



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä tammikuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Energia – Direktiivi 94/22/EY – Hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytykset – Hiilivetyjen etsintää koskeva lupa tietyllä maantieteellisellä alueella määräytyksi ajaksi – Vierekkäiset alueet – Usean luvan antaminen samalle toimijalle – Direktiivi 2011/92/EU – 4 artiklan 2 ja 3 kohta – Ympäristövaikutusten arviointi

Asiassa C-110/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 23.1.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.2.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Regione Puglia

vastaa

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 ja

Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Global Petroleum Ltd,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb ja A. Kumin,

julkisasiamies: G. Hogan,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Regione Puglia, edustajanaan F. Amato ja A. Bucci, avvocati,
- Global Petroleum Ltd, edustajanaan E. Turco, avvocato,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Aiello, avvocato dello Stato,
- Kyproksen hallitus, asiamiehinään D. Kalli ja N. Ioannou,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara, M. Noll-Ehlers ja B. De Meester,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.6.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytyksistä 30.5.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/22/EY (EYVL 1994, L 164, s. 3) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Regione Puglia (Apulian hallintoalue, Italia) ja toisaalta ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Italian ympäristö- ja luonnonsuojeluministeriö, jäljempänä ympäristöministeriö), ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Italian kulttuuriperintö-, kulttuuri- ja matkailuministeriö), ministero dello Sviluppo economico (Italian talouskehitysministeriö), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italian valtioneuvoston kanslia) ja Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale (Italian ympäristövaikutusten arvioinnista vastaava tekninen komissio) ja joka koskee Global Petroleum Ltd:n jättämiä hakemuksia, joilla se haki etsintälupia Apulian rannikolla sijaitseville vierekkäisille merialueille.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 94/22

- 3 Direktiivin 94/22 johdanto-osan neljännessä, kuudennessa, seitsemännessä ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”jäsenvaltiot ovat täysivaltaisia alueellaan sijaitsevien hiilivetyvarojen osalta ja niillä on täysivaltaiset oikeudet niihin,

--

olisi varmistettava syrjimätön osallistuminen hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimiin ja niiden toteuttamiseen sellaisin edellytyksin, jotka edistävät alan kilpailua ja samalla parhaiden mahdollisten menetelmien käyttämistä jäsenvaltioiden hiilivetyvarojen etsimisessä, hyödyntämisessä ja tuotannossa sekä vahvistavat yhdentymistä energia-alan sisämarkkinoilla,

tätä varten on tarpeen ottaa käyttöön yhteiset säännöt sen varmistamiseksi, että hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon sovellettavat lupamenettelyt ovat avoimia kaikille yrityksille, joilla on tarvittavaa kapasiteettia; luvat on annettava puolueettomien ja julkaistujen arviointiperusteiden mukaisesti; kaikkien menettelyyn osallistuvien yritysten on lisäksi ennalta tiedettävä luvan antamisen edellytykset,

--

luvan kattama alue ja luvan voimassaoloaika on rajoitettava sellaiseksi, että yksi yritys ei voi varata itselleen yksinoikeutta alueeseen, jolla useampi yritys suorittaisi etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimet tehokkaammin,

--”

- 4 Direktiivin 94/22 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

- 3) ’luvalla’ lakia, asetusta, hallinnollista määräystä tai sopimukseen perustuvaa määräystä taikka näihin perustuvaa säädöstä, joilla jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset valtuuttavat yrityksen käyttämään tietyllä maantieteellisellä alueella, omaan lukuun ja omalla riskillä, yksinoikeutta hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon. Lupa voidaan antaa erikseen yhdelle tai useammalle toimelle tai yhtäikää usealle toimelle.

--”

5 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioille jää edelleen oikeus määrittää alueellaan olevat alueet, joilla hiilivetyjen etsintää, hyödyntämistä ja tuotantoa voidaan harjoittaa.

2. Jäsenvaltioiden on aina, kun alue avataan 1 kohdassa tarkoitettuun käyttöön, valvottava, ettei edellä tarkoitettujen toimien harjoittamisessa tai niihin pääsyssä syrjitä mitään yritystä.

– –”

6 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että luvat annetaan noudattaen menettelyä, jonka mukaan kaikki kiinnostuneet osapuolet voivat jättää hakemuksen 2 tai 3 kohdan mukaisesti.

2. Edellä tarkoitettu menettely aloitetaan:

a) toimivaltaisten viranomaisten aloitteesta julkaisemalla Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä hakemuspyyntöilmoitus vähintään 90 päivää ennen hakemusten viimeistä jättöpäivää; tai

b) julkaisemalla Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä hakemuspyyntöilmoitus sen jälkeen kun jokin yritys on jättänyt hakemuksen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta, mitä 2 artiklan 1 kohdassa säädetään. Muiden yritysten on jätettävä hakemuksensa vähintään 90 päivän kuluessa edellä tarkoitettua julkaisemispäivästä.

Ilmoituksessa on eriteltävä lupatyyppi ja maantieteellinen alue, jota tai jonka osaa hakemus koskee tai on koskenut, sekä suunniteltu luvanantamispäivä tai määräaika, johon mennessä lupa aiotaan antaa.

– –

4. Jäsenvaltio voi olla soveltamatta 1 kohdan säännöksiä, jos ja siltä osin kuin maantieteelliseltä tai tuotannolliselta kannalta on perusteltua antaa lupa viereisen alueen luvanhaltijalle. Tällöin kyseisen jäsenvaltion on varmistettava, että kaikkien viereisten alueiden luvanhaltijoilla on mahdollisuus jättää hakemus ja että niillä on riittävästi aikaa tehdä se.

– –”

7 Saman direktiivin 4 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että

a) alueen pinta-ala määritellään niin, ettei se ole suurempi kuin teknisesti ja taloudellisesti parhaan toimien toteuttamisen kannalta on perusteltua, jos maantieteellisten alueiden määrittely ei ole tulosta alueen ennalta suoritettua geometrisestä jakamisesta. Sen vuoksi jos luvat annetaan 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettua menettelyä noudattaen, on laadittava puolueettomat arviointiperusteet, jotka on ennen hakemusten jättämistä annettava yrityksille tiedoksi;

- b) lupa on voimassa enintään sen ajan, joka on tarpeen luvan kohteena olevien toimien moitteetonta toteuttamista varten. Toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin pidentää luvan voimassaoloaikaa, jos annettu aika ei riitä kyseisen toimen moitteettomaan toteuttamiseen ja jos toteuttaminen on tapahtunut luvan mukaisesti;
- c) yrityksillä on yksinoikeus luvan kohteena olevaan maantieteelliseen alueeseen ainoastaan niin kauan kuin toimien moitteettoman toteuttamisen kannalta on tarpeen.”

Direktiivi 2011/92/EU

- 8 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1; jäljempänä YVA-direktiivi) 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I luetellut hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.

2. Jollei 2 artiklan 4 kohdassa säädetystä muuta johdu, jäsenvaltioiden on määritettävä liitteessä II lueteltujen hankkeiden osalta, arvioidaanko tämä hanke 5–10 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on määritettävä tämä:

a) tapauskohtaisesti selvittämällä;

tai

b) jäsenvaltioiden asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla.

--

3. Tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoja tai valintaperusteita 2 kohdan soveltamiseksi, liitteessä III vahvistetut kyseistä hanketta koskevat olennaiset arviointiperusteet on otettava huomioon.

--”

Italian oikeus

- 9 Säännöksistä uuden kansallisen energiasuunnitelman uudistamiseksi: institutionaaliset näkökohdat, vesivoimalaitokset ja voimalinjat, hiilivedyt ja maalämpöenergia, tuotanto omaan käyttöön ja verotukselliset säännökset 9.1.1991 annetun lain nro 9 (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), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (GURI nro 13, Supplemento ordinario, 16.1.1991; jäljempänä laki nro 9/1991), 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Etsintälupa myönnetään määräyksellä, jonka teollisuus-, kauppaa- 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)] -- yhdessä ympäristöministerin [(Ministro dell’ambiente)] ja

kauppalaivastoministerin [(Ministro della marina mercantile)] kanssa niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa merialueilla, aluevesillä ja mannerjalustalla harjoitettavaan toimintaan liittyvien vaatimusten osalta.

2. Etsintäluvan kohteena olevan alueen on oltava sellainen, että se mahdollistaa etsintäohjelman järkeväen toteuttamisen, koon kuitenkin ylittämättä 750:tä neliökilometriä; luvan kohteena oleva alue voi muodostua useista vierekkäisistä maa- ja merialueista.
 3. Teollisuus-, kaupp- ja käsiteollisuusministeri 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.
 4. 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 luvan voimassaolon lopullisesti päättyessä poraustyöt tai tuotantoa koskevat testaukset ovat edelleen kesken eikä se johdu luvanhaltijan toimimattomuudesta, laiminlyönnistä tai huolimattomuudesta. Pidennys myönnetään töiden loppuun saattamiseen tarvittavaksi ajaksi ja joka tapauksessa enintään vuodeksi. Uuden työskentelykauden yksityiskohtainen tekninen ja rahoitusta koskeva ohjelma hyväksytään jatkamista koskevalla määräyksellä.”
- 10 25.3.2015 annetun asetuksen täytäntöönpanosta sekä kyseisen asetuksen 19 §:n 6 momentissa tarkoitetuista nestemäisten ja kaasumaisten hiilivetyjen etsintää, hyödyntämistä ja tuotantoa koskevista menettelytavoista ja niihin liittyvistä tarkastuksista 15.7.2015 annetussa talouskehitysministeriön määräyksessä (GURI nro 204, 3.9.2015) säännellään etsintälupia koskevien hakemusten julkaisemista ja toimijoiden valintaa koskevaa menettelyä. Kyseisen määräyksen 9 §:n 4 momentissa säädetään muun muassa, että 90 päivän kuluessa siitä, kun ministeriö on ilmoittanut kilpailun lopputuloksen perusteluineen kullekin tällaisen hakemuksen esittäjälle, tai tilanteissa, joissa kilpailevaa hakemusta ei ole jätetty, 90 päivän kuluessa kilpailuajanjakson päättymisestä, hakemuksen esittäjä pyytää toimivaltaiselta viranomaiselta ympäristövaikutusten arviointia.
- 11 Mainitun määräyksen 14 §:n 1 momentissa säädetään, että yhdelle ja samalle toimijalle voidaan suoraan tai sellaisen yksikön välityksellä, jolla on tähän toimijaan nähden määräysvalta tai jossa toimijalla on määräysvalta tai joka kuuluu samaan konserniin kuin tämä toimija, antaa useita etsintälupia tai yksittäisiä konsessioita edellyttäen, että niiden kohteena oleva ala on yhteensä korkeintaan 10 000 neliökilometriä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 12 Australialainen yhtiö Global Petroleum Ltd, joka harjoittaa kansainvälistä offshore-toimintaa hiilivetyjen alalla, jätti 27.8.2013 talouskehitysministeriöön neljä hakemusta, joilla se haki neljää etsintälupaa Apulian rannikolla sijaitseville vierekkäisille merialueille, joista kunkin pinta-ala oli hieman alle 750 neliökilometriä.

- 13 Global Petroleum, jonka oli saatava päätökset, joilla todetaan sen kyseisille alueille suunnitteleman ns. puhallustekniikalla ("air gun") toteutettavat seismiset tutkimukset ympäristövaatimusten mukaisiksi, jätti 30.5.2014 ympäristöministeriöön neljä hakemusta saadakseen näitä hankkeita koskevien ympäristövaikutusten arvioinnin.
- 14 Ympäristöministeriö ja kulttuuriperintö-, kulttuuri- ja matkailuministeriö antoivat neljä määräystä (jäljempänä riidanalaiset määräykset), joilla kyseessä olevat hankkeet todettiin ympäristövaatimusten mukaisiksi.
- 15 Apulian hallintoalue riitautti kunkin näistä määräyksistä nostamalla niistä kanteet Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) niiden kumoamiseksi ja väitti, että nämä määräykset olivat lain nro 9/1991 6 §:n 2 momentin vastaisia; kyseisen säännöksen mukaan etsintälupaa koskeva alue saa olla enintään 750 neliökilometrin laajuinen. Se katsoo, että tätä pinta-alarajoitusta ei sovelleta kuhunkin yksittäiseen lupaan vaan toimijaan, joten toimijalle ei voida antaa useita lupia, jotka yhdessä koskevat tätä ylärajaa suurempaa kokonaispinta-alaa.
- 16 Kyseinen tuomioistuin hylkäsi 26.11.2018 ja 14.1.2019 antamallaan neljällä tuomiolla Apulian hallintoalueen nostamat kanteet. Se katsoi, että Global Petroleumilla oli mahdollisuus saada useita etsintälupia, myös vierekkäisille alueille, kunhan kukin hakemus koskee alle 750 neliökilometrin aluetta ja kaikki luvat annetaan erillisissä menettelyissä.
- 17 Apulian hallintoalue valitti näistä tuomioista Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ja tukeutui pääasiallisesti samoihin perusteluihin, jotka se oli esittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa.
- 18 Kyseinen tuomioistuin pohtii erityisesti direktiivin 94/22 3 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan tulkintaa siltä osin kuin direktiivillä ei pyritä edistämään pelkästään "kilpailua markkinoista" jossa toimijat valitaan kilpailumekanismilla, vaan "markkinakilpailua", joka perustuu markkinoilla keskenään kilpailevien toimijoiden suurempaan määrään. Mainitun tuomioistuimen mukaan 4 artiklaa on tulkittava siten, että siinä veloitetaan jäsenvaltiot määrittelemään mainitussa artiklassa tarkoitettujen lupien antamista varten alueiden yksi ainoa optimaalinen laajuus ja lupien optimaalinen kesto, jotta vältetään lupien antaminen vain muutamille tai yhdelle ainoalle toimijalle.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan yhdelle ainoalle toimijalle annettavia lupia koskevan 1 000 000 hehtaarin ylärajan poistaminen lailla nro 9/1991 on direktiivillä 94/22 tavoittelun kilpailun edistämistä koskevan tavoitteen vastainen. Se katsoo, että tämän arvion kannalta on merkityksellöntä se, että 22.3.2011 ja 15.7.2015 annetuilla määräyksillä on säilytetty toimijakohtainen 10 000 neliökilometrin yläraja.
- 20 Näissä olosuhteissa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko direktiiviä [94/22] tulkittava siten, että se on esteenä kuvatus kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa yhtäältä todetaan tietyn kokoinen alue parhaaksi sellaisen hiilivetyjen etsintään tarkoitettun 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 vierekkäisille alueille, edellyttäen, että luvat on myönnetty erillisissä hallintomenettelyissä?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

- 21 Italian hallitus katsoo kirjallisissa huomautuksissaan, että esitetty kysymys on jätettävä tutkimatta.
- 22 Se väittää ensinnäkin, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu oikeusriita koskee pääasiassa kyseessä olevien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joka perustuu ympäristösäännösten soveltamiseen, kun ennakkoratkaisukysymys taas koskee direktiivin 94/22 tulkintaa. Toiseksi tämä hallitus katsoo, ettei Apulian hallintoalueella ole tosiasiallista ja konkreettista oikeussuojan tarvetta, koska pääasiassa kyseessä olevat etsintälupia koskevat hakemukset koskevat aluevesiin kuuluvia rannikon viereisiä alueita ja ne kuuluvat siten valtion yksinomaiseen toimivaltaan. Kolmanneksi Italian hallitus väittää, että näitä lupia ei ole vielä annettu, koska niiden antaminen on, kuten minkä tahansa muun etsintäluvan antaminen, keskeytetty siihen saakka, kunnes on ensin saatu hyväksyntä kaivostoimintaa Italian alueella koskevalle yleiselle kehityssuunnitelmalle.
- 23 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on näin ollen periaatteessa velvollisuus antaa ennakkoratkaisu (tuomio 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 24 Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että unionin oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 25 Nyt käsiteltävässä asiassa se seikka, että ennakkoratkaisupyyntö koskee direktiivin 94/22 tulkintaa, vaikka pääasia koskee kanteita, jotka on nostettu riidanalaisista määräyksistä, jotka on annettu sellaisen kansallisen lainsäädännön perusteella, jolla pannaan täytäntöön YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohta, ei merkitse sitä, että tämä kysymys olisi jätettävä tutkimatta.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimittäin täsmentänyt, että nämä määräykset on annettu hiilivetyjen etsintää koskevien lupien hakemusmenettelyn yhteydessä, ja tätä menettelyä säännellään kansallisilla säännöksillä, joilla direktiivi 94/22 on pantu täytäntöön. Se toteaa erityisesti, että Italian oikeudessa ympäristövaikutusten arviointi, joka toteutetaan sellaisen

kansallisen säännösten perusteella, jolla on pantu YVA-direktiivi täytäntöön, on erottamaton osa tällaisten lupien antamismenettelyä. Nämä kaksi menettelyä eivät siis sulje toisiaan pois, vaan ne ovat päinvastoin toisiaan täydentäviä.

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös todennut, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaiseminen riippuu vastauksesta, jonka unionin tuomioistuin antaa esitettyyn kysymykseen. Kyseinen tuomioistuin korostaa, että jos unionin tuomioistuin vastaisi esitettyyn kysymykseen siten, että direktiivi 94/22 on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, etsintälupahakemusten kohteina olevia hankkeita, joiden tarkoituksena on kattaa yli 750 neliökilometrin kokonaispinta-ala, ei voitaisi hyväksyä, ja riidanalaiset määräykset, jotka on annettu hankkeista aiheutuvien ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä, olisi kumottava.
- 28 Italian hallituksen väitteestä, jonka mukaan etsintä- ja tuotantotoimet aluevesillä kuuluvat Italian valtion yksinomaiseen toimivaltaan ja Apulian hallintoalueella ei tämän vuoksi ole intressiä riitauttaa riidanalaisten määräysten lainmukaisuutta, on todettava, että tämä väite koskee oikeussuojan tarvetta Italian tuomioistuimissa koskevaa kysymystä, jolla ei ole merkitystä arvioitaessa esitetyn kysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2009, Acoset, C-196/08, EU:C:2009:628, 33 ja 34 kohta).
- 29 Samoin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava uusien etsintälupien antamista koskevien kaikkien vireillä olevien menettelyjen väitetyn lykkäämisen mahdollisia seurauksia pääasian oikeusriidalle. Lisäksi on huomautettava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 27 kohdassa, että koska tämä menettely on vireillä, nyt käsiteltävä ennakkoratkaisukysymys ei ole luonteeltaan hypoteettinen.
- 30 Kysymys voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kysymyksellään, onko direktiiviä 94/22 tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään hiilivetyjen etsintäluvan kattaman alueen laajuudelle yläraja mutta jossa ei kielletä antamasta samalle toimijalle useita lupia sellaisia vierekkäisiä alueita varten, jotka yhdessä kattavat tätä ylärajaa suuremman pinta-alan.
- 32 Kyseinen tuomioistuin kysyy erityisesti, onko jäsenvaltioiden tehtävänä määrittää etsintälupien kohteena olevat alueet ajallisesti ja alueellisesti optimaalisesti, jotta estettäisiin näiden lupien keskittyminen vain muutamille toimijoille tai ainoastaan yhdelle ainoalle toimijalle.
- 33 Apulian hallintoalue korostaa tältä osin, että sama yhtiö eli Global Petroleum jätti lähes samanaikaisesti neljä etsintälupaa koskevaa hakemusta, jotka koskivat vierekkäisiä alueita. Kyseinen hallintoalue väittää, että saman toimijan mahdollisuus jättää tällaisia hakemuksia mahdollistaa todellisuudessa samaa etsintähanketta koskevan luvan jakamisen osiin. Tällainen tilanne johtaa unionin lainsäädännön kiertämiseen ja vahingollisiin seurauksiin käytettyjen etsintätekniikoiden vuoksi paitsi kilpailulle myös ympäristölle.
- 34 Aluksi on huomautettava, että direktiivillä 94/22 pyritään, kuten sen seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, ottamaan käyttöön yhteiset säännöt sen varmistamiseksi, että hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon sovellettavat lupamenettelyt ovat avoimia

kaikille yrityksille, joilla on tarvittavaa kapasiteettia, ja että luvat annetaan puolueettomien ja julkaistujen arviointiperusteiden mukaisesti. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 51 ja 52 kohdassa, direktiivissä 94/22 vahvistetut säännöt kuuluvat julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön alaan.

- 35 Ensinnäkin direktiivin 94/22 perusteella myönnettyjen hiilivetyjen etsintälupien kattamien maantieteellisten alueiden laajuuden osalta on todettava, että direktiivin johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, että ”jäsenvaltiot ovat täysivaltaisia alueellaan sijaitsevien hiilivetyvarojen osalta ja niillä on täysivaltaiset oikeudet niihin”. Niinpä tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioille jää edelleen oikeus määrittää alueellaan olevat alueet, joilla hiilivetyjen etsintää, hyödyntämistä ja tuotantoa voidaan harjoittaa”.
- 36 Tässä yhteydessä kyseisen direktiivin 4 artiklan a alakohdassa edellytetään, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa, sellaisen alueen määrittämistä, joka ”[ei] ole suurempi kuin teknisesti ja taloudellisesti parhaan toimien toteuttamisen kannalta on perusteltua”, jos maantieteellisten alueiden määrittely ei ole tulosta alueen ennalta suoritetusta geometrisestä jakamisesta.
- 37 Direktiivin 94/22 4 artiklan c alakohdassa säädetään lisäksi, että yrityksillä on yksinoikeus luvan kohteena olevaan maantieteelliseen alueeseen ainoastaan niin kauan kuin toimien moitteettoman toteuttamisen kannalta on tarpeen. Kuten erityisesti tämän direktiivin johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, luvan kattama alue ja luvan voimassaoloaika on rajoitettava sellaiseksi, että yksi yritys ei voi varata itselleen yksinoikeutta alueeseen, jolla useampi yritys suorittaisi etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimet tehokkaammin.
- 38 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivi 94/22 ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajataan maantieteellinen alue ja se ajanjakso, jolle lupa voidaan antaa, mutta näiden rajojen on kuitenkin oltava sellaisia, että niillä voidaan taata sekä teknisesti että taloudellisesti paras toimien toteuttaminen.
- 39 Toiseksi niiden lupien määrän osalta, joita yritys voi hakea tai joita sillä voi olla, on huomautettava, että direktiivin 94/22 1 artiklan mukaan kukin lupa antaa tietyllä maantieteellisellä alueella yksinoikeuden hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon rajoitetun ajanjakson ajan.
- 40 Lisäksi direktiivin 94/22 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden on varmistettava syrjimätön osallistuminen hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimiin, jotta edistetään alan kilpailua ja samalla varmistetaan parhaiden mahdollisten menetelmien käyttäminen näissä toimissa ja vahvistetaan yhdentymistä energia-alan sisämarkkinoilla.
- 41 Samoin kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus valvoa, ettei näiden toimien harjoittamisessa tai niihin pääsyssä syrjitä mitään kiinnostunutta taloudellista yksikköä (tuomio 7.11.2019, Eni ja Shell Italia E & P, C-364/18 ja C-365/18, EU:C:2019:938, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Direktiivin 94/22 3 artiklan 1 kohdasta seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että luvat myönnetään noudattaen avointa menettelyä, jossa kaikki kiinnostuneet osapuolet voivat jättää hakemuksen päästökseen näihin toimiin ja harjoittaakseen niitä samoin edellytyksin.

- 43 Tästä periaatteesta direktiivin 94/22 3 artiklan 4 kohtaan sisältyy vierekkäisiä alueita koskeva poikkeus, jossa vapautetaan jäsenvaltiot tällaisesta menettelystä, ”jos ja siltä osin kuin maantieteelliseltä tai tuotannolliselta kannalta on perusteltua antaa lupa viereisen alueen luvanhaltijalle”. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa, tästä seuraa, että yhdelle ja samalle toimijalle voidaan antaa useita lupia vierekkäisiä alueita varten.
- 44 Lisäksi siitä kysymyksestä, edellytetäänkö direktiivissä 94/22, että hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimien harjoittaminen on rajattu yhteen ainoaan alueeseen toimijaa kohden, on todettava, että tässä direktiivissä ei säädetä mistään rajoituksista lupien määrän ja/tai niiden yritysten lukumäärän osalta, joille luvat voidaan antaa.
- 45 Jäsenvaltion on kuitenkin huolehdittava siitä, että kaikkiin hyödyntämistä koskeviin lupahakemuksiin sovelletaan direktiivin 94/22 3 artiklassa säädettyjä menettelyjä ja vaatimuksia, jollei tämän artiklan 4 kohdassa säädetystä poikkeuksesta muuta johdu, ja siitä, että tässä yhteydessä noudatetaan avoimuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksia, koska näillä periaatteilla on erityinen merkitys sen julkisia hankintamenettelyjä koskevilla säännöllä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, jona on taata kaikille kiinnostuneille yrityksille yhdenvertainen pääsy markkinoille, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 51 kohdassa.
- 46 Näin ollen on varmistettava, että maantieteellisten alueiden rajaaminen sekä hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamista koskevia menettelyjä ja ehtoja koskevat säännöt ovat omiaan takaamaan avoimuuden ja syrjimättömän osallistumisen hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimiin ja niiden toteuttamiseen sellaisin edellytyksin, jotka edistävät alan kilpailua, ja samalla edistämään parhaiden mahdollisten menetelmien käyttämistä jäsenvaltioiden hiilivetyvarojen etsimisessä, hyödyntämisessä ja tuotannossa ja vahvistamaan yhdentymistä energia-alan sisämarkkinoilla.
- 47 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että kun Italian lainsäädännön mukaan hiilivetyjen etsintää koskevan luvan kohteena olevan alueen on oltava sellainen, että se mahdollistaa etsintäohjelman järkevä toteuttamisen, koon kuitenkin ylittämättä 750:tä neliökilometriä, tämän laajuuden on katsottava olevan omiaan takaamaan sekä teknisesti että taloudellisesti parhaan toimien toteuttamisen direktiivin 94/22 4 artiklan a alakohdassa edellytetyllä tavalla.
- 48 On kuitenkin niin, että vaikka kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä sallitaan se, että sama toimija hakee useita lupia niiden lukumäärää rajoittamatta, on varmistettava, että näiden lupien kattama pinta-ala, kun lupia tarkastellaan yhdessä, voi myös taata sekä teknisesti että taloudellisesti parhaan toimien toteuttamisen ja että se ei ole omiaan vaarantamaan tämän tuomion 46 kohdassa mainittujen direktiivin 94/22 tavoitteiden toteutumista, kun otetaan huomioon tällaisiin lupiin liittyvät yksinoikeudet.
- 49 On vielä lisättävä, että – kuten tämän tuomion 27 kohdassa on todettu – riidanalaiset määräykset on annettu etsintälupahakemusten kohteena olevien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee tältä osin, että lain nro 9/1991 6 §:n 2 momentissa säädetty etsinnälle, hyödyntämiselle ja tuotannolle avattujen maantieteellisten alueiden rajaaminen koskee sekä etsintäluvan antamisen menettelyä että etsintähankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja että pääasiassa kyseessä olevalla hallintomenettelyllä pyritään erityisesti suojelemaan ympäristönsuojeluun liittyviä etuja.

- 50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on täsmentänyt tästä, että Global Petroleumin hiilivetyjen etsimiseksi käyttämä tekniikka, jossa suurpaineekompressorin ("air gun") avulla tuotetaan seismisiä aaltoja, jotka osuvat merenpohjaan, saatetaan vahingoittaa meren elämistöä ja että tästä syystä näistä hankkeista oli tehtävä ympäristövaikutusten arviointi YVA-direktiivin nojalla.
- 51 Vaikka ennakkoratkaisukysymys koskee direktiivin 94/22 tulkintaa, on kattavan vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle myös tutkittava, onko mahdollisuus antaa samalle toimijalle useita lupia vierekkäisille alueille, joiden yhteispinta-ala on suurempi kuin se, jonka kansallinen lainsäätäjät on katsonut mahdollistavan etsintäohjelman järkevän toteuttamisen, yhteensopiva YVA-direktiivistä johtuvien vaatimusten kanssa.
- 52 Tästä on huomautettava, että tähän viimeksi mainittuun direktiiviin liittyvän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten hankkeiden vaikutusten kumulatiivinen huomioon ottaminen voi osoittautua tarpeelliseksi, jotta vältetään unionin säännösten kiertäminen pilkkomalla hankkeita, joilla yhdessä olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 14.1.2016, komissio v. Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, 95 kohta).
- 53 Kuten Euroopan komissio on todennut, nyt käsiteltävässä asiassa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on otettava huomioon kaikki hiilivetyjen etsintälupien kattamia alueita koskevista ajallisista ja alueellisista rajaamisista johtuvat ympäristövaikutukset.
- 54 Näin ollen on katsottava, että vaikka Italian lainsäädännössä sallitaan se, että sama toimija hakee useita hiilivetyjen etsintälupia niiden lukumäärää rajoittamatta, YVA-direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti toteutetun ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on arvioitava myös niiden hankkeiden yhteisvaikutuksia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.
- 55 Kaiken edellä esitetyn perusteella on esitettyyn kysymykseen vastattava, että direktiiviä 94/22 ja YVA-direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään hiilivetyjen etsintäluvan kattaman alueen laajuudelle yläraja mutta jossa ei nimenomaisesti kielletä antamasta samalle toimijalle useita lupia sellaisia vierekkäisiä alueita varten, jotka yhdessä kattavat tätä ylärajaa suuremman pinta-alan, sillä edellytyksellä, että tällaisella luvan antamisella voidaan taata sekä teknisesti että taloudellisesti paras kyseessä olevan etsintätoimen toteuttaminen ja direktiivin 94/22 tavoitteiden saavuttaminen. Lisäksi ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on arvioitava niiden hankkeiden yhteisvaikutus, jotka tämä toimija on esittänyt hiilivetyjen etsintää koskevissa lupahakemuksissaan ja joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Oikeudenkäyntikulut

- 56 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytyksistä 30.5.1994 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 94/22/EY ja tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 4 artiklan 2 ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään hiilivetyjen etsintäluvan kattaman alueen laajuudelle yläraja mutta jossa ei nimenomaisesti kiellä antamasta samalle toimijalle useita lupia sellaisia vierekkäisiä alueita varten, jotka yhdessä kattavat tätä ylärajaa suuremman pinta-alan, sillä edellytyksellä, että tällaisella luvan antamisella voidaan taata sekä teknisesti että taloudellisesti paras kyseessä olevan etsintätoimen toteuttaminen ja direktiivin 94/22 tavoitteiden saavuttaminen. Lisäksi ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on arvioitava niiden hankkeiden yhteisvaikutus, jotka tämä toimija on esittänyt hiilivetyjen etsintää koskevissa lupahakemuksissaan ja joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Allekirjoitukset