

**Kohtuasi C-110/20**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

27. veebruar 2020

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

23. jaanuar 2020

**Kaebaja:**

Regione Puglia

**Vastustajad:**

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare jt

**Põhikohtuasja ese**

Kaebused, millega paluti tühistada TAR Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) neli otsust, millega kinnitati, et neli ministri dekreeti, milles tunnistati keskkonnakaitsemeetmete vastavaks ühe ja sama süsivesinike uurimisega tegeleva ettevõtte esitatud neli seismilise uuringu projekti, mis viiakse läbi piirnevatel merealadel, on õiguspärased.

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

**Eelotsuse küsimus**

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiivi 94/22/EÜ tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused riigisisised õigusnormid, nagu on vaatluse all käesolevas kohtuasjas, mis ühest küljest tunnustavad määratletud

ajavahemikuks väljastatava süsivesinike uurimisloa andmise eesmärgil optimaalseks teatava laiusega ala – käesoleval juhul 750 ruutkilomeetri suuruse ala, kuueks aastaks – ja teisest küljest lubavad neid ülempiire ületada, tehes võimalikuks väljastada sama alaga piirnevate alade uuringuteks lisaalade, tingimusel, et need väljastati eraldiseisvate haldusmenetluste tulemusena?

### **Viidatud liidu õigusnormid**

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiiv 94/22/EÜ süsivesinike geoloogilise luure, uurimise ja tootmise lubade andmis- ning kasutamistingimuste kohta: põhjendused 5, 6 ja 8 ning artikkel 3 lõige 2 ja artikkel 4.

### **Viidatud riigisisised õigusnormid**

9. jaanuari 1991. aasta seaduse nr 9 süsivesinike uurimislubade kohta (legge di 9 gennaio 1991, n. 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi), mida on muudetud 25. novembri 1996. aasta seadusandliku dekreediga nr 625 (decreto legislativo di 25 novembre 1996, n. 625), millega võeti üle direktiiv 94/22/EÜ, artikkel 6:

„1. Uurimisluba antakse tööstus-, kaubandus- ja käsitöoministri dekreediga, olles konsulteerinud süsivesinike ja geotermaalenergia tehnilise komitee, asjaomase maakonna või Trento või Bolzano autonoomse provintsi, vastavalt nende pädevusele koostöös keskkonnaministeeriumi ja merekaubandusministeeriumiga [...].

2. Uurimisloa piirkond peab olema selline, et see võimaldaks uurimisprogrammi ratsionaalselt arendada, ega tohi igal juhul ületada 750 ruutkilomeetrit; uuritav piirkond võib hõlmata piirnevaid maismaa- ja merealaseid.

3. Tööstus-, kaubandus- ja käsitöoministril on juhul, kui ta leiab, et taotletav piirkond ei ole uurimise optimaalsuse seisukohast piisavalt suur ja ratsionaalse ülesehitusega, õigus keelduda uurimisloa andmisest seni, kuni seda piirkonda ei ole võimalik piirnevate aladega siduda.

4. Loa kestvus on kuus aastat.

5. Loa saanul on õigus luba pikendada kaks korda, mõlemal korral kolmeks aastaks, kui ta on täitnud sellest loast tulenevad kohustused.

6. Loa saanule võib anda täiendava pikenduse juhul, kui [...] tööd veel kestavad [...] põhjustel, mis ei tulene tema tegevusest, hooletusest või ebapädevusest [...].”

Majandusarengu ministeeriumi kivimi- ja energiaressursside peadirektoraadi peadirektori 22. märtsi 2011. aasta dekreet, artikkel 9 lõige 1, ja sellega sõna-sõnalt sama peadirektori 15. juuli 2015. aasta dekreeidi artikkel 14 lõige 1:

„Ühele ja samale isikule võib anda otse või emaettevõtetele, tütarettevõtetele või samasse kontserni kuuluvatele ettevõtetele üleandmise teel mitu uurimisluba või uurimisetapis ainuõiguste kontsessiooni, tingimusel, et kogupindala ei ületa 10 000 km<sup>2</sup>.”

### Faktiliste asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Global Petroleum Ltd – ülemaailmselt *off shore*-süsivesinike sektoris tegutsev Austraalia äriühing – esitas 27. augustil 2013 Ministero per lo Sviluppo economicole (majandusarengu ministeerium, Itaalia) neli uurimistaotlust sama arvu uurimislubade saamiseks üksteisega piirnevatel aladel, mis asuvad Apuulia rannikul ning millest igaühe pindala on natuke vähem kui 750 ruutkilomeetrit.
- 2 Loa väljastamise menetlust reguleeris asjaolude toimumise ajal peadirektori 22. märtsi 2011. aasta dekreet, seejärel peadirektori 15. juuli 2015. aasta dekreet, mis mõlemad nägid ette, et pärast taotluse avaldamist ja teiste taotlejate küsimuste analüüsimise etappi peab asjaomane isik esitama iseseisvalt avalduse, et saada oma projektile positiivne keskkonnamõju hinnang (KMH).
- 3 Global Petroleum esitas 30. mail 2014 keskkonna- ja territooriumi- ning merekaitseministeeriumile (Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, edaspidi „MATTM”) neli avaldust, et saada vajalikud keskkonnakaitseõuetele vastavuse otsused 3. aprilli 2006 seadusandliku dekreeidi nr 152 (decreto legislativo di 3 aprile 2006, n. 152) artikli 22 ja järgnevate sätete mõttes, mis puudutavad kahetasandilisi ning võimaluse korral kolmetasandilisi seismilisi uuringuid, mida teostatakse asjaomastel aladel nn *air gun*-meetodil.  
  
Kõnealuse meetodi puhul kasutatakse kõrgsurvel suruõhu generaatorit, mida nimetatakse *air gun*-iks, et tekitada seismilisi laineid, mis tabavad merepõhja; akustilist kaja analüüsid on võimalik välja selgitada merepõhja moodustavate kivimite omadused ning teha kindlaks majanduslikult kasutatavate süsivesinike kogused. See tegevus võib olla juhul, kui selle üle kontroll puudub, kahjulik mereelustikule, mistõttu on vajalik keskkonnamõju hindamine.
- 4 MATTM kinnitas koostöös Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo’ga (kultuuri- ja turismiministeerium) nelja eraldiseisva dekreediga projektide keskkonnakaitseõuetele vastavuse, täpsustades, et vastav tehniline keskkonnamõju hindamise ja strateegilise keskkonnamõju hindamise komitee oli hinnanud ka nende kumulatiivset mõju.
- 5 Apuulia maakond – haldusüksus, mis kutsuti menetluses osalema – vaidlustas need dekreedid eraldiseisvate kaebustega kohtualluvust omavas halduskohtus põhjendusel, et need rikkusid seaduse 9/1991 artikli 6 lõiget 2; Apuulia maakond

tõlgendas 750 ruutkilomeetri suurust ülempiiri sellisena, et see ei kehti mitte ainult üksikule loale, vaid ka üksikule äriühingule, mistõttu – tema arvates – ei oleks viimane tohtinud saada lube, mis vastasid suurema kogupindalaga piirkonnale.

- 6 TAR (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) välistas kõigis menetlustes keelu väidetava rikkumise. Seaduse 9/1991 eesmärk ei ole mitte keskkonna kaitsmine (mida reguleerivad muud õigusaktid), vaid süsivesinike varude ratsionaalse kasutamise ning seega selle valdkonna tööstuste vahelise konkurentsi soodustamine. Järelikult võib üks äriühing saada mitu luba – ka piirnevate alade kohta – tingimusel, et ta esitab iga taotluse väiksema kui 750 ruutkilomeetri suuruse piirkonna kohta ning et ta saab iga loa eraldiseisva menetluse tulemusel.
- 7 Apulia maakond esitas nende esimese astme kohtuotsuste peale Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) sama arvu apellatsioonkaebuseid. Kõik kolm asjassepuutuvat ministeeriumi, Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministrite nõukogu esimees, Itaalia) ja Global Petroleum astusid menetlusse.

#### **Põhikohtuasja kaebaja peamised argumendid**

- 8 Kaebaja väitel tuleneb ühele ettevõttele antud lubadele kehtestatud maksimumpindala piirang 750 ruutkilomeetrit just viidatud vajadusest soodustada kõnealuses valdkonnas konkurentsi – vastasel korral võiks see ettevõtte paradoksaalsel kombel oma tegevusega hõivata kogu kasutatava mere.

#### **Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade**

- 9 Consiglio di Stato kahtleb TAR-i (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) antud tõlgenduses ning tõstatab Euroopa Kohtu ees küsimuse, kas riigisisene õigus on kooskõlas direktiiviga 94/22/EÜ, eelkõige selle artikliga 4.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kolleegium toob välja, et tema hinnangul tuleb direktiivi 94/22/EÜ põhimõtteliselt tõlgendada nii, et see soodustab kõnealuses valdkonnas konkurentsi (põhjendus 5). Eelkõige tähendab see „turukonkurentsi” soodustamist, mis põhineb üksteisega konkureeriva suurema arvu ettevõtete paralleelsel kohalolul, ning mitte lihtsalt „turul konkureerimist”, mille puhul konkurentsimehhanismidega valitakse, kes konkreetset turgu laiemas mõttes seadusliku või tegeliku monopoli tingimustes valitsema hakkab (põhjendus 8), mille eesmärgiks on vältida ebatõhusaid olukordi (artikkel 4). Konkurentsimehhanismiga teatava majandusliku hüve jaotamine mitme huvitatud üksuse vahel tagab küll selle, et selle pärast konkureeritakse (artikkel 3 lõige 2), kuid ei ütle midagi lõpptulemuse kohta, mis võib olla omakorda konkurent, kuid ka monopol, tingimusel, et jaotamise esemeks olev majanduslik hüve on selletaoliste hulgas ainus, mis on saadaval.

- 11 Kõnealuse direktiivi rakendamine riigisisises õiguskorras seaduse 9/1991 artikli 6 muudatusega, mis tehti seadusandliku dekreediga 625/1996, ei ole läbi viidud kooskõlas direktiivi sellise tõlgendusega.
- 12 Muudetud artiklis 6 sätestatakse nimelt üksiku uurimisloa andmisele lisaks ajalisele piirile ka pindala ülempiir; sellega ei keelata aga sõnaselgelt – ning eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates seega lubatakse – anda samale isikule mitu luba, millest igaüks on väljastatud maa-ala kohta, mis vastab maksimaalselt lubatule, tingimusel, et see on, nagu põhikohtuasjas, sama arvu haldusmenetluste tulemus.
- 13 Selles osas eksisteerib eelkõige sõna-sõnaline ja loogiline põhjendus: vastava sätte puudumisel tuleb seda, mis pole keelatud, pidada lubatuks.
- 14 Samas osas eksisteerib ka ajaloolis-süsteemiline põhjendus, kuna direktiivile 94/22/EÜ eelnevas süsivesinike valdkonna riigisisises õiguses, alates seadusest nr 6/1957 (legge n. 6/1957) kuni seaduse 9/1991 artikli 6 algtekstini, sätestati kaks eraldi ülempiiri, millest esimene puudutas üksiku loa maksimumpindala (algselt 50 000 hektarit, siis 70 000 hektarit, lõpuks 100 000 hektarit) ning teine ühele isikule antavate lubade maksimaalset kogupindala (alates 300 000 hektarist kogu riigi territooriumil ja 150 000 hektarist sama maakonna piires kuni miljoni hektarini juhul, kui ühele isikule, kes ei ole Ente nazionale idrocarburi (süsivesinike riiklik aktsiaselts), väljastatakse mitu luba; load piirnevate alade kohta olid sõna-sõnaliselt keelatud).

Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on seetõttu üheselt mõistetav, et seda, et uuest regulatsioonist on välja jäetud ühe ettevõtte kohta kehtivad piirangud, tuleb mõista nii, et need on kaotatud, mille lõpptulemuseks on konkurentsi eesmärgiga – mida direktiiviga 94/22/EÜ soovitatakse saavutada – vastupidine olukord.

- 15 Selline järeldus ei muutuks ka oluliselt, võttes arvesse ühe ettevõtte kohta kehtestatud 10 000 ruutkilomeetri suurust ülempiiri, mis on sätestatud peadirektori 22. märtsi 2011 ja 15. juuli 2015 dekreediga. Kõnealune ülempiir võrdub rohkem kui 13-kordse üksiku maksimumpindalaga ning kahjustab seega igal juhul konkurentsi eesmärki eelotsusetaotluse kohtu sõnastatud tähenduses.
- 16 Esitatud küsimus on põhikohtuasjas otsuse tegemiseks asjassepuutuv. Nimelt, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõlgendus oleks õige ja leitakse, et artikkel 6, mida on muudetud seadusega 9/1991, on direktiiviga 94/22/EÜ vastuolus osas, mis lubab anda ühele ja samale ettevõttele mitu uurimisluba piirkonna kohta, mille kogupindala on rohkem kui 750 ruutkilomeetrit, siis oleksid Global Petroleumile väljastatud load õigusvastased, sest need viitaksid lubamatutele projektidele ja vaidlustatud keskkonnamõju hindamise dekreetidele.