

Zaak C-110/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

27 februari 2020

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 januari 2020

Appellante:

Regione Puglia

Geïntimeerden:

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e.a.

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroepen tot vernietiging van vier beslissingen van de TAR Lazio waarbij de rechtmatigheid is bevestigd van vier ministeriële besluiten houdende vaststelling dat vier in aangrenzende mariene gebieden uit te voeren projecten voor seismisch onderzoek, waarvoor een bedrijf voor de exploratie van koolwaterstoffen om vergunningen heeft verzocht, verenigbaar zijn met de milieunormen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moet richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling als die welke hiervoor is beschreven, volgens welke een exploratievergunning kan worden verleend voor een gebied met een bepaalde oppervlakte dat voor een bepaalde duur in concessie is gegeven – in casu een voor zes jaar in concessie gegeven gebied van 750 vierkante kilometer –, en die maximale kunnen worden overschreden door aan dezelfde vergunningaanvrager meerdere samenhangende exploratievergunningen te verlenen, mits voor elke verleende vergunning een afzonderlijke administratieve procedure is doorlopen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruikmaken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen: vijfde, zesde en achtste overweging, alsmede artikel 3, lid 2, en artikel 4.

Belangrijkste aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 6 van L. (legge; wet) nr. 9 van 9 januari 1991 inzake exploratievergunningen voor koolwaterstoffen, zoals gewijzigd bij D. lgs. (decreto legislativo; wetsbesluit) nr. 625 van 25 november 1996, tot omzetting van richtlijn 94/22/EG:

„1. Exploratievergunningen worden toegekend bij besluit van de Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (minister van Industrie, Handel en Ambacht), na raadpleging van het comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia (technisch comité voor koolwaterstoffen en geothermie) en de regio, de autonome provincie Trento of de autonome provincie Bolzano, naargelang van de territoriale betrokkenheid, en in overleg met de Ministro dell'ambiente (minister van Milieubeheer) en de Ministro della Marina mercantile (minister van Koopvaardij), naargelang van de respectieve bevoegdheden [...]

2. De oppervlakte van het gebied waarop de exploratievergunning betrekking heeft, moet de rationele ontwikkeling van het programma voor exploratie mogelijk maken en mag in geen geval groter zijn dan 750 vierkante kilometer; het vergunde gebied kan zich uitstrekken over aangrenzend vasteland en zeegebied.

3. Indien de Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato van oordeel is dat het betrokken gebied onvoldoende groot en rationeel gestructureerd is om de doelstellingen van de exploratie te verwezenlijken, kan hij weigeren de exploratievergunning te verlenen zolang dit gebied niet kan worden verruimd met aangrenzende gebieden.

4. De duur van de vergunning bedraagt zes jaar.
5. De vergunninghouder heeft recht op twee opeenvolgende verlengingen van telkens drie jaar indien hij de uit de vergunning voortvloeiende verplichtingen is nagekomen.
6. Aan de vergunninghouder kan een derde verlenging worden toegestaan indien [...] de werkzaamheden nog niet zijn voltooid [...] om redenen die niet kunnen worden toegerekend aan het niet-handelen, de nalatigheid of ondeskundigheid van de vergunninghouder. [...]"

Artikel 9, lid 1, van het D.D. (decreto direttoriale; directiebesluit) van 22 maart 2011 en het identieke artikel 14, lid 1, van het D.D. van 15 juli 2015:

„Aan eenzelfde aanvrager kunnen, rechtstreeks of via moederondernemingen, dochterondernemingen of ondernemingen die deel uitmaken van dezelfde ondernemingsgroep, meerdere exploratievergunningen of eenmalige concessies voor de exploratiefase worden verleend, mits het gehele gebied niet groter is dan 10 000 km²”.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Op 27 augustus 2013 heeft Global Petroleum Ltd, een Australische onderneming die wereldwijd actief is in de sector van de offshore olie- en gasactiviteiten, vier aanvragen bij het Ministero per lo Sviluppo economico (ministerie van Economische ontwikkeling) ingediend om evenveel exploratievergunningen te verkrijgen voor aan elkaar grenzende gebieden voor de kust van Apulië, waarbij de oppervlakte van elk gebied iets minder dan 750 vierkante kilometer bedraagt.
- 2 De vergunningsprocedure werd ten tijde van de feiten aanvankelijk geregeld door het decreto direttoriale van 22 maart 2011, en vervolgens door het decreto direttoriale van 15 juli 2015, die beide bepaalden dat de betrokkene, na de publicatie van zijn aanvraag en na afsluiting van de fase inzake het onderzoek van eventuele aanvragen van andere gegadigden, zelfstandig een verzoek moest indienen om een positieve milieueffectbeoordeling (MEB) van zijn project te verkrijgen.
- 3 Aldus heeft Global Petroleum op 30 mei 2014 vier aanvragen bij het Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer en land- en zeebescherming; hierna: „MATTM”) ingediend om de vereiste beslissingen over de verenigbaarheid met de milieunormen overeenkomstig artikel 22 en volgende van het decreto legislativo nr. 152 van 3 april 2006 te verkrijgen met betrekking tot tweedimensionale - en, in voorkomend geval, driedimensionale - seismische onderzoeken in de betrokken gebieden, waarbij gebruik moet worden gemaakt van de airgun-techniek.

- 4 Bij deze techniek wordt een hogedruk-persluchtgenerator genaamd “airgun” gebruikt om seismische golven op te wekken die de zeebodem raken, waarbij door middel van analyse van de echo de samenstelling van het gesteente op de zeebodem kan worden gereconstrueerd en eventuele olie- of gashoudende steenlagen kunnen worden geïdentificeerd die economisch exploiteerbaar zijn. Indien deze activiteit zonder enig toezicht wordt uitgeoefend, kan dit schadelijk zijn voor de mariene fauna, wat de reden is waarom een milieubeoordeling noodzakelijk is.
- 5 Bij vier verschillende besluiten heeft het MATTM, in overleg met de Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Minister van Cultureel erfgoed, Culturele activiteiten en Toerisme), vastgesteld dat de projecten verenigbaar zijn met de milieunormen en gepreciseerd dat de desbetreffende technische commissie voor onderzoek van de milieueffecten MEB en SMB ook het cumulatieve effect van de projecten had beoordeeld.
- 6 De Regione Puglia, die verzocht was om deel te nemen aan de procedure, heeft tegen elk van die besluiten beroep ingesteld bij de bevoegde TAR wegens schending van artikel 6, lid 2, van wet nr. 9/1991, op grond dat de maximale oppervlakte van 750 vierkante kilometer aldus moet worden opgevat dat zij niet alleen geldt voor iedere vergunning, maar ook voor iedere marktdeelnemer, die dus - volgens de Regione Puglia - geen vergunningen voor een gebied met een grotere totale oppervlakte had mogen krijgen.
- 7 De TAR heeft in iedere procedure uitgesloten dat er sprake was van de aangevoerde omzeiling van het verbod. Wet nr. 9/1991 strekt niet tot bescherming van het milieu (dat door andere wettelijke regelingen wordt beschermd), maar tot bevordering van de rationele exploitatie van koolwaterstofvoorkomens en dientengevolge van de concurrentie tussen de marktdeelnemers in de sector. Derhalve kan elke marktdeelnemer beslist meerdere vergunningen verkrijgen, ook voor aangrenzende gebieden, mits elke vergunningsaanvraag betrekking heeft op een gebied dat niet groter is dan 750 vierkante kilometer en na een afzonderlijke procedure wordt ingewilligd.
- 8 Tegen elke beslissing in eerste aanleg heeft de Regione Puglia hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië). De drie betrokken ministeries en de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad) hebben een verweerschrift neergelegd.

Voornaamste argumenten van appellante

- 9 Volgens appellante noopt de genoemde noodzaak van bevordering van de concurrentie in de sector juist ertoe dat de maximale oppervlakte waarvoor vergunningen aan één marktdeelnemer kunnen worden verleend, wordt beperkt tot 750 vierkante kilometer, omdat hij anders, paradoxaal genoeg, het gehele exploiteerbare zeegebied met zijn activiteit zou bezetten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 De Consiglio di Stato twijfelt over de door de TAR gegeven uitlegging en legt aan het Hof de vraag voor of de nationale regeling in overeenstemming is met richtlijn 94/22/EG, inzonderheid met artikel 4 daarvan.
- 11 De verwijzende rechter merkt op dat richtlijn 94/22/EG zijns inziens, gelet op haar overwegingen, aldus moet worden uitgelegd dat zij beoogt de concurrentie in de sector te bevorderen (vijfde overweging). Meer bepaald heeft zij tot doel de concurrentie „op de markt” te bevorderen, dat wil zeggen door zo veel mogelijk marktdeelnemers met elkaar in concurrentie te laten treden, en niet louter concurrentie „voor de markt”, waarbij door toepassing van de concurrentieregels een subject wordt geselecteerd dat vervolgens een bepaalde markt, opgevat in ruime zin, volgens de voorwaarden van een formeel of materieel monopolie zal beheren (achtste overweging), met name om inefficiënties te vermijden (vierde overweging). Door een bepaald economisch goed met toepassing van de concurrentieregels onder meerdere gegadigden toe te wijzen, zullen zij immers met elkaar in concurrentie treden om dit goed te verkrijgen (artikel 3, lid 2), maar dat zegt niets over de kenmerken van het eindresultaat, dat zowel een concurrentiesituatie kan zijn, maar ook een monopolie, indien het toegewezen economisch goed het enige beschikbare goed in zijn soort is.
- 12 De wijze waarop de richtlijn in de nationale wetgeving is omgezet door artikel 6 van wet nr. 9/1991 bij wetsbesluit nr. 625/1996 te wijzigen, strookt echter niet met de aldus uitgelegde richtlijn.
- 13 Het gewijzigde artikel 6 voorziet namelijk – naast een maximumduur – in een maximale oppervlakte voor de verlening van een exploratievergunning, maar het verbiedt niet uitdrukkelijk - en staat volgens de verwijzende rechter dus toe - dat aan de aanvrager meerdere vergunningen worden verleend die elk betrekking hebben op een gebied met die maximale oppervlakte, mits elke vergunning wordt verleend na een afzonderlijke administratieve procedure, zoals in de onderhavige zaak het geval is.
- 14 Daarvoor pleit in de eerste plaats een letterlijk en logisch argument: indien de wet niets bepaalt, moet hetgeen niet verboden wordt, worden geacht te zijn toegestaan.
- 15 Voorts pleit ook een historisch-systematisch argument in die zin, aangezien in de aan richtlijn 94/22/EG voorafgaande nationale wetgeving inzake koolwaterstoffen – van wet nr. 6/1957 tot de oorspronkelijke versie van artikel 6 van wet nr. 9/1991 – steeds sprake was van twee maxima: ten eerste, de maximale oppervlakte per vergunning (eerst 50 000, vervolgens 70 000, en tot slot 100 000 hectare), en ten tweede de maximale totale oppervlakte waarvoor aan één aanvrager vergunningen kunnen worden verleend (van 300 000 hectare op het gehele Italiaanse grondgebied en 150 000 hectare in eenzelfde regio, tot een miljoen hectare met betrekking tot meerdere vergunningen voor één aanvrager die niet de Ente

nazionale idrocarburi is, met het uitdrukkelijk verbod vergunningen voor aangrenzende gebieden te verlenen).

- 16 Volgens de verwijzende rechter ligt het dan ook voor de hand dat het feit dat de nieuwe bepaling geen verwijzing naar de maxima per marktdeelnemer meer bevat, aldus moet worden opgevat dat zij zijn afgeschaft, waardoor deze bepaling uiteindelijk indruist tegen de concurrentiedoelstelling, terwijl die volgens richtlijn 94/22/EG juist moet worden verwezenlijkt.
- 17 Deze conclusie zou niet anders luiden door te wijzen op het maximum van 10 000 vierkante kilometer per marktdeelnemer waarin de directiebesluiten van 22 maart 2011 en 15 juli 2015 namelijk voorzien. Dat maximum is immers gelijk aan meer dan dertienmaal de maximale oppervlakte per vergunning en zou dus hoe dan ook in strijd zijn met de door de verwijzende rechter verwoorde concurrentiedoelstelling.
- 18 De gestelde vraag is relevant voor de beslechting van het hoofdeding. Indien de uitlegging door de verwijzende rechter juist is en artikel 6 van wet nr. 9/1991 volgens het Hof in strijd is met richtlijn 94/22/EG voor zover op grond van deze bepaling meerdere exploratievergunningen aan een en dezelfde aanvrager kunnen worden verleend voor een gebied met een totale oppervlakte van meer dan 750 vierkante kilometer, dan zouden de aan Global Petroleum verleende vergunningen onrechtmatig zijn daar zij betrekking hebben op projecten waarvoor geen vergunning kon worden afgegeven, alsook de bestreden besluiten betreffende de MEB.