

Sag C-110/20

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

27. februar 2020

Forelæggende ret:

Consiglio di Stato (Italien)

Afgørelse af:

23. januar 2020

Appellant:

Regione Puglia

Indstævnte:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
m.fl.

Hovedsagens genstand

Appeller med påstand om ophævelse af fire domme, hvormed TAR Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) stadfæstede gyldigheden af fire ministerielle dekreter, hvormed fire projekter om seismisk undersøgelse i tilstødende havområder fremlagt af et selskab, der beskæftiger sig med efterforskning af kulbrinter, er blevet erklæret for at være i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkningen af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielt spørgsmål

Skal Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 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 aktør kan meddeles flere efterforskningstilladelser i tilstødende områder, forudsat at tildelingen er resultatet af adskilte administrative procedurer?

Anførte EU-retlige forskrifter

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: femte, sjette og ottende betragtning samt artikel 3, stk. 2, og artikel 4.

Anførte nationale forskrifter

Artikel 6 i lov nr. 9 af 9. januar 1991 om tilladelsen til efterforskning af kulbrinter, som ændret ved lovdekret nr. 625 af 25. november 1996 til gennemførelse af direktiv 94/22/EF:

»1. Efterforskningstilladelsen meddeles ved dekret fra Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ministeren for industri, handel og håndværk), efter høring af Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia (det tekniske udvalg for kulbrinter og geotermi) og den lokalt berørte region, den autonome provins Trento eller den autonome provins Bolzano, og i samråd med Ministro dell'ambiente (miljøministeren) og Ministro della marina mercantile (handelsflådeministeren) med hensyn til de respektive kompetenceområder [...].

2. Det af efterforskningstilladelsen omfattede område skal afgrænses således, at efterforskningsprogrammet kan udvikles rationelt, og må ikke overskride et areal på 750 kvadratkilometer; det af tilladelsen omfattede område kan inkludere tilstødende fastlands- og havområder.

3. Hvis Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 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 [...] arbejder fortsat pågår [...] på grund af forhold uden tilknytning til hans passivitet, uagtsomhed eller uduelighed. [...]»

Artikel 9, stk. 1, i generaldirektørens dekret af 22. marts 2011 og – med identisk indhold – artikel 14, stk. 1, i generaldirektørens dekret af 15. juli 2015:

»En og samme aktør kan, direkte eller gennem moder-, datter- eller andre koncernselskaber, meddeles flere efterforskningstilladelser eller enekoncessioner til efterforskning, forudsat at det samlede område ikke overstiger 10 000 km².«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 27. august 2013 indgav det australske selskab Global Petroleum Ltd, der opererer i hele verden i sektoren for offshore kulbrinter, til Ministero dello sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling) fire ansøgninger om lige så mange efterforskningstilladelser i indbyrdes tilstødende områder, der befinder sig ud for Apuliens kyst og hver har et areal på lidt under 750 kvadratkilometer.
- 2 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var proceduren for tildeling af tilladelse reguleret i generaldirektørens dekret af 22. marts 2011 – som senere blev erstattet af generaldirektørens dekret af 15. juli 2015 – hvorefter den pågældende aktør, efter offentliggørelsen af ansøgningen og afslutningen af vurderingen af eventuelle ansøgninger indgivet af andre aktører, på eget initiativ skulle indgive en ansøgning om vurdering af dens eget projekts indvirkning på miljøet.
- 3 Global Petroleum indgav derfor den 30. maj 2014 til Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse, herefter »MATTM«) fire ansøgninger med henblik på i medfør af artikel 22 ff. i lovdekret nr. 152 af 3. april 2006 at opnå de fornødne erklæringer om, at den påtænkte 2D og eventuelt 3D seismiske undersøgelse, som ville blive udført ved hjælp af luftkanonteknik i de berørte områder, var i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen.

Denne teknik anvender en højtrykskompressor, kaldet luftkanon, til at danne seismiske bølger, som træffer undergrunden; analysen af de reflekterede signaler gør det muligt at kortlægge sammensætningen af havbunden og lokalisere eventuelle kulbrintefelter, som kan udnyttes kommercielt. Da denne aktivitet kan være skadelig for dyrelivet i havet, hvis den udføres ukontrolleret, er en vurdering af dens indvirkning på miljøet påkrævet.
- 4 Ved fire adskilte dekreter erklærede MATTM, i samråd med Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (ministeren for kulturelle goder og aktiviteter samt turisme), at projekterne var i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen, idet det blev præciseret, at det tekniske udvalg, der

var udpeget til at vurdere indvirkningen på miljøet og foretage den strategiske miljøvurdering, også havde bedømt deres samlede virkning.

- 5 Regione Puglia (regionen Apulien), i sin egenskab af organ, der skulle deltage i proceduren, anfægtede disse dekretter ved særskilte søgsmål ved den kompetente TAR og påberåbte sig tilsidesættelsen af artikel 6, stk. 2, i lov nr. 9/1991 i den forstand, at 750 kvadratkilometergrænsen ikke kun skal stå i relation til den enkelte tilladelse, men også til den enkelte aktør, der således – efter regionens opfattelse – ikke kan meddeles tilladelser i et samlet område med et større areal.
- 6 I samtlige procedurer udelukkede TAR den angivelige omgåelse af forbuddet. Lov nr. 9/1991 sigter ifølge retten ikke mod at beskytte miljøet (som beskyttes i andre lovbestemmelser), men mod at fremme en rationel udnyttelse af kulbrinteressourcer og dermed konkurrencen mellem sektorens aktører. I konsekvens heraf kan en og samme aktør godt gives flere tilladelser, selv i tilstødende områder, forudsat at aktøren indgiver særskilte ansøgninger, som hver omfatter et område på under 750 kvadratkilometer, og at tildelingen er resultatet af særskilte procedurer.
- 7 Til prøvelse af de omhandlede domme i første instans har Regione Puglia iværksat samme antal appeller ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Samtlige tre berørte ministerier, Presidenza del Consiglio dei Ministri (statsministeriet) og den anden part i sagen, Global Petroleum, har indgivet svarskrift.

De væsentligste argumenter, der anføres af appellanten

- 8 Ifølge appellanten kræver netop det anførte behov for at fremme konkurrencen i denne sektor, at den maksimale størrelse af det område, med hensyn til hvilket der kan gives tilladelse til hver enkelt aktør, begrænses til 750 kvadratkilometer, fordi i modsat fald ville en og samme aktør med sin aktivitet paradoksalt kunne optage hele det havområde, som kan udnyttes.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Consiglio di Stato nærer tvivl om den af TAR anlagte fortolkning og har anmodet Domstolen om at afklare, hvorvidt den nationale lovgivning er forenelig med direktiv 94/22/EF, især dets artikel 4.
- 10 Dommerkollegiet er indledningsvis af den opfattelse, at direktiv 94/22/EF i princippet skal fortolkes således, at det fremmer konkurrencen i denne sektor (femte betragtning). Især sigter direktivet mod at fremme konkurrencen »på markedet«, dvs. på grundlag af samtidig tilstedeværelse af det størst mulige antal af aktører i konkurrence med hinanden, og ikke en simpel konkurrence »om adgang til markedet«, hvor der ved brug af konkurrencemekanismer vælges den aktør, der efterfølgende opererer på et bestemt marked, i bred forstand, under

formelle eller faktiske monopolbetingelser (ottende betragtning), og dette for at undgå ineffektivitet (artikel 4). Tildeling af et bestemt økonomisk gode ved konkurrencemekanismer mellem flere ansøgere bevirker, at aktørerne konkurrerer med hinanden i forbindelse med tildelingen (artikel 3, stk. 2), men bestemmer ikke arten af det endelige resultat, som kan være en konkurrencesituation, men også en monopolsituation, såfremt det af tildelingen omfattede økonomiske gode er det eneste tilgængelige af sin art.

- 11 Gennemførelsen af direktivet i den nationale lovgivning – som fandt sted ved, at lovdekret nr. 625/1996 ændrede artikel 6 i lov nr. 9/1991 – synes ikke at være forenelig med direktivet som fortolket.
- 12 Artikel 6, som ændret, fastsætter nemlig en maksimal størrelse af området – ud over en maksimal varighed – med hensyn til tildelingen af en efterforskningstilladelse; artiklen fastsætter imidlertid ikke et udtrykkeligt forbud mod, og tillader således efter dommerkollegiets opfattelse, at der til en og samme aktør meddeles flere tilladelser, som hver omfatter et område svarende til det maksimale, forudsat at tildelingen som i den foreliggende situation er resultatet af lige så mange administrative procedurer.
- 13 For denne fortolkning taler først og fremmest et ordlydsbaseret og logisk argument: i mangel af lovbestemmelser herom skal det, som ikke er forbudt, opfattes som tilladt.
- 14 I samme retning taler et historisk og systematisk argument, fordi den nationale lovgivning om kulbrinter, som var gældende inden direktiv 94/22/EF, dvs. fra og med lov nr. 6/1957 og indtil den oprindelige affattelse af artikel 6 i lov nr. 9/1991, altid fastsatte to adskilte grænser, den ene vedrørende den maksimale størrelse af det af den enkelte tilladelse omfattede område (oprindeligt 50 000 hektar, herefter 70 000 og endeligt 100 000), og den anden angående den samlede maksimale størrelse af de områder, med hensyn til hvilke en og samme aktør kan gives tilladelse (fra 300 000 hektar i hele statens territorium og 150 000 hektar i en og samme region til 1 mio. hektar for flere tilladelser, der meddeles en enkelt aktør, som er forskellig fra Ente nazionale idrocarburi (den statslige virksomhed i kulbrintesektoren), med udtrykkeligt forbud mod tilladelser i tilstødende områder).

Ifølge dommerkollegiet er det således åbenlyst, at fjernelsen af henvisningen til grænserne pr. aktør i den nye ordning skal opfattes som en ophævelse af de omhandlede grænser, således at det endelige resultat strider mod det mål om konkurrence, som skal forfølges i henhold til direktiv 94/22/EF.

- 15 Denne konklusion ændres ikke, hvis der tages højde for loftet på 10 000 kvadratkilometer pr. aktør, som i øvrigt er fastsat i generaldirektørens dekret af 22. marts 2011 og af 15. juli 2015. Denne grænse svarer nemlig til over tretten gange den maksimale størrelse af et enkelt område og ville under alle

omstændigheder ifølge dommerkollegiets rekonstruktion kunne bringe den frie konkurrence i fare.

- 16 Det forelagte spørgsmål er relevant for at træffe afgørelse i hovedsagen. Hvis den af dommerkollegiet anlagte fortolkning er korrekt – og Domstolen fastslår, at artikel 6 i lov nr. 9/1991, som ændret, er i strid med direktiv 94/22/EF, for så vidt som den tillader, at en og samme aktør kan gives flere efterforskningstilladelser i et samlet område på over 750 kvadratkilometer – er såvel de til Global Petroleum meddelte tilladelser, idet de vedrører projekter, med hensyn til hvilke der ikke kan gives tilladelse, som de anfægtede dekreter vedrørende vurderingen af indvirkningen på miljøet retsstridige.

ARBEJDSDOKUMENT