v povezavi s Prilogo XI G. Ker je bilo ugotovljeno, da se je Direktiva 94/22 pravilno izvajala in da je pravilno delovala, je bila z Direktivo 2004/17 odpravljena posebna ureditev, ki je bila ustvarjena glede dejavnosti E&P, in je bila nadomeščena s splošnim postopkom, ki dovoljuje izjeme za sektorje, ki so neposredno izpostavljeni konkurenci na trgih, dostop do katerih ni omejen (uvodna izjava 38 in člen 30 Direktive 2004/17). „Javna naročila, namenjena za iskanje nafte in plina“, so bila iz Direktive 2014/25, ki se trenutno uporablja, popolnoma izključena. To je posledica tega, „da je v tem sektorju neprestano prisoten tolikšen konkurenčni pritisk, da disciplina javnega naročanja, ki jo prinašajo pravila Unije o javnem naročanju, ni več potrebna“ (uvodna izjava 25 Direktive 2014/25), medtem ko črpanje nafte in plina še vedno spada na njeno področje uporabe. Kljub temu se bo štel, da dostop do trga ni omejen, če država članica uvede in uporablja Direktivo 94/22 (glej uvodno izjavo 25 in člen 34(3) v povezavi s Prilogo III G).

⁴¹ Glej uvodno izjavo 11 Direktive 93/38 in uvodno izjavo 1 Direktive 2014/25.

⁴² V členu 1(3) Direktive 94/22 je dovoljenje opredeljeno kot pooblastitev za izvajanje izključne pravice.

⁴³ Glede na to, da je namen dejavnosti iskanja in raziskovanja preveriti, ali obstajajo in kje bi lahko bili viri ogljikovodikov, ki bi se lahko izkoriščali, seveda vedno obstaja možnost, da niso najdeni nobeni ogljikovodiki ali vsaj ne taki, katerih izkoriščanje bi bilo ekonomsko izvedljivo.

⁴⁴ Na isti zamisli temelji časovna omejitev koncesij iz člena 18 Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1). Glej tudi uvodno izjavo 52 navedene direktive.

55. Sodišče je poudarilo, da so bili predpisi Unije na področju oddaje javnih naročil sprejeti v okviru vzpostavljanja notranjega trga, katerega namen je zagotoviti prosti pretok in odpraviti omejitve konkurence, ter da je v tem okviru v interesu prava Unije, da se pri javnem razpisu zagotovi čim večja udeležba ponudnikov.⁴⁵ V skladu s tem se je Sodišče neprestano upiralo poskusom, da bi se med razloge za izključitev „izvajalcev“ iz postopkov javnega naročanja vključili tisti zunaj zadevnih direktiv, razen če je bil njihov namen, da se na področju javnih naročil zagotavlja upoštevanje načela enakega obravnavanja vseh ponudnikov in načela preglednosti, ki sta temelja direktiv Unije s področja postopkov oddaje javnih naročil, če se zagotovi upoštevanje načela sorazmernosti.⁴⁶ Čeprav je bilo to ugotovljeno v zvezi z oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, je isti cilj, da se dostop do pogodb ne omeji neupravičeno, enako prisoten na področju posebnih sektorjev.⁴⁷

56. Namen Direktive 94/22 torej ni omejiti število prosilcev za dovoljenje, temveč ravno nasprotno, pritegniti čim več – primernih – subjektov h konkuriranju za dovoljenja. Za konkurenco ni dobro, če se nekateri konkurenti samo zato, ker dovoljenja, ki jih že imajo, dosegajo omejitve, opredeljeno v skladu s členom 4(a) Direktive 94/22, izključijo s trga, medtem ko poteka konkurenca, torej v času, ko se podeljujejo dovoljenja. Čeprav je res, da bi bili lahko subjekti, ki so že imetniki dovoljenj za dejavnosti E&P, zlasti dovoljenj za sosednja območja, v boljšem položaju za izpolnitev meril iz člena 5(1) Direktive 94/22 in uspešno ponudbo pri razpisih za nadaljnja dovoljenja, okvir prava o javnem naročanju ni namenjen preprečevanju tega. Kot sem že navedel zgoraj, niti določbe konkurenčnega prava ne preprečujejo mogoče pridobitve prevladujočega položaja, če se ta doseže zaradi tržne uspešnosti, in ne s koncentracijo.

57. Če bi dejstvo, da ima en subjekt različna dovoljenja, pripeljalo do njegovega prevladujočega položaja na trgu za storitve E&P – ki je, kot je že bilo poudarjeno, svetovni trg – in če bi ta položaj zlorabil, bi bilo to v nasprotju s konkurenčnim pravom, ki se očitno uporabi. Vendar je že od začetka sporno, da trg deluje najbolje, če imajo pravico biti dejavni le gospodarski subjekti, ki v isti državi še ne opravljajo podobnih dejavnosti.

3. Okoljski vidiki

58. Čeprav predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni postavilo tega vprašanja, sta Regione Puglia (dežela Apulija) in Komisija spraševali, ali bi bilo treba upoštevati okoljske vidike. Čeprav dvomim glede ustreznosti zastavljenih vprašanj v tej zadevi, bi jih kljub temu želel na kratko obravnavati.

59. Kot poudarja Komisija, je za iskanje z uporabo tehnike „air gun“ pred izdajo dovoljenja potrebna presoja vplivov na okolje.⁴⁸ Ob odločanju v skladu s členom 4(2) Direktive 2011/92, ali je treba opraviti presojo vplivov na okolje, morajo pristojni nacionalni organi upoštevati

⁴⁵ Glej v tem smislu sodbi z dne 19. maja 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, točki 25 in 26), in z dne 8. februarja 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa).

⁴⁶ Sodbi z dne 16. decembra 2008, Michaniki (C-213/07, EU:C:2008:731, točki 43 in 44), v zvezi s prvim odstavkom člena 24 Direktive Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje (UL 1993, L 199, str. 54) in z dne 8. februarja 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, točke 29, 30 in 36 ter navedena sodna praksa), v zvezi z razlogi za izključitev iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila zaradi osebnega položaja kandidata ali ponudnika iz člena 45 Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132).

⁴⁷ Glej uvodni izjavi 71 in 73 ter tretji odstavek uvodne izjave 106 Direktive 2014/25.

⁴⁸ Ta obveznost se v italijanskem pravu izvaja, kakor je predvideno s členom 4(2) v povezavi s točko 2(e) Priloge II k Direktivi 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (kodificirano besedilo) (UL 2012, L 26, str. 1).

kumulativne vplive projektov v skladu s točko 1(b) Priloge III k tej direktivi, da se prepreči obid cilja zakonodaje EU s tem, da se razdrobijo projekti, ki bi, če bi se upoštevali skupaj, lahko pomembno vplivali na okolje.⁴⁹ Zdi se, da Regione Puglia (dežela Apulija) v zvezi s tem trdi, da dejstvo, da en in isti gospodarski subjekt zaprosi za več dovoljenj v različnih postopkih, pripelje do stanja, ko se pri potrebni presoji oziroma presojah vplivov na okolje upošteva le vpliv posameznega ukrepa (zajetega s takimi postopki), in ne njihov skupen vpliv.⁵⁰ Dalje, člen 11 PDEU določa, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitev in izvajanje politik in dejavnosti Evropske unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.⁵¹ Sodišče je to načelo priznalo pri številnih politikah.⁵²

60. V skladu s trditvami predložitvenega sodišča člen 3(9) ministrske uredbe MISE z dne 7. decembra 2016⁵³ določa enotni postopek, v okviru katerega se opravi presoja vplivov na okolje. V navedeni postopek je vključenih več ministrstev. Družba Global Petroleum je za ta namen pri MATTM vložila štiri vloge za presojo vplivov uporabe tehnike „air gun“ na okolje na območjih, za katera je zaprosila za dovoljenja. Uredbe, ki potrjujejo okoljsko ustreznost, so predmet pravnih postopkov, na katerih temelji ta predlog za sprejetje predhodne odločbe. V predlog so bile prav tako vključene informacije, da je bilo v uredbah navedeno, da v skladu z italijanskim pravom, ki se uporablja, ni bilo mogoče zaprositi za enotno presojo vplivov na okolje, da pa so bile od družbe Global Petroleum, zato da bi se kljub temu lahko ocenil kumulativni vpliv, zahtevane dodatne informacije o tem vidiku. Zato nič ne kaže, da italijanski postopek ne zagotavlja, da se obveznosti iz Direktive 2011/92 ne bi pravilno izpolnjevale. Nasprotno, zahteve varstva okolja so vključene v postopek za izdajo dovoljenja za dejavnosti E&P, kakor je predvideno v členu 11 PDEU.

61. Poleg tega člen 6(2) Direktive 94/22 določa, da lahko države članice določijo pogoje in zahteve za izvajanje dejavnosti E&P v obsegu, ki je upravičen zaradi varstva okolja in bioloških virov. Toda predložitveno sodišče ni navedlo nobenih informacij, da je Italija določila take pogoje ali zahteve.

62. Poleg tega in najpomembneje, ni jasno, kako je lahko kaj drugače za presojo vplivov na okolje, če en gospodarski subjekt prejme več dovoljenj, ki mu omogočajo opravljanje dejavnosti E&P na območju, večjem kot 750 km².

63. Iz tega razloga menim, da okoljski vidiki, vključno z Direktivo 2011/92, pri razlagi člena 4(a) Direktive 94/22 ne igrajo nobene vloge.

⁴⁹ Glej v tem smislu sodbe z dne 25. julija 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, EU:C:2008:445, točka 44 in navedena sodna praksa); z dne 10. decembra 2009, *Umweltanwalt von Kärnten* (C-205/08, EU:C:2009:767, točka 53); z dne 17. marca 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi* (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 36); z dne 15. decembra 2011, *Komisija/Španija* (C-560/08, neobjavljena, EU:C:2011:835, točka 80); z dne 21. marca 2013, *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 37), in z dne 11. februarja 2015, *Marktgemeinde Straßwalchen in drugi* (C-531/13, EU:C:2015:79, točki 43 in 45), glede Direktive 85/337, ki je bila predhodnica Direktive 2011/92, ter sodbo z dne 14. januarja 2016, *Komisija/Bolgarija* (C-141/14, EU:C:2016:8, točka 95).

⁵⁰ Regione Puglia (dežela Apulija) se sklicuje na člen 6(2) Direktive 94/22, člen 3(3) PEU in Direktivo 2008/56/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja (Okvirna direktiva o morskem strategiji) (UL 2008, L 164, str. 19), ne da bi jasno navedla, kako se z razlago člena 4(a) Direktive 94/22, v skladu s katero v tem členu niso opredeljene skupne omejitve za geografska območja, za katera se lahko gospodarskemu subjektu izdajo dovoljenja, kršijo navedene določbe.

⁵¹ Glej tudi člen 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁵² Na primer na področju javnega naročanja.

⁵³ Decreto 7 dicembre 2016 *Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale* (uredba z dne 7. decembra 2016 o standardnem postopku za izdajo in izvajanje rudarskih dovoljenj za iskanje, raziskovanje in gojenje tekočih in plinastih ogljikovodikov na kopnem, na teritorialnem morju in v epikontinentalnem pasu, GURI št. 78 z dne 3. aprila 2017).

V. Predlog

64. Glede na navedeno predlagam, naj se na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija), odgovori tako:

Člen 4 Direktive 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 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da je v skladu z nacionalno zakonodajo dovoljena izdaja več dovoljenj za raziskovanje (tudi za sosednja območja) istemu subjektu ob koncu ločenih upravnih postopkov, tudi če to pripelje do tega, da subjekt pridobi dovoljenja za raziskovanje za več kot geografsko območje (in za daljše obdobje), določeno v skladu z navedeno določbo.