

**Mål C-110/20**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

27 februari 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

23 januari 2020

**Klagande:**

Regione Puglia

**Motparter:**

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

---

**Saken i det nationella målet**

Överklaganden med yrkande om upphävande av fyra domar varigenom TAR Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen för Lazio) har fastställt lagenligheten i fyra ministerdekret genom vilka fyra projekt avseende seismisk undersökning i angränsande marina områden, som har lämnats in av ett bolag som är verksamt inom undersökning av kolväten, har fastställts vara förenliga med tillämplig miljöskyddslagstiftning.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

## Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994 tolkas på så sätt att det utgör hinder för en nationell lagstiftning som den här aktuella i vilken det dels fastställs att beviljandet av ett undersökningstillstånd avseende kolväten i ett område av en viss storlek och under en viss period – i förevarande fall ett område på 750 kvadratkilometer under sex år – utgör den optimala lösningen, dels tillåts att dessa gränser överskrids genom att en och samma aktör får beviljas flera undersökningstillstånd för angränsande områden, förutsatt att beviljandet är resultatet av separata administrativa förfaranden?

## Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994 om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten: femte, sjätte och åttonde skälet samt artiklarna 3.2 och 4.

## Anförda nationella bestämmelser

Artikel 6 i lag nr 9 av den 9 januari 1991 angående undersökningstillstånd avseende kolväten, i dess lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 625 av den 25 november 1996 om införlivande av direktiv 94/22/EG:

”1. Undersökningstillståndet beviljas genom dekret av Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato (ministern för industri, handel och hantverk), efter yttrande från Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia (tekniska kommittén för kolväten och geotermi) och den lokalt berörda regionen, Provincia autonoma di Trento (autonoma provinsen Trento) eller Provincia autonoma di Bolzano (autonoma provinsen Bolzano) och i samråd med Ministro dell’ambiente (miljöministern) och Ministro della marina mercantile (ministern för handelsflottan) utifrån deras respektive ansvarsområden ...

2. Det område som omfattas av undersökningstillståndet ska avgränsas så att undersökningsprogrammet kan utvecklas rationellt och får under inga omständigheter överskrida en yta på 750 kvadratkilometer. Nämnade område kan inbegripa angränsande fastlandsområden och marina områden.

3. Om Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato bedömer att det område för vilket det ansöks om tillstånd inte är tillräckligt stort och rationellt utformat vad gäller undersökningens optimala mål, får nämnda minister vägra bevilja undersökningstillstånd tills det aktuella området kan slås samman med angränsande områden.

4. Tillståndet gäller i sex år.

5. Innehavaren av tillståndet har rätt till två efterföljande förlängningar av detsamma på vardera tre år om innehavaren har uppfyllt de skyldigheter som följer av tillståndet.

6. Innehavaren av tillståndet får beviljas ytterligare en förlängning om ... arbeten alljämt pågår ... på grund av omständigheter som inte kan hänföras till innehavarens senfärdighet, försumlighet eller inkompetens. ...”

Artikel 9.1 i generaldirektörens dekret av den 22 mars 2011 och – med samma lydelse – artikel 14.1 i generaldirektörens dekret av den 15 juli 2015:

”En och samma aktör får direkt eller via moderbolag, dotterbolag eller andra koncernbolag beviljas flera undersökningstillstånd eller koncessioner med ensamrätt för undersökning, förutsatt att det sammantagna området inte överstiger 10 000 kvadratkilometer.”

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Den 27 augusti 2013 ingav det australiensiska bolaget Global Petroleum Ltd, som är verksamt över hela världen i branschen för kolväten till havs, fyra ansökningar till Ministero dello sviluppo economico (ministeriet för ekonomisk utveckling) om lika många undersökningstillstånd för inbördes angränsande områden som är belägna utanför Apuliens kust och vart och ett har en yta på strax under 750 kvadratkilometer.
- 2 Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna reglerades förfarandet för beviljande av tillstånd av generaldirektörens dekret av den 22 mars 2011 – som senare ersattes av generaldirektörens dekret av den 15 juli 2015 – enligt vilket den aktuella aktören, efter det att ansökan hade offentliggjorts och eventuella ansökningar från andra aktörer hade bedömts, på eget initiativ skulle inge en ansökan om bedömning av det egna projektets inverkan på miljön.
- 3 Global Petroleum ingav följaktligen den 30 maj 2014 fyra ansökningar till Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet för miljö, natur- och havsskydd, nedan kallat MATTM) för att i enlighet med artikel 22 och följande artiklar i lagstiftningsdekret nr 152 av den 3 april 2006 erhålla erforderliga dekret om att de 2D-seismiska och, i tillämpliga fall, 3D-seismiska undersökningar som skulle genomföras med så kallad luftkanonteknik i de berörda områdena var förenliga med tillämplig miljöskyddslagstiftning.

Denna teknik använder sig av en högtryckskompressor, en så kallad luftkanon, för att skapa seismiska vågor som träffar havsbotten. Genom att analysera de reflekterande ljudvågorna går det att kartlägga havsbottens geologiska struktur och lokalisera eventuella kommersiellt exploaterbara kolvätereservoarer. Eftersom denna verksamhet kan skada det marina livet om den utförs okontrollerat är det nödvändigt att göra en bedömning av dess inverkan på miljön.

- 4 Genom fyra separata dekret fastslog MATTM, i samråd med Ministro per i Beni e le attività culturali e per il turismo (ministern för kulturarv, kulturverksamhet och turism), att projekten var förenliga med gällande miljöskyddslagstiftning. Det beaktades i detta sammanhang att den tekniska kommitté som hade fått i uppdrag att utföra miljökonsekvensbedömningen och den strategiska miljöbedömningen även hade bedömt projektens kumulativa effekt.
- 5 Regione Puglia (regionen Apulien), i sin egenskap av deltagare i förfarandet, överklagade dessa dekret genom separata överklaganden till behörig TAR och åberopade åsidosättande av artikel 6.2 i lag nr 9/1991. Regionen gjorde gällande att gränsen på 750 kvadratkilometer inte enbart avser det enskilda tillståndet utan även den enskilda aktören, som därmed – enligt regionens uppfattning – inte får beviljas tillstånd för ett område som sammantaget har en större yta.
- 6 I samtliga förfaranden utslöt TAR att förbudet hade kringgåtts, såsom påståtts. Enligt TAR syftar lag nr 9/1991 inte till att skydda miljön (som skyddas av andra lagbestämmelser) utan till att främja en rationell användning av kolväteresurserna och därmed konkurrensen mellan aktörerna i branschen. Som en konsekvens därav får en och samma aktör mycket väl beviljas flera tillstånd, även för angränsande områden, förutsatt att aktören inger separata ansökningar som vardera omfattar ett område på mindre än 750 kvadratkilometer och att beviljandet av tillstånden är resultatet av separata administrativa förfaranden.
- 7 Regione Puglia har överklagat samtliga fyra underrättsdomar genom fyra separata överklaganden till Consiglio di Stato. Samtliga tre berörda ministerier, Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli) och Global Petroleum har inkommit med svarsskrivelser.

#### **Klagandens huvudargument**

- 8 Enligt klaganden kräver just det anförda behovet att främja konkurrensen i branschen att den maximala storleken på det område som varje enskild aktör får beviljas tillstånd för begränsas till 750 kvadratkilometer. I annat fall skulle nämligen en och samma aktör med sin verksamhet paradoxalt nog kunna komma i besittning av hela det exploaterbara marina området.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 9 Consiglio di Stato hyser tvivel om den tolkning som TAR har gjort och ber därför domstolen att klargöra huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med direktiv 94/22/EG, i synnerhet med dess artikel 4.
- 10 Consiglio di Stato är av den uppfattningen att direktiv 94/22/EG principiellt sett ska tolkas på så sätt att det främjar konkurrensen i branschen (femte skälet). Direktivet syftar i synnerhet till att främja konkurrensen ”på marknaden”, det vill säga där konkurrensen bygger på att så många aktörer som möjligt konkurrerar

samtidigt med varandra. Det syftar inte till att främja konkurrensen ”om ensamrätt till marknaden” i den mening att det genom konkurrensfrämjande mekanismer görs ett val av den aktör som sedan kommer att bedriva verksamhet på en viss marknad, i vid mening, under formella eller faktiska monopolförhållanden (åttonde skälet), och detta för att undvika ineffektivitet (artikel 4). Tilldelning av en viss ekonomisk tillgång genom konkurrensfrämjande mekanismer mellan flera sökande innebär att aktörerna konkurrerar med varandra i samband med tilldelningen (artikel 3.2), men bestämmer inte vad som kännetecknar slutresultatet, som visserligen kan vara en konkurrenssituation, men även en monopolsituation om den ekonomiska tillgång som är föremål för tilldelningen är den enda tillgängliga i sitt slag.

- 11 Införlivandet av direktivet med den nationella lagstiftningen – som skedde genom att artikel 6 i lag nr 9/1991 ändrades genom lagstiftningsdekret nr 625/1996 – förefaller inte vara förenligt med direktivet såsom det har tolkats.
- 12 I artikel 6, i dess ändrade lydelse, fastställs nämligen en maximal storlek på det område för vilket ett undersökningstillstånd får beviljas, utöver tillståndets maximala varaktighet. I artikeln uppställs däremot inget uttryckligt förbud mot – vilket enligt Consiglio di Stato uppfattning innebär att det är tillåtet – att en och samma aktör beviljas flera tillstånd som vart och ett omfattar ett område som motsvarar den fastställda maximala storleken, förutsatt att beviljandet av tillstånden, som i den aktuella situationen, är resultatet av lika många administrativa förfaranden.
- 13 För denna tolkning talar först och främst ett bokstavligt och logiskt argument: när det inte föreskrivs något härom i lagstiftningen ska det som inte är förbjudet anses vara tillåtet.
- 14 I samma riktning går ett historiskt och systematiskt argument, eftersom det i den nationella lagstiftning om kolväten som gällde före antagandet av direktiv 94/22/EG, det vill säga från och med lag nr 6/1957 och till den ursprungliga lydelsen av artikel 6 i lag nr 9/1991, alltid har fastställts två olika gränser, den ena angående den maximala storleken på det område som omfattas av det enskilda tillståndet (ursprungligen 50 000 hektar, sedan 70 000 hektar och slutligen 100 000 hektar), och den andra angående den sammantagna maximala storleken på de områden för vilka en och samma aktör får beviljas tillstånd (från 300 000 hektar på hela statens territorium och 150 000 hektar per region till en miljon hektar för flera tillstånd som beviljas en och samma aktör som inte utgörs av Ente nazionale idrocarburi (det statliga kolvätebolaget), med uttryckligt förbud mot tillstånd för angränsande områden).

Enligt Consiglio di Stato är det följaktligen uppenbart att borttagandet av hänvisningen till gränserna per aktör i det nya regelverket ska uppfattas som ett upphävande av dessa gränser, vilket medför att slutresultatet strider mot den fria konkurrens som eftersträvas genom direktiv 94/22/EG.

- 15 Denna slutsats ändras inte heller i beaktande av taket på 10 000 kvadratkilometer per aktör som faktiskt föreskrivs i generaldirektörens dekret av den 22 mars 2011 respektive av den 15 juli 2015. Denna gräns är nämligen mer än tretton gånger den maximala storleken på det enskilda området och skulle under alla omständigheter enligt Consiglio di Stato rekonstruktion kunna omintetgöra den fria konkurrensen.
- 16 Tolkningsfrågan är relevant för att avgöra det nationella målet. Om Consiglio di Stato tolkning är korrekt – och EU-domstolen fastslår att artikel 6 i dess lydelse enligt lag nr 9/1991 strider mot direktiv 94/22/EG i den del enligt vilken det är tillåtet att en och samma aktör beviljas flera undersökningstillstånd för ett sammantaget område på över 750 kvadratkilometer – är såväl de tillstånd som Global Petroleum har beviljats, eftersom de gäller projekt för vilka tillstånd inte får beviljas, som de överklagade dekreten angående miljökonsekvensbedömningen rättsstridiga.