



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
G. HOGAN  
fremsat den 24. juni 2021<sup>1</sup>

**Sag C-110/20**

**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,  
procedsdeltager:  
Global Petroleum Ltd**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 94/22/EF – energi – betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter – tilladelse til prospektering af kulbrinter i et bestemt geografisk område af en bestemt varighed – afgrænsning af omfanget af områder dækket af en tilladelse – tilstødende områder – tildeling af flere tilladelser til en og samme enhed – konkurrencebaseret procedure«

## I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien, herefter »den forelæggende ret«), vedrører fortolkningen af visse bestemmelser i 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<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – EFT 1994, L 164, s. 3.

2. Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige svar på, om en medlemsstat i henhold til direktiv 94/22 er forpligtet til at fastlægge og håndhæve en absolut afgrænsning af den geografiske udstrækning af det område, hvortil en enhed kan opnå tilladelse til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter (herefter »E&P«)<sup>3</sup>.

3. Før undersøgelsen af de faktiske omstændigheder og de retlige problemstillinger, der opstår, er det nødvendigt først at anføre de relevante bestemmelser.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

4. Følgende anføres i fjerde og sjette til niende betragtning til direktiv 94/22:

»kulbrinterressourcerne på medlemsstaternes territorier er undergivet disses suverænitet og suverænitetsrettigheder;

[...]

der 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;

med 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;

medlemsstaterne skal fortsat have mulighed for at begrænse adgangen til og udøvelsen af de pågældende former for virksomhed ud fra samfundsmæssige hensyn samt at gøre sådan virksomhed afhængig af, at der erlægges en finansiel ydelse eller en ydelse i form af kulbrinter, idet reglerne for denne ydelse skal fastsættes, så den ikke griber ind i forvaltningen af enhederne; denne mulighed skal benyttes, uden at der derved forskelsbehandles; bortset fra de forpligtelser, der er knyttet til anvendelsen af denne mulighed, bør enhederne ikke pålægges betingelser og forpligtelser, som ikke er begrundet i behovet for at udøve denne virksomhed på behørig vis; kontrol med enhedernes virksomhed skal begrænses til, hvad der er nødvendigt for at sikre, at disse forpligtelser og betingelser overholdes;

der 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;

<sup>3</sup> – E&P er en anerkendt forkortelse for »efterforskning og produktion« (af kulbrinter). Jeg anvender det her i en betydning, der omfatter prospektering i form af den geologiske analyse, der ligger forud for videre efterforskning, da alle tre trin er direkte indeholdt i direktiv 94/22.

[...]«

5. I artikel 1, stk. 3, i direktiv 94/22 defineres udtrykket »tilladelse« således:

»[T]illadelse: 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.«

6. Artikel 2 i direktiv 94/22 bestemmer:

»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.

[...]«

7. Artikel 3, stk. 1, 2 og 4, i direktiv 94/22 vedrører proceduren, der skal følges ved tildeling af tilladelser:

»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.

[...].«

8. Artikel 4 i direktiv 94/22 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på følgende:

- a) når 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) tilladelsens 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) enheder har kun enerettigheder i det geografiske område, som tilladelsen omfatter, i det tidsrum, der er nødvendigt for at afslutte den virksomhed, tilladelsen vedrører.«

9. Artikel 6, stk. 2, i direktiv 94/22 foreskriver:

»Medlemsstaterne kan fastsætte betingelser for og stille krav til udøvelsen af den virksomhed, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, for så vidt det er begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed, folkesundheden, transportsikkerheden, miljøbeskyttelsen, beskyttelsen af biologiske ressourcer og nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, anlæggenes og arbejdstagernes sikkerhed, den planlagte forvaltning af kulbrinteressourcerne (for eksempel den hastighed, hvormed kulbrinte opbruges, eller optimering af udvindingen heraf) eller behovet for at sikre afgifts-/skatteindtægter.«

10. Direktivets artikel 7 fastsætter:

»Love og administrative bestemmelser, hvori der forbeholdes en enkelt enhed ret til at opnå tilladelser i et bestemt geografisk område inden for en medlemsstats territorium, skal ophæves af de pågældende medlemsstater inden den 1. januar 1997, jf. dog bestemmelserne vedrørende eller indeholdt i individuelle tilladelser og bestemmelserne i artikel 3, stk. 5, litra b).«

## ***B. Italiensk ret***

### *1. Lov nr. 9/1991*

11. Direktiv 94/22 blev gennemført i italiensk ret ved Decreto Legislativo 25 novembre 1996, n. 625 Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi<sup>4</sup> (lovdekret nr. 625 af 25.11.1996 om gennemførelse af direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og udnyttelse af

<sup>4</sup> – GURI nr. 293 af 14.12.1996.

tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter, herefter »lovdekret nr. 625/1996«). Lovdekretet ændrede artikel 6 i Legge 9 gennaio 1991, n. 9 (lov nr. 9 af 9.1.1991 om tilladelsen til efterforskning af kulbrinter<sup>5</sup>, herefter »lov nr. 9/1991«), der foreskriver:

»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 overstige et areal på 750 kvadratkilometer; 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 [...] arbejder fortsat pågår [...] på grund af forhold uden tilknytning til hans passivitet, uagtsomhed eller uduelighed. [...]

## 2. Decreto Direttoriale 22 marzo 2011 / Decreto Direttoriale 15 luglio 2015

12. Proceduren for tildeling af efterforskningstilladelser var reguleret af dekreter udstedt af Ministero dello Sviluppo Economico (det italienske ministerium for økonomisk udvikling, herefter »ministeriet for økonomisk udvikling«). Oprindeligt var proceduren reguleret ved generaldirektørens dekret af 22. marts 2011<sup>6</sup>, der var gældende på det tidspunkt, hvor ansøgningerne om tilladelser blev indgivet, og frem til den 4. september 2015. Fra dette tidspunkt og indtil det tidspunkt, hvor det i dekreter blev erklæret, at projekterne var i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen, var generaldirektørens dekret af 15. juli 2015<sup>7</sup> gældende.

<sup>5</sup> – GURI nr. 13 af 16.1.1991.

<sup>6</sup> – Decreto 22 marzo 2011, Procedure operative di attuazione del decreto ministeriale 4 marzo 2011 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli ai sensi dell'articolo 15, comma 5 del Decreto Ministeriale 4 marzo 2011 (generaldirektørens dekret af 22.3.2011 om operative procedurer for gennemførelse af ministerielt dekret af 4.3.2011 og procedurer for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af flydende eller gasformige kulbrinter og tilhørende kontrol i henhold til artikel 15, stk. 5, i ministerielt dekret af 4.3.2011), GURI nr. 89 af 18.4.2011.

<sup>7</sup> – Decreto 15 luglio 2015, Procedure operative di attuazione del Decreto 25 marzo 2015 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli, ai sensi dell'art. 19, comma 6, dello stesso dekret (dekret af 15.7.2015 om operative procedurer for gennemførelse af ministerielt dekret af 25.3.2015 og procedurer for prospektering, efterforskning og produktion af flydende og gasformige kulbrinter og tilhørende kontrol i den betydning som omhandlet i dekretets artikel 19, stk. 6), GURI nr. 204 af 3.9.2015.

Sidstnævnte dekret var gældende indtil den 3. april 2017. Dekreterne foreskrev en samlet procedure for tildeling af tilladelser til E&P-aktiviteter, der tillige forudsatte en vurdering af indvirkningen på miljøet, for hvilken der skulle indgives en særskilt ansøgning. De relevante statslige og regionale myndigheder deltog i denne samlede procedure, hvorunder myndighedernes vurdering<sup>8</sup>, resultatet af vurderingen af den miljømæssige indvirkning og for så vidt angår fastlandet den relevante regions samtykke skulle indhentes.

13. Det følger af såvel artikel 9, stk. 1, i generaldirektørens dekret af 22. marts 2011 og artikel 14, stk. 1, i generaldirektørens dekret af 15. juli 2015, at én enhed kan meddeles flere efterforskningstilladelser eller enekoncessioner til efterforskning, forudsat at det samlede område ikke overstiger 10 000 kvadratkilometer.

### III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen

14. Den 27. august 2013 indgav det australske selskab Global Petroleum Ltd, der opererer i hele verden i sektoren for offshore kulbrinter, fire særskilte ansøgninger til ministeriet for økonomisk udvikling. Selskabet ansøgte om fire efterforskningstilladelser i indbyrdes tilstødende områder ud for Apuliens kyst, der hver har et areal på lidt under 750 kvadratkilometer og dermed i alt udgør ca. 3 000 kvadratkilometer.

15. I henhold til de gældende italienske proceduremæssige regler skulle ansøgninger om vurdering af projekters miljømæssige indvirkning indgives særskilt. Det gjorde Global Petroleum den 30. maj 2014, hvor selskabet indgav ansøgninger til ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse med henblik på 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.

16. Ved fire adskilte dekretter udstedt på tre forskellige datoer, henholdsvis den 14. oktober 2016, 31. august 2017 og 26. september 2017 (herefter »de relevante dekretter«), erklærede ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse, 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. Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse tilkendegav, at Global Petroleum ikke kunne indgive en enkelt ansøgning, da det følger af lov nr. 9/1991, at området, hvortil der udstedes en tilladelse til efterforskning af kulbrinte, skal give mulighed for en rationel udvikling af efterforskningsprogrammet, og at området under ingen omstændigheder kan udgøre mere end 750 kvadratkilometer, idet det blev præciseret, at det tekniske udvalg, der var udpeget til at vurdere indvirkningen på miljøet, havde anmodet om yderligere oplysninger fra Global Petroleum med henblik på at bedømme projekternes samlede virkning.

17. Regione Puglia (regionen Apulien) – et organ, der deltog i proceduren – anfægtede samtlige dekretter gennem særskilte søgsmål ved den kompetente Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien). Organet gjorde gældende, at de relevante dekretter var i strid med artikel 6, stk. 2, i lov nr. 9/1991, fordi begrænsningen på 750 kvadratkilometer alene blev anvendt i relation til de enkelte tilladelser og ikke over for aktørerne. En aktør kunne dermed opnå tilladelser til et samlet område, der oversteg denne begrænsning.

<sup>8</sup> – For så vidt angår offshore aktiviteter er der tale om Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse), ministeriet for infrastruktur og transport og ministeriet for landbrug, fødevarer og skovdrift.

18. Den regionale forvaltningsdomstol gav ikke Regione Puglia medhold. Ifølge denne ret sigter loven ikke mod at beskytte miljøet, men mod at fremme en rationel udnyttelse af kulbrinteressourcer og dermed konkurrencen mellem sektorens aktører. Retten konkluderede dermed, at en og samme aktør godt kunne gives flere tilladelser, endog i tilstødende områder, forudsat at aktøren indgav særskilte ansøgninger, som hver omfattede et område på under 750 kvadratkilometer, og at hver tildeling var resultatet af en adskilt procedure.

19. Regione Puglia har iværksat appeller mod samtlige fire afgørelser ved den forelæggende ret.

20. Den forelæggende ret er ikke sikker på, at den italienske, nationale lovgivning er i overensstemmelse med direktiv 94/22. Retten er i tvivl om den korrekte fortolkning af direktivets artikel 4. Efter rettens opfattelse skal bestemmelsen fortolkes således, at den skal fremme »konkurrence på markedet«, hvorved forstås, at et større antal aktører bør konkurrere indbyrdes på markedet, og ikke blot »konkurrence om adgang til markedet«, hvor aktører udvælges ved konkurrencemæssige mekanismer til at operere på et bestemt marked. Sidstnævnte form blev dog valgt i forbindelse med den italienske gennemførelse af direktivet, hvorefter det ikke er forbudt – og dermed tilladt – at tildele en aktør flere tilladelser, forudsat at denne aktør har opnået tilladelserne gennem adskilte administrative procedurer.

21. Derimod er den forelæggende ret af den opfattelse, at artikel 4 i direktiv 94/22 foreskriver en forpligtelse for medlemsstaterne til at definere et samlet, optimalt areal for de områder, der skal være tilgængelige for E&P-aktiviteter, og en optimal varighed af tilladelser til sådanne formål til enkelte aktører med henblik på at sikre »konkurrence på markedet« mellem flere aktører snarere end blot få eller endog blot én aktør. Den forelæggende ret har udtrykt bekymring for, at der i modsat fald kan opstå en koncentration af tilladelser hos én eller blot få aktører.

22. Den forelæggende ret har tillige med henvisning til ordlyden af den italienske regulering forklaret, at den ikke ser sig i stand til at fortolke den italienske gennemførelseslovgivning i overensstemmelse med det, som retten anser for den korrekte fortolkning af EU-retten, dvs. at en ansøger alene kan opnå én tilladelse. Som retten har anført, har italiensk ret til stadighed indeholdt to klare afgrænsninger med hensyn til tildeling af tilladelser til efterforskning af kulbrinter: Den første vedrører det maksimale areal, der kan være omfattet af en individuel tilladelse<sup>9</sup>. Den anden afgrænsning vedrører det maksimale areal, der kan være omfattet af tilladelser, der indehaves af en og samme person eller enhed<sup>10</sup>. Ophævelsen af denne anden afgrænsning kan ifølge den forelæggende ret alene fortolkes således, at der ikke er nogen begrænsning af antallet af tilladelser, som en aktør kan opnå<sup>11</sup>. Dette er dog, efter rettens opfattelse, i strid med formålet med direktiv 94/22. Den forelæggende ret har anført, at dette også ville gælde, hvis den maksimale grænse på 10 000 kvadratkilometer<sup>12</sup>, der er indeholdt i

<sup>9</sup> – Grænsen blev oprindeligt fastsat til 50 000 hektar (100 hektar svarer til 1 kvadratkilometer) i henhold til bestemmelserne i Legge 11 gennaio 1957, n. 6 (lov nr. 6 af 11.1.1957, herefter »lov nr. 6/1957«), hvorefter den blev forøget til 70 000 hektar i henhold til overgangsbestemmelserne i Legge 21 luglio 1967, n. 613 (lov nr. 613 af 21.7.1967, herefter »lov nr. 613/1967«), og endeligt til 100 000 hektar i medfør af bestemmelserne i sidstnævnte lov. Denne grænse blev fastholdt i den oprindelige ordlyd af artikel 6 i lov nr. 9/1991 (før for ændringen i henhold til lovdekret nr. 625/1996).

<sup>10</sup> – Dette andet tal var 300 000 hektar for hele det nationale område og 150 000 hektar i en og samme region i henhold til bestemmelserne i lov nr. 6/1957 (med forbud mod tildeling af tilladelser til tilstødende områder), hvorefter det blev øget til 500 000 hektar i henhold til overgangsbestemmelserne i lov nr. 613/1967. Tallet blev forøget til 1 mio. hektar i henhold til samme lov og lov nr. 9/1991 (før i henhold til lovdekret nr. 625/1996), idet der blev fastsat en undtagelse for Ente nazionale idrocarburi (den statslige virksomhed i kulbrintesektoren, der nu hedder Eni SpA).

<sup>11</sup> – Den forelæggende ret har anført, at den samme opfattelse er kommet til udtryk i en dom fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), afdeling VI af 4.1.2019, nr. 92. Den forelæggende ret er dog ikke enig i denne afdelings vurdering, hvorefter et forbud mod tildeling af flere tilladelser til én aktør (hvorved grænsen for det areal, der kan tildeles en enkelt aktør, overskrides) ikke kan udledes af EU-retten, dvs. direktiv 94/22.

<sup>12</sup> – Samme tal, dvs. 1 mio. hektar, som var fastsat i medfør af i lov nr. 9/1991 før ændringen i henhold til lovdekret nr. 625/1996.

artikel 9, stk. 1, i generaldirektørens dekret af 22. marts 2011 og artikel 14, stk. 1, i generaldirektørens dekret af 15. juli 2015, tages i betragtning, fordi denne grænse er mere end 13 gange højere end den »optimale grænse« på 750 kvadratkilometer for et område til E&P-aktiviteter.

#### **IV. Det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen**

23. På denne baggrund har den forelæggende ret 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 overstiges ved, at en og samme aktør kan meddeles flere efterforskningstilladelser i tilstødende områder, forudsat at tildelingen er resultatet af adskilte administrative procedurer?«

24. Der er indgivet skriftlige indlæg af Regione Puglia, Global Petroleum Ltd, den italienske, den polske og den cypriotiske regering samt Europa-Kommissionen.

#### **A. Bedømmelse**

##### *1. Formaliteten*

25. Italien har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises. Dette begrundes dels i, at de relevante dekreter vedrører vurderingen af den miljømæssige indvirkning, der angår anvendelsen af miljøbestemmelser, mens spørgsmålet vedrører den korrekte anvendelse af direktiv 94/22. Italien har tillige anført, at Regione Puglia er uden direkte og aktuel interesse i sagen, da ansøgningerne om de relevante tilladelser til efterforskning angår kystnære områder, der er en del af søterritoriet. Dette medfører, at områderne hører under statens enekompetence. Derudover har Italien meddelt Domstolen, at tilladelserne til efterforskning endnu ikke er udstedt, da tildelingen heraf – i lighed med enhver anden tilladelse til efterforskning – for øjeblikket er suspenderet som følge af den snarlige ikrafttræden af Decreto-Legge 14 Dicembre 2018 n. 135<sup>13</sup>, der som betingelse fastsætter fremlæggelse af en »udviklingsplan«<sup>14</sup> forud for tildeling af tilladelser til E&P-aktiviteter.

26. Det følger af Domstolens faste praksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen, hvilke spørgsmål er omfattet af en formodning for at være relevante. Hvis de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse, medmindre det fremgår, at den ønskede

<sup>13</sup> – Decreto-legge 14 dicembre 2018, n 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione (lovdekret af 14.12.2018, nr. 135 om hasteforanstaltninger vedrørende støtte til og forenkling for virksomheder og offentlig administration, GURI nr. 290 af 14.12.2018), der efterfølgende blev erstattet af lov nr. 12 af 11.2.2019, GURI nr. 36 af 12.2.2019.

<sup>14</sup> – Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee (plan for omlægning til bæredygtig energi i egnede områder).



fortolkning 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 foretage en sagligt korrekt besvarelse af disse spørgsmål<sup>15</sup>.

27. Efter min opfattelse kan anmodningen om præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag antages til realitetsbehandling. For det første skulle der ifølge den forelæggende ret ansøges om vurderinger af den miljømæssige indvirkning – om end særskilt – med henblik på at opnå de tilladelser til efterforskning, hvorom Global Petroleum ansøgte. Proceduren vedrørende vurdering af vurdering af den miljømæssige indvirkning var dermed en del af proceduren for tildeling af tilladelserne<sup>16</sup>. For det andet henhører afgørelsen af, hvorvidt den italienske stats enekompetence med hensyn til søterritoriet medfører, at Regione Puglia ikke har kompetence til at anfægte de relevante dekreter, under sagen for de italienske retter. Det er uden betydning for, om en anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling. Det samme gælder spørgsmålet om, hvorvidt og på hvilken måde ikrafttrædelsen af lovdekret af 14. december 2018, nr. 135 eventuelt påvirker sagen ved de italienske retter. Så længe sagen verserer ved den forelæggende ret, kan spørgsmålene ikke anses for at være hypotetiske. For det tredje gælder, at selv om de omtvistede dekreter vedrører indvirkningen på miljøet af de seismiske undersøgelser, som Global Petroleum ønsker at udføre ved hjælp af luftkanonteknik, henviser dekreterne, hvori det vurderes, at projekterne er i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen, specifikt til det forhold, at det som følge af bestemmelserne i lov nr. 9/1991 ikke havde været muligt for Global Petroleum alene at ansøge om en tilladelse for de fire tilstødende områder. For det fjerde henviser Regione Puglia faktisk til artikel 6, stk. 2, i lov nr. 9/1991 ved anfægtelsen af disse fire dekreter. Da denne bestemmelse gennemfører direktiv 94/22, er det indlysende, at fortolkning af bestemmelser i direktivet er nødvendig for, at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i hovedsagen.

## *2. Svaret på det præjudicielle spørgsmål*

28. Når den forelæggende ret har anmodet om svar på, hvorvidt en medlemsstat kan »omgå« en geografisk begrænsning af det areal, som medlemsstaten har fastsat i forbindelse med gennemførelsen af artikel 4, litra a), i direktiv 94/22, ved at tildele den samme enhed flere tilladelser, hvis denne har indgivet særskilte ansøgninger om tilladelserne, er spørgsmålet, hvorvidt medlemsstater i henhold til direktiv 94/22 er forpligtede til at begrænse den geografiske udstrækning af de tilladelser, som medlemsstaterne tildeler en enhed. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører ikke blot den geografiske afgrænsning [artikel 4, litra a), i direktiv 94/22], men også den tidsmæssige afgrænsning af tilladelser [artikel 4, litra b) og c), i direktiv 94/22]. Den tidsmæssige afgrænsning, der er indeholdt i artikel 4, litra b), er mere fleksibel end den geografiske afgrænsning, da førstnævnte kan forlænges, hvis den fastsatte varighed er utilstrækkelig med hensyn til at afslutte den pågældende virksomhed, såfremt virksomheden udføres i overensstemmelse med tilladelsen<sup>17</sup>. Det fremgår da også af forelæggelsesafgørelsen, at den afgrænsning ikke er omtvistet i den foreliggende sag. Jeg vil derfor fokusere på det geografiske aspekt, selv om jeg ikke er i tvivl om, at enhver løsning, der måtte fremkomme, også vil gælde det tidsmæssige aspekt.

<sup>15</sup> – Jf. i denne retning dom af 22.4.2021, PROFI CREDIT Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>16</sup> – Det beror fuldstændig på national ret, hvorvidt en sådan afgørelse, der kan anses for at være en foreløbig afgørelse vedrørende tildeling af efterforskningstilladelsen, kan anfægtes, eller om det kun er den endelige tilkendelse af en sådan tilladelse, der kan anfægtes.

<sup>17</sup> – Det fremgår ellers klart af artikel 4, litra c), i direktiv 94/22, at der foreligger en forpligtelse til at sikre, 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.

29. Det følger af artikel 288, stk. 3, TEUF, at direktiver er bindende for medlemsstaterne med hensyn til de tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Det væsentligste spørgsmål i denne sammenhæng er dermed, hvorvidt direktiv 94/22 havde til formål at skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte en maksimal grænse for det areal, hvorpå en og samme enhed har ret til at udføre E&P-aktiviteter i de enkelte medlemsstater.

30. Det må afklares gennem anvendelse af de fortolkningsmetoder, der er en del af Domstolens faste praksis. Der skal tages hensyn ikke blot til en bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med lovgivningen<sup>18</sup>.

#### a) Ordlydsfortolkning

31. Da ingen af bestemmelserne i direktiv 94/22 giver et klart svar på spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstater skal fastsætte en maksimal grænse for det geografiske areal, hvorpå E&P-aktiviteter kan udøves *af en enkelt aktør*, er der behov for at vurdere, om relaterede bestemmelser eller opbygningen af bestemmelserne kan medvirke til en afklaring heraf.

32. Det fremgår af artikel 2, stk. 1, i direktiv 94/22, at medlemsstaterne bevarer retten til at bestemme, hvilke områder inden for deres territorium der skal gøres tilgængelige for udøvelse af E&P-aktiviteter. Det er grundlaget for den ikkeudtømmende harmonisering af de pågældende aktiviteter i henhold til direktiv 94/22<sup>19</sup>.

33. Den bestemmelse, der reelt vedrører »områdernes[/områdets] areal« – det væsentlige begreb i denne sammenhæng er »område«, og der er ingen henvisning i sætningen til tilladelse(r)<sup>20</sup> – er artikel 4, litra a), i direktiv 94/22. Bestemmelsen fastlægger, at i tilfælde, hvor 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«. Bestemmelsen medfører ikke en forpligtelse for medlemsstaterne til at afgrænse et maksimalt *areal* i rene tal, der skal finde anvendelse i alle sager i medlemsstaten. Den vedrører heller ikke spørgsmålet om, hvorvidt denne grænse bevirker, at sådanne områder tillige skal udgøre grænsen for enhver anden aktør, der udfører de ovennævnte aktiviteter. Dermed indeholder bestemmelsen heller ikke regulering af tilstødende områder.

34. Hvis der tildeles tilladelser i henhold til procedurerne i artikel 3, stk. 2, i direktiv 94/22 (»licensrunde-ordningen«), indeholder artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 dog krav om, at der »fastsættes objektive kriterier med henblik herpå, som stilles til rådighed for enhederne forud for indgivelsen af ansøgningerne«. Dette har to virkninger. For det første er offentliggørelse af kriterierne for fastsættelse af denne grænse væsentlig, hvis en medlemsstat indleder en licensrunde<sup>21</sup>. For det andet indebærer den førstnævnte bestemmelse, at tilladelserne i tilfælde, hvor de tildeles i henhold til de to øvrige ordninger, dvs. »åben-dør-ordningen« i medfør af

<sup>18</sup> – Jf. i denne retning f.eks. dom af 29.4.2021, Natumi (C-815/19, EU:C:2021:336, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>19</sup> – Jf. tillige i denne retning generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse *Eni og Shell Italia E & P* (C-364/18 og C-365/18, EU:C:2019:503, punkt 38 og 39).

<sup>20</sup> – Det forholder sig anderledes i artikel 4, litra b), i direktiv 94/22, der henviser til »tilladelsens varighed«. Det er dog ikke ensbetydende med, at en enhed ikke kan have flere tilladelser.

<sup>21</sup> – Disse kriterier kan dermed også anfægtes.

direktivets artikel 3, stk. 3<sup>22</sup>, eller ordningen i medfør af artikel 3, stk. 4, i direktiv 94/22 – som jeg straks vender tilbage til – tillige skal være i overensstemmelse med kravet om, at de enkelte områders areal ikke må overstige den størrelse, der er berettiget, for at virksomheden kan udøves på den bedst mulige måde set ud fra et teknisk og økonomisk synspunkt.

35. Artikel 3 i direktiv 94/22 vedrører proceduren i forbindelse med tildeling af tilladelser. I bestemmelsens stk. 2 beskrives det system, jeg allerede har omtalt som »licensrunde-ordningen«, hvori ansøgere, på foranledning af den kompetente myndigheds initiativ eller en enheds forespørgsel, hvis den pågældende medlemsstat herefter ønsker at gøre det relevante område tilgængeligt for E&P-aktiviteter, opfordres til at ansøge om tilladelser. Sådanne indkaldelser af ansøgninger skal offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*<sup>23</sup>. Direktivets artikel 3, stk. 3, fastsætter en »åben dør-ordning« i særlige tilfælde, der dog også forudsætter offentliggørelse i EU-Tidende. Formålet med begge procedurer er at give adgang til alle parter, der har interesse i deltagelse.

36. Artikel 3, stk. 4, i direktiv 94/22 indeholder en undtagelse fra 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«. Polen har anført, at bestemmelsen alene giver medlemsstaterne mulighed for at tildele tilladelser uden at give alle interesserede parter mulighed for deltagelse. Da det er den eneste undtagelse til bestemmelsen, afspejler den ifølge Polen, at tilladelser for tilstødende områder faktisk kan tildeles en og samme enhed. Ordlyden af artikel 3, stk. 1, i direktiv 94/22 synes at understøtte dette synspunkt, da det angives i bestemmelsen, at medlemsstaterne i sager omhandlet af direktivets artikel 3, stk. 2 og 3, 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. Det kan dermed udledes af bestemmelsen, at den særlige procedure i medfør af artikel 3, stk. 4, i direktiv 94/22 ikke forudsætter adgang for alle interesserede enheder til proceduren. Artikel 3 i direktiv 94/22 vedrører reelt alene proceduremæssige forhold i forbindelse med tildeling af tilladelser.

37. Det er derimod Regione Puglias opfattelse, at artikel 3, stk. 4, i direktiv 94/22 ikke alene indeholder en undtagelse til procedurekravet, men også til det, regionen anser for et generelt princip, nemlig at tilladelser til tilstødende områder udelukkende kan tildeles under de særlige omstændigheder, der er angivet i bestemmelsen. Regionen har bemærket, at bestemmelsen alene vedrører tildeling af tilladelser til tilstødende områder under særlige omstændigheder. Det følger heller ikke af artikel 3 i direktiv 94/22 (eller af nogen anden bestemmelse), at tilladelser til tilstødende områder alene kan tildeles under de omstændigheder, der er angivet i direktivets artikel 3, stk. 4, og bestemmelsen vedrører heller ikke den geografiske afgrænsning af disse (tilstødende) områder. Hvad skulle da – hvis det lægges til grund, at medlemsstater er forpligtede i henhold til artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 til at fastsætte en absolut grænse for de områders areal, der kan tildeles en og samme aktør – være til hinder for at tildele tilladelser til tilstødende områder, hvis disse tilstødende områder ikke overstiger det maksimale areal<sup>24</sup>? Dette kan ikke

<sup>22</sup> – En »åben dør-ordning« definerer et system, hvori områder til E&P-aktiviteter gøres permanent tilgængelige, hvorved områderne på ethvert tidspunkt kan være genstand for en ansøgning om tildeling af en tilladelse med udgangspunkt i en individuel forhandling om tilladelser.

<sup>23</sup> – Benævnt *De Europæiske Fællesskabers Tidende* på det tidspunkt, hvor direktiv 94/22 trådte i kraft.

<sup>24</sup> – Regione Puglia har erklæret sig enig i, at en enkelt enhed kan opnå flere tilladelser til efterforskning under forudsætning af, at det område, som tilladelserne samlet dækker, ikke overskrider loftet på 750 kvadratkilometer.

støttes på ordlyden af direktiv 94/22. Artikel 3, stk. 4, i direktiv 94/22 indeholder heller ikke en undtagelse fra den grænse, der er fastsat i artikel 4, litra a), i direktiv 94/22, hvis sidstnævnte bestemmelse skal fortolkes således, at den foreskriver en absolut grænse.

38. Der er derfor ingen indikation i direktiv 94/22 på et generelt princip, som angivet af Regione Puglia, hvorefter tilladelser til tilstødende områder ikke kan tildeles. Det besvarer dog ikke spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 begrænser omfanget af det areal, som kan tildeles en enkelt enhed.

39. En anden relevant bestemmelse er artikel 5 i direktiv 94/22. Den foreskriver betingelserne for tildeling af tilladelser til aktører<sup>25</sup>. Artikel 5, stk. 1, i direktiv 94/22 indeholder et meget begrænset sæt kriterier for tildeling af en tilladelse – og foreskriver, at kriterierne skal udarbejdes og offentliggøres i EU-Tidende, inden ansøgningsfristen begynder at løbe. Andre afsnit i artikel 5 i direktiv 94/22 har til hensigt at sikre, at alle betingelser og krav vedrørende udøvelse og ophør af aktiviteten – herunder underretning om ændringer – gøres tilgængelige for alle interesserede parter. Det gælder tillige underretningen til en ansøger, hvis ansøgning om tilladelse ikke er blevet imødekommet, om grundene til denne afgørelse, hvis ansøgeren ønsker det. Medlemsstaterne er i henhold til bestemmelsen tillige forpligtede til at anvende de pågældende kriterier, betingelser og krav, uden at der derved forskelsbehandles.

40. Artikel 6, stk. 2, i direktiv 94/22 har betydning for de miljømæssige betragtninger, der er fremsat af Regione Puglia og Kommissionen. Bestemmelsen giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte betingelser for og stille krav til udøvelsen af E&P-aktiviteter, for så vidt som det er begrundet i bl.a. miljøbeskyttelsen.

41. Artikel 7 i direktiv 94/22 har et konkurrenceretligt budskab. Bestemmelsen foreskriver en forpligtelse for medlemsstaterne til inden den 1. januar 1997 at ophæve love og administrative bestemmelser, hvori der forbeholdes en enkelt enhed ret til at opnå tilladelser i et bestemt geografisk område inden for en medlemsstats territorium.

42. Mens det tydeligt fremgår af både artikel 7 i direktiv 94/22 og af sjette betragtning til direktivet, at det er lovgivers ønske at fremme konkurrencen i denne sektor, adresserer direktivets artikel 7 et problem, der forelå, da direktivet trådte i kraft. Nemlig at der i mange medlemsstater fandtes love og administrative bestemmelser, hvori en enkelt enhed var forbeholdt ret til at opnå tilladelser til E&P-aktiviteter i specifikke områder. Sådanne love og bestemmelser skulle ophæves med virkning fra den 1. januar 1997<sup>26</sup>. Bestemmelsen fastsætter dog ingen forpligtelser efter dette tidspunkt. Det fremgår også klart af sjette betragtningens ordlyd, at de foranstaltninger, der skal træffes i medfør af direktivet, er adgang uden forskelsbehandling til og mulighed for at udøve virksomhed i forbindelse med de aktiviteter, der er omfattet af direktivet under betingelser, som

<sup>25</sup> – Det er faktisk udelukkende i fjerde afsnit i artikel 5, stk. 1, litra d), i direktiv 94/22, der [i den engelske version] anvender begrebet »[aktører]«. I direktivet anvendes generelt begrebet »enhed«. En »enhed« defineres i artikel 1, stk. 2, i direktiv 94/22 som »enhver fysisk eller juridisk person eller enhver gruppe af sådanne personer, som anmoder om eller vil kunne anmode om en tilladelse, eller som er i besiddelse af en sådan«. Udtrykket »operator of an entity«, »Betreiber eines Unternehmens« (i den tyske version), »l'exploitant de l'entité« (i den franske version), »agente de una entidad« (i den spanske version), der anvendes i artikel 5, stk. 1, litra d), fjerde afsnit, forekommer noget usædvanlig. Når udtrykket sammenholdes med bestemmelsens tredje afsnit, der henviser til »sammensætningen af en enhed, som [myndighederne] kan tildele en tilladelse«, synes dette at indikere, at en sådan enhed kan bestå af grupper af virksomheder, der udfører deres aktiviteter, f.eks. som et konsortium (se tillige artikel 3, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 94/22). Sondringen mellem »enhed« og »[aktør]« [i den engelske version] er uden betydning i nærværende sammenhæng, og en enhed, der er tildelt en tilladelse, har brug for en aktør eller må selv handle som aktør ved udførelsen af de relevante E&P-aktiviteter.

<sup>26</sup> – Det er ikke tilfældet for hverken bestemmelser, der vedrører eller er indeholdt i individuelle tilladelser, eller bestemmelserne i artikel 3, stk. 5, i direktiv 94/22.

»fremmer konkurrencen i denne sektor, således at den bedst mulige prospektering, efterforskning og produktion af medlemsstaternes ressourcer fremmes, og [således at] der sker en styrkelse af integrationen på det indre energimarked«.

43. Det bør også erindres, at artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 alene foreskriver fastlæggelse af et områdes 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«, når opdelingen af de geografiske områder ikke er resultatet af en forudgående geometrisk opdeling af territoriet<sup>27</sup>. Hvis man ønskede at sikre de samme konkurrencemæssige vilkår vedrørende områdes areal for alle interesserede aktører i en medlemsstat, ville en sådan ordning dermed aldrig være fuldstændig<sup>28</sup>.

44. Dertil kommer, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 alene er forpligtede til at fastsætte objektive kriterier for fastlæggelsen af et sådant område. Bestemmelsen medfører ikke en forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte et præcist geografisk areal i absolutte tal for alle områder på deres territorium (der kan være geografiske eller geologiske forskelle mellem forskellige dele af medlemsstatens territorium, der medfører, at det ikke er den mest effektive metode ud fra et teknisk og økonomisk perspektiv). Det vil udgøre et objektivi kriterium at fastsætte et maksimalt areal i absolutte tal for sådanne aktiviteter<sup>29</sup>. Da det ikke er den eneste måde, hvorpå en medlemsstat kan gennemføre artikel 4, litra a), i direktiv 94/22, er det dog ikke min opfattelse, at det er et klart tegn på, at en afgrænsning som 750 kvadratkilometer-grænsen skal anses for at udgøre en absolut grænse, der er påkrævet i henhold til direktivet.

45. Grundlaget for en sådan fortolkning finder vel nok sit klareste udtryk i niende betragtning. Det fremgår heraf, at der »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«<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> – Det påpeges tillige af V.P. Wangelow i »Petroleum licensing in the European Union: the allocation of E&P rights in Denmark«, *Journal of World Energy Law and Business*, bind 11(2), OUP, 2018, s. 145-163, på s. 155, at direktiv 94/22 var udfordret derved, at størstedelen af de geografiske områder allerede var tildelt forud for vedtagelsen af direktivet (se en liste over lovbestemmelser i medlemsstaterne, hvorved tilladelserne blev tildelt på daværende tidspunkt, i bilag IV til Rådets direktiv 93/38/EØF af 14.6.1993 om samordning af fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT 1993, L 199, s. 84).

<sup>28</sup> – Derudover ville ordningen alene være gældende for specifikke medlemsstater, mens markedet – uden at jeg her skal gå ind i detaljer, da forholdet ikke er drøftet eller præciseret, antager jeg, at produktmarkedet er markedet for efterforskning af råolie og efterforskning af naturgas (Kommissionen har betragtet disse markeder samlet, da indholdet i de underjordiske reservoirer ikke kan fastlægges på det tidspunkt, hvor efterforskningen udføres) – for disse aktiviteter ikke nødvendigvis ville henhøre under enkelte medlemsstater. Kommissionen har i en række afgørelser anført, at markedet for E&P-ydelser må anses for at være et verdensomspændende marked. Jf. f.eks. Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 24.6.2011 om undtagelse af efterforskning efter olie og gas og udnyttelse af olie i Italien fra anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2011, L 166, s. 28, 9. og 14. betragtning), og for så vidt angår efterforskning, Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1120 af 8.7.2015 om undtagelse af efterforskning efter olie og gas i Grækenland fra anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2015, L 182, s. 88, 12. betragtning), og Kommissionens afgørelse af 7.3.2019 i sag M.9175 – Total/Chevron Denmark (EUT 2019, C 126, s. 1, 19. betragtning), der tillige vedrører definitionen af produktmarkedet som omtalt ovenfor.

<sup>29</sup> – Global Petroleum har gjort gældende, at offshore efterforskning af kulbrinter generelt er meget omkostningsfuldt og kræver betydelige forudgående omkostninger, der afhængigt af vandets dybde og af finansielle garantier på mellem 200 og 500 mio. EUR til dækning af skader, der kan opstå under efterforskningen (i henhold til italiensk ret), til tider kan beløbe sig til mange millioner euro. Denne part og Italien har anført, at enheder ikke ville være interesserede i at indlede E&P-aktiviteter, hvis de var begrænset til et område på 750 kvadratkilometer. Dette kan dog alene ses som et argument for, at Italien har sat grænsen for lavt ved 750 kvadratkilometer. Artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 er dog ikke til hinder for, at Italien fastsætter en grænse, der ligger under den optimale, da bestemmelsen alene foreskriver en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det geografiske område for E&P-aktiviteter »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« (min fremhævelse).

<sup>30</sup> – Min fremhævelse.

Da dette klart vedrører de kriterier, der følger af artikel 4, litra a) og b), i direktiv 94/22, kan bestemmelsen i lyset af niende betragtning læses som udtryk for, at disse kriterier har til formål at hindre en aktør/enhed i på noget tidspunkt at opnå mere end én tilladelse til E&P-aktiviteter i en hvilken som helst medlemsstat.

46. Selv om en læsning, hvorved artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 anses for at indeholde en forpligtelse til at fastsætte en absolut grænse for det areal, hvortil en eller flere tilladelser kan tildeles en enkelt enhed, kunne øge antallet af konkurrenter til E&P-aktiviteter, kan den også have negative følger. Som Kommissionen har påpeget, kan det hindre konkurrencen om licenser, da et stadigt større antal enheder – med tiden, afhængigt af tilladelsernes varighed – vil blive afskåret fra proceduren, hvis de allerede udfører tilsvarende aktiviteter i en medlemsstat.

47. Selv om det ikke med udgangspunkt i denne rene tekstanalyse kan konstateres, at aktører højst kan opnå én efterforskningsstilladelse, vil jeg i det følgende vurdere de formål, der forfølges med direktiv 94/22.

#### *b) Sammenhængs- og formålsfortolkning*

48. Det følger af sjette betragtning til direktiv 94/22, at direktivet har to sammenhængende formål. Direktivets formål er for det første at sikre adgang uden forskelsbehandling til og udøvelse af E&P-aktiviteter med henblik på at fremme konkurrencen, således at den bedst mulige prospektering, efterforskning og produktion af ressourcerne i Den Europæiske Union fremmes. Som det tydeligt fremgår af tredje betragtning til direktivet, er dette væsentligt, da Den Europæiske Union ved ikrafttrædelsen af direktiv 94/22 og fortsat i dag i vid udstrækning er afhængig af import i relation til forsyning med kulbrinter.

49. Direktiv 94/22 blev vedtaget på grundlag EF-traktatens artikel 57, stk. 2, første og tredje punktum, samt artikel 66 og 100 A<sup>31</sup>. Allerede heraf kan det udledes, at direktivets væsentligste sigte er oprettelsen af det indre marked. Direktivets hovedformål er at sikre alle enheder, uanset deres nationalitet og uafhængigt af, om de er offentlige eller private, adgang til E&P-aktiviteter uden forskelsbehandling<sup>32</sup>. Dette fremgår klart af direktivets bestemmelser, der – som anført ovenfor – fokuserer på information til alle de parter, der kunne være interesserede i tildeling af en tilladelse<sup>33</sup>, og fastsættelsen af et begrænset antal relevante kriterier for en sådan tilladelse<sup>34</sup>. Denne anden foranstaltning har til formål at begrænse medlemsstaternes muligheder for at tilpasse kriterierne til deres (nationale) favoritter. Disse principper kan opsummeres under overskriften »gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling«<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> – Nu artikel 53, stk. 1, TEUF, artikel 62 TEUF og 114 TEUF.

<sup>32</sup> – Jf. tillige i denne retning Kommissionens rapport til Rådet af 29.7.1998 om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF af 30.5.1994 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter, KOM(1998) 447 endelig udg. (»Rapport om direktiv 94/22«).

<sup>33</sup> – I særdeleshed i henhold til artikel 3, stk. 2 og 3, i direktiv 94/22.

<sup>34</sup> – Artikel 5, stk. 1, i direktiv 94/22.

<sup>35</sup> – De udgør generelle principper i udbudsretten og finder tillige anvendelse i forsyningsvirksomhedsdirektiverne. Det andet princip var allerede direkte indeholdt i artikel 4, stk. 2, i direktiv 93/38. Senere forsyningsvirksomhedsdirektiver har indeholdt en artikel, der foreskriver anvendelse af principperne ved tildeling af kontrakter. Jf. f.eks. artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31.3.2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2004, L 134, s. 1) og artikel 36, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26.2.2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT 2014, L 94, s. 243).

50. Ifølge Regione Puglia sikrer direktiv 94/22 konkurrence *på markedet*, hvilket efter regionens opfattelse alene er muligt, hvis direktivets bestemmelser skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en enhed kan opnå en dominerende stilling, eller at tilladelserne koncentrerer hos ganske få aktører. Regione Puglia har anført, at formålet med direktiv 94/22 er at hindre, at der skabes enerettigheder i geografiske områder, da de vil være til hinder for »reel konkurrence på markedet«. Det er Regione Puglias opfattelse, at det ville medføre en fordrejning af markedet, hvis en enhed tildeles større områder til E&P-ydelser. Ifølge Regione Puglia er formålet med den begrænsning, der er fastsat i medfør af artikel 4, litra a), i direktiv 94/22 – grænsen på 750 kvadratkilometer – at undgå dette.

51. Jeg er ikke enig i denne argumentation. For det første er bestemmelserne i direktiv 94/22 en del af den samlede regulering af offentlige udbud, ikke af konkurrencereglerne. Selv om begge regelsæt har til formål at fremme konkurrencen inden for EU, der for sin del sigter mod at fremme udviklingen af det indre marked, har regelsættene forskellige udgangspunkter. Mens udbudsreglerne regulerer adfærden hos offentlige myndigheder, offentlige virksomheder eller virksomheder, der udfører aktiviteter på baggrund af særlige rettigheder eller enerettigheder, der er tildelt af en medlemsstat, vedrører konkurrencereglerne virksomheders økonomiske aktiviteter<sup>36</sup>. De pågældende regler virker dermed på forskellige niveauer. Mens artikel 101 TEUF og 102 TEUF begrænser visse former for konkurrencebegrænsende adfærd, og fusionsforordningen<sup>37</sup> har til formål at hindre strukturelle ændringer af markedet som følge af fusioner og virksomhedsovertagelser, som i væsentlig grad ville hæmme den effektive konkurrence, sigter udbudsreglerne mod at give lige adgang til markedet for alle interesserede enheder gennem anvendelse af principperne om gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling. Kun fusionsforordningen hindrer dermed, at der *skabes* en dominerende stilling og det alene i relation til fusioner.

52. Det forhold, at direktiv 94/22 hører under den anden type bestemmelser, styrkes tillige af artikel 12 i direktiv 94/22, der direkte kæder direktivet sammen med direktiv 93/38<sup>38</sup>. Under dette direktiv – og de direktiver, der trådte i stedet herfor – var »udnyttelse af et geografisk område med henblik på [...] efterforskning efter eller udvinding af olie [eller] gas« en relevant aktivitet i henhold til direktivet<sup>39</sup>. Det var dog i henhold til artikel 3 i direktiv 93/38 muligt at anmode om dispensation fra anvendelse af forsyningsvirksomhedsdirektivet, hvis visse kriterier var opfyldt, nemlig kriterier vedrørende gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling ved tildeling af tilladelser. Medlemsstaterne var herefter i forbindelse med disse tilladelser forpligtede til at påse, at de enheder, der fik tildelt tilladelserne, overholdt princippet om ikkeforskelsbehandling og udbudsreglerne, samt at Kommissionen blev underrettet om tildelingen af kontrakter. Artikel 3,

<sup>36</sup> – Det er ikke til hinder for, at en offentlig myndighed kan anses for en erhvervsvirksomhed i relation til konkurrenceretten, hvis den udøver økonomisk aktivitet.

<sup>37</sup> – Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20.1.2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EF-fusionsforordningen) (EUT 2004, L 24, s. 1).

<sup>38</sup> – Sammenkædningen sker gennem dette direktivs artikel 45, stk. 4, hvori angives, at henvisningerne til direktiv 90/531/EØF [af 17.9.1990 om fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT 1990, L 297, s. 1)], der blev ændret ved artikel 12 i direktiv 94/22, skal forstås som henvisninger til direktiv 94/22. Da direktiv 93/38 i henhold til dets artikel 45, stk. 1, skulle gennemføres senest den 1.7.1994, mens direktiv 94/22 (først) skulle gennemføres senest den 1.7.1995 i henhold til dets artikel 14, stk. 1, havde den første henvisning til direktiv 90/531 sparsom betydning.

<sup>39</sup> – Artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 93/38, artikel 7, litra a), i direktiv 2004/17 og artikel 14, litra a), i direktiv 2014/25.

stk. 5, i direktiv 93/38, som blev tilføjet ved artikel 12 i direktiv 94/22, foreskrev, at kriterierne om gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling skal anses for at være opfyldt, når den pågældende medlemsstat har efterkommet bestemmelserne i direktiv 94/22<sup>40</sup>.

53. Dette viser, at direktiv 94/22 og bestemmelserne heri udgør et led i rækken af foranstaltninger, der er iværksat med henblik på at føre sektorer, der agerede på lukkede markeder, mod aktivitet underlagt konkurrence i hele EU og anvendelse af udbudsreglerne, hvilket havde været hindret af de enerettigheder, som nationale myndigheder havde udstedt med henblik på efterforskning af relevante geografiske områder<sup>41</sup>.

54. De begrænsninger, der kan fastlægges i medfør af artikel 4 i direktiv 94/22, skal ses i denne sammenhæng. Mens det medgives, at E&P-aktiviteter, der forudsætter store investeringer, alene vil blive udført i et område, hvis det er muligt at opnå eneret hertil<sup>42</sup>, medfører enhver sådan eneret, at konkurrencen bringes til ophør i det relevante geografiske område i det tidsrum, som tilladelsen dækker. Som følge heraf skal den faktiske hindring af konkurrencen være så geografisk og tidsmæssigt begrænset, som den med rette kan være, mens den stadig giver indehavere af tilladelser en (i det mindste teoretisk)<sup>43</sup> mulighed for at genvinde foretagne investeringer<sup>44</sup>.

55. Domstolen har påpeget, at Unionens bestemmelser om indgåelse af offentlige kontrakter er vedtaget som led i gennemførelsen af det indre marked med det formål at sikre fri bevægelighed og at ophæve konkurrencebegrænsningerne, samt at det i den sammenhæng er i EU-retten interesse at sikre, at det størst mulige antal bydende kan deltage i en udbudsprocedure<sup>45</sup>. I overensstemmelse hermed har Domstolen vedvarende afvist forsøg på at udvide grundene til at udelukke »entreprenører« fra procedurerne for indgåelse af offentlige kontrakter ud over de grunde, der er fastsat i de relevante direktiver, medmindre de har til formål at sikre »at princippet om ligebehandling af alle tilbudsgivere og gennemsigtighedsprincippet, som udgør grundlaget for Unionens direktiver vedrørende procedurerne for indgåelse af offentlige kontrakter, overholdes ved indgåelsen af sådanne kontrakter, dog på den betingelse, at også

<sup>40</sup> – Denne løsning er reelt overført til direktiv 2004/17 gennem dets artikel 30, stk. 3, sammenholdt med bilag XI G. Da det var konstateret, at direktiv 94/22 var blevet gennemført korrekt og fungerede efter hensigten, ophævede direktiv 2004/17 den specifikke ordning, der var indført vedrørende E&P-aktiviteter, og erstattede den med en generel procedure, der gav mulighed for at undtage sektorer, hvis aktiviteter er umiddelbart udsat for konkurrence på markeder, hvortil adgangen ikke er begrænset (38. betragtning til og artikel 30 i direktiv 2004/17). Under det nugældende direktiv 2014/25 blev »[i]ndkøb, der foretages i forbindelse med olie- og gasefterforskning«, fuldstændig udelukket fra direktivet. Grunden til dette er, at »denne sektor beviseligt er underlagt et sådant konkurrencepres, at der ikke længere er behov for den indkøbsdisciplin, som EU-udbudsreglerne sikrer« (25. betragtning til direktiv 2014/25), mens udvindingen af olie og gas fortsat er omfattet af direktivet. Adgangen til det marked vil dog ikke blive anset for at være begrænset, hvis en medlemsstat har gennemført og anvender direktiv 94/22 (jf. 25. betragtning til direktivet samt dets artikel 34, stk. 3, sammenholdt med direktivets bilag III G).

<sup>41</sup> – Jf. 11. betragtning til direktiv 93/38 og 1. betragtning til direktiv 2014/25.

<sup>42</sup> – I artikel 1, stk. 3, i direktiv 94/22 defineres en tilladelse som retten til at udøve en eneret.

<sup>43</sup> – Idet prospekterings- og efterforskningsaktiviteter sigter mod at afklare, hvorvidt og hvor der måtte være mulighed for at udvinde kulbrinteressourcer, foreligger der naturligvis altid den mulighed, at der ikke findes kulbrinter eller i hvert fald ingen, der kan udvindes med økonomisk vinding.

<sup>44</sup> – Den samme tankegang understøtter den tidsmæssige begrænsning af koncessioners varighed i henhold til artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26.2.2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT 2014, L 94, s. 1). Jf. tillige 52. betragtning til dette direktiv.

<sup>45</sup> – Jf. i denne retning, dom af 19.5.2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, præmis 25 og 26), og af 8.2.2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).



proportionalitetsprincippet iagttages«<sup>46</sup>. Disse konklusioner vedrørte indgåelse af offentlige indkøbskontrakter, tjenesteydelseskontrakter og bygge- og anlægskontrakter, men samme mål om at undgå unødvendig begrænsning af adgang til kontrakter genfindes på forsyningsområdet<sup>47</sup>.

56. Formålet med direktiv 94/22 er derfor ikke at begrænse antallet af enheder, der ansøger om en tilladelse, men er snarere præcis det modsatte, dvs. at få så mange – egnede – enheder som muligt til at konkurrere om tilladelserne. Det er ikke til gavn for konkurrencen at udelukke visse konkurrenter fra markedet, når konkurrencen finder sted, nemlig når tilladelser tildeles, alene med den begrundelse, at de tilladelser, disse enheder allerede har opnået, har nået den grænse, der er fastsat i artikel 4, litra a), i direktiv 94/22. Selv om det er korrekt, at enheder, der allerede er indehavere af tilladelser til E&P-aktiviteter, og det gælder særligt for tilladelser til tilstødende områder, kan have bedre mulighed for at opfylde de kriterier, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i direktiv 94/22, og blive valgt i forbindelse med et udbud af yderligere tilladelser, ligger det ikke inden for rammerne af udbudsreglerne at hindre dette. Som jeg har anført ovenfor, hindrer konkurrencerettens bestemmelser heller ikke muligheden for at opnå en dominerende stilling, hvis denne dominerende stilling opnås som følge af forretningsmæssige resultater frem for fusion.

57. Hvis det forhold, at en enkelt enhed oppebærer flere tilladelser, medfører, at denne enhed opnår en dominerende stilling på markedet for E&P-ydelser – der, som allerede nævnt, udgør et verdensomspændende marked – og hvis enheden misbruger denne stilling, vil den pågældende enhed komme på kant med konkurrenceretten, der naturligvis finder anvendelse. Det er dog allerede som udgangspunkt tvivlsomt, om et marked fungerer bedst, hvis alene aktører, der ikke allerede udfører tilsvarende aktiviteter i samme land, har ret til deltagelse.

### 3. *Miljømæssige betragtninger*

58. Selv om den forelæggende ret ikke har rejst problemstillingen i sin præjudicielle forelæggelse, har både Regione Puglia og Kommissionen rejst spørgsmålet, om miljømæssige betragtninger bør tages i betragtning. Selv om jeg stiller mig tvivlende over for relevansen heraf i den foreliggende sag, vil jeg dog gerne knytte enkelte bemærkninger til de anførte problemstillinger.

59. Som Kommissionen har påpeget, forudsætter prospektering gennem anvendelse af »luftkanonteknik« en vurdering af den miljømæssige indvirkning forud for tildelingen af en tilladelse<sup>48</sup>. Når det i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92 afgøres, hvorvidt der er behov for at foretage en vurdering af den miljømæssige indvirkning, skal de kompetente nationale myndigheder i henhold til direktivets bilag III, nr. 1), litra b), tage hensyn til projekternes kumulative virkning med henblik på at undgå omgåelse gennem en opdeling af projekter, der i

<sup>46</sup> – Dom af 16.12.2008, Michaniki (C-213/07, EU:C:2008:731, præmis 43 og 44), vedrørende artikel 24, stk. 1, i Rådets direktiv 93/37/EØF af 14.6.1993 om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter (EFT 1993, L 199, s. 54), og af 8.2.2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, præmis 29, 30 og 36 og den deri nævnte retspraksis), vedrørende årsagerne til udelukkelse fra deltagelse i en udbudsprocedure som følge af ansøgerens eller tilbudsgiverens personlige forhold i medfør af artikel 45 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31.3.2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT 2004, L 134, s. 114).

<sup>47</sup> – Jf. 71., 73. betragtning og 106. betragtning, tredje afsnit, til direktiv 2014/25.

<sup>48</sup> – Dette er gennemført i italiensk ret i medfør af artikel 4, stk. 2, sammenholdt med nr. 2), litra e), i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (kodifikation) (EUT 2012, L 26, s. 1).

deres helhed kan få væsentlig indvirkning på miljøet<sup>49</sup>. Regione Puglia synes i denne sammenhæng at have gjort gældende, at en situation, hvor en og samme aktør indgiver særskilte ansøgninger om (flere) tilladelser i forskellige sager, medfører et forløb, hvor den eller de nødvendige vurdering(er) af den miljømæssige påvirkning alene tager hensyn til den enkelte foranstaltning (der er omfattet af sådanne sager) frem for den kumulative virkning af samtlige foranstaltninger<sup>50</sup>. Artikel 11 TEUF bestemmer tillige, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling<sup>51</sup>. Domstolen har anerkendt dette princip på en række politikområder<sup>52</sup>.

60. Ifølge den forelæggende ret fastlægger artikel 3, stk. 9, i ministerielt dekret fra ministeriet for økonomisk udvikling af 7. december 2016<sup>53</sup> en samlet procedure, hvorunder vurderingen af den miljømæssige indvirkning udføres. Flere ministerier er involveret i proceduren. I den sammenhæng havde Global Petroleum indgivet fire ansøgninger til ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse om vurdering af den miljømæssige indvirkning af udførelsen af luftkanonteknik i de områder, for hvilke selskabet havde ansøgt om tilladelser. De dekreter, der bekræftede, at projekterne var i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen, udgør sagens genstand i hovedsagen, der ligger til grund for denne præjudicielle forelæggelse. Det fremgik tillige af forelæggelsen, at det ifølge dekreterne ikke havde været muligt i henhold til gældende italiensk ret at opnå en særskilt vurdering af den miljømæssige indvirkning, men at Global Petroleum ikke desto mindre var blevet bedt om at fremsende yderligere oplysninger med henblik på vurdering af den kumulative indvirkning. Der er derfor ingen tegn på, at den italienske procedure ikke sikrer, at forpligtelserne ifølge direktiv 2011/92 efterleves. Miljøbeskyttelseskrav er derimod integreret i proceduren for tildeling af en tilladelse til E&P-aktiviteter som foreskrevet i artikel 11 TEUF.

61. Artikel 6, stk. 2, i direktiv 94/22 bestemmer tillige, at medlemsstaterne, for så vidt som det er begrundet i hensynet til miljøbeskyttelsen og beskyttelsen af biologiske ressourcer, kan fastsætte betingelser for og stille krav til udøvelsen af E&P-aktiviteter. Den forelæggende ret har dog ikke fremlagt nogen oplysninger om, at Italien har vedtaget sådanne betingelser eller krav.

62. Bortset herfra og vigtigst af alt fremgår det ikke klart, hvordan det skulle have betydning for vurderingen af den miljømæssige indvirkning, om en og samme aktør opnår eller ikke opnår flere tilladelser, der giver enheden mulighed for at udføre E&P-aktiviteter i et område, der overstiger 750 kvadratkilometer.

<sup>49</sup> – Jf. i denne retning dom af 25.7.2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, EU:C:2008:445, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis), af 10.12.2009, *Umweltanwalt von Kärnten* (C-205/08, EU:C:2009:767, præmis 53), af 17.3.2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl.* (C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 36), af 15.12.2011, *Kommissionen mod Spanien* (C-560/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:835, præmis 80), af 21.3.2013, *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 37), af 11.2.2015, *Marktgemeinde Straßwalchen m.fl.* (C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 43 og 45), vedrørende direktiv 85/337, der var forløberer til direktiv 2011/92, samt dom af 14.1.2016, *Kommissionen mod Bulgarien* (C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 95).

<sup>50</sup> – Regione Puglia har henvist til artikel 6, stk. 2, i direktiv 94/22, til artikel 3, stk. 3, TEU og til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17.6.2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet) (EUT 2008, L 164, s. 19), men dog uden klart at anføre, hvordan en fortolkning af artikel 4, litra a), i direktiv 94/22, hvorved der ikke fastsættes en generel grænse for de geografiske områder, som en aktør kan opnå tilladelser til, er i strid med disse bestemmelser.

<sup>51</sup> – Jf. tillige artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

<sup>52</sup> – F.eks. inden for udbudsreglerne.

<sup>53</sup> – Decreto 7 dicembre 2016 *Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale* (dekret af 7.12.2016 om en standardprocedure for tildeling og udøvelse af minelicenser til prospektering, efterforskning og udvinding af flydende og gasformige kulbrinter på fastlandet, i søterritoriet og på kontinentalsoklen) GURI nr. 78 af 3.4.2017.

63. Det er af den grund min opfattelse, at miljømæssige betragtninger, herunder direktiv 2011/92, er uden betydning for fortolkningen af artikel 4, litra a), i direktiv 94/22.

## V. Forslag til afgørelse

64. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) forelagte spørgsmål som følger:

»Artikel 4 i 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 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning, der tillader tildeling af flere efterforskningstilladelser (herunder for tilstødende områder) til den samme enhed som resultat af adskilte administrative procedurer, selv om dette måtte medføre, at en enhed opnår tilladelser til efterforskning, der overskrider det geografiske område (og den varighed), der er fastsat i bestemmelsen.«