

**Rechtssache C-110/20**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

27. Februar 2020

**Vorlegendes Gericht:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

23. Januar 2020

**Rechtsmittelführerin:**

Regione Puglia

**Rechtsmittelgegner:**

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
u. a.

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Rechtsmittel auf Aufhebung von vier Urteilen des Tribunale Amministrativo Regionale Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium), mit denen die Rechtmäßigkeit von vier Ministerialdekreten bestätigt wurde, mit denen die Umweltverträglichkeit von vier Projekten für seismische Messungen in aneinandergrenzenden Meeresgebieten festgestellt worden war, die von einer mit der Exploration von Kohlenwasserstoffen befassten Gesellschaft eingereicht worden waren.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Auslegung des Unionsrechts, Art. 267 AEUV

## **Vorlagefrage**

Ist die Richtlinie 94/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über die Erteilung und Nutzung von Genehmigungen zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der beschriebenen entgegensteht, die zum einen als ideal für die Zwecke der Erteilung einer Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen ein Gebiet von einer bestimmten Größe festlegt, das für einen bestimmten Zeitraum genehmigt wird – im vorliegenden Fall ein Gebiet von 750 km<sup>2</sup> für sechs Jahre –, und zum anderen erlaubt, durch die Erteilung mehrerer zusammenhängender Explorationsgenehmigungen für ein und dieselbe Person über diese Begrenzungen hinauszugehen, sofern die Genehmigungen zum Abschluss gesonderter Verwaltungsverfahren erteilt werden?

## **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Richtlinie 94/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über die Erteilung und Nutzung von Genehmigungen zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen: Erwägungsgründe 5, 6 und 8 sowie Art. 3 Abs. 2 und Art. 4.

## **Angeführte nationale Vorschriften**

Art. 6 der Legge 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi (Gesetz Nr. 9 vom 9. Januar 1991 über die Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen) in der durch das Decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, di recepimento della direttiva 94/22/CE (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 625 vom 25. November 1996 zur Umsetzung der Richtlinie 94/22/EG) geänderten Fassung bestimmt:

„(1) Die Explorationsgenehmigung erteilt der Minister für Industrie, Handel und Gewerbe durch Dekret nach Anhörung des Fachkomitees für Kohlenwasserstoffe und Geothermik sowie der territorial betroffenen Region oder, soweit territorial betroffen, der Autonomen Provinz Trient oder Bozen; er stimmt sich dabei – für deren jeweiligen Zuständigkeitsbereich – mit dem Umweltminister und dem Minister für die Handelsmarine ab ...

(2) Das von der Explorationsgenehmigung erfasste Gebiet muss die sinnvolle Entwicklung des Explorationsprogramms ermöglichen und darf nicht größer als 750 km<sup>2</sup> sein; das Genehmigungsgebiet darf an Land und Meer grenzende Bereiche umfassen.

(3) Wenn der Minister für Industrie, Handel und Gewerbe der Auffassung ist, dass das beantragte Gebiet für die optimale Erreichung der Explorationsziele nicht groß genug und nicht von geeigneter Beschaffenheit ist, kann er von der Erteilung

der Explorationsgenehmigung absehen, bis es möglich ist, das betreffende Gebiet mit angrenzenden Gebieten zusammenzulegen.

(4) Die Genehmigung gilt für die Dauer von sechs Jahren.

(5) Der Inhaber der Genehmigung hat Anspruch auf zwei aufeinanderfolgende Verlängerungen von jeweils drei Jahren, wenn er die aus der Genehmigung resultierenden Verpflichtungen erfüllt hat.

(6) Der Inhaber der Genehmigung kann eine weitere Verlängerung erhalten, wenn ... aus Gründen, die ihm nicht als Untätigkeit, Nachlässigkeit oder fehlende Kompetenz zugerechnet werden können, ... noch Arbeiten im Gang sind ...“

Art. 9 Abs. 1 des Direktorialdekrets vom 22. März 2011 und Art. 14 Abs. 1 des Direktorialdekrets vom 15. Juli 2015 lauten:

„Eine Person kann unmittelbar oder über die Erteilung an kontrollierende, kontrollierte oder zur selben Unternehmensgruppe gehörende Personen mehrere Explorationsgenehmigungen oder Einheitskonzessionen für die Phase der Exploration erhalten, sofern das Gesamtgebiet nicht größer als 10 000 km<sup>2</sup> ist.“

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Am 27. August 2013 stellte die Global Petroleum Ltd, ein weltweit im Sektor für Offshore-Kohlenwasserstoffe tätiges australisches Unternehmen, beim Ministero per lo Sviluppo economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung) vier Anträge auf vier Explorationsgenehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete vor der apulischen Küste mit einer Fläche von jeweils etwas weniger als 750 km<sup>2</sup>.
- 2 Das Genehmigungsverfahren war zur Zeit des Sachverhalts im Direktorialdekret vom 22. März 2011 und anschließend im Direktorialdekret vom 15. Juli 2015 geregelt, die beide vorsahen, dass der Betreffende nach der Veröffentlichung des Antrags und dem Ablauf der Phase der Prüfung etwaiger Anträge weiterer Bewerber von sich aus einen Antrag auf positive Beurteilung der Umweltverträglichkeit seines Projekts stellen muss.
- 3 Dementsprechend stellte Global Petroleum am 30. Mai 2014 beim Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerium für Umwelt, Landschafts- und Meeresschutz, im Folgenden: MATTM) vier Anträge auf die erforderlichen Feststellungen der Umweltverträglichkeit im Sinne der Art. 22 ff. des Decreto legislativo Nr. 152 vom 3. April 2006 in Bezug auf seismische 2D- und eventuell 3D-Messungen, die mit der “Airgun“-Methode in den betreffenden Gebieten durchgeführt werden sollten.

Bei dieser Methode wird ein Generator von komprimierter Luft mit hohem Druck verwendet, die sogenannte Airgun, um seismische Wellen zu erzeugen, die auf den Meeresgrund treffen. Durch eine Analyse der rücklaufenden Echos ist es

möglich, die Beschaffenheit des den Meeresgrund bildenden Gesteins zu ermitteln und etwaige Vorkommen von wirtschaftlich verwertbaren Kohlenwasserstoffen festzustellen. Erfolgt diese Tätigkeit unkontrolliert, kann sie für die Meeresfauna schädlich sein. Aus diesem Grund ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich.

- 4 Das MATTM stellte in Abstimmung mit dem Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Minister für Kulturgüter, kulturelle Tätigkeiten und Tourismus) mit vier gesonderten Dekreten die Umweltverträglichkeit der Projekte fest. Dabei stellte er klar, dass das für die Prüfung der Umweltauswirkungen (Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung) zuständige Fachkomitee auch die kumulativen Auswirkungen der Projekte geprüft hatte.
- 5 Die Regione Puglia (Region Apulien) als am Verfahren zu beteiligende Körperschaft beantragte mit gesonderten Klagen beim zuständigen Tribunale Amministrativo (Verwaltungsgericht) die Aufhebung der Dekrete wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 9 von 1991. Sie betrachtete die Grenze von 750 km<sup>2</sup> als maßgeblich nicht nur für die einzelne Genehmigung, sondern auch für das einzelne Unternehmen, das daher ihrer Ansicht nach keine Genehmigungen für ein Gebiet mit einer größeren Gesamtfläche hätte erhalten dürfen.
- 6 Das Tribunale Amministrativo (Verwaltungsgericht) verneinte in allen Verfahren die behauptete Umgehung des Verbots. Das Gesetz Nr. 9 von 1991 diene nicht dem Umweltschutz (dieser sei Gegenstand anderer gesetzlicher Regelungen), sondern der Förderung einer sinnvollen Ausbeutung der Kohlenwasserstoffressourcen und damit der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen des Sektors. Folglich könne das einzelne Unternehmen durchaus mehrere Erlaubnisse erhalten, auch für aneinandergrenzende Gebiete, sofern es jeden Antrag für ein Gebiet von weniger als 750 km<sup>2</sup> stelle und jede Genehmigung zum Abschluss eines gesonderten Verfahrens erhalte.
- 7 Die Regione Puglia hat gegen die erstinstanzlichen Urteile jeweils Rechtsmittel beim Consiglio di Stato (Staatsrat) eingelegt. Alle drei betroffenen Ministerien sowie die Presidenza del Consiglio dei Ministri (Präsidium des Ministerrats) haben sich auf das Verfahren eingelassen.

### **Wesentliche Argumente der Rechtsmittelführerin**

- 8 Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin gebietet gerade das genannte Erfordernis der Förderung des Wettbewerbs im betreffenden Sektor, die Gebiete, für die dem einzelnen Unternehmen Genehmigungen erteilt werden können, auf maximal 750 km<sup>2</sup> zu begrenzen. Andernfalls könnte das Unternehmen seine Tätigkeit paradoxerweise auf das gesamte ausbeutbare Meer erstrecken.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 9 Der Consiglio di Stato (Staatsrat) hat Zweifel hinsichtlich der Auslegung durch das Tribunale Amministrativo (Verwaltungsgericht) und fragt den Gerichtshof nach der Vereinbarkeit der nationalen Regelung mit der Richtlinie 94/22, insbesondere mit deren Art. 4.
- 10 Der Senat schickt voraus, dass seiner Auffassung nach die Richtlinie 94/22 auf der Ebene der Grundsätze dahin auszulegen ist, dass sie den Wettbewerb im betreffenden Sektor anregen soll (fünfter Erwägungsgrund). Insbesondere soll sie einen Wettbewerb „auf dem Markt“ fördern, d. h. einen Wettbewerb auf der Grundlage einer gemeinsamen Präsenz der größtmöglichen Zahl von Unternehmen, die miteinander konkurrieren, und nicht einen bloßen Wettbewerb „um den Markt“, bei dem durch Wettbewerbsmechanismen ein Unternehmen ausgewählt wird, das anschließend einen bestimmten Markt im weiteren Sinne unter den Bedingungen eines Monopols der Form oder dem Inhalt nach betreibt (achter Erwägungsgrund); dadurch sollen Situationen der Ineffizienz verhindert werden (Art. 4). Die Zuweisung eines bestimmten Wirtschaftsguts an mehrere Bewerber mittels eines Wettbewerbsmechanismus erlaubt nämlich einen Wettbewerb beim Kampf um das betreffende Gut (Art. 3 Abs. 2), sagt aber nicht über die Merkmale des Endergebnisses aus, das ebenfalls Wettbewerb, aber auch ein Monopol sein könnte, wenn das Wirtschaftsgut, das Gegenstand der Zuweisung ist, das einzig verfügbare der betreffenden Art ist.
- 11 Wird die Richtlinie so ausgelegt, wäre ihre Umsetzung in das nationale Recht durch Art. 6 des Gesetzes Nr. 9 von 1991 in der Fassung des Decreto legislativo Nr. 625 von 1996 nicht mit ihr vereinbar.
- 12 Art. 6 in der geänderten Fassung sieht nämlich – neben der Begrenzung der Dauer – eine Begrenzung des Gebietsumfangs für die Erteilung einer einzelnen Explorationsgenehmigung vor; er verbietet aber nicht ausdrücklich – und erlaubt damit nach Auffassung des Senats –, dass ein und derselben Person mehrere Genehmigungen erteilt werden, jede für ein Gebiet der maximalen Größe, sofern dies, wie im vorliegenden Fall, in ebenso vielen Verwaltungsverfahren geschieht.
- 13 In diesem Sinne handelt es sich um eine Argumentation mit dem Wortlaut und der Logik: Schweigt das Gesetz, ist als erlaubt anzusehen, was nicht verboten ist.
- 14 Im gleichen Sinne lässt sich mit der Entstehungsgeschichte und der Systematik argumentieren. Die nationale Regelung für Kohlenwasserstoffe hat nämlich vor der Richtlinie 94/22 – ab dem Gesetz Nr. 6 von 1957 bis zur ursprünglichen Fassung von Art. 6 des Gesetzes Nr. 9 von 1991 – stets zwei verschiedene Begrenzungen festgelegt, eine für die maximale Gesamtfläche bei der einzelnen Genehmigung (zunächst 50 000 ha, dann 70 000 ha, schließlich 100 000 ha), und eine für die maximale Gesamtfläche bei Genehmigungen, die ein und derselben Person erteilt werden können (von 300 000 ha im gesamten Staatsgebiet und 150 000 ha in einer einzelnen Region bis zu 1 000 000 ha bei mehreren

Genehmigungen für ein und dieselbe Person, bei der es sich nicht um die Ente nazionale idrocarburi [Nationale Kohlenwasserstoff-Behörde] handelt, mit ausdrücklichem Verbot von Genehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete).

Nach Auffassung des Senats läge daher auf der Hand, die Streichung der Bezugnahme auf die Begrenzungen je Unternehmen in der neuen Regelung als Abschaffung dieser Begrenzungen zu verstehen, was zu einem Endergebnis führen würde, das mit dem Wettbewerbsziel, dessen Erreichung die Richtlinie 94/22 vorschreibt, nicht vereinbar ist.

- 15 An dieser Schlussfolgerung würde sich auch nichts ändern, wenn man die Höchstgrenze von 10 000 km<sup>2</sup> je Unternehmen berücksichtigt, die in den Direktorialdekreten vom 22. März 2011 und 15 Juli 2015 vorgesehen ist. Diese Begrenzung beläuft sich nämlich auf mehr als das Dreizehnfache der einzelnen maximalen Fläche und ist daher geeignet, die Erreichung des Ziels eines Wettbewerbs, wie ihn der Senat beschrieben hat, zu vereiteln.
- 16 Die vorgelegte Frage ist für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erheblich. Sollte die Auslegung des Senats richtig sein und Art. 6 der Legge Nr. 9 von 1991 für mit der Richtlinie 94/22 unvereinbar erklärt werden, soweit er erlaubt, ein und derselben Person mehrere Explorationsgenehmigungen für ein Gesamtgebiet von mehr als 750 km<sup>2</sup> zu erteilen, wären sowohl die Genehmigungen für Global Petroleum rechtswidrig, da sie sich auf nicht genehmigungsfähige Projekte beziehen, als auch die angegriffenen Dekrete über die Umweltverträglichkeitsprüfung.