

MRF 2022.4

EU-Domstolens dom af 13. januar 2022, 2. afd., sag C-110/20, Regione Puglia

EU's direktiv om tildeling af eneretstilladelser til indvinding af olie er ikke til hinder for, at samme olieselskab opnår tilladelse til indvinding i flere sammenhængende felter, men ved miljøvurdering af de enkelte tilladelser efter VVM-direktivet skal der tages hensyn til den samlede miljøvirkning for at imødegå projektopdeling.

Sagen vedrørte den italienske gennemførelse af direktiv 92/22 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til efterforskning og indvinding af olie, hvor der er fastsat regler med henblik på at sikre lige konkurrence ved tildeling af eneretstilladelser til efterforskning og olie i de enkelte medlemsstater. Efter direktivet skal medlemsstaterne foretage en geometrisk opdeling af felter, hvor der kan meddeles tilladelse til efterforskning og indvinding, og disse felter må i størrelse ikke overstige, hvad der er økonomisk og teknisk er hensigtsmæssigt, hvilket i den italienske gennemførelseslovning var fastsat til et maksimum på 750 km². Meddelelse af tilladelse til efterforskning og indvinding er samtidig omfattet af VVM-direktivets regler om miljøvurdering. Baggrunden for sagen var, at det australske olieselskab, Global Petroleum Ltd, efter ansøgning til det italienske miljøministerium havde fået VVM-tilladelse til efterforskning og indvinding af olie i fire sammenhængende felter på hver 750 km² ud for kysten i den italienske region Puglia, idet ministeriet fandt projekterne forenelige med miljøet. De regionale myndigheder i Puglia anlagde herefter sag ved en forvaltningsdomstol med påstand om, at tilladelserne var ugyldige, da der reelt var tale om et samlet felt på 3.000 km², hvilket regionen mente var en omgåelse af direktiv 92/22. Den regionale domstol gav ministeriet medhold, hvorefter sagen blev indbragt for den øverste italienske forvaltningsdomstol, der rejste et præjudicielt spørgsmål til EU-Domstolen om fortolkningen af direktivet om tildeling af tilladelser til olieindvinding. EU-Domstolen bemærkede indledningsvis, at selv om sagen angik gyldigheden

af VVM-tilladelsen, kunne der rejses spørgsmål fortolkning af direktivet om tildeling af tilladelser til olieindvinding, når dette har betydning for sagens udfald. Herefter lagde EU-Domstolen til grund, at det fremgår af direktiv 92/22 art. 2, stk. 1, at medlemsstaterne bevarer retten til at bestemme, hvilke områder inden for deres territorium der skal gøres tilgængelige for prospektering, efterforskning og indvinding af olie, og at formålet med direktivet er, at etablere en ordening, der sikrer lige konkurrence og undgå forskelsbehandling. Direktivet er derfor ikke til hinder for nationale regler, der begrænser de geografiske områder eller varigheden af den eneret, som opnås ved tilladelsen, når den arealmæssige udstrækning er egnet til at gennemføre indvindingen. De italienske regler om geometriske felter på 750 km² fandtes herefter ikke i modstrid med EU-retten, ligesom EU-Domstolen afviste, at direktivet var til hinder for, at samme selskab opnår tilladelse til indvinding i fire sammenhængende felter. Da der som led i efterforskningen anvendes en luftkanon til at danne seismiske bølger, som kan være skadeligt for dyrelivet, skal projekterne underkastes en miljøvurdering efter VVM-direktivet. Denne miljøvurdering skal tage hensyn til den kumulative virkning af brug af luftkanon i alle fire felter med henblik på at undgå projektopdeling, jf. ligeledes EU-Domstolens domme i sag C-244/12 og sag C-141/14. Domstolen fastslog herefter, at når lovgivningen tillader et selskab at ansøge om flere tilladelser til efterforskning af olie, skal der efter VVM-direktivets artikel 4, stk. 2 og 3, ligeledes foretages en vurdering af den samlede indvirkning af projekterne.

Kommentar: Dommen viser bl.a., at VVM-direktivets forpligtelser til miljøvurdering ikke kan omgås ved en opdeling af et projekt, herunder i forbindelse med udstedelsen af geografisk afgrænsede administrative tilladelser. Samtidig understreger dommen, at de principper om ligebehandling og konkurrence, der er baggrunden for EU's udbudsregler, også gælder ved tildeling af enerettigheder til efterforskning og olieindvinding på havet.

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

13. januar 2022 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – energi – direktiv 94/22/EF – betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, udnyttelse og produktion af kulbrinter – tilladelse til prospektering af kulbrinter i et bestemt geografisk område af en begrænset varighed – tilstødende områder – tildeling af flere tilladelser til en og samme enhed – direktiv 2011/92/EU – artikel 4, stk. 2 og 3 – miljøkonsekvensvurdering«

I sag C-110/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 23. januar 2020, indgået til Domstolen den 27. februar 2020, i sagen

Regione Puglia

mod

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,

procesdeltager:

Global Petroleum Ltd,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, A. Arabadjiev (refererende dommer), som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Regione Puglia ved avvocati F. Amato og A. Bucci,
- Global Petroleum Ltd ved avvocato E. Turco,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello,
- den cypriotiske regering ved D. Kalli og N. Ioannou, som befuldmægtigede,

- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved G. Gattinara, M. Noll-Ehlers og B. De Meester, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. juni 2021,
- afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter (EFT 1994, L 164, s. 3).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Regione Puglia (regionen Puglia, Italien), på den ene side, og ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet for miljø-, natur- og havbeskyttelse, Italien) (herefter »miljøministeriet«), ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (ministeriet for kulturelle og aktiviteter samt turisme, Italien), ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien), Presidenza del Consiglio dei Ministri (statsministeriet, Italien) og Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale (det tekniske udvalg til vurdering af indvirkningen på miljøet, Italien), på den anden side, vedrørende ansøgningerne fremsat af Global Petroleum Ltd om at opnå tilladelser til at efterforske de tilstødende områder, der befinder sig ud for Puglias kyst.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 94/22

- 3 I fjerde, sjette, syvende og niende betragtning til direktiv 94/22 er anført følgende:

»[K]ulbrinteressourcerne på medlemsstaternes territorier er undergivet disses suverænitet og suverænitetsrettigheder.

[...]

[D]er bør uden forskelsbehandling sikres adgang til og mulighed for at udøve virksomhed i forbindelse med prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter på betingelser, som fremmer konkurrencen i denne sektor, således at den bedst mulige prospektering, efterforskning og produktion af medlemsstaternes ressourcer fremmes, og der sker en styrkelse af integrationen på det indre energimarked.

[M]ed henblik herpå bør der fastsættes fælles regler, som sikrer, at procedurerne for tilladelse til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter er åbne for alle enheder, der har den nødvendige kapacitet; tildeling af tilladelser skal baseres på objektive, offentliggjorte kriterier; de betingelser, som gælder for tilladelsen, skal ligeledes være kendt på forhånd af alle de enheder, der deltager i proceduren.

[...]

[D]er bør ske en begrænsning af de områder, som en tilladelse dækker, og af tilladelsernes varighed, så det undgås, at en enkelt enhed får eneret til områder, hvor det vil være mere effektivt at lade flere enheder gennemføre prospektering, efterforskning og produktion.«
- 4 Artikel 1 i direktiv 94/22 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 3) tilladelse: enhver ved lov, administrativt eller ved aftale fastsat bestemmelse eller instrument, der er udstedt i medfør heraf, hvorefter myndighederne i en medlemsstat tildeler en enhed eneret til for egen regning og risiko at foretage prospektering og efterforskning af eller indlede produktion af kulbrinter i et geografisk område. Der kan udstedes tilladelse til hver enkelt aktivitet for sig eller til flere aktiviteter samtidig

[...]«

5 Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne bevarer retten til at bestemme, hvilke områder inden for deres territorium der skal gøres tilgængelige for prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter.

2. Når et område gøres tilgængeligt for udøvelse af virksomhed som nævnt i stk. 1, sikrer medlemsstaterne, at der ikke finder forskelsbehandling sted mellem enhederne med hensyn til adgang til og udøvelse af disse former for virksomhed.

[...]«

6 Det nævnte direktivs artikel 3 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at tilladelserne tildeles efter en procedure, hvor alle interesserede enheder kan indgive ansøgning i overensstemmelse med enten stk. 2 eller stk. 3.

2. Proceduren indledes:

- a) på myndighedernes initiativ ved en meddelelse om indkaldelse af ansøgninger, der offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* mindst 90 dage inden ansøgningsfristens udløb, eller
- b) ved offentliggørelse af en meddelelse om indkaldelse af ansøgninger i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* efter indgivelse af en ansøgning fra en enhed, jf. dog artikel 2, stk. 1. Andre interesserede enheder skal have en frist på mindst 90 dage efter offentliggørelsen til at indsende deres ansøgning.

Meddelelserne skal indeholde oplysning om tilladelsens art og hele eller en del af det geografiske område eller områder, en ansøgning vedrører eller kan vedrøre, samt om hvornår eller inden for hvilken frist tilladelsen forventes tildelt.

[...]

4. En medlemsstat kan beslutte ikke at anvende bestemmelserne i stk. 1, hvis og i det omfang geologiske eller produktionsmæssige hensyn berettiger, at tilladelsen til et område tildeles indehaveren af en tilladelse i et tilstødende område. Den pågældende medlemsstat skal sikre, at indehaverne af tilladelser i alle øvrige tilstødende områder i sådanne tilfælde får mulighed for at indgive ansøgninger, og at de får tilstrækkelig tid hertil.

[...]«

7 Direktivets artikel 4 er affattet på følgende måde:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på følgende:

- a) [N]år opdelingen af de geografiske områder ikke er resultatet af en forudgående geometrisk opdeling af territoriet, fastlægges de forskellige områders areal på en sådan måde, at det ikke overstiger den størrelse, der er berettiget, for at virksomheden kan udøves på den bedst mulige

måde set ud fra et teknisk og økonomisk synspunkt. Hvis der tildeles tilladelser i henhold til procedurerne i artikel 3, stk. 2, skal der fastsættes objektive kriterier med henblik herpå, som stilles til rådighed for enhederne forud for indgivelsen af ansøgningerne.

- b) [T]illadelsens varighed må ikke overstige det tidsrum, der er nødvendigt for at afslutte den virksomhed, tilladelsen vedrører. Myndighederne kan dog forlænge tilladelsens varighed, når denne er utilstrækkelig til, at den pågældende virksomhed kan afsluttes, og virksomheden er gennemført i overensstemmelse med tilladelsen.
- c) [E]nheder har kun enerettigheder i det geografiske område, som tilladelsen omfatter, i det tidsrum, der er nødvendigt for at afslutte den virksomhed, tilladelsen vedrører.«

Direktiv 2011/92/EU

- 8 Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1, herefter »VVM-direktivet«) bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal projekter, der er opført i bilag I, underkastes en vurdering i henhold til artikel 5-10.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

- a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde[...]

eller

- b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

[...]

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af tærskelværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III.

[...]«

Italiensk ret

- 9 Artikel 6 i 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 (lov nr. 9 om regler for gennemførelsen af den nye nationale energiplan: institutionelle aspekter, hydroelektriske kraftværker og elektricitets-, kulbrinte- og geotermiske linjer, selvproduktion samt fiskale bestemmelser), af 9. januar 1991, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (almindeligt tillæg til GURI nr. 13 af 16.1.1911, herefter »lov nr. 9/1991«), foreskriver:

»1. Efterforskningsstilladelsen meddeles ved dekret fra ministeren for industri, handel og håndværk, efter høring af det tekniske udvalg for kulbrinter og geotermi [...] og i samråd, for de respektive kompetenceområder, med miljøministeren og handelsflådeministeren for så vidt angår kravene til udøvelse af virksomhed på det maritime område, på søterritoriet og på kontinentalsoklen.

2. Det af efterforskningsstilladelsen omfattede område skal være egnet til at muliggøre en rationel styring af efterforskningsprogrammet og må under alle omstændigheder ikke overstige 750 km²; det af tilladelsen omfattede område kan inkludere tilstødende fastlands- og havområder.

3. Hvis ministeren for industri, handel og håndværk vurderer, at det område, for hvilket der ansøges om tilladelse, ikke har en tilstrækkelig størrelse og en rationel udformning i relation til de optimale

formål med efterforskningen, kan ministeren beslutte ikke at give efterforskningstilladelsen, før det omhandlede område kan sammenlægges med tilstødende områder.

4. Tilladelsen er gyldig i seks år.

5. Indehaveren af tilladelsen har ret til to efterfølgende forlængelser med tre år hver, hvis han har opfyldt de forpligtelser, der følger af tilladelsen.

6. Indehaveren af tilladelsen kan indrømmes en yderligere forlængelse, såfremt der ved tilladelsens endelige udløb fortsat er boringsarbejde eller produktionstests i gang på grund af forhold uden tilknytning til hans passivitet, uagtsomhed eller uduelighed. Der gives forlængelse for den tid, der er nødvendig for færdiggørelsen af arbejderne, og under alle omstændigheder for en periode på ikke over et år. Det detaljerede tekniske og finansielle program for den nye arbejdsperiode godkendes ved dekretet om forlængelse.»

10 Det direktorale dekret fra ministeriet for økonomisk udvikling af 15. juli 2015 om gennemførelse af ministerielt dekret af 25. marts 2015, de nærmere bestemmelser for afviklingen af aktiviteter med henblik på prospektering, efterforskning og produktion af flydende og gasformige kulbrinter samt kontrol i henhold til artikel 19, stk. 6, i samme ministerielle dekret (GURI nr. 204 af 3.9.2015) regulerer proceduren for offentliggørelse af ansøgninger om efterforskningstilladelser og udvælgelse af enheder. Dette direktorale dekrets artikel 9, stk. 4, bestemmer bl.a., at ansøgeren inden 90 dage efter ministerens meddelelse af det begrundede resultat af udbuddet til alle ansøgere, eller, hvis der ikke er indgivet en konkurrerende ansøgning, senest 90 dage efter datoen for udløbet af fristen for indkaldelse af tilbud, skal anmode den kompetente myndighed om en vurdering af indvirkningen på miljøet.

11 Artikel 14, stk. 1, i ovennævnte ministerielle dekret bestemmer, at der i efterforskningsfasen kan tildeles flere efterforskningstilladelser eller koncessioner til en og samme enhed direkte eller gennem en mellemmand, der udøver kontrol med denne enhed, eller som enheden kontrollerer eller som udgør en del af samme gruppe virksomheder, som enheden, under betingelse af, at det samlede område ikke er større end 10 000 km².

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

12 Den 27. august 2013 indgav det australske selskab Global Petroleum Ltd, der opererer i sektoren for *offshore*-kulbrinter, fire ansøgninger til ministeriet for økonomisk udvikling med henblik på at opnå samme antal tilladelser til efterforskning i tilstødende områder ud for Puglias kyst, der hver har et areal på lidt under 750 km².

13 Idet Global Petroleum var forpligtet til at indhente afgørelser, hvorved det blev fastslået, at de seismiske undersøgelsesprojekter, som selskabet havde til hensigt at gennemføre efter den såkaldte »luftkanonteknik« på de berørte områder, var forenelige med miljøet, indgav selskabet den 30. maj 2014 fire ansøgninger til miljøministeriet med henblik på at opnå en vurdering af disse projekters indvirkning på miljøet.

14 Ved fire dekretter (herefter samlet »de anfægtede dekretter«) erklærede miljøministeriet og ministeriet for kulturelle goder og aktiviteter samt turisme de omhandlede projekter forenelige med miljøet.

15 Puglia-regionen anlagde sag til prøvelse af hvert af de anfægtede dekretter ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) med påstand om annullation af disse dekretter, idet regionen gjorde gældende, at dekreterne tilsidesatte artikel 6, stk. 2, i lov nr. 9/1991, som bestemmer, at det område, der er omfattet af efterforskningstilladelsen, ikke må overstige 750 km². Regionen var af den opfattelse, at denne arealbegrænsning ikke finder anvendelse på hver enkelt tilladelse, men på enheden, således at denne ikke kan få flere tilladelser, der samlet dækker et areal, der ligger over denne grænse.

16 Denne ret afsagde fire domme af 26. november 2018 og 14. januar 2019, hvorved de af Region Puglia anlagte sager ikke blev taget til følge. Retten fandt, at Global Petroleum kunne opnå flere efterforskningstilladelser, herunder for tilstødende områder, forudsat at hver ansøgning om tilladelse

vedrørte et område med et areal på under 750 km², og hver tilladelse blev udstedt efter en særskilt procedure.

- 17 Puglia-regionen har iværksat appel til prøvelse af disse domme ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret, og har i det væsentlige støttet sig på den samme argumentation som den, regionen fremførte i første instans.
- 18 Den forelæggende ret er bl.a. i tvivl om fortolkningen af artikel 3, stk. 2, og artikel 4 i direktiv 94/22, for så vidt som direktivet ikke har til formål at fremme en simpel konkurrence »om adgang til markedet«, der består i at udvælge enheder ved hjælp af konkurrencemekanismer, men en konkurrence »på markedet«, der bygger på det største antal konkurrerende enheders deltagelse. Ifølge den forelæggende ret skal artikel 4 fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne at fastsætte en enkelt optimal størrelse i rum og tid med henblik på udstedelse af de tilladelser, der er omhandlet i den nævnte artikel, således at det undgås, at disse tilladelser udstedes til få enheder eller endog til én enkelt enhed.
- 19 Ifølge den forelæggende ret er ophævelsen ved lov nr. 9/1991 af grænsen for den samlede maksimale udstrækning på 1 000 000 hektarer for de tilladelser, der kan udstedes til en enkelt enhed, i strid med det formål om at fremme konkurrencen, der forfølges med direktiv 94/22. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det er uden betydning for denne vurdering, at den maksimale grænse på 10 000 km² pr. enhed blev opretholdt ved de direktorale dekretter af 22. marts 2011 og 15. juli 2015.
- 20 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [direktiv 94/22] fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den omhandlede, der på den ene side fastsætter, at tildeling af en tilladelse til efterforskning af kulbrinter i et område af en bestemt størrelse og i en bestemt periode – i den foreliggende situation et område på 750 kvadratkilometer i seks år – udgør den optimale løsning, og på den anden side tillader, at disse grænser kan overskrides ved, at en og samme [enhed] kan meddeles flere efterforskningstilladelser i tilstødende områder, forudsat at tildelingen er resultatet af adskilte administrative procedurer?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 21 I sine skriftlige bemærkninger har den italienske regering gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål skal afvises.
- 22 Den italienske regering har for det første anført, at tvisten i sagen ved den forelæggende ret omhandler lovligheden af retsakterne, der vedrører vurderingen af de i hovedsagen omhandlede projekters indvirkning på miljøet, som beror på anvendelsen af miljøbestemmelser, og at det forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af direktiv 94/22. Denne regering har for det andet anført, at Puglia-regionen ikke har aktuel og konkret interesse i sagen, da ansøgningerne om de relevante tilladelser til efterforskning angår kystnære områder, der er en del af søterritoriet og derfor hører under statens enekompetence. For det tredje har den italienske regering gjort gældende, at disse tilladelser endnu ikke er blevet udstedt, da tildelingen heraf ligesom tildelingen af enhver anden tilladelse til efterforskning er suspenderet, indtil der foreligger en forudgående godkendelse af et instrument til generel planlægning af minedriften på det nationale område.
- 23 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis tilkommer det, inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (dom af 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 24 Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 I det foreliggende tilfælde medfører den omstændighed, at anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af direktiv 94/22, mens tvisten i hovedsagen vedrører søgsmål anlagt til prøvelse af de anfægtede dekretter, der blev vedtaget på grundlag af den nationale lovgivning, der gennemfører artikel 4, stk. 2, af VVM-direktivet, ikke, at spørgsmålet skal afvises.
- 26 Den forelæggende ret har således præciseret, at disse dekretter er indgået i forbindelse med sagen vedrørende ansøgningerne om tilladelser til efterforskning af kulbrinter, der reguleres af de nationale bestemmelser, som gennemfører direktiv 94/22. Navnlig gælder, at inden for italiensk ret er den miljøvurdering, der foretages på grundlag af den nationale lovgivning, som gennemfører VVM-direktivet, en integrerende del af proceduren for tildeling af sådanne tilladelser. Disse to procedurer udelukker således ikke hinanden, men supplerer derimod hinanden.
- 27 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at afgørelsen af den tvist, der verserer for den, afhænger af den besvarelse, som Domstolen vil give på det forelagte spørgsmål. Den forelæggende ret har fremhævet, at hvis Domstolen skulle besvare det forelagte spørgsmål således, at direktiv 94/22 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, kan der ikke gives tilladelse til projekter, der er genstand for ansøgninger om efterforskningstilladelser på områder med et samlet areal på mere end 750 km², og de anfægtede dekretter, der er vedtaget i forbindelse med proceduren for vurdering af deres indvirkning på miljøet, vil skulle annulleres.
- 28 Hvad angår den italienske regerings argument om, at efterforsknings- og produktionsaktiviteterne i søterritoriet henhører under den italienske stats enekompetence, hvorfor Puglia-regionen ikke har en interesse i at anfægte lovligheden af de anfægtede dekretter, bemærkes, at dette argument vedrører spørgsmålet om søgsmålsinteressen ved de italienske domstole, som er uden relevans for vurderingen af, om det forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 15.10.2009, *Acoset*, C-196/08, EU:C:2009:628, præmis 33 og 34).
- 29 Ligeledes skal den forelæggende ret vurdere de eventuelle konsekvenser for hovedsagen af den angivelige suspension af alle verserende sager om tildeling af nye efterforskningstilladelser. Det skal endvidere fastslås, således som generaladvokaten har anført i punkt 27 i forslaget til afgørelse, at så længe sagen verserer, kan det præjudicielle spørgsmål ikke anses for at være hypotetisk.
- 30 Spørgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 31 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 94/22 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en maksimal begrænsning af omfanget af det område, der er omfattet af en tilladelse til efterforskning af kulbrinter, men som ikke forbyder tildeling af flere tilladelser til samme enhed for tilstødende områder, der samlet dækker et område, der overstiger denne begrænsning.
- 32 Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om det påhviler medlemsstaterne på optimal måde at foretage en afgrænsning i tid og rum af de områder, der er omfattet af efterforskningstilladelserne, med henblik på at forhindre, at disse tilladelser samles hos meget få enheder eller endog hos én enkelt enhed.
- 33 Puglia-regionen har i denne forbindelse fremhævet, at fire ansøgninger om efterforskningstilladelser blev indgivet næsten samtidigt af samme selskab, Global Petroleum, vedrørende tilstødende områder. Denne region har gjort gældende, at den samme enheds mulighed for at indgive sådanne ansøgninger gør det muligt at opdele en tilladelse, der reelt svarer til ét og samme efterforskningsprojekt. En sådan

situation medfører en fordrejning af EU-lovgivningen og skadelige følger ikke blot for konkurrencen, men også for miljøet som følge af de anvendte undersøgelsesteknikker.

- 34 Det bemærkes, at direktiv 94/22 i særdeleshed tilsigter, således som det fremgår af direktivets syvende betragtning, at fastsætte fælles regler, som sikrer, at procedurerne for tilladelse til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter er åbne for alle enheder, der har den nødvendige kapacitet, og at tildeling af tilladelser baseres på objektive, offentliggjorte kriterier. Således som generaladvokaten har anført i punkt 51 og 52 i forslaget til afgørelse, har bestemmelserne i direktiv 94/22 udgangspunkt i udbudslovgivningen.
- 35 Hvad for det første angår omfanget af de geografiske områder, der er omfattet af de tilladelser til efterforskning af kulbrinter, der er udstedt på grundlag af direktiv 94/22, fremgår det af fjerde betragtning til direktivet, at »kulbrinteressourcerne på medlemsstaternes territorier er undergivet disses suverænitet og suverænitetsrettigheder«. Det fremgår ligeledes af direktivets artikel 2, stk. 1, at »[m]edlemsstaterne bevarer retten til at bestemme, hvilke områder inden for deres territorium der skal gøres tilgængelige for prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter«.
- 36 I denne forbindelse kræver nævnte direktivs artikel 4, litra a), således som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, at der fastlægges et område, som »ikke overstiger den størrelse, der er berettiget, for at virksomheden kan udøves på den bedst mulige måde set ud fra et teknisk og økonomisk synspunkt«, når opdelingen af de geografiske områder ikke er resultatet af en forudgående geometrisk opdeling af territoriet.
- 37 Artikel 4, litra c), i direktiv 94/22 bestemmer desuden, at enheder kun har enerettigheder i det geografiske område, som tilladelsen omfatter, i det tidsrum, der er nødvendigt for at afslutte den virksomhed, tilladelsen vedrører. Som det fremgår af niende betragtning til dette direktiv, bør der navnlig ske en begrænsning af de områder, som en tilladelse dækker, og af tilladelsernes varighed, så det undgås, at en enkelt enhed får eneret til områder, hvor det vil være mere effektivt at lade flere enheder gennemføre prospektering, efterforskning og produktion.
- 38 Det følger af ovenstående betragtninger, at direktiv 94/22 ikke er til hinder for en national lovgivning, der begrænser de geografiske områder og den varighed, for hvilke der kan tildeles en tilladelse, idet disse begrænsninger imidlertid efter deres art skal sikre, at virksomheden udøves på den bedst mulige måde set ud fra såvel et teknisk som et økonomisk synspunkt.
- 39 Hvad for det andet angår antallet af tilladelser, som en enhed kan ansøge om eller være i besiddelse af, skal det bemærkes, at hver tilladelse i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 94/22 giver en eneret til i et begrænset tidsrum at prospekttere, efterforske eller producere kulbrinter i et geografisk område.
- 40 Det fremgår desuden af sjette betragtning til direktiv 94/22, at medlemsstaterne skal sikre, at der uden forskelsbehandling er adgang til virksomhed i forbindelse med prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter med henblik på at fremme konkurrencen i denne sektor, og således fremme den bedst mulige måde at udøve denne virksomhed på og styrke integrationen på det indre energimarked.
- 41 På tilsvarende måde pålægger dette direktivs artikel 2, stk. 2, medlemsstaterne at sikre, at der ikke sker forskelsbehandling af de pågældende økonomiske enheder med hensyn til adgang til og udøvelse af disse aktiviteter (dom af 7.11.2019, Eni og Shell Italia E & P, C-364/18 og C-365/18, EU:C:2019:938, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Det følger af artikel 3, stk. 1, i direktiv 94/22, at det tilkommer medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at tilladelserne tildeles efter en procedure, der er gennemsigtig, og hvor alle interesserede enheder kan indgive ansøgning med henblik på, på identiske vilkår, at have adgang til de nævnte aktiviteter og til at udøve disse aktiviteter.
- 43 Det er som undtagelse til dette princip, at artikel 3, stk. 4, i dette direktiv, vedrørende de tilstødende områder, fritager medlemsstaterne fra at følge disse procedurer, »hvis og i det omfang geologiske eller produktionsmæssige hensyn berettiger, at tilladelsen til et område tildeles indehaveren af en tilladelse i

et tilstødende område«. Som generaladvokaten har anført i punkt 37 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at flere tilladelser kan tildeles for tilstødende områder, til én og samme enhed.

- 44 Det skal endvidere for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 94/22 kræver, at udøvelsen af prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter begrænses til et enkelt område pr. enhed, fastslås, at dette direktiv ikke fastsætter nogen begrænsninger for så vidt angår antallet af tilladelser og/eller antallet af enheder, som tilladelserne kan udstedes til.
- 45 Det påhviler ikke desto mindre medlemsstaten at påse, at enhver ansøgning om tilladelse til produktion underlægges de procedurer og krav, der er fastsat i artikel 3 i direktiv 94/22, med forbehold af den undtagelse, der er fastsat i denne artikels stk. 4, og at kravene om gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling i denne forbindelse overholdes, idet disse principper har en særlig betydning for opnåelsen af det formål, der forfølges med reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter, og som består i at sikre lige adgang til kontrakten for alle interesserede enheder, således som generaladvokaten har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse.
- 46 Det skal derfor sikres, at afgrænsningen af tilstødende geografiske områder samt de regler, der regulerer procedurerne og metoderne for udstedelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter, kan sikre gennemsigtigheden og adgangen, uden forskelsbehandling, til virksomhed i forbindelse med prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter og udøvelsen heraf på betingelser, som fremmer konkurrencen i denne sektor, således at de bedst mulige måder for prospektering, efterforskning og produktion af medlemsstaternes ressourcer fremmes, og der sker en styrkelse af integrationen på det indre energimarked.
- 47 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at når den italienske lovgivning fastsætter, at det område, der er omfattet af en tilladelse til efterforskning af kulbrinter, skal være egnet til at muliggøre en rationel styring af efterforskningsprogrammet uden at kunne overstige et areal på 750 km², skal denne udstrækning anses for egnet til at sikre den bedst mulige udøvelse af aktiviteterne ud fra såvel et teknisk som et økonomisk synspunkt, således som det kræves i henhold til artikel 4, litra a), i direktiv 94/22.
- 48 Selv om denne medlemsstats lovgivning tillader, at den samme enhed ansøger om flere tilladelser uden at begrænse antallet heraf, skal det imidlertid sikres, at det samlede areal, der er omfattet af disse tilladelser, ligeledes gør det muligt at sikre den bedst mulige udøvelse af aktiviteterne ud fra såvel et teknisk som et økonomisk synspunkt og ikke, henset til de enerettigheder, der er knyttet til sådanne tilladelser, kan bringe virkeliggørelsen af de formål, der forfølges med direktiv 94/22, og som er nævnt i denne doms præmis 46, i fare.
- 49 Det skal endvidere tilføjes, således som det er anført i denne doms præmis 27, at de anfægtede dekretter blev vedtaget inden for rammerne af proceduren for vurdering af indvirkningen på miljøet af de projekter, der er genstand for ansøgningerne om efterforskningstilladelser. Det fremgår i denne henseende af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den afgrænsning af geografiske områder, der er åbne for prospektering, efterforskning og produktion, som fastsat i artikel 6, stk. 2, i lov nr. 9/1991, vedrører såvel proceduren for udstedelse af en efterforskningstilladelse som proceduren for vurdering af de miljømæssige virkninger af efterforskningsprojekter, og at den i hovedsagen omhandlede administrative procedure bl.a. har til formål at beskytte interesser vedrørende miljøbeskyttelse.
- 50 På dette punkt har den forelæggende ret præciseret, at den teknik, som Global Petroleum Limited har anvendt til at efterforske kulbrinter, og som består i at anvende en højtrykskompressor, benævnt »luftkanon«, til at danne seismiske bølger, der kommer i kontakt med havbunden, kan være skadelig for dyrelivet i havet, og at disse projekter derfor skulle underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet i henhold til VVM-direktivet.
- 51 Selv om det præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af direktiv 94/22, skal det med henblik på at give den forelæggende ret et fuldstændigt svar ligeledes undersøges, om muligheden for at tildele én og samme enhed flere tilladelser til tilstødende områder, der samlet set omfatter et større areal end det, som den nationale lovgiver har anset for egnet til rationel styring af efterforskningsprogrammet, er i overensstemmelse med de krav, der følger af VVM-direktivet.

- 52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det ifølge Domstolens praksis vedrørende dette sidstnævnte direktiv kan være nødvendigt at tage hensyn til den kumulative virkning med henblik på at undgå, at EU-lovgivningen omgås gennem en projektopdeling, der i sin helhed kan få væsentlig indvirkning på miljøet (jf. i denne retning dom af 21.3.2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.1.2016, Kommissionen mod Bulgarien, C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 95).
- 53 I det foreliggende tilfælde tilkommer det, som Europa-Kommissionen har anført, de kompetente nationale myndigheder at tage hensyn til alle miljømæssige konsekvenser, der følger af afgrænsninger i tid og rum af de områder, der er omfattet af tilladelserne til efterforskning af kulbrinter.
- 54 Det må derfor fastslås, at såfremt den italienske lovgivning tillader, at den samme enhed ansøger om flere tilladelser til efterforskning af kulbrinter uden at begrænse antallet heraf, skal der i forbindelse med den vurdering af indvirkningen på miljøet, der foretages i overensstemmelse med VVM-direktivets artikel 4, stk. 2 og 3, ligeledes foretages en vurdering af den samlede indvirkning af projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 55 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 94/22 og VVM-direktivets artikel 4, stk. 2 og 3, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som fastsætter en maksimal begrænsning af omfanget af det område, der er omfattet af en tilladelse til efterforskning af kulbrinter, men som ikke udtrykkeligt forbyder tildeling af flere tilladelser til samme enhed for tilstødende områder, der samlet dækker et område, der overstiger denne begrænsning, under betingelse af, at det ved en sådan tildeling sikres, at der ud fra såvel et teknisk som et økonomisk synspunkt sker den bedst mulige efterforskning, og at formålene med direktiv 94/22 opfyldes. Der skal ligeledes, i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen, tages stilling til den samlede virkning af projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og som er fremlagt af denne enhed i ansøgningerne om tilladelse til efterforskning af kulbrinter.

Sagsomkostninger

- 56 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter og artikel 4, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en maksimal begrænsning af omfanget af det område, der er omfattet af en tilladelse til efterforskning af kulbrinter, men som ikke udtrykkeligt forbyder tildeling af flere tilladelser til samme enhed for tilstødende områder, der samlet dækker et område, der overstiger denne begrænsning, under betingelse af, at det ved en sådan tildeling sikres, at der ud fra såvel et teknisk som et økonomisk synspunkt sker den bedst mulige efterforskning, og at formålene med direktiv 94/22 opfyldes. Der skal ligeledes, i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen, tages stilling til den samlede virkning af projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og som er fremlagt af denne enhed i ansøgningerne om tilladelse til efterforskning af kulbrinter.

Underskrifter

* Processprog: italiensk.