



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

13. Januar 2022 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Energie – Richtlinie 94/22/EG – Bedingungen für die Erteilung und Nutzung von Genehmigungen zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen – Genehmigung zur Prospektion von Kohlenwasserstoffen in einem bestimmten geografischen Gebiet für einen bestimmten Zeitraum – Aneinandergrenzende Gebiete – Erteilung mehrerer Genehmigungen an dasselbe Unternehmen – Richtlinie 2011/92/EU – Art. 4 Abs. 2 und 3 – Umweltverträglichkeitsprüfung“

In der Rechtssache C-110/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidung vom 23. Januar 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Februar 2020, in dem Verfahren

Regione Puglia

gegen

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,

Beteiligte:

Global Petroleum Ltd,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

* Verfahrenssprache: Italienisch.

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer A. Arabadjiev (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Zweiten Kammer, der Richterin I. Ziemele sowie der Richter T. von Danwitz, P. G. Xuereb und A. Kumin,

Generalanwalt: G. Hogan,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Regione Puglia, vertreten durch F. Amato und A. Bucci, avvocati,
- der Global Petroleum Ltd, vertreten durch E. Turco, avvocato,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von G. Aiello, avvocato dello Stato,
- der zyprischen Regierung, vertreten durch D. Kalli und N. Ioannou als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Gattinara, M. Noll-Ehlers und B. De Meester als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. Juni 2021

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Richtlinie 94/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über die Bedingungen für die Erteilung und Nutzung von Genehmigungen zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen (ABl. 1994, L 164, S. 3).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Regione Puglia (Region Apulien, Italien) und dem Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerium für Umwelt, Landschafts- und Meeresschutz, Italien, im Folgenden: Umweltministerium), dem Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Ministerium für Kulturgüter, kulturelle Tätigkeiten und Tourismus, Italien), dem Ministero dello Sviluppo economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Italien), der Presidenza del Consiglio dei Ministri (Präsidium des Ministerrats, Italien) und der Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale (Fachkomitee für Umweltverträglichkeitsprüfungen, Italien) über Anträge der Global Petroleum Ltd auf Explorationsgenehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete vor der apulischen Küste.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 94/22

- 3 Die Erwägungsgründe 4, 6, 7 und 9 der Richtlinie 94/22 lauten:

„Die Mitgliedstaaten üben über die Kohlenwasserstoffressourcen in ihren Hoheitsgebieten Hoheitsgewalt und Hoheitsrechte aus.

...

Es müssen Schritte unternommen werden, um einen nichtdiskriminierenden Zugang zu Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen sowie die Ausübung dieser Tätigkeiten unter Bedingungen zu gewährleisten, die den Wettbewerb in diesem Bereich anregen, und um damit die bestmögliche Prospektion, Exploration und Gewinnung der Ressourcen in den Mitgliedstaaten sowie die weitere Integration des Binnenmarktes für Energie zu fördern.

Hierzu müssen gemeinsame Regeln aufgestellt werden, die gewährleisten, dass die Verfahren zur Erteilung von Genehmigungen für die Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen allen Unternehmen offenstehen, die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Die Genehmigungen müssen auf der Grundlage objektiver und veröffentlichter Kriterien erteilt werden. Die Bedingungen, unter denen die Genehmigungen erteilt werden, müssen allen am Verfahren beteiligten Unternehmen im Voraus bekannt sein.

...

Die Größe der Gebiete, für die eine Genehmigung gilt, muss begrenzt und die Genehmigungen müssen befristet sein, um zu verhindern, dass einem Unternehmen das ausschließliche Recht für ein Gebiet erteilt wird, in dem die Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen effizienter durch mehrere Unternehmen erfolgen könnte.“

- 4 Art. 1 der Richtlinie 94/22 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeuten die Begriffe:

...

3. ‚Genehmigung‘: alle Rechts-, Verwaltungs- oder Vertragsvorschriften oder alle gemäß diesen Vorschriften erlassenen Akte, mit denen die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats einem Unternehmen das ausschließliche Recht einräumen, auf eigene Rechnung und Gefahr in einem geographischen Gebiet der Prospektion, Exploration oder Gewinnung von Kohlenwasserstoffen nachzugehen. Eine Genehmigung kann sich auf eine oder mehrere dieser Tätigkeiten erstrecken;

...“

5 Art. 2 dieser Richtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten behalten das Recht, innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu bestimmen, welche Gebiete für die Prospektion, die Exploration und die Gewinnung von Kohlenwasserstoffen zur Verfügung gestellt werden.

(2) Wird ein Gebiet für die in Absatz 1 genannten Tätigkeiten zur Verfügung gestellt, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass es beim Zugang zu diesen Tätigkeiten und bei ihrer Ausübung keine Diskriminierung zwischen Unternehmen gibt.

...“

6 Art. 3 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Genehmigungen nach einem Verfahren gemäß Absatz 2 oder 3 erteilt werden, bei dem alle interessierten Unternehmen einen Antrag stellen können.

(2) Die Einleitung dieses Verfahrens erfolgt

a) entweder auf Veranlassung der zuständigen Behörden durch eine Bekanntmachung, in der zur Antragstellung aufgefordert wird und die spätestens 90 Tage vor Ablauf der Antragsfrist im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* zu veröffentlichen ist,

b) oder unbeschadet des Artikels 2 Absatz 1 durch eine Bekanntmachung, in der zur Antragstellung aufgefordert wird, die nach Einreichung eines Antrags durch ein Unternehmen im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* zu veröffentlichen ist. Andere interessierte Unternehmen erhalten ab dieser Veröffentlichung eine Frist von mindestens 90 Tagen, um ebenfalls einen Antrag zu stellen.

Die Bekanntmachungen nennen die Art der Genehmigung und das (die) geographische(n) Gebiet(e), das (die) ganz oder teilweise Antragsgegenstand ist (sind) bzw. sein kann (können), sowie den Zeitpunkt bzw. die Frist, der/die für die Erteilung der Genehmigung vorgesehen ist.

...

(4) Die Mitgliedstaaten können beschließen, Absatz 1 nicht anzuwenden, falls und insoweit geologische oder gewinnungstechnische Erwägungen es rechtfertigen, dass die Genehmigung für ein Gebiet dem Inhaber einer Genehmigung für ein angrenzendes Gebiet erteilt wird. Der betreffende Mitgliedstaat stellt sicher, dass die Inhaber von Genehmigungen für andere angrenzende Gebiete die Möglichkeit erhalten, in einem solchen Falle Anträge einzureichen, und ihnen hierfür eine ausreichende Frist eingeräumt wird.

...“

7 Art. 4 der Richtlinie 94/22 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass

- a) die Fläche der geographischen Gebiete, deren Abgrenzung nicht in Übereinstimmung mit der bestehenden geodätischen Gliederung des Raumes erfolgt, nicht größer bemessen wird, als dies für die aus technischer und wirtschaftlicher Sicht bestmögliche Ausübung der Tätigkeiten gerechtfertigt ist. Werden die Genehmigungen nach den Verfahren gemäß Artikel 3 Absatz 2 erteilt, so werden zu diesem Zweck objektive Kriterien aufgestellt und den Unternehmen vor der Antragstellung zugänglich gemacht;
- b) die Geltungsdauer der Genehmigung nicht länger bemessen ist, als dies für die Ausübung der Tätigkeiten, für die Genehmigung erteilt wird, erforderlich ist. Die zuständigen Behörden können die Genehmigung jedoch verlängern, wenn deren Geltungsdauer nicht zum Abschluss der betreffenden Tätigkeit ausreicht und die Tätigkeit im Einklang mit der Genehmigung ausgeübt worden ist;
- c) Unternehmen für das geographische Gebiet, für das ihnen die Genehmigung erteilt wurde, nur so lange ausschließliche Rechte innehaben, als dies für die ordnungsgemäße Durchführung der Tätigkeiten erforderlich ist.“

Richtlinie 2011/92/EU

- 8 Art. 4 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1, im Folgenden: UVP-Richtlinie) bestimmt:

„(1) Projekte des Anhangs I werden vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 4 einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen.

(2) Bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 4, ob das Projekt einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden muss. Die Mitgliedstaaten treffen diese Entscheidung anhand

a) einer Einzelfalluntersuchung
oder

b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien.

...

(3) Bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien im Sinne des Absatzes 2 sind die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III zu berücksichtigen.

...“

Italienisches Recht

- 9 Art. 6 der Legge n. 9 Norme per l’attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali (Gesetz Nr. 9 mit Durchführungsvorschriften zum neuen nationalen Energieplan: institutionelle Aspekte, Kraftwerke und Stromleitungen, Kohlenwasserstoffe und

Geothermie, Produktion zum Eigenverbrauch und steuerliche Bestimmungen) vom 9. Januar 1991 in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 13 vom 16. Januar 1991, im Folgenden: Gesetz Nr. 9 von 1991) sieht vor:

„(1) Die Explorationsgenehmigung erteilt der Minister für Industrie, Handel und Gewerbe durch Dekret nach Anhörung des Fachkomitees für Kohlenwasserstoffe und Geothermik ... hinsichtlich der Anforderungen an die auszuführende Tätigkeit im Bereich des maritimen Staatseigentums, im Küstenmeer und auf dem Festlandsockel stimmt er 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 km² sein; das Genehmigungsgebiet darf aneinandergrenzende Festlands- und Meeresbereiche 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 beim endgültigen Ablauf der Genehmigung aus Gründen, die ihm nicht als Untätigkeit, Nachlässigkeit oder fehlende Kompetenz zugerechnet werden können, noch Bohrungsarbeiten oder Produktionstests im Gang sind. Die Verlängerung wird für den Zeitraum gewährt, der für den Abschluss der Arbeiten erforderlich ist, längstens jedoch für ein Jahr. Der detaillierte technische und Finanzierungsplan für den neuen Zeitraum der Arbeiten ist gemeinsam mit dem Verlängerungsdekret zu genehmigen.“

10 Das Direktorialdekret des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung vom 15. Juli 2015 zur Einführung der Verfahren zur Umsetzung des Ministerialdekrets vom 25. März 2015, der Modalitäten der Prospektion, Exploration und Gewinnung von flüssigen und gasförmigen Kohlenwasserstoffen und der diesbezüglichen Kontrollen nach Art. 19 Abs. 6 des Ministerialdekrets (GURI Nr. 204 vom 3. September 2015) regelt die Verfahren für die Veröffentlichung von Anträgen auf Explorationsgenehmigung und für die Auswahl der Unternehmen. Art. 9 Abs. 4 dieses Direktorialdekrets sieht u. a. vor, dass der Antragsteller innerhalb von 90 Tagen ab Mitteilung des Resultats der Ausschreibung mit entsprechender Begründung an alle Antragsteller oder, falls keine anderen Anträge gestellt wurden, innerhalb von 90 Tagen ab Ablauf des Ausschreibungszeitraums bei der zuständigen Behörde eine Umweltverträglichkeitsprüfung beantragen kann.

11 Nach Art. 14 Abs. 1 dieses Direktorialdekrets können für die Explorationsphase mehrere Explorationsgenehmigungen oder Einheitskonzessionen an ein und dasselbe Unternehmen erteilt werden – unmittelbar oder über die Erteilung an kontrollierende, kontrollierte oder zur selben Unternehmensgruppe gehörende Unternehmen –, sofern die Gesamtfläche nicht 10 000 km² übersteigt.

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

- 12 Am 27. August 2013 stellte Global Petroleum, ein im Sektor für Offshore-Kohlenwasserstoffe tätiges australisches Unternehmen, beim Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung vier Anträge auf ebenso viele Explorationsgenehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete vor der apulischen Küste mit einer Fläche von jeweils etwas weniger als 750 km².
- 13 Am 30. Mai 2014 stellte Global Petroleum beim Umweltministerium vier Anträge auf Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, um die erforderliche Feststellung der Umweltverträglichkeit der seismischen Messungen zu erlangen, die sie anhand der „Airgun“-Methode in den betroffenen Gebieten plante.
- 14 Mit vier Dekreten (im Folgenden zusammen: angefochtene Dekrete) stellten das Umweltministerium und das Ministerium für Kulturgüter, kulturelle Tätigkeiten und Tourismus die Umweltverträglichkeit der in Rede stehenden Projekte fest.
- 15 Die Region Apulien erhob gegen jedes der angefochtenen Dekrete beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Verwaltungsgericht für die Region Latium, Italien) Klage auf Aufhebung der Dekrete und machte geltend, dass sie gegen Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 9 von 1991 verstießen, wonach das von der Explorationsgenehmigung erfasste Gebiet nicht größer sein dürfe als 750 km². Diese Flächenbegrenzung gelte nicht für die einzelne Genehmigung, sondern für das Unternehmen, das daher nicht mehrere Genehmigungen hätte erhalten dürfen, die zusammen ein Gebiet mit einer größeren Gesamtfläche erfassten.
- 16 Das Verwaltungsgericht wies die Klagen der Region Apulien mit vier Urteilen vom 26. November 2018 und vom 14. Januar 2019 ab. Global Petroleum könne mehrere Explorationsgenehmigungen, auch für aneinandergrenzende Gebiete, erhalten, sofern jeder Genehmigungsantrag ein Gebiet von weniger als 750 km² betreffe und für jede Genehmigung ein eigenes Verfahren durchgeführt werde.
- 17 Die Region Apulien legte beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien), dem vorlegenden Gericht, Berufung gegen diese Urteile ein, wobei sie sich im Wesentlichen auf die gleichen Argumente stützte, die sie bereits in erster Instanz vorgebracht hatte.
- 18 Das vorlegende Gericht wirft insbesondere die Frage nach der Auslegung von Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 der Richtlinie 94/22 auf, da die Richtlinie nicht nur einen bloßen Wettbewerb „um den Markt“ fördern solle, der darin bestehe, dass mittels Wettbewerbsmechanismen Unternehmen ausgewählt würden, sondern einen Wettbewerb „auf dem Markt“, der auf der Beteiligung der größtmöglichen Zahl von miteinander konkurrierenden Unternehmen beruhe. Art. 4 sei dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten verpflichte, räumlich und zeitlich eine einzige optimale Größe für die Erteilung der in diesem Artikel genannten Genehmigungen festzulegen, um zu verhindern, dass solche Genehmigungen nur wenigen oder sogar nur einem einzigen Unternehmen erteilt würden.
- 19 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts steht die durch das Gesetz Nr. 9 von 1991 erfolgte Abschaffung der Gesamtobergrenze von 1 000 000 ha Fläche, für die einem einzelnen Unternehmen Genehmigungen erteilt werden können, im Widerspruch zu dem mit der Richtlinie 94/22 verfolgten Ziel der Förderung des Wettbewerbs. Für diese Beurteilung sei unerheblich, dass die Direktorialdekrete vom 22. März 2011 und vom 15. Juli 2015 die Obergrenze von 10 000 km² pro Unternehmen eingehalten hätten.

- 20 Unter diesen Umständen hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist die Richtlinie 94/22 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 km² für sechs Jahre –, und zum anderen erlaubt, durch die Erteilung mehrerer zusammenhängender Explorationsgenehmigungen an ein und dieselbe Person über diese Begrenzungen hinauszugehen, sofern die Genehmigungen zum Abschluss gesonderter Verwaltungsverfahren erteilt werden?

Zur Vorlagefrage

Zulässigkeit

- 21 Die italienische Regierung macht in ihren schriftlichen Erklärungen geltend, die Vorlagefrage sei unzulässig.
- 22 Erstens beziehe sich der Rechtsstreit vor dem vorlegenden Gericht auf die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte, die die Umweltverträglichkeitsprüfung der in Rede stehenden Projekte betreffen. Diese beruhe auf der Anwendung von Umweltvorschriften, während sich die Vorlagefrage auf die Auslegung der Richtlinie 94/22 beziehe. Zweitens verfüge die Region Apulien nicht über ein unmittelbares und gegenwärtiges Rechtsschutzinteresse, da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Anträge Gebiete betreffen, die an die Küste grenzten, Teil des Küstenmeers seien und damit in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates fielen. Drittens seien diese Genehmigungen noch nicht erteilt worden, da ihre Erteilung, wie die Erteilung jeder anderen Explorationsgenehmigung, bis zur vorherigen Genehmigung eines allgemeinen Planungsinstruments für die Abbautätigkeiten im nationalen Hoheitsgebiet ausgesetzt sei.
- 23 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen der durch Art. 267 AEUV geschaffenen Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten allein Sache des nationalen Gerichts, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, anhand der Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Unionsrechts betreffen (Urteil vom 15. Juli 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 24 Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die Auslegung des Unionsrechts, um die er ersucht wird, offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil vom 15. Juli 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 25 Im vorliegenden Fall führt es nicht zur Unzulässigkeit der Frage, dass sich das Vorabentscheidungsersuchen auf die Auslegung der Richtlinie 94/22 bezieht, während der Ausgangsrechtsstreit Klagen gegen die angefochtenen Dekrete betrifft, die auf der Grundlage der nationalen Regelung zur Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie erlassen wurden.
- 26 Das vorlegende Gericht hat nämlich dargelegt, dass diese Dekrete im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung von Genehmigungen für Kohlenwasserstoffexplorationen ergangen sind, für die die nationalen Bestimmungen gelten, mit denen die Richtlinie 94/22 umgesetzt wurde. Im italienischen Recht beruht das Umweltprüfungsverfahren auf der nationalen Regelung, mit der die UVP-Richtlinie umgesetzt wurde, und bildet einen integralen Bestandteil des Verfahrens zur Erteilung der genannten Genehmigungen. Diese beiden Verfahren schließen sich somit nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich.
- 27 Das vorlegende Gericht hat auch darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits von der Antwort des Gerichtshofs auf die Vorlagefrage abhängt. Es betont, dass Projekte, die Gegenstand von Anträgen auf eine Genehmigung für eine Gesamtfläche von über 750 km² seien, nicht genehmigt werden könnten und dass die im Rahmen des Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung erlassenen angefochtenen Dekrete aufgehoben werden müssten, falls der Gerichtshof die Vorlagefrage dahin beantworten sollte, dass die Richtlinie 94/22 nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehe.
- 28 Zum Argument der italienischen Regierung, dass die Explorations- und Gewinnungstätigkeiten im Küstenmeer in die ausschließliche Zuständigkeit des italienischen Staates fielen und der Region Apulien ein rechtliches Interesse an der Anfechtung der angefochtenen Dekrete fehle, ist festzustellen, dass dieses Argument die Frage nach dem Rechtsschutzinteresse im Verfahren vor den italienischen Gerichten betrifft, die für die Beurteilung der Zulässigkeit der vorgelegten Frage unerheblich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 2009, Acoset, C-196/08, EU:C:2009:628, Rn. 33 und 34).
- 29 Ebenso sind die möglichen Folgen der geltend gemachten Aussetzung aller laufenden Verfahren zur Erteilung neuer Explorationsgenehmigungen für das Ausgangsverfahren vom vorlegenden Gericht zu beurteilen. Zudem ist dem Generalanwalt (Nr. 27 der Schlussanträge) darin zuzustimmen, dass die Vorlagefrage hier nicht hypothetischer Natur ist, da das Verfahren beim vorlegenden Gericht anhängig ist.
- 30 Die Frage ist daher zulässig.

Beantwortung

- 31 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Richtlinie 94/22 dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, die für die Größe des von einer Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen erfassten Gebiets eine Obergrenze vorsieht, aber nicht verbietet, demselben Unternehmen mehrere Genehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete zu erteilen, deren Gesamtfläche die Obergrenze übersteigt.
- 32 Das vorlegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob es den Mitgliedstaaten obliegt, die Gebiete, für die Explorationsgenehmigungen erteilt werden, in zeitlicher und räumlicher Hinsicht optimal zu begrenzen, um zu verhindern, dass sich diese Genehmigungen in den Händen weniger Unternehmen oder sogar eines einzigen Unternehmens konzentrieren.

- 33 Die Region Apulien betont in diesem Zusammenhang, dass vier Anträge auf Erteilung von Explorationsgenehmigungen von demselben Unternehmen, nämlich Global Petroleum, für aneinandergrenzende Gebiete nahezu zeitgleich gestellt worden seien. Die Möglichkeit, dass ein und dasselbe Unternehmen solche Anträge einreiche, erlaube die Aufspaltung einer Genehmigung, die in Wirklichkeit ein und dasselbe Explorationsprojekt betreffe. Eine solche Situation führe zu einer Umgehung des Unionsrechts sowie zu schädlichen Folgen nicht nur für den Wettbewerb, sondern aufgrund der verwendeten Explorationsverfahren auch für die Umwelt.
- 34 Es ist darauf hinzuweisen, dass mit der Richtlinie 94/22 gemäß ihrem siebten Erwägungsgrund insbesondere gemeinsame Regeln geschaffen werden, die gewährleisten, dass die Verfahren zur Erteilung von Genehmigungen für die Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen allen Unternehmen offenstehen, die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen, und dass die Genehmigungen auf der Grundlage objektiver und veröffentlichter Kriterien erteilt werden. Wie vom Generalanwalt in den Nrn. 51 und 52 seiner Schlussanträge ausgeführt, sind die Bestimmungen der Richtlinie 94/22 Teil der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe.
- 35 Was erstens die Größe der geografischen Gebiete betrifft, die von den auf der Grundlage der Richtlinie 94/22 erteilten Genehmigungen zur Exploration von Kohlenwasserstoffen erfasst werden, ergibt sich aus dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten „über die Kohlenwasserstoffressourcen in ihren Hoheitsgebieten Hoheitsgewalt und Hoheitsrechte“ ausüben. So sieht Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie vor, dass „[die] Mitgliedstaaten ... das Recht [behalten], innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu bestimmen, welche Gebiete für die Prospektion, die Exploration und die Gewinnung von Kohlenwasserstoffen zur Verfügung gestellt werden“.
- 36 In diesem Rahmen verlangt Art. 4 Buchst. a der Richtlinie, wie vom Generalanwalt in Nr. 43 seiner Schlussanträge ausgeführt, die Bestimmung eines Gebiets, das „nicht größer bemessen wird, als dies für die aus technischer und wirtschaftlicher Sicht bestmögliche Ausübung der Tätigkeiten gerechtfertigt ist“, wenn die Abgrenzung der geografischen Gebiete nicht in Übereinstimmung mit der bestehenden geodätischen Gliederung des Raumes erfolgt.
- 37 Art. 4 Buchst. c der Richtlinie 94/22 sieht außerdem vor, dass Unternehmen für das geografische Gebiet, für das ihnen eine Genehmigung erteilt wurde, nur so lange ausschließliche Rechte innehaben, als dies für die ordnungsgemäße Durchführung der Tätigkeiten erforderlich ist. Insbesondere muss, wie im neunten Erwägungsgrund der Richtlinie festgelegt, die Größe der Gebiete, für die eine Genehmigung gilt, begrenzt und die Genehmigungen müssen befristet sein, um zu verhindern, dass einem Unternehmen das ausschließliche Recht für ein Gebiet erteilt wird, in dem die Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen effizienter durch mehrere Unternehmen erfolgen könnte.
- 38 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Richtlinie 94/22 einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die das geografische Gebiet und die Dauer, für die eine Genehmigung erteilt werden kann, begrenzt, wobei diese Begrenzungen jedoch geeignet sein müssen, die aus technischer wie wirtschaftlicher Sicht bestmögliche Ausübung der Tätigkeiten zu gewährleisten.

- 39 Was zweitens die Zahl der Genehmigungen betrifft, die von einem Unternehmen beantragt oder gehalten werden können, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 1 der Richtlinie 94/22 jede Genehmigung ein ausschließliches Recht einräumt, in einem geografischen Gebiet während einer bestimmten Zeit der Prospektion, Exploration oder Gewinnung von Kohlenwasserstoffen nachzugehen.
- 40 Außerdem geht aus dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 94/22 hervor, dass die Mitgliedstaaten einen nicht diskriminierenden Zugang zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen zu gewährleisten haben, um einen stärkeren Wettbewerb in diesem Bereich anzuregen und um damit die bestmögliche Ausübung dieser Tätigkeiten sowie die weitere Integration des Binnenmarkts für Energie zu fördern.
- 41 Ferner müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 94/22 sicherstellen, dass es beim Zugang zu den Tätigkeiten und bei ihrer Ausübung keine Diskriminierung zwischen den interessierten Unternehmen gibt (Urteil vom 7. November 2019, *Eni und Shell Italia E & P*, C-364/18 und C-365/18, EU:C:2019:938, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Aus Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 94/22 ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen haben, um zu gewährleisten, dass Genehmigungen nach transparenten Verfahren erteilt werden, bei denen alle interessierten Unternehmen unter den gleichen Bedingungen einen Antrag auf Zugang zu den genannten Tätigkeiten und zu ihrer Ausübung stellen können.
- 43 Abweichend von diesem Grundsatz entbindet Art. 3 Abs. 4 dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit aneinandergrenzenden Gebieten von der Anwendung dieser Verfahren, „falls und insoweit geologische oder gewinnungstechnische Erwägungen es rechtfertigen, dass die Genehmigung für ein Gebiet dem Inhaber einer Genehmigung für ein angrenzendes Gebiet erteilt wird“. Wie vom Generalanwalt in Nr. 37 seiner Schlussanträge ausgeführt, ergibt sich daraus, dass mehrere Genehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete an ein und dasselbe Unternehmen erteilt werden können.
- 44 Des Weiteren ist zu der Frage, ob die Richtlinie 94/22 vorschreibt, dass die Ausübung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen auf ein einziges Gebiet je Unternehmen begrenzt sein müssen, festzustellen, dass diese Richtlinie keine Begrenzung hinsichtlich der Zahl der Genehmigungen und/oder der Zahl der Unternehmen vorsieht, denen die Genehmigungen erteilt werden können.
- 45 Der Mitgliedstaat hat jedoch dafür zu sorgen, dass jeder Antrag auf Erteilung einer Explorationsgenehmigung vorbehaltlich der in Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 94/22 vorgesehenen Ausnahme den Verfahren und Anforderungen des Art. 3 unterliegt und dass in diesem Rahmen die Gebote der Transparenz und der Nichtdiskriminierung beachtet werden, da diese Grundsätze von besonderer Bedeutung sind, um das mit den Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge verfolgte Ziel zu erreichen, das entsprechend den Darlegungen des Generalanwalts in Nr. 51 seiner Schlussanträge darin besteht, allen interessierten Unternehmen gleichen Marktzugang zu gewähren.
- 46 Daher ist sicherzustellen, dass die Begrenzung der geografischen Gebiete und die Vorschriften über die Verfahren und Modalitäten der Erteilung von Genehmigungen für die Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen geeignet sind, die Transparenz und den nicht diskriminierenden Zugang zu Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Prospektion,

Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen sowie die Ausübung dieser Tätigkeiten unter Bedingungen zu gewährleisten, die den Wettbewerb in diesem Bereich anregen, und damit die bestmögliche Prospektion, Exploration und Gewinnung der Ressourcen in den Mitgliedstaaten sowie die weitere Integration des Binnenmarkts für Energie zu fördern.

- 47 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass, soweit die italienische Regelung vorsieht, dass das von einer Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen erfasste Gebiet die sinnvolle Entwicklung des Explorationsprogramms ermöglichen muss, aber nicht größer sein darf als 750 km², diese Fläche als geeignet anzusehen ist, entsprechend der Anforderung nach Art. 4 Buchst. a der Richtlinie 94/22 die aus technischer wie wirtschaftlicher Sicht bestmögliche Ausübung der Tätigkeiten zu gewährleisten.
- 48 Wenn jedoch die Regelung dieses Mitgliedstaats zulässt, dass ein und dasselbe Unternehmen mehrere Genehmigungen beantragt, ohne deren Zahl zu begrenzen, ist sicherzustellen, dass die Fläche, die von diesen Genehmigungen zusammen erfasst wird, ebenfalls die aus technischer wie wirtschaftlicher Sicht bestmögliche Ausübung der Tätigkeiten gewährleistet und nicht geeignet ist, aufgrund der mit solchen Genehmigungen verbundenen ausschließlichen Rechte die Erreichung der in Rn. 46 des vorliegenden Urteils angeführten Ziele der Richtlinie 94/22 zu gefährden.
- 49 Zu ergänzen ist, dass die angefochtenen Dekrete, wie in Rn. 27 des vorliegenden Urteils ausgeführt, im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung der Umweltverträglichkeit von Projekten erlassen wurden, die Gegenstand von Anträgen auf Erteilung einer Explorationsgenehmigung waren. Insoweit geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass die in Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 9 von 1991 vorgesehene Begrenzung der geografischen Gebiete, in denen Prospektion, Exploration und Gewinnung möglich sind, sowohl das Verfahren zur Erteilung einer Explorationsgenehmigung als auch das Verfahren zur Prüfung der Umweltauswirkungen von Explorationsprojekten betrifft und dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verwaltungsverfahren u. a. dem Schutz von Umweltschutzinteressen dient.
- 50 Hierzu hat das vorlegende Gericht ausgeführt, dass die Technik, die von Global Petroleum für die Suche nach Kohlenwasserstoffen genutzt werde und die darin bestehe, einen „Airgun“ genannten Generator von komprimierter Luft mit hohem Druck zu verwenden, um seismische Wellen zu erzeugen, die auf den Meeresgrund träfen, für die Meeresfauna schädlich sein könne und dass diese Projekte deshalb einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß der UVP-Richtlinie zu unterziehen seien.
- 51 Auch wenn die Vorlagefrage die Auslegung der Richtlinie 94/22 betrifft, ist daher, um dem vorlegenden Gericht eine vollständige Antwort zu geben, außerdem zu prüfen, ob es mit den Anforderungen der UVP-Richtlinie vereinbar ist, dass demselben Unternehmen mehrere Genehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete erteilt werden dürfen, die zusammen eine größere Fläche als diejenige umfassen, die nach Ansicht des nationalen Gesetzgebers geeignet ist, eine sinnvolle Entwicklung des Explorationsprogramms zu ermöglichen.
- 52 Hierzu ist festzustellen, dass sich die Berücksichtigung der kumulativen Auswirkungen von Projekten wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu dieser Richtlinie als erforderlich erweisen kann, um eine Umgehung der Unionsregelung durch eine Aufsplitterung von Projekten zu verhindern, die zusammen genommen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können (vgl. in diesem Sinne Urteile

vom 21. März 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 14. Januar 2016, Kommission/Bulgarien, C-141/14, EU:C:2016:8, Rn. 95).

- 53 Im vorliegenden Fall haben die zuständigen nationalen Behörden, wie von der Europäischen Kommission ausgeführt, alle Umweltfolgen zu berücksichtigen, die sich aus der zeitlichen und räumlichen Begrenzung der von den Genehmigungen zur Exploration von Kohlenwasserstoffen erfassten Gebiete ergeben.
- 54 Daher ist davon auszugehen, dass, wenn die italienische Regelung zulässt, dass ein und dasselbe Unternehmen mehrere Genehmigungen zur Exploration von Kohlenwasserstoffen beantragt, ohne deren Zahl zu begrenzen, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Art. 4 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie auch die kumulativen Auswirkungen der Projekte zu beurteilen sind, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.
- 55 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass die Richtlinie 94/22 und Art. 4 Abs. 2 und 3 der UVP-Richtlinie dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung, die für die Größe des von einer Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen erfassten Gebiets eine Obergrenze vorsieht, aber nicht ausdrücklich verbietet, demselben Unternehmen mehrere Genehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete mit einer die Obergrenze übersteigenden Gesamtfläche zu erteilen, nicht entgegenstehen, sofern eine solche Erteilung geeignet ist, die aus technischer wie wirtschaftlicher Sicht bestmögliche Ausübung der betreffenden Explorationstätigkeit und die Erreichung der mit der Richtlinie 94/22 verfolgten Ziele zu gewährleisten. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung sind außerdem die kumulativen Auswirkungen der vom Unternehmen im Antrag auf Erteilung der Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen dargelegten Projekte, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, zu beurteilen.

Kosten

- 56 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

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 und Art. 4 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung, die für die Größe des von einer Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen erfassten Gebiets eine Obergrenze vorsieht, aber nicht ausdrücklich verbietet, demselben Unternehmen mehrere Genehmigungen für aneinandergrenzende Gebiete mit einer die Obergrenze übersteigenden Gesamtfläche zu erteilen, nicht entgegenstehen, sofern eine solche Erteilung geeignet ist, die aus technischer wie wirtschaftlicher Sicht bestmögliche Ausübung der betreffenden Explorationstätigkeit und die Erreichung der mit der Richtlinie

94/22 verfolgten Ziele zu gewährleisten. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung sind außerdem die kumulativen Auswirkungen der vom Unternehmen im Antrag auf Erteilung der Genehmigung zur Exploration von Kohlenwasserstoffen dargelegten Projekte, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, zu beurteilen.

Unterschriften