

**Asia C-110/20**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

27.2.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Consiglio di Stato (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

23.1.2020

**Valittaja:**

Regione Puglia

**Vastapuolet:**

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
ym.

---

**Pääasian kohde**

Kumoamiskanne, joka koskee neljää TAR Lazion (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) antamaa tuomiota, joilla vahvistettiin neljän sellaisen ministeriön määräyksen laillisuus, joissa todettiin ympäristövaatimusten mukaisiksi neljä seismistä tutkimusta koskevaa hanketta, jotka eräs hiilivetyjen etsintää harjoittava yritys on esittänyt toteutettavaksi vierekkäisillä merialueilla.

**Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeusperusta**

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

## Ennakkoratkaisukysymys

Onko 30.5.1994 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 94/22/EY tulkittava siten, että se on esteenä kuvatun kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa yhtäältä todetaan tietyn kokoinen alue parhaaksi sellaisen hiilivetyjen etsintään tarkoitetun luvan myöntämiseksi, joka annetaan tietyn pituiseksi ajaksi – käsiteltävässä asiassa lupa on annettu 750 neliökilometrin suuruiselle alueelle kuudeksi vuodeksi –, ja toisaalta mahdollistetaan kyseisten rajoitusten ylittäminen siten, että yhdelle ja samalle toimijalle myönnetään useita etsintälupia vierekkäin sijaitseville alueille, edellyttäen, että luvat on myönnetty erillisissä hallintomenettelyissä?

## Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytyksistä 30.5.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/22/EY: johdanto-osan viides, kuudes ja kahdeksas perustelukappale sekä 3 artiklan 2 kohta ja 4 artikla.

## Tärkeimmät kansallisen oikeuden säännökset, joihin viitataan

Hiilivetyjen etsintään tarkoitetuista luvista 9.1.1991 annetun lain nro 9 6 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.1996 annetulla asetuksella nro 625, jolla saatettiin direktiivi 94/22/EY osaksi kansallista lainsäädäntöä, säädetään seuraavaa:

”1. Etsintälupa myönnetään määräyksellä, jonka teollisuus-, kaupp- ja käsiteollisuusministeri [Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato] antaa kuultuaan hiilivedyistä ja geotermiikasta vastaavaa teknistä komiteaa [Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia] sekä sitä hallintoaluetta tai Trenton tai Bolzanon autonomista maakuntaa, jonka aluetta hanke koskee, yhdessä ympäristöministerin [Ministro dell’ambiente] ja kauppalaivastoministerin [Ministro della marina mercantile], niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa, kanssa

2. Etsintäluvan kohteena olevan alueen on oltava sellainen, että se mahdollistaa etsintäohjelman järkevän toteuttamisen, koon kuitenkin ylittämättä 750:tä neliökilometriä; luvan kohteena oleva alue voi muodostua useista vierekkäisistä maa- ja merialueista.

3. Teollisuus-, kaupp- ja käsiteollisuusministeri [Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato] voi olla antamatta etsintälupaa, jos se katsoo, että lupahakemuksen kohteena oleva alue ei ole riittävän suuri tai ominaisuuksiltaan soveltuva etsinnän parhaan toteuttamisen kannalta, jos kyseistä aluetta ei ole mahdollista yhdistää sen naapurialueiden kanssa.

Lupa on voimassa kuusi vuotta.

5. Luvanhaltijalla, joka on täyttänyt luvasta johtuvat velvollisuudet, on oikeus luvan voimassaoloajan pidentämiseen kahdella peräkkäisellä kolmen vuoden jaksolla.

6. Luvanhaltijalle voidaan myöntää vielä yksi voimassaoloajan pidennys, jos – työt ovat edelleen kesken – – eikä se johdu luvanhaltijan toimimattomuudesta, laiminlyönnistä tai huolimattomuudesta. – –.”

Ministeriön asianomaisen pääosaston 22.3.2011 antaman määräyksen 9 §:n 1 momentissa ja ministeriön asianomaisen pääosaston 15.7.2015 antaman määräyksen 14 §:n 1 momentissa, joka on identtinen ensin mainitun kanssa, säädetään seuraavaa:

”Yhdelle ja samalle toimijalle voidaan myöntää joko suoraan taikka toimijoiden, joiden määräysvallassa se on tai joihin sillä on määräysvalta, tai samaan konserniin kuuluvien toimijoiden kautta useita etsintälupia tai etsimisvaiheeseen liittyviä yhtenäiskonsessioita edellyttäen, että niiden kohteena oleva ala on yhteensä korkeintaan 10 000 neliökilometriä.”

#### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Australialainen yhtiö Global Petroleum Ltd, joka harjoittaa kansainvälistä offshore-toimintaa hiilivetyjen alalla, jätti 27.8.2013 Ministero per lo Sviluppo economicolle (taloudellisen kehityksen ministeriö) neljä hakemusta saadakseen luvat hiilivedyn etsintään neljällä Apulian rannikolla sijaitsevalla vierekkäisellä alueella, joista kunkin pinta-ala oli hieman alle 750 neliökilometriä.
- 2 Lupamenettelyyn sovellettiin tosiseikkojen tapahtuma-ajankohtana 22.3.2011 annettua ministeriön asianomaisen pääosaston määräystä ja myöhemmin 15.7.2015 annettua ministeriön asianomaisen pääosaston määräystä, joissa molemmissa määrättiin, että hakemuksen julkaisemisen ja muiden kiinnostuneiden tahojen mahdollisesti jättämien hakemusten käsittelyn päättymisen jälkeen asianomaisen oli omatoimisesti esitettävä hakemus hankettaan koskevan myönteisen ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) tekemiseksi.
- 3 Global Petroleum esitti 30.5.2014 Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Marelle (ympäristö- ja luonnonsuojeluministeriö, jäljempänä MATTM) neljä hakemusta, jotta kyseinen ministeriö antaisi tarvittavat lausunnot ns. puhallustekniikalla (”air gun”) toteutettavien maanalaisten 2D- ja mahdollisesti 3D-tyyppisten seismisten tutkimusten toteamiseksi ympäristövaatimusten mukaisiksi 3.4.2006 annetun asetuksen nro 152 22 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettulla tavalla.

Kyseisessä tekniikassa tuotetaan suurpaineekompressorin ("air gun") avulla seismisiä aaltoja, jotka osuvat merenpohjaan; paluukaikua analysoimalla on mahdollista rekonstruoida merenpohjan kallioperän rakenne ja siten paikallistaa mahdolliset kaupallisesti hyödynnettävissä olevat hiilivetyvarannot. Jos tällaista toimintaa ei säännellä mitenkään, se voi vahingoittaa meren elämistää, joten ympäristövaikutusten arviointi on tarpeen.

- 4 MATTM antoi yhdessä Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (kulttuuri- ja matkailuministeri) kanssa neljä erillistä määräystä, joissa todettiin kyseiset hankkeet ympäristövaatimusten mukaisiksi ja täsmennettiin, että asianomainen commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS (ympäristövaikutusten arvioinnista sekä strategisesta ympäristöarvioinnista vastaava tekninen komissio) oli arvioinut myös hankkeiden kumulatiivisen vaikutuksen.
- 5 Regione Puglia (Puglian alue), jota oli pyydetty osallistumaan menettelyyn, riitautti kyseiset määräykset nostamalla niistä toimivaltaisessa Tribunale amministrativa regionale (alueellinen hallintotuomioistuin, jäljempänä TAR) erilliset kanteet, jotka koskivat lain nro 9/1991 6 §:n 2 momentin rikkomista, koska Regione Puglian tulkinnan mukaan 750 neliökilometrin yläraja koskee paitsi yhtä ainoaa lupaa myös yhtä yksittäistä toimijaa, joten yhden yksittäisen toimijan ei olisi sen mielestä pitänyt saada lupia alueille, joiden yhteenlaskettu pinta-ala ylittää mainitun ylärajan.
- 6 Toimivaltainen TAR hylkäsi kaikissa edellä mainituissa oikeudenkäynnissä väitteen, joka koski kyseisen kiellon kiertämistä. Sen mukaan lain nro 9/1991 tarkoituksena ei ole suojella ympäristöä (koska ympäristöä suojellaan muilla säädöksillä), vaan edistää hiilivetyjen järkiperaista hyödyntämistä sekä kilpailua kyseisen alan toimijoiden välillä. Näin ollen se katsoo, että yksi yksittäinen toimija voi hyvin saada useampia etsintään oikeuttavia lupia tai konsessioita – myös vierekkäisille alueille – kunhan se esittää kunkin hakemuksen alle 750 neliökilometrin alueesta ja saa kaikki hyväksynyt erillisissä menettelyissä.
- 7 Regione Puglia valitti ensimmäisessä oikeusasteessa annetuista tuomioista Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia). Vastapuolina ovat kaikki kolme asianomaista ministeriötä sekä Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministerineuvoston puheenjohtajisto) ja Global Petroleum.

### **Valittajan keskeiset perustelut**

- 8 Valittajan mukaan nimenomaan mainittu tarve edistää kilpailua kyseisellä alalla edellyttää, että yhdelle yksittäiselle toimijalle myönnettävien lupien kohteena olevien alueiden enimmäiskoko rajataan 750 neliökilometriin, sillä muussa tapauksessa kyseinen toimija voisi paradoksaalisesti varata omaan toimintaansa kaikki hyödynnettävissä olevat merialueet.

### Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen perusteluista

- 9 Consiglio di Stato on epävarma TARin esittämästä tulkinnasta ja tiedusteleo unionin tuomioistuimelta, onko edellä mainittu kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva direktiivin 94/22/EY ja erityisesti sen 4 artiklan kanssa.
- 10 Consiglio di Staton kollegion (jäljempänä kollegio) mukaan direktiiviä 94/22/EY on periaatteessa tulkittava siten, että se edistää alan kilpailua (johdanto-osan [kuudes] perustelukappale). Sen mukaan direktiivin tavoitteena on edistää erityisesti ”markkinakilpailua” (concorrenza di mercato), joka perustuu keskenään kilpailevien toimijoiden mahdollisimman suureen määrään, ei pelkästään ”kilpailua markkinoista” (concorrenza per il mercato), jossa erilaisilla kilpailumekanismeilla valitaan taho, joka sitten hallitsee tiettyä markkinaa kattavasti muodollisten tai sisällöllisten monopoliehtojen perusteella (johdanto-osan kahdeksas perustelukappale), eli tarkoituksena on estää tehottomuus (4 artikla). Tietyn taloudellisen hyödykkeen jakaminen kilpailumekanismin avulla usealle kiinnostuneelle mahdollistaa kyllä kilpailun kyseisen hyödykkeen saamiseksi (3 artiklan 2 kohta), mutta tämä ei kerro mitään itse lopputuloksesta, sillä tuloksena voi yhtä lailla olla kilpailutilanne kuin monopoliasema, jos myönnetyn luvan kohteena oleva taloudellinen hyödyke on ainut saatavilla oleva tämäntyyppinen hyödyke.
- 11 Jos direktiiviä tulkitaan näin, lain nro 9/1991 6 §, jota muutettiin asetuksella nro 625/1996 edellä mainitun direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei olisi yhteensopiva kyseisen direktiivin kanssa.
- 12 Muutetussa 6 §:ssä nimittäin säädetään yläraja yhden ainoan etsintäluvan kohteena olevan alueen koolle sekä luvan voimassaoloajalle; siinä ei siis nimenomaisesti kielletä sitä – eli kollegion mielestä sallitaan se – että yhdelle ja samalle toimijalle myönnetään useita lupia, joiden kunkin kohteena on alue, joka vastaa säädettyä enimmäisalaa, kunhan jokainen lupa on myönnetty omassa hallinnollisessa menettelyssään, kuten käsiteltävässä asiassa.
- 13 Tätä tukee ennen kaikkea sanamuodon mukainen ja looginen tulkinta: lainsäädännön vaietessa asiasta se, mitä ei ole kielletty, on katsottava sallituksi.
- 14 Samalla tavalla voidaan vedota historialliseen ja systemaattiseen tulkintaan, sillä ennen direktiiviä 94/22/EY hiilivetyjä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä – laista nro 6/1957 alkaen lain nro 9/1991 6 §:n alkuperäiseen sanamuotoon saakka – on aina säädetty kahdesta erillisestä ylärajasta, joista ensimmäinen koskee yhden ainoan luvan kohteena olevaa enimmäiskokoa (ensin 50 000 hehtaaria, sitten 70 000 hehtaaria ja lopulta 100 000 hehtaaria) ja toinen yhdelle ainoalle toimijalle myönnettävien lupien kohteena olevaa yhteenlaskettua enimmäiskokoa (300 000 hehtaaria koko valtion alueella ja 150 000 hehtaaria yhden ja saman hallintoalueen sisällä aina miljoonaan hehtaariin asti sellaisen yhden yksittäisen toimijan osalta, joka ei kuulu Ente nazionale idrocarburi -yhtymään ja jolle on

myönnetty useita lupia; lupien myöntäminen vierekkäisille alueille on nimenomaisesti kielletty).

Kollegion mukaan on siten itsestään selvää, että koska uudessa lainsäädännössä ei enää viitata toimijakohtaisiin rajoituksiin, ne on haluttu poistaa siitä, minkä seurauksena direktiivissä 94/22/EY säädetty tavoite kilpailun varmistamisesta ei toteudu.

- 15 Tämä päätelmä ei muutu, vaikka otettaisiin huomioon 10 000 neliökilometrin toimijakohtainen yläraja, josta on säädetty 22.3.2011 ja 15.7.2015 annetuissa määräyksissä. Kyseinen yläraja vastaa nimittäin yli kolmetoistakertaisesti yhtä ainoaa enimmäiskokoa ja hankaloittaa siten kilpailutavoitetta kollegion edellä kuvaamalla tavalla.
- 16 Pääasian ratkaiseminen edellyttää tämän kysymyksen esittämistä unionin tuomioistuimelle. Jos nimittäin kollegion tulkinta on oikein ja lain nro 9/1991 muutetun 6 §:n todetaan olevan ristiriidassa direktiivin 94/22/EY kanssa siltä osin kuin siinä sallitaan usean etsintäluvan antaminen yhdelle ja samalle toimijalle alueelle, jonka yhteenlaskettu ala on suurempi kuin 750 neliökilometriä, olisivat sekä Global Petroleumille myönnettyt luvat, jotka on myönnetty ei-hyväksyttävillä hankkeilla, että riitautetut YVA-määräykset laittomia.