



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 januari 2022 \*

„Prejudiciële verwijzing – Energie – Richtlijn 94/22/EG – Voorwaarden voor het verlenen en het gebruikmaken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen – Vergunning voor de prospectie van koolwaterstoffen in een specifiek geografisch gebied gedurende een bepaalde periode – Aangrenzende gebieden – Verlening van meerdere vergunningen aan hetzelfde bedrijf – Richtlijn 2011/92/EU – Artikel 4, leden 2 en 3 – Milieueffectbeoordeling”

In zaak C-110/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 23 januari 2020, ingekomen bij het Hof op 27 februari 2020, in de procedure

**Regione Puglia**

tegen

**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,**

in tegenwoordigheid van:

**Global Petroleum Ltd,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

\* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Regione Puglia, vertegenwoordigd door F. Amato en A. Bucci, avvocati,
- Global Petroleum Ltd, vertegenwoordigd door E. Turco, avvocato,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato,
- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door D. Kalli en N. Ioannou als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara, M. Noll-Ehlers en B. De Meester als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 juni 2021,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruikmaken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (PB 1994, L 164, blz. 3).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Regione Puglia (regio Apulië, Italië) enerzijds en het ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer en Land- en Zeebescherming, Italië; hierna: „ministerie van Milieubeheer”), het ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (ministerie van Cultureel Erfgoed, Culturele Activiteiten en Toerisme, Italië), het ministero dello Sviluppo economico (ministerie van Economische Ontwikkeling, Italië), de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad, Italië) en de Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale (technische commissie voor onderzoek van de milieueffecten, Italië) anderzijds, betreffende door Global Petroleum Ltd ingediende aanvragen van exploratievergunningen voor aan elkaar grenzende gebieden vóór de kust van Apulië.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

#### *Richtlijn 94/22*

- 3 De vierde, de zesde, de zevende en de negende overweging van richtlijn 94/22 luiden als volgt:

„Overwegende dat de lidstaten soevereiniteit en soevereine rechten over de koolwaterstoffenvoorraden op hun grondgebied hebben;

[...]

Overwegende dat er maatregelen nodig zijn om te waarborgen dat niet-discriminerende toegang tot en uitoefening van activiteiten op het gebied van prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen plaatsvinden onder voorwaarden die een grotere concurrentie in deze sector bevorderen en om aldus een optimale prospectie, exploratie en productie van de hulpbronnen in de lidstaten te bevorderen en bij te dragen tot de integratie van de interne energiemarkt;

Overwegende dat er te dien einde gemeenschappelijke regels moeten worden vastgesteld waardoor wordt gewaarborgd dat de procedures voor het verlenen van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen toegankelijk zullen zijn voor alle subjecten die daarvoor over de nodige capaciteiten beschikken; dat de verlening van de vergunningen dient te geschieden op basis van objectieve en bekendgemaakte criteria en dat de voorwaarden waaronder de vergunningen worden verleend eveneens van tevoren bekend moeten zijn aan alle subjecten die aan de procedure deelnemen;

[...]

Overwegende dat de omvang van de gebieden waarvoor een vergunning is verstrekt en de duur van de vergunningen beperkt moeten zijn zodat wordt vermeden dat aan één subject een alleenrecht wordt verleend voor gebieden die efficiënter kunnen worden geprospecteerd, geëxploreerd en in productie gebracht door verscheidene subjecten.”

- 4 Artikel 1 van richtlijn 94/22 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

3. vergunning: iedere wettelijke, bestuursrechtelijke of contractuele bepaling of ieder uit hoofde daarvan vastgesteld instrument waarbij de bevoegde instanties van een lidstaat een subject het exclusieve recht geven op de prospectie, de exploratie of de productie van koolwaterstoffen in een geografisch gebied voor zijn rekening en voor zijn risico. Een vergunning kan worden verleend voor elke activiteit afzonderlijk of voor verscheidene activiteiten tegelijk;

[...]”

5 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„1. De lidstaten behouden het recht te bepalen welke gebieden binnen hun grondgebied opengesteld worden voor prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen.

2. Wanneer een gebied opengesteld wordt voor de in lid 1 genoemde activiteiten, waarborgen de lidstaten dat er tussen subjecten geen discriminatie plaatsvindt ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van die activiteiten.

[...]”

6 Artikel 3 van deze richtlijn luidt:

„1. De lidstaten stellen de nodige bepalingen vast om ervoor te zorgen dat de vergunningen worden verleend volgens een procedure waarbij alle belangstellende subjecten een aanvraag kunnen indienen overeenkomstig lid 2 of lid 3.

2. Deze procedure wordt ingeleid

a) hetzij op initiatief van de bevoegde instanties met een uitnodiging tot het indienen van aanvragen die ten minste 90 dagen vóór de uiterste datum voor het indienen van de aanvragen in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* wordt gepubliceerd;

b) hetzij, naar aanleiding van een aanvraag van een subject, door publicatie van een uitnodiging tot het indienen van aanvragen in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, onverminderd artikel 2, lid 1. Andere belangstellende subjecten kunnen binnen een termijn van ten minste 90 dagen na die publicatie eveneens een aanvraag indienen.

De aankondigingen maken melding van het type vergunning, het geografische gebied of de geografische gebieden of gedeelten daarvan waarvoor een aanvraag is of kan worden ingediend, en de voorgenomen datum of tijdslimiet voor het verlenen van de vergunning.

[...]

4. Een lidstaat kan besluiten de bepalingen van lid 1 niet toe te passen indien en voor zover er geologische redenen of redenen in verband met de productie zijn om de vergunning voor een gebied aan de houder van een vergunning voor een aangrenzend gebied toe te kennen. De betrokken lidstaat zorgt ervoor dat de houders van vergunningen voor eventuele andere aangrenzende gebieden in een dergelijk geval aanvragen kunnen indienen en daarvoor voldoende tijd krijgen.

[...]”

7 Artikel 4 van die richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat:

- a) de oppervlakte van elk van de geografische gebieden, wanneer de afbakening daarvan geen gevolg is van een voorafgaande geometrische verdeling van het grondgebied, zodanig wordt bepaald dat de uitoefening van de activiteiten uit technisch en economisch oogpunt op zo goed mogelijke wijze kan plaatsvinden. Voor vergunningen die volgens de procedure van artikel 3, lid 2, worden verleend, worden daartoe objectieve criteria vastgesteld die vóór de indiening van de aanvragen aan de subjecten ter beschikking worden gesteld;
- b) de duur van een vergunning niet langer is dan noodzakelijk om de activiteiten waarvoor de vergunning wordt verleend, te verrichten. De bevoegde instanties kunnen de duur van de vergunning evenwel verlengen, wanneer de vastgestelde duur onvoldoende is om de betrokken activiteit te voltooien en de activiteit is verricht in overeenstemming met de vergunning;
- c) subjecten de exclusieve rechten in het geografische gebied waarvoor zij een vergunning hebben gekregen, niet langer behouden dan nodig is voor de goede uitvoering van de onder de vergunning vallende activiteiten.”

*Richtlijn 2011/92*

8 Artikel 4 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1; hierna: „MEB-richtlijn”), luidt:

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks:

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

[...]

3. Wanneer een onderzoek per geval wordt uitgevoerd of drempelwaarden of criteria worden vastgesteld met het oog op lid 2, moet met de relevante, in bijlage III vastgestelde selectiecriteria rekening worden gehouden. [...]

[...]”

### *Italiaans recht*

- 9 Artikel 6 van 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 (wet nr. 9 houdende bepalingen voor de tenuitvoerlegging van het nieuwe nationale energieplan: institutionele aspecten, waterkrachtcentrales en elektriciteitsleidingen, koolwaterstoffen en aardwarmte, zelfopwekking alsmede fiscale bepalingen), van 9 januari 1991 bepaalt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (gewoon supplement bij GURI nr. 13 van 16 januari 1991; hierna: „wet nr. 9/1991”):
- „1. Exploratievergunningen worden verleend bij besluit van de minister van Industrie, Handel en Ambacht, na raadpleging van het technisch comité voor koolwaterstoffen en geothermie [...], en in overleg met de minister van Milieubeheer en de minister van Koopvaardij, volgens hun respectieve bevoegdheden, wat betreft de vereisten waaraan de in het zeegebied, in de territoriale zee en op het continentale plat uit te oefenen activiteit moet voldoen.
  2. De oppervlakte van het gebied waarop de exploratievergunning betrekking heeft, moet de rationele ontwikkeling van het programma voor exploratie mogelijk maken en mag in geen geval groter zijn dan 750 km<sup>2</sup>; het vergunde gebied kan zich uitstrekken over aangrenzend vasteland en zeegebied.
  3. Indien de minister van Industrie, Handel en Ambacht van oordeel is dat het aangevraagde gebied onvoldoende groot en qua gesteldheid ongeschikt is om de doelstellingen van de exploratie optimaal te verwezenlijken, kan hij weigeren de exploratievergunning te verlenen zolang dit gebied niet kan worden verruimd met aangrenzende gebieden.
  4. De duur van de vergunning bedraagt zes jaar.
  5. De vergunninghouder heeft recht op twee opeenvolgende verlengingen van telkens drie jaar indien hij de uit de vergunning voortvloeiende verplichtingen is nagekomen.
  6. Aan de vergunninghouder kan nogmaals een verlenging worden verleend indien bij de definitieve afloop van de vergunning bepaalde boorwerkzaamheden of productietests nog niet zijn afgerond om redenen die niet zijn toe te schrijven aan inactiviteit, nalatigheid of onbekwaamheid van zijn zijde. De verlenging wordt verleend voor de duur die noodzakelijk is om de werkzaamheden af te ronden, maar in elk geval voor maximaal één jaar. Bij het verlengingsbesluit wordt ook het gedetailleerd technisch en financieel programma voor de nieuwe periode van de werkzaamheden goedgekeurd.”
- 10 Het directiebesluit van het ministerie van Economische Ontwikkeling van 15 juli 2015 inzake de procedures ter uitvoering van het ministerieel besluit van 25 maart 2015, de wijze van uitvoering van de prospectie, exploratie en productie van vloeibare en gasvormige koolwaterstoffen, en bijbehorende controles in de zin van artikel 19, lid 6, van dat ministerieel besluit (GURI nr. 204 van 3 september 2015) regelt de procedures voor de bekendmaking van de vergunningsaanvragen en voor de selectie van de bedrijven. Artikel 9, lid 4, van dit directiebesluit bepaalt onder meer dat de vergunningaanvrager binnen 90 dagen nadat het ministerie het gemotiveerde resultaat van de oproep tot mededinging aan elk van de vergunningaanvragers heeft meegedeeld of, indien er slechts één aanvraag werd ingediend, binnen 90 dagen na het einde van de periode voor de oproep tot mededinging, bij de bevoegde autoriteit een aanvraag voor een milieueffectbeoordeling moet indienen.

- 11 Volgens artikel 14, lid 1, van dat besluit kunnen aan een en dezelfde aanvrager, rechtstreeks of via moedermaatschappijen, dochterondernemingen of ondernemingen die deel uitmaken van dezelfde ondernemingsgroep, meerdere exploratievergunningen of eenmalige concessies voor de exploratiefase worden verleend, mits het totale gebied niet groter is dan 10 000 km<sup>2</sup>.

### **Hoofdgeding en prejudiciële vraag**

- 12 Op 27 augustus 2013 heeft Global Petroleum, een Australische onderneming die actief is in de offshore olie- en gasector, bij het ministerie van Economische Ontwikkeling vier exploratievergunningsaanvragen ingediend voor aan elkaar grenzende gebieden vóór de kust van Apulië met elk een oppervlakte van iets minder dan 750 km<sup>2</sup>.
- 13 Global Petroleum diende uitsluitel te verkrijgen over de verenigbaarheid van haar projecten – de seismische onderzoeken die zij in de betrokken gebieden wilde uitvoeren via de airguntechniek – met de milieunormen, en heeft op 30 mei 2014 vier aanvragen voor een milieueffectbeoordeling van deze projecten ingediend bij het ministerie van Milieubeheer.
- 14 Bij vier besluiten (hierna samen: „bestreden besluiten”) hebben het ministerie van Milieubeheer en het ministerie van Cultureel Erfgoed, Culturele Activiteiten en Toerisme de projecten met de milieunormen verenigbaar verklaard.
- 15 De regio Apulië heeft bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) beroep tot nietigverklaring van elk van de bestreden besluiten ingesteld op grond dat deze in strijd zijn met artikel 6, lid 2, van wet nr. 9/1991, dat bepaalt dat het gebied waarop de exploratievergunning betrekking heeft niet groter mag zijn dan 750 km<sup>2</sup>. Volgens haar geldt deze maximale oppervlakte niet voor elke vergunning apart, maar voor het bedrijf, dat dus niet verschillende vergunningen kan krijgen die samen een gebied met een grotere oppervlakte vertegenwoordigen.
- 16 Bij vier vonnissen van 26 november 2018 en 14 januari 2019 heeft die rechter de beroepen van de regio Apulië verworpen. Hij oordeelde dat Global Petroleum meerdere exploratievergunningen kon verkrijgen, ook voor aangrenzende gebieden, mits elke vergunningsaanvraag betrekking had op een gebied van maximaal 750 km<sup>2</sup> en elke vergunning werd verleend na een afzonderlijke procedure.
- 17 De regio Apulië heeft tegen deze vonnissen hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) – de verwijzende rechter – en heeft daar in wezen hetzelfde betoog als in eerste aanleg gevoerd.
- 18 Die rechter twijfelt met name over de uitlegging van artikel 3, lid 2, en artikel 4 van richtlijn 94/22 voor zover deze richtlijn tot doel heeft niet louter de concurrentie „voor de markt” te bevorderen, waarbij door toepassing van concurrentieregels marktdeelnemers worden geselecteerd, maar de concurrentie „op de markt” te bevorderen, door zo veel mogelijk marktdeelnemers met elkaar in concurrentie te laten treden. Volgens hem moet artikel 4 aldus worden uitgelegd dat de lidstaten één optimale oppervlakte en duur voor de in dit artikel bedoelde vergunningen moeten vastleggen om te vermijden dat de vergunningen aan een beperkt aantal bedrijven of aan één enkel bedrijf worden verleend.

- 19 Volgens de verwijzende rechter is de afschaffing bij wet nr. 9/1991 van de totale maximumoppervlakte van 1 000 000 hectaren voor vergunningen die aan hetzelfde bedrijf mogen worden verleend, in strijd met de doelstelling van richtlijn 94/22 om de mededinging te bevorderen. Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door het feit dat de directiebesluiten van 22 maart 2011 en 15 juli 2015 het maximum van 10 000 km<sup>2</sup> per bedrijf in stand hebben gehouden.
- 20 In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet [richtlijn 94/22] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling als die welke hiervóór is beschreven, die enerzijds bepaalt dat een gebied met een bepaalde oppervlakte dat voor een bepaalde duur in concessie is gegeven – in casu een gebied van 750 vierkante kilometer dat voor zes jaar in concessie is gegeven – het meest in aanmerking komt voor een vergunning voor de exploratie van koolwaterstoffen, maar anderzijds toestaat dat dergelijke maxima worden overschreden doordat aan een en dezelfde vergunningaanvrager meerdere samenhangende exploratievergunningen worden verleend, mits voor elke vergunning een afzonderlijke administratieve procedure wordt doorlopen?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

#### ***Ontvankelijkheid***

- 21 De Italiaanse regering voert in haar schriftelijke opmerkingen aan dat deze vraag niet-ontvankelijk is.
- 22 Zij stelt ten eerste dat het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil gaat over de rechtmatigheid van handelingen die de milieueffectbeoordeling van de projecten in het hoofdgeding betreffen, welke beoordeling berust op de toepassing van de milieuregels, terwijl de prejudiciële vraag gaat over de uitlegging van richtlijn 94/22. Ten tweede heeft de regio Apulië geen rechtstreeks en actueel belang: de vergunningsaanvragen in het hoofdgeding zien op aan de kust grenzende gebieden die deel uitmaken van de territoriale zee en dus onder de exclusieve bevoegdheid van de Staat vallen. Ten derde zijn de vergunningen nog niet verleend, aangezien de toekenning daarvan – net als van iedere andere exploratievergunning – is opgeschort zolang geen algemeen planningsinstrument voor de mijnbouwactiviteiten op het nationale grondgebied is goedgekeurd.
- 23 Er moet aan worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak, in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 15 juli 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).



- 24 Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 15 juli 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20*, EU:C:2021:602, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 In casu brengt de omstandigheid dat de prejudiciële vraag ziet op de uitlegging van richtlijn 94/22 terwijl het hoofdgeding beroepen tegen de bestreden besluiten betreft, die zijn vastgesteld op grond van de nationale regeling die artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn omzet, niet met zich dat die vraag niet-ontvankelijk is.
- 26 De verwijzende rechter heeft immers aangegeven dat deze besluiten er zijn gekomen in het kader van de procedure voor de aanvraag van vergunningen voor koolwaterstoffenexploratie, die wordt geregeld door de nationale bepalingen ter omzetting richtlijn 94/22. In het Italiaanse recht is de milieubeoordelingsprocedure die wordt toegepast krachtens de nationale regeling ter omzetting van de MEB-richtlijn een integrerend deel van de procedure voor de verlening van dergelijke vergunningen. Deze twee procedures sluiten elkaar dus niet uit, maar zijn integendeel complementair.
- 27 De verwijzende rechter heeft er ook op gewezen dat de uitkomst van het bij hem aanhangige geding afhangt van het antwoord dat het Hof op de prejudiciële vraag zal geven. Hij benadrukt dat indien het Hof antwoordt in de zin dat richtlijn 94/22 zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding, de in de exploratievergunningaanvragen bedoelde projecten – voor een totale oppervlakte van meer dan 750 km<sup>2</sup> – niet kunnen worden toegestaan en de bestreden besluiten, die zijn genomen in het kader van de milieueffectbeoordelingsprocedure, nietig moeten worden verklaard.
- 28 Wat het argument van de Italiaanse regering betreft dat uitsluitend de Italiaanse Staat bevoegd is voor exploratie- en productieactiviteiten in de territoriale zee en dat de regio Apulië er dus geen belang bij heeft de rechtmatigheid van de bestreden besluiten te betwisten, moet worden opgemerkt dat dit de kwestie van het belang bij een procedure voor de Italiaanse rechterlijke instanties betreft, die irrelevant is voor de ontvankelijkheid van de gestelde vraag (zie in die zin arrest van 15 oktober 2009, *Acoset, C-196/08*, EU:C:2009:628, punten 33 en 34).
- 29 Evenzo dient de verwijzende rechter na te gaan wat de eventuele gevolgen voor het hoofdgeding zijn van de vermeende opschorting van alle lopende procedures voor de verlening van nieuwe exploratievergunningen. Voorts moet, zoals de advocaat-generaal in punt 27 van zijn conclusie heeft opgemerkt, worden vastgesteld dat zolang dat geding aanhangig is, de prejudiciële vraag niet hypothetisch van aard is.
- 30 Deze vraag is dus ontvankelijk.

### *Ten gronde*

- 31 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 94/22 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die voorziet in een maximumoppervlakte voor het gebied waarop een vergunning voor de exploratie van

koolwaterstoffen betrekking kan hebben, maar die niet verbiedt dat aan een en hetzelfde bedrijf meerdere vergunningen voor aangrenzende gebieden worden verleend die samen een grotere oppervlakte hebben.

- 32 Hij vraagt zich in het bijzonder af of de lidstaten een optimale oppervlakte moeten vaststellen voor de gebieden waarvoor exploratievergunningen worden verleend, en een optimale duur voor deze vergunningen moeten bepalen, om te vermijden dat de vergunningen in handen van slechts één of enkele bedrijven terechtkomen.
- 33 De regio Apulië onderstreept in dit verband dat hetzelfde bedrijf, namelijk Global Petroleum, nagenoeg gelijktijdig vier exploratievergunningsaanvragen voor aangrenzende gebieden heeft ingediend. Indien een bedrijf op een dergelijke wijze aanvragen kan indienen, kan een vergunning voor wat in werkelijkheid een en hetzelfde exploratieproject is, worden opgesplitst, waardoor de Uniewetgeving wordt omzeild en schadelijke gevolgen voor niet alleen de concurrentie maar ook – gelet op de gehanteerde exploratietechnieken – het milieu ontstaan.
- 34 Er moet meteen aan worden herinnerd dat richtlijn 94/22 er met name toe strekt, zoals in de zevende overweging ervan staat te lezen, gemeenschappelijke regels vast te stellen die waarborgen dat de procedures voor het verlenen van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen toegankelijk zijn voor alle subjecten die daarvoor over de nodige capaciteiten beschikken en dat de verlening van de vergunningen geschiedt op basis van objectieve en bekendgemaakte criteria. Zoals de advocaat-generaal in de punten 51 en 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, maken de in richtlijn 94/22 neergelegde regels deel uit van het aanbestedingsrecht.
- 35 Wat in de eerste plaats de omvang betreft van de geografische gebieden waarvoor op grond van richtlijn 94/22 vergunningen voor de exploratie van koolwaterstoffen worden verleend, blijkt uit de vierde overweging van deze richtlijn dat „de lidstaten soevereiniteit en soevereine rechten over de koolwaterstoffenvoorraden op hun grondgebied hebben”. Aldus bepaalt artikel 2, lid 1, ervan dat „[d]e lidstaten [...] het recht [behouden] te bepalen welke gebieden binnen hun grondgebied opengesteld worden voor prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen”.
- 36 Zoals de advocaat-generaal in punt 43 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bepaalt artikel 4, onder a), van deze richtlijn in dit verband dat wanneer de afbakening van elk van de geografische gebieden geen gevolg is van een voorafgaande geometrische verdeling van het grondgebied, de oppervlakte daarvan zodanig moet worden bepaald „dat de uitoefening van de activiteiten uit technisch en economisch oogpunt op zo goed mogelijke wijze kan plaatsvinden”.
- 37 Verder staat in artikel 4, onder c), van richtlijn 94/22 dat de subjecten de exclusieve rechten in het geografische gebied waarvoor zij een vergunning hebben gekregen, niet langer mogen behouden dan nodig is voor de goede uitvoering van de onder de vergunning vallende activiteiten. Zoals in de negende overweging van deze richtlijn wordt aangegeven, moeten met name de omvang van de gebieden waarvoor een vergunning is verstrekt en de duur van de vergunningen beperkt zijn zodat wordt vermeden dat aan één subject een alleenrecht wordt verleend voor gebieden die efficiënter kunnen worden geprospecteerd, geëxploreerd en in productie kunnen worden gebracht door verscheidene subjecten.

- 38 Uit het voorgaande volgt dat richtlijn 94/22 zich niet verzet tegen een nationale regeling die de omvang van het geografische gebied en de duur waarvoor een vergunning kan worden verleend afbakt, mits op die manier wordt gegarandeerd dat de activiteiten uit technisch en economisch oogpunt op de best mogelijke wijze kunnen worden uitgeoefend.
- 39 Wat in de tweede plaats het aantal vergunningen betreft dat één subject kan aanvragen of bezitten, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 1 van richtlijn 94/22 een vergunning een exclusief recht geeft op de prospectie, de exploratie of de productie van koolwaterstoffen in een geografisch gebied voor een bepaalde duur.
- 40 Verder blijkt uit de zesde overweging van richtlijn 94/22 dat de lidstaten een niet-discriminerende toegang moeten waarborgen tot activiteiten op het gebied van prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen, om een grotere concurrentie in deze sector te bevorderen en op die manier de best mogelijke methoden voor deze activiteiten te bevorderen en bij te dragen tot de integratie van de interne energiemarkt.
- 41 Evenzo moeten de lidstaten volgens artikel 2, lid 2, van deze richtlijn waarborgen dat er tussen de betrokken economische subjecten geen discriminatie plaatsvindt ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van die activiteiten (arrest van 7 november 2019, *Eni en Shell Italia E & P*, C-364/18 en C-365/18, EU:C:2019:938, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 94/22 moeten de lidstaten de nodige bepalingen vaststellen om ervoor te zorgen dat de vergunningen worden verleend volgens een transparante procedure waarbij alle belangstellende subjecten een aanvraag kunnen indienen om onder identieke voorwaarden toegang tot die activiteiten en de uitoefening ervan te hebben.
- 43 Bij wijze van uitzondering op deze regel bepaalt artikel 3, lid 4, ervan met betrekking tot aangrenzende gebieden dat de lidstaten die procedure niet hoeven te volgen „indien en voor zover er geologische redenen of redenen in verband met de productie zijn om de vergunning voor een gebied aan de houder van een vergunning voor een aangrenzend gebied toe te kennen”. Zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt hieruit dat aan één enkel bedrijf meerdere vergunningen voor aangrenzende gebieden kunnen worden verleend.
- 44 Bovendien moet, aangaande de vraag of volgens richtlijn 94/22 een bedrijf slechts in één gebied activiteiten van prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen mag uitoefenen, worden vastgesteld dat deze richtlijn geen enkele limiet stelt aan het aantal vergunningen dat mag worden verleend en/of het aantal subjecten waaraan vergunningen mogen worden toegekend.
- 45 De lidstaat moet er niettemin voor zorgen dat elke exploratievergunningsaanvraag wordt behandeld volgens de procedures en de vereisten van artikel 3 van richtlijn 94/22, onverminderd de uitzondering in lid 4 van dit artikel, en dat daarbij de beginselen van transparantie en non-discriminatie worden geëerbiedigd. Deze beginselen zijn namelijk van bijzonder belang om de doelstelling van de aanbestedingsregels te bereiken, namelijk aan alle belangstellende subjecten gelijke toegang tot de markt verlenen, zoals de advocaat-generaal in punt 51 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 46 Er moet derhalve voor worden gezorgd dat de afbakening van de geografische gebieden en de procedureregels voor het verlenen van vergunningen voor de prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen transparantie en niet discriminerende toegang tot deze activiteiten en de uitoefening ervan kunnen garanderen onder voorwaarden die een grotere concurrentie in deze

sector bevorderen, en dat aldus een optimale prospectie, exploratie en productie van de hulpbronnen in de lidstaten wordt bevorderd en wordt bijgedragen tot de integratie van de interne energiemarkt.

- 47 In casu zij erop gewezen dat waar de Italiaanse regeling bepaalt dat de oppervlakte van het gebied waarop de vergunning voor de exploratie van koolwaterstoffen betrekking heeft, de rationele ontwikkeling van het programma voor exploratie mogelijk moet maken en niet groter mag zijn dan 750 km<sup>2</sup>, deze omvang moet worden geacht te kunnen garanderen dat de uitoefening van de activiteiten uit technisch en economisch oogpunt op zo goed mogelijke wijze kan plaatsvinden, zoals artikel 4, onder a), van richtlijn 94/22 vereist.
- 48 Waar de regeling van deze lidstaat toestaat dat een en hetzelfde bedrijf meerdere vergunningen aanvraagt en daar geen maximumaantal op zet, moet er evenwel voor worden gezorgd dat de oppervlakte van al deze vergunde gebieden samen ook kan garanderen dat de activiteiten uit technisch en economisch oogpunt op zo goed mogelijke wijze kunnen worden uitgeoefend, en geen gevaar kan vormen voor de in punt 46 van dit arrest aangehaalde doelstellingen van richtlijn 94/22, gezien de exclusieve rechten die aan die vergunningen verbonden zijn.
- 49 Daar moet nog aan worden toegevoegd dat de bestreden besluiten, zoals in punt 27 van dit arrest is opgemerkt, zijn vastgesteld in het kader van de procedure voor de milieueffectbeoordeling van de in de exploratievergunningaanvragen bedoelde projecten. In dit verband blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de afbakening, in de zin van artikel 6, lid 2, van wet nr. 9/1991, van de geografische gebieden voor prospectie, exploratie en productie zowel ziet op de procedure voor de verlening van een exploratievergunning als op de milieueffectbeoordelingsprocedure voor de betrokken projecten, en dat de administratieve procedure in het hoofdgeding met name belangen van milieubescherming dient.
- 50 De verwijzende rechter heeft in dit verband gepreciseerd dat de techniek die Global Petroleum gebruikt om koolwaterstoffen te exploreren – namelijk via een hogedruk-persluchtgenerator („air gun”) seismische golven opwekken die de zeebodem raken – schadelijk kon zijn voor de mariene fauna en dat daarom volgens de MEB-richtlijn een milieueffectbeoordeling voor die projecten moest worden verricht.
- 51 Hoewel de prejudiciële vraag de uitlegging van richtlijn 94/22 betreft, moet bijgevolg, om de verwijzende rechter een volledig antwoord te kunnen geven, ook worden nagegaan of het met de vereisten van de MEB-richtlijn strookt dat aan een en hetzelfde bedrijf verschillende vergunningen voor aangrenzende gebieden kunnen worden verleend die samen een grotere oppervlakte hebben dan die welke volgens de nationale wetgever de rationele ontwikkeling van het programma voor exploratie mogelijk maakt.
- 52 In dit verband zij eraan herinnerd dat het overeenkomstig de rechtspraak van het Hof over richtlijn 94/22 noodzakelijk kan blijken om de cumulatieve gevolgen van projecten als die in het hoofdgeding in aanmerking te nemen om te vermijden dat de Unieregeling wordt gefrustreerd door een opsplitsing van projecten die samen beschouwd een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben (zie in die zin arresten van 21 maart 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 14 januari 2016, Commissie/Bulgarije, C-141/14, EU:C:2016:8, punt 95).

- 53 Zoals de Europese Commissie heeft aangegeven, is het in casu de taak van de bevoegde nationale autoriteiten om rekening te houden met alle milieugevolgen die worden teweeggebracht door de omvang van de gebieden waarvoor vergunningen voor koolwaterstoffenexploratie worden verleend, en door de duur van deze vergunningen.
- 54 Derhalve moet worden geoordeeld dat waar de Italiaanse regeling toestaat dat een en hetzelfde bedrijf meerdere vergunningen voor de exploratie van koolwaterstoffen aanvraagt en daar geen maximumaantal op zet, in het kader van de krachtens artikel 4, leden 2 en 3, van de MEB-richtlijn te verrichten milieueffectbeoordeling ook moet worden gekeken naar de cumulatieve effecten van projecten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben.
- 55 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat richtlijn 94/22 en artikel 4, leden 2 en 3, van de MEB-richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die voorziet in een maximumoppervlakte voor het gebied waarop een vergunning voor de exploratie van koolwaterstoffen betrekking kan hebben, maar die niet uitdrukkelijk verbiedt dat aan een en hetzelfde bedrijf meerdere vergunningen voor aangrenzende gebieden worden verleend die samen een grotere oppervlakte hebben, op voorwaarde dat kan worden gegarandeerd dat de betrokken exploratieactiviteit uit technisch en economisch oogpunt op zo goed mogelijke wijze kan worden uitgeoefend en dat de doelstellingen van richtlijn 94/22 worden verwezenlijkt. In het kader van de milieueffectbeoordeling moet ook worden gekeken naar de cumulatieve effecten van de projecten die dat bedrijf in zijn vergunningsaanvragen voor de exploratie van koolwaterstoffen uiteenzet en die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben.

## **Kosten**

- 56 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**Richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruikmaken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die voorziet in een maximumoppervlakte voor het gebied waarop een vergunning voor de exploratie van koolwaterstoffen betrekking kan hebben, maar die niet uitdrukkelijk verbiedt dat aan één bedrijf meerdere vergunningen voor aangrenzende gebieden worden verleend die samen een grotere oppervlakte hebben, op voorwaarde dat kan worden gegarandeerd dat de betrokken exploratieactiviteit uit technisch en economisch oogpunt op zo goed mogelijke wijze kan worden uitgeoefend en dat de doelstellingen van richtlijn 94/22 worden verwezenlijkt. In het kader van de milieueffectbeoordeling moet ook worden gekeken naar de cumulatieve effecten van de projecten die dat bedrijf in zijn vergunningsaanvragen voor de exploratie van koolwaterstoffen uiteenzet en die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben.**

ondertekeningen