Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
20 päivänä marraskuuta 2012 [1]

Asia C-569/10

Euroopan komissio
vastaan

Puolan tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne — Kanteen tutkittavaksi ottaminen — Hiilivetyjen etsintää, hyödyntämistä ja tuotantoa koskevien lupien antamisen ja käytön edellytykset — Syrjimätön pääsy tällaiseen toimintaan — Kilpailumenettely luvan antamiseksi — Luvan antamisen edellytykset — Virallisen kilpailuilmoituksen julkaiseminen — Eron tekeminen kaivosoikeuksien ja toimiluvan välillä — Etsintää ja tuotantoa koskevien lupien eriyttäminen

1. Nyt tarkasteltavassa asiassa komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Puolan tasavalta ole noudattanut hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytyksistä 3.5.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/22/EY [2] 2 artiklan 2 kohdan, 3 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Puolan tasavalta kiistää jättäneensä noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan ja väittää, että komission kanne on jätettävä tutkimatta, koska kanneperusteet poikkeavat olennaisesti oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa esitetyistä väitteistä. Käsittelen ensin tämän oikeudenkäyntiväitteen ja tutkin sen jälkeen – tosin joidenkin kanneperusteiden tapauksessa ainoastaan toissijaisesti – perusteet, joihin komissio vetoaa Puolaa vastaan esittämiensä laiminlyöntiväitteiden tueksi.

3. Asian aineellinen kysymys tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää näiden hyvin epätavallisten kansallisten oikeussääntöjen pohjalta oikeuskäytäntöään, joka koskee osallistumista valtion luonnonvarojen taloudelliseen hyödyntämiseen myönnettävien hallinnollisten lupien kilpailutusmenettelyihin.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — EYVL L 164, s. 3.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Euroopan unionin oikeus: direktiivi 94/22*

4. Direktiivin 94/22 1 artiklan 3 kohdan mukaan ”luvalla”tarkoitetaan direktiiviä sovellettaessa ”lakia, asetusta, hallinnollista määräystä tai sopimukseen perustuvaa määräystä taikka näihin perustuvaa [toimea], 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 yhtaikaa usealle toimelle.

5. Direktiivin 94/22 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.

Jäsenvaltio voi kuitenkin kansalliseen turvallisuuteen perustuvista syistä kieltää pääsyn näihin toimiin tai niiden harjoittami[sen] yritykseltä, joka on tosiasiallisesti kolmannen maan tai kolmannen maan kansalaisten määräysvallassa.”

6. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava ”tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että luvat annetaan noudattaen menettelyä, jonka mukaan kaikki kiinnostuneet osapuolet voivat jättää hakemuksen”. Saman artiklan 5 kohdan b alakohdassa säädetään, ettei 1 kohdassa tarkoitettuna luvan antamisena pidetä ”luvan antamista yritykselle, jolla on toisenlainen lupa ja tämän viimeksi mainitun luvan hallussa pitäminen sisältää oikeuden antaa edellä tarkoitettu lupa”.

7. Direktiivin 94/22 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että

”1. luvat annetaan kaikissa tapauksissa seuraavien arviointiperusteiden perusteella:

a) yritysten tekninen ja taloudellinen toimintakyky;

ja

b) tapa, jolla etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimet kyseisellä maantieteellisellä alueella aiotaan toteuttaa;

sekä tarvittaessa

c) hinta, jonka yritys on valmis maksamaan luvasta, jos lupa on myynnissä;

d) muu asianmukainen puolueeton arviointiperuste, jota voidaan soveltaa ketään syrjimättä lopullisen valinnan tekemiseksi sellaisen kahden tai useamman hakijan kesken, jotka ovat a ja b kohdassa ja tarvittaessa c kohdassa tarkoitettujen arviointiperusteiden soveltamisen jälkeen tasavertaisessa asemassa.

– –

Arviointiperusteet on laadittava ja julkaistava Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä ennen sen kauden alkua, jolloin hakemukset on jätettävä. Jäsenvaltiot, jotka ovat jo julkaisseet arviointiperusteensa omissa virallisissa lehdissään, voivat julkaista Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä ainoastaan viittaukset julkaisemiseen niiden omassa virallisessa lehdessä. Kaikki arviointiperusteiden muutokset on kuitenkin julkaistava kokonaisuudessaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä;

2. toimien toteuttamista ja lopettamista koskevat edellytykset ja vaatimukset, joita hakemusten jättöaikana voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaan sovelletaan kuhunkin lupatyyppiin ja jotka ilmenevät itse luvasta tai on hyväksyttävä ennen luvan antamista, on laadittava, ja niiden on oltava koko ajan niiden yritysten saatavilla, joita asia koskee. Edellä 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetussa tapauksessa ne voidaan toimittaa saataville vasta päivänä, josta alkaen lupahakemuksia voidaan jättää;

3. kaikki menettelyn aikana edellytyksiin ja vaatimuksiin tehtävät muutokset on ilmoitettava kaikille yrityksille, joita asia koskee;

4. tässä artiklassa tarkoitettuja arviointiperusteita, edellytyksiä ja vaatimuksia on sovellettava ketään syrjimättä;

5. kaikille yrityksille, joiden lupahakemus hylätään, ilmoitetaan niiden halutessa päätöksen perustelut”.

B *Puolan lainsäädäntö*

8. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan komissio väittää, että 4.2.1994 annettu geologista ja kaivostoimintaa koskeva Puolan laki [3] on unionin oikeuden vastainen.

9. Mainitun lain 7 §:n mukaan maaperään kuulumattomat mineraaliesiintymät ovat valtion omaisuutta, ja valtio voi määrätä omistusoikeutensa käyttämisestä myöntämällä tällaisten esiintymien hyödyntämiseen kaivosoikeuksia (ts. käyttöoikeuksia kaivosalueeseen) (1 ja 2 momentti).

10. Elinkeinovapaudesta 2.7.2004 annetun lain [4] 2 §:n mukaan mineraaliesiintymien etsintä, tutkiminen ja tuotanto ovat kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa.

11. Puolan tasavalta toteaa (vastineen 25 kohta), että elinkeinovapauslain ja geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain säännösten mukaan hiilivetyjen etsintä-, tutkimis- ja tuotantotoiminnan harjoittamiseen vaaditaan ympäristöministeriön antama toimilupa.

12. Direktiivissä 94/22 tarkoitettu ”lupa” tällaisen toiminnan harjoittamiseen on siis saatettu osaksi Puolan kansallista lainsäädäntöä kahdella järjestelyllä: kaivosoikeuksia koskevalla sopimuksella ja hallinnollisella toimiluvalla.

13. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 9 §:n mukaan kaivosoikeuksien haltijalla on sopimuksessa määrätyissä rajoissa muut yritykset poissulkeva oikeus harjoittaa jonkin tietyn kaivosmineraalin etsintä-, tutkimis- ja tuotantotoimintaa. Näissä rajoissa kaivosoikeuksien haltija voi myös itse ”määrätä oikeuksiensa käyttämisestä”.

3 — Sellaisena kuin se on muutettuna 22.4.2005 annetulla lailla (Dz. U. 2005, nro 228, järjestysnumero 1947), jolla Puolan lainsäädäntöä mukautettiin direktiivin 94/22 säännöksiin Puolan liityttyä Euroopan unioniin.

4 — Dz. U. 2007, nro 155, järjestysnumero 1095.

14. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 10 §:ssä säädetään, että kaivosoikeudet ”myönnetään maksua vastaan sopimuksella, jonka tekeminen edellyttää kaivostoimiluvan saamista” (1 momentti). Kaivosoikeudet raukeavat, jos toimilupa lakkaa tai peruutetaan (3 momentti).

15. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 11 §:n 2 momentin mukaan ”maakaasun, öljyn ja niiden luonnollisten johdannaisten etsintää, tutkimista ja tuotantoa koskevat kaivosoikeudet – – myönnetään kilpailumenettelyssä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 12 §:n 1 momentin soveltamista”.

16. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 §:n 1 momentissa säädetään, että ”yritys, joka on aiemmin tutkinut valtion omistamaa mineraaliesiintymää ja laatinut sitä koskevat asiakirjat ja joka on laatinut geologisen dokumentaation riittävän tarkasti mineraalien tuotantoa koskevan toimiluvan saamiseksi, voi vaatia itselleen etuoikeutta kaivosoikeuksien saamiseen kyseiselle alueelle”. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan etuoikeus raukeaa kahden vuoden kuluttua geologisen dokumentaation hyväksymistä koskevan hallintoviranomaisen päätöksen vastaanottamisesta.

17. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 15 §:n 1 momentin mukaan kaivostoimilupa vaaditaan ”1) mineraaliesiintymien etsimiseen ja tutkimiseen, 2) kaivosmineraalien tuotantoon – –”. Muiden kuin kyseisessä laissa säädettyjen tapausten osalta 2 momentissa viitataan edellä mainittuun elinkeinovapauslakiin.

18. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 17 §:n 1 momentin mukaan kaivostoimiluvan antamiselta voidaan edellyttää vakuuden asettamista toimiluvalla harjoitettavasta toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien korvausvaateiden varalta, jos se on perusteltua erityisen tärkeän valtiollisen edun tai yleisen edun vuoksi, kuten ympäristönsuojeluun liittyvän edun vuoksi.

19. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 18 §:n 1 momentissa säädetään, että kaivostoimilupaa koskevassa hakemuksessa on mainittava muun muassa hakijan yritysrekisteri- tai elinkeinorekisterinumero [2 b kohta]. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan hakemukseen on liitettävä myös selvitys siitä, että hakijalla on oikeus käyttää geologista dokumentaatiota toimiluvan hakemiseen [1 kohta].

20. Lain 47 §:n 1 momentissa säädetään, että ”valtiolla on käyttöoikeudet geologisessa työssä tuotettuihin tietoihin”, ja sen 2 momentissa lisätään, että valtio voi määrätä näiden oikeuksien käyttämisestä 3 momentissa säädetyin edellytyksin. Mainitun momentin mukaan ”sillä, joka on maksanut tämän lain perusteella tehtyjen päätösten nojalla tehdystä geologisesta työstä aiheutuneet kustannukset, on yksinoikeus käyttää työstä saatuja geologisia tietoja maksutta tieteellisiin ja tutkimustarkoituksiin sekä tässä laissa säänneltyyn toimintaan. Tämä yksinoikeus raukeaa viiden vuoden kuluttua tietojen lähteenä olevien geologisten töiden taikka muun lailla tai asetuksella säännellyn toiminnan sallimisesta tehdyn päätöksen voimassaolon päättymisestä. Tällä tavoin hankittujen geologisten tietojen käyttöoikeuksien haltija voi luovuttaa tiedot muiden käyttöön, jollei kaivostoimiluvassa tai geologista työtä koskevan hankesuunnitelman hyväksymispäätöksessä toisin määrätä”.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

21. Komissio osoitti 23.3.2007 Puolalle virallisen ilmoituksen, jossa se totesi, ettei tämä ollut noudattanut direktiivin 94/22/EY 2 artiklan 2 kohdan, 3 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan. Puola vastasi komissiolle 25.5.2007 päivätyllä kirjeellä, että direktiivissä 94/22 edellytetty lupa on saatettu osaksi Puolan lainsäädäntöä kahdella geologista ja kaivostoimintaa koskevassa laissa säädetyllä oikeudellisella järjestelyllä: kaivosoikeuksilla ja toimiluvalla.

Kaivosoikeuksilla tarkoitetaan subjektiivista oikeutta, joka ei yksinään oikeuta harjoittamaan geologista ja kaivostoimintaa koskevassa laissa tarkoitettua toimintaa, ja kyseisellä lailla säännellyn toiminnan harjoittamiseen saatu toimilupa mahdollistaa tämän subjektiivisen oikeuden käyttämisen tiettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

22. Komissio lähetti 31.1.2008 Puolan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti kaikki siihen mennessä esittämänsä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat väitteet. Puolan hallitus vastasi lausuntoon 20.3.2008 päivätyllä kirjeellä, jossa se totesi, että ”uuden geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain valmistelutöiden yhteydessä uudistettiin hiilivetyjen etsintää, tutkimista ja tuotantoa koskevien toimilupien myöntämisessä noudatettavia periaatteita. Uusilla säännöksillä kumotaan Euroopan komission kyseenalaistamat kaivosoikeuksien myöntämismenettelyä koskevat säännökset”.

23. Puolan hallitus toimitti 12.6.2008 geologista ja kaivostoimintaa koskevan uuden lakiesityksen tiedoksi komissiolle. Myöhemmin se ilmoitti komissiolle 27.4.2010 päivätyllä kirjeellä, että lakiesitys oli edennyt 18.11.2008 kansallisen parlamentin käsittelyyn, mutta siitä käydyt keskustelut olivat mutkistuneet ja pitkittyneet niin, ettei esitystä ehditty hyväksyä vuoden 2009 aikana. [5]

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa: asianosaisten väitteet

24. Komissio nosti 3.12.2010 SEUT 258 artiklan nojalla unionin tuomioistuimessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, minkä jälkeen vastaaja jätti vastineensa ja molemmat asianosaiset vastauskirjelmänsä.

25. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 94/22 2 artiklan 2 kohdan, 3 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kaikilla kiinnostuneilla osapuolilla on syrjimätön pääsy hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimintaan ja että lupa näiden toimintojen harjoittamiseen myönnetään menettelyssä, jossa kaikki kiinnostuneet osapuolet voivat tehdä hakemuksen ja jossa noudatetaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä ennen hakemusten jättämiselle asetetun määräajan alkua julkaistuja arviointiperusteita

— Puolan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta ja toissijaisesti hylkää sen perusteettomana

— velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Kanteen tutkittavaksi ottaminen

27. Puolan hallitus on esittänyt komission kanteesta oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan komission oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esittämät väitteet poikkeavat olennaisesti perusteista, joihin komissio vetoaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kannekirjelmässään.

5 — Uusi laki hyväksyttiin lopulta 9.6.2011.

28. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 258 artiklan nojalla nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde rajataan kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, joten kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin perusteltu lausunto.[6] Tämä vaatimus ei kuitenkaan voi merkitä sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen väitteiden, perustellun lausunnon lausunto-osan ja kanteessa esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kunhan oikeusriidan kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu.[7]

29. Arvioidakseni, voidaanko Puolan hallituksen esittämä oikeudenkäyntiväite hyväksyä, vertailen seuraavassa komission kannekirjelmässä esitettyjä perusteita komission perustellun lausunnon sisältöön (A) ja tarkastelen sen jälkeen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta, onko niiden mahdollisilla eroavuuksilla merkitystä kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta (B).

A *Kanneperusteiden ja perustellun lausunnon sisällön vertailu*

1. Ensimmäinen kanneperuste

30. Ensimmäisessä kanneperusteessa väitetään rikotun direktiivin 94/22 2 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jossa säädetään syrjimättömästä pääsystä hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimintaan. Komissio väittää kyseessä olevan kaksinkertainen syrjintä.

31. Tällä komissio ensinnäkin viittaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yrityksiin kohdistuvaan syrjintään, joka aiheutuu siitä, että toimilupahakemukseen on merkittävä Puolan yritysrekisterin tai elinkeinorekisterin numero (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 18 §:n 1 momentin 2 b kohta). Tästä ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisestä osasta on heti todettava, ettei sen tutkittavaksi ottaminen ole ongelma, koska sitä käsitellään nimenomaisesti perustellun lausunnon 78 kohdassa.

32. Toiseksi komissio toteaa, että säännösten voidaan katsoa syrjivän yrityksiä, jotka olisivat kiinnostuneita hiilivetyjen tuotantotoiminnasta mutta joilla ei ole yksinoikeutta geologisen dokumentaation käyttöön, koska ne eivät ole aiemmin tehneet tutkimustyötä kyseisellä alueella. Komissio väittää kannekirjelmässään, että geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 20 §:n 2 momentin 1 kohta ja 47 §:n 3 momentti yhdessä luettuina estävät mainittuja yrityksiä saamasta tuotantolupaa, vaikka ne esittäisivät kilpailumenettelyssä edullisimman tarjouksen.

33. Tätä kanneperustetta ei mainita nimenomaisesti perustellussa lausunnossa. Siinä ainoastaan todetaan yleisesti, ettei luvanantomenettelyn toisessa vaiheessa (toimiluvan antaminen) järjestetä kilpailumenettelyä, ja viitataan ohimennen vaatimukseen geologisen dokumentaation käyttöoikeuksien todistamisesta (perustellun lausunnon 76 kohta) muttei selitetä, miten näiden käyttöoikeuksien arviointi voisi aiheuttaa komission väittämää syrjintää.

2. Toinen kanneperuste

34. Toinen kanneperuste koskee direktiivin 94/22 3 artiklan 1 kohdan mahdollista rikkomista. Kyseisessä kohdassa velvoitetaan antamaan luvat noudattaen menettelyä, ”jonka mukaan kaikki kiinnostuneet osapuolet voivat jättää hakemuksen”. Kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

6 — Ks. asia C-33/04, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.12.2005 (Kok., s. I-10629, 36 kohta).

7 — Asia C-139/00, komissio v. Espanja, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6407, 19 kohta); asia C-433/03, komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005 (Kok., s. I-6985, 28 kohta) ja asia C-484/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7471, 25 kohta).

35. Ensinnäkin komissio katsoo, että direktiivin 94/22 3 artiklan vaatimus lupien antamisesta kilpailumenettelyssä täyttyy ainoastaan Puolan luvanantomenettelyn ensimmäisessä vaiheessa (kaivosoikeudet) muttei sen toisessa vaiheessa, jossa toimilupa annetaan ”asiakirjamenettelyssä”. Komission mukaan myös geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 §:ssä geologisen dokumentaation käyttöoikeuksien haltijalle annettu etuoikeus on vastoin tätä kilpailuttamisvaatimusta.

36. Perustellussa lausunnossa väitetään, että ainoastaan kaivosoikeuksien saamista edeltää kilpailumenettely, mutta ei mainita sanallakaan 12 §:ssä säädettyä etuoikeutta eikä sen mahdollisia seurauksia.

37. Toiseksi komissio katsoo, ettei Puolan lainsäädäntö täytä vaatimusta kilpailuilmoituksen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja viittaa myös siihen, että asiakirjat on esitettävä puolaksi (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 53 §:n 4 momentti), mikä komission mukaan voi johtaa syrjintään. Tätä kanneperustetta ei perustellussa lausunnossa mainita ollenkaan.

3. Kolmas kanneperuste

38. Kolmas kanneperuste koskee direktiivin 94/22 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mahdollista rikkomista. Näissä kohdissa määritetään lupien antamisessa noudatettavat arviointiperusteet. Komissio väittää eri syistä, etteivät Puolan säätämät arviointiperusteet vastaa direktiivin vaatimuksia.

39. Komissio toteaa ensinnäkin, että vuonna 2005 annetussa Puolan asetuksessa asetetaan yrityksen teknistä ja taloudellista toimintakykyä ja sen ”teknologisia”valmiuksia koskevat arviointiperusteet [jotka mainitaan direktiivin 94/22 5 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa] ”samalle viivalle” puhtaasti taloudellisen perusteen kanssa määrittämällä arviointiperusteeksi hinta, jonka yritys on valmis maksamaan luvasta. Perustellussa lausunnossa taas ei mainita lainkaan tätä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kanneperustetta. Komissio joka tapauksessa ilmoitti istunnossa luopuvansa tästä kanneperusteesta.

40. Toiseksi komissio toteaa, että toimiluvan antamisen edellytykseksi voidaan joissakin tapauksissa määrittää vakuuden asettaminen (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 17 §), mikä sen mukaan on direktiivin 94/22 vastaista. Tähän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanneperusteeseen viitataan perustellun lausunnon 68 ja 73 kohdassa.

41. Lopuksi komissio katsoo, ettei Puolan säännöksillä ole pantu asianmukaisesti täytäntöön vaatimusta arviointiperusteiden julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä (direktiivin 94/22 5 artiklan 1 kohta) eikä taattu, että nämä ovat ”koko ajan niiden yritysten saatavilla, joita asia koskee” (direktiivin 94/22 5 artiklan 2 kohta). Tätä kanneperustetta käsitellään epäsuorasti perustellun lausunnon 68 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

B *Mainitut erot ja niiden merkitys kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta*

42. Edellä esitetyn perusteella totean jo tässä vaiheessa, että ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa (rekisteröityminen Puolassa) ja kolmannen kanneperusteen toinen ja kolmas osa (vakuuden asettaminen ja arviointiperusteiden julkaiseminen) voidaan selvästikin ottaa tutkittaviksi, koska ne mainitaan sekä kannekirjelmässä että perustellussa lausunnossa, ja vieläpä samoin sanankääntein.

43. Sen sijaan ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja koko toinen kanneperuste olisi mielestäni jätettävä tutkimatta.

44. Selitän seuraavassa päätelmäni syyt.

45. Toisen kanneperusteen toista osaa (joka koskee kilpailuilmoituksen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä koskevan vaatimuksen laiminlyöntiä sekä asiakirjojen laatimista puolaksi, kuten jo mainitsin), ei nähdäkseni voida ottaa tutkittavaksi, koska perustellussa lausunnossa ei viitata suoraan eikä epäsuorasti siinä esitettyihin väitteisiin. Tämä tarkoittaa, että komission kannekirjelmässä esitetään uusi kanneperuste, josta Puolan tasavallalla ei ole ollut tilaisuutta esittää huomautuksiaan oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa eikä ennen kaikkea mahdollisuutta ryhtyä korjaaviin toimiin, joilla olisi voitu välttää kyseistä kohtaa koskevan kanteen nostaminen unionin tuomioistuimessa.

46. Ensimmäisen kanneperusteen toisesta osasta ja toisen kanneperusteen ensimmäisestä osasta, joita on käsiteltävä yhdessä, on ensinnäkin huomautettava perustellussa lausunnossa lähdettävän siitä, että Puolan järjestelmä rikkoo direktiiviä 94/22, koska siinä kilpailumenettelyä noudatetaan ainoastaan luvanantomenettelyn ensimmäisessä vaiheessa (kaivosoikeuksien määrittäminen), mutta ei sen toisessa vaiheessa (itse kaivostoimiluvan antaminen), jossa luvat myönnetään asiakirjojen perusteella. Perustellun lausunnon mukaan Puolan järjestelmässä asetetaan todellisen kilpailuttamisvaiheen päätyttyä vielä tiettyjä lisäedellytyksiä; niiden seurauksena ensimmäisessä vaiheessa edullisimman tarjouksen tehnyt hakija voidaan toisessa eli viimeisessä vaiheessa, siis varsinaista kaivostoimilupaa myönnettäessä, sulkea menettelyn ulkopuolelle (perustellun lausunnon 64 kohta).

47. Perustellun lausunnon tässä kohdassa viitataan siis siihen ongelmaan, ettei kaivosoikeuksien myöntämiseksi järjestetyssä kilpailumenettelyssä valitulla ehdokkaalla ole mitään takeita pääsystä harjoittamaan kaivostoimintaa, koska siihen vaaditaan kaivostoimilupa (perustellun lausunnon 75 kohta).

48. Komission kannekirjelmässä esitetään kuitenkin aivan toisenlainen päättely: siinä toistetaan ajatus toimilupien antamisesta kilpailuttamatta, mutta korostetaan ennen kaikkea sitä, että Puolan säännöksillä annetaan geologisen dokumentaation laatijalle tietojen yksinomaiset käyttöoikeudet ja etuoikeusasema ja että tällaiset säännökset mahdollistavat kilpailuttamisvaatimusten kiertämisen asettamalla yrityksen, joka on aiemmin saanut kaivosoikeudet tutkimukseen ja etsintään, selvästi muita yrityksiä edullisempaan asemaan kilpailtaessa hyödyntämistoimintaan tarvittavista kaivosoikeuksista ja haettaessa lopulta viranomaiselta toimilupaa hyödyntämis- tai tuotantotoiminnan harjoittamiseen.[8] Tämä kannekirjelmän keskeinen ajatus ei kuitenkaan käy ilmi perustellusta lausunnosta, sillä siinä ei edes mainita geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 §:ää ja 47 §:n 3 momenttia,[9] jotka kumpikin ovat – kuten äsken selitin – keskeisiä ensimmäisessä ja toisessa kanneperusteessa esitetylle argumentaatiolle.

49. Kuten edellä mainittiin, oikeuskäytännössä ei tietenkään edellytetä, että perustellun lausunnon lausunto-osan ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä. Tästä huolimatta katson geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 §:ään ja 47 §:n 3 momenttiin perustuvien väitteiden olevan kahden ensimmäisen kanneperusteen kehittelyn kannalta riittävän keskeisiä, jotta niiden voidaan todeta laajentavan tai muuttavan perustellussa lausunnossa määriteltyä oikeusriidan kohdetta. Nähdäkseni niitä on kohtuutonta pitää pelkkinä uusina perusteluina tai täydennyksinä, kuten komissio väittää.

50. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on ”antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan. Tämän menettelyn virheettömyys on perustamissopimuksessa tavoiteltu olennainen tae, jolla pyritään yhtäältä suojaamaan kyseisen jäsenvaltion oikeuksia ja toisaalta varmistamaan, että mahdollisen oikeudenkäynnin kohteena olisi selkeästi määritelty oikeusriita”.[10]

8 — Ks. esimerkiksi komission kannekirjelmän 41–51 ja 64–68 kohta.

9 — Kanne sisältää ainoastaan yleisiä viittauksia geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain ”7–29 §:ään”ja ”15–21 §:ään” (komission kannekirjelmän 26 ja 59 kohta).

10 — Asia C-456/03, komissio v. Italia, tuomio 16.6.2005 (Kok., s. I-5335, 36 ja 37 kohta).

51. Nähdäkseni oikeusriidan kohde on siis rajattu oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa olennaisesti eri tavalla kuin unionin tuomioistuimen käsittelyssä. Puolan tasavallan oikeusvarmuutta ja puolustautumisoikeuksia on siten loukattu, koska sille ei ole oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä ilmoitettu täysin selvästi tai oikeuskäytännössä [11] edellytetyllä tavalla ”yhtenäisesti ja täsmällisesti”, että geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 ja 47 §:ssä säädetty etuoikeus ja yksinomaiset käyttöoikeudet ovat direktiivin 94/22 vaatimusten vastaisia. Tämä on voinut estää Puolan tasavaltaa täyttämästä ajoissa unionin oikeudesta johtuvat velvoitteensa ja myöhemmin esittämästä oikeusjärjestelmänsä perustelemiseksi tarpeellisina pitämänsä lausumat.

52. Edellä esitetyn perusteella oikeudenkäyntiväite on mielestäni hylättävä siltä osin kuin se koskee ensimmäisen kanneperusteen ensimmäistä osaa ja kolmannen kanneperusteen toista ja kolmatta osaa.

53. Ensimmäisen kanneperusteen toisen osan ja toisen kanneperusteen tapauksessa oikeudenkäyntiväite on sen sijaan hyväksyttävä ja ne on jätettävä tutkimatta.

54. Tästä huolimatta analysoin seuraavaksi – ja tutkimatta jätettävien kanneperusteiden tapauksessa ainoastaan toissijaisesti – kaikkia kolmea kanneperustetta kokonaisuudessaan lukuun ottamatta tietenkin kolmannen kanneperusteen ensimmäistä osaa, josta komissio luopui nimenomaisesti istunnon aikana.

V Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien kanneperusteiden tarkastelu

A *Alustavat huomautukset: riitautettujen säännösten lyhyt kuvaus*

55. Ennen komission kanneperusteiden tarkastelua on aiheellista kuvailla lyhyesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen aiheuttaneita Puolan säännöksiä.

56. Perustellun lausunnon laatimisajankohtana hiilivetyjen etsintä-, tutkimis- ja tuotantotoimintaan pääsyä koskevaa Puolan järjestelmää säänneltiin lähtökohtaisesti 4.2.1994 annetulla geologista ja kaivostoimintaa koskevalla lailla ja sen myöhemmillä muutoksilla.

57. Kyseisellä lailla perustetulle järjestelmälle on ominaista kaksi erillistä lupajärjestelyä (kaivosoikeudet ja kaivostoimilupa) – joiden yhdistelmä vastaa direktiivissä 94/22 tarkoitettua ”lupaa” – sekä eräänlaisen etuoikeuden antaminen luvan saamiseen kilpailumenettelyssä yritykselle, joka on aiemmin tutkinut kyseistä esiintymää ja laatinut sitä koskevat asiakirjat.

58. Voidakseen harjoittaa hiilivetyjen etsintä-, tutkimis- ja tuotantotoimintaa yrityksen on siis hankittava sekä kaivosoikeudet että toimilupa. Nämä luvat liittyvät erottamattomasti toisiinsa niin, että jos toimilupa esimerkiksi peruutetaan tai umpeutuu, myös kaivosoikeudet raukeavat (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 10 §:n 3 momentti).

11 — Ks. asia C-186/06, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-12093, 18 kohta). Tässä tuomiossa yksi komission esittämistä kanneperusteista jätettiin tutkimatta, koska komissio oli muuttanut sen perusteluja suhteessa niihin, jotka se oli esittänyt hallinnollisessa menettelyssä, ja koska kanneperuste ei näin vastannut edellä mainittuja yhtenäisyyden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

59. Kaivosoikeuksien myöntämisestä tehtävä sopimus muodostaa eräänlaisen ”yksityisoikeudellisen luvan”. Kaivosoikeuksien myöntämiseksi on pääsääntöisesti järjestettävä kilpailumenettely (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 11 §:n 1 ja 2 momentti). Poikkeuksena tähän yritys, joka on aiemmin tutkinut jotakin tiettyä esiintymää ja laatinut siitä geologisen dokumentaation (todennäköisesti tähän hankkimansa etsintä- ja tutkimisluvan perusteella), voi vaatia kahden vuoden kuluessa etuoikeutta (ja yksinoikeutta) kaivosoikeuksien saamiseen hiilivetyjen tuotantoon kyseisellä esiintymäalueella (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 §). [12]

60. Näyttää joka tapauksessa selvältä, ettei kaivosoikeudet saanut yritys voi välittömästi ryhtyä harjoittamaan kaivostoimintaa, vaan sen on ensin haettava tähän ”hallinnollinen lupa” eli kaivostoimilupa.

61. Kaivostoimilupia puolestaan ei kilpailuteta laisinkaan. Todellisuudessa toimilupaa voi kuitenkin hakea vain yritys, jolle on annettu kaivosoikeudet, ja hakumenettelyssä ainoastaan tarkastetaan Puolan lainsäädännössä kaivostoiminnan harjoittamiselle asetettujen vaatimusten täyttyminen sekä säädetyt asiakirjat. Näistä vaatimuksista on mainittava nyt riitautettu edellytys hakijan rekisteröitymisestä yritys- tai elinkeinorekisteriin (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 18 §:n 1 momentin 2 b kohta) sekä joissakin tapauksissa edellytetty vakuuden asettaminen, joka myös on riitautettu (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 17 §).

62. Jos yritys hakee toimilupaa tuotantoon, sillä on myös oltava edellä mainitun geologisen dokumentaation käyttöoikeudet (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 20 §:n 2 momentin 1 kohta). Puolan lainsäädännön mukaan geologinen dokumentaatio kuuluu lähtökohtaisesti valtiolle (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 47 §:n 1 momentti), mutta yritys voi pyynnöstä saada yksinoikeuden dokumentaation käyttöön, jos se on aiemmin harjoittanut etsintätoimintaa alueella. Jollei se itse halua hyödyntää kyseistä esiintymää, se voi myydä geologisen dokumentaation käyttöoikeudet toiselle yritykselle. Viiden vuoden kuluttua käyttöoikeudet palautuvat valtiolle (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 47 §:n 3 momentti).

B *Ensimmäinen kanneperuste: direktiivin 94/22 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan rikkominen; kyseisessä säännöksessä kielletään syrjintä hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimintaan pääsyssä*

63. Ensimmäinen kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

1. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa

64. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa komissio väittää, että geologista ja kaivostoimintaa koskevan Puolan lain 18 §:n 2 momentin 2 b kohdassa, jonka mukaan toimilupahakemuksessa on oltava Puolan yritysrekisterin tai elinkeinorekisterin numero, syrjitään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita, koska ne eivät voi hakea kaivostoimilupaa, elleivät ne ole ensin rekisteröityneet Puolassa.

65. Komissio vetoaa tässä yhteydessä asiassa Yellow Cab [13] 22.12.2010 annettuun tuomioon. Siinä unionin tuomioistuin toteaa seuraavaa: ”Siihen, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta talouden toimijalta, joka haluaa saada vastaanottavassa jäsenvaltiossa linja-autoilla tapahtuvaan henkilöliikenteeseen tarkoitetun säännöllisen linjan liikennöintiä koskevan luvan, edellytetään kotipaikkaa tai muuta toimipaikkaa viimeksi mainitun jäsenvaltion alueella ennen kuin tämän linjan

12 — Lisäksi Puolassa on useita maantieteellisiä alueita, joilla kaivosoikeuksen myöntäminen ei edellytä kilpailuttamista. Tätä tilannetta ei nyt tarkasteltavassa asiassa ole riitautettu, ja se vaikuttaa direktiivin 3 artiklan 3 kohdan vaatimusten mukaiselta.

13 — Asia C-338/09 (Kok., s. I-13927).

liikennöintiä koskeva konsessio myönnetään sille, sisältyy ehkäisevä vaikutus. Tavanomaisesti varovainen taloudellinen toimija ei nimittäin olisi valmis toteuttamaan mahdollisesti huomattavia investointeja tilanteessa, jossa tällaisen luvan saaminen olisi täysin epävarmaa”.[14] Tästä syystä – ja koska tällainen vaatimus ei ollut mitenkään oikeutettu suhteessa Itävallan hallituksen esittämiin tavoitteisiin – unionin tuomioistuin katsoi sen muodostavan sijoittautumisvapautta koskevien sääntöjen vastaisen rajoituksen, paitsi silloin, kun kyseistä vaatimusta sovelletaan liikennöintiluvan myöntämisen jälkeen ja ennen kuin yrittäjä aloittaa kyseisen linjan liikennöimisen.[15]

66. Nyt tarkasteltavassa asiassa riitautetussa geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain säännöksessä velvoitetaan todistamaan rekisteröityminen toimilupahakemuksessa. Puolan tasavalta väittää, että tässä vaiheessa luvanantomenettelyä toimintaan pääsy on käytännössä jo ”varmaa”, koska toimiluvan myöntämismenettely on enää pelkkä muodollisuus ja koska toimilupahakemuksia esittävät vain yritykset, jotka ovat jo saaneet kaivosoikeudet kilpailumenettelyssä.

67. Vaikka kaivostoiminnan harjoittamisesta kiinnostunut yritys olisi jo saanut nämä kaivosoikeudet, sen on kuitenkin täytettävä muitakin vaatimuksia saadakseen toimiluvan. Kuten edellä mainittiin, näihin vaatimuksiin sisältyvät vakuuden asettaminen ja tuotantotoiminnan tapauksessa geologisen dokumentaation käyttöoikeuksien todistaminen. Jos hakijayritys ei pysty täyttämään edellä mainittuja vaatimuksia, tässä menettelyvaiheessa on todettava aiheutuvan riittävästi epävarmuutta asiassa Yellow Cab annetussa tuomiossa tarkoitetun ehkäisevän vaikutuksen syntymiseksi.

68. Näin ollen katson, että ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hyväksyttävä.

2. Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa

69. Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa komissio väittää, että säännöksillä syrjitään myös niitä toimijoita, jotka olisivat kiinnostuneita hiilivetyjen tuotannosta mutta joilla ei ole yksinoikeutta geologisen dokumentaation käyttöön, koska ne eivät ole aiemmin tehneet tutkimustyötä kyseisellä alueella. Komission mukaan tilanne johtuu geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 20 §:n 2 momentin 1 kohdasta ja 47 §:n 3 momentista, joiden mukaan geologisen dokumentaation käyttöoikeus on välttämätön edellytys toimiluvan saamiselle.

70. Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja toisen kanneperusteen ensimmäinen osa ovat osittain päällekkäiset, joten tarkastelen niitä yhdessä.

C *Toinen kanneperuste: direktiivin 94/22 3 artiklan 1 kohdan rikkominen; kyseisessä säännöksessä velvoitetaan antamaan luvat noudattaen menettelyä, jonka mukaan kaikki kiinnostuneet osapuolet voivat jättää hakemuksen*

71. Myös toinen kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

14 — Tuomion 37 kohta.

15 — Tuomion 38–40 kohta.

1. Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa (osittain päällekkäinen ensimmäisen kanneperusteen toisen osan kanssa)

72. Toisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa komissio väittää, että direktiivin 94/22 3 artiklan vaatimus lupien antamisesta kilpailumenettelyssä täyttyy ainoastaan luvanantomenettelyn ensimmäisessä (kaivosoikeuksien myöntäminen), mutta ei sen toisessa vaiheessa, koska toimiluvat myönnetään asiakirjamenettelyssä. Komission mukaan myös geologisen dokumentaation käyttöoikeuksien haltijalle annettu etuoikeus on vastoin tätä kilpailuttamisvaatimusta.

73. Komissio myöntää, ettei mikään estä jakamasta luvanantomenettelyä kahteen osaan, mutta täsmentää, että kumpikin vaihe on ratkaistava kilpailuttamalla.

74. Puolan tasavallan mukaan on riittävää noudattaa kilpailumenettelyä ainoastaan kaivosoikeuksien myöntämisessä, koska toimiluvan myöntämismenettely on enää pelkkä – vaikkakin pakollinen – ”muodollisuus”, johon kaivosoikeudet saanut yritys osallistuu yksinään.

75. Tästä Puolan hallitus päättelee, ettei mikään estä toteuttamasta luvanantomenettelyä kahdessa erillisessä vaiheessa, joista jälkimmäisessä sovelletaan etuoikeutta. Sen mukaan tällainen mahdollisuus sallitaan direktiivin 94/22 3 artiklan 5 kohdan b alakohdassa, jonka mukaan ”luvan antamisena ei pidetä”(eikä sen vuoksi ole tarpeen kilpailuttaa) ”luvan antamista yritykselle, jolla on toisenlainen lupa ja tämän viimeksi mainitun luvan hallussa pitäminen sisältää oikeuden antaa edellä tarkoitettu lupa”.

76. Komissio väittää tämän säännöksen viittaavan aivan eri tilanteeseen, nimittäin ”monia yrityksiä koskevalla, yleisesti sovellettavalla säädöksellä, kuten esimerkiksi lailla tai asetuksella”annettavaan hiilivetyjen tuotantolupaan ja ”saman asetuksen ja/tai lain nojalla tehtävillä hallinnollisilla päätöksillä myönnettäviin erillislupiin”, jotka on johdettu ensiksi mainitusta ja joita ei siten tarvitse kilpailuttaa.

77. Komissio ei kyennyt istunnossa täsmentämään, missä olosuhteissa tällainen tilanne voisi kehkeytyä, ja mielestäni sen tähän liittyvät perustelut eivät ole riittävän vakuuttavia. Oli asia miten hyvänsä, direktiivin 3 artiklan 5 kohdan b alakohtaa ei nähdäkseni voida tässä tapauksessa soveltaa, koska Puolan laissa säädetty kaksinkertainen etuoikeus aiheuttaa sen, ettei kilpailuttamisvaatimuksen täyttymistä pystytä takaamaan edes luvanantomenettelyn ensimmäisessä vaiheessa, kuten seuraavassa osoitan.

78. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 §:ssä, 20 §:n 2 momentin 1 kohdassa ja 47 §:n 3 momentissa nimittäin säädetään etuoikeudesta ja yksinomaisista käyttöoikeuksista sen hakijan hyväksi, joka on aiemmin harjoittanut tutkimus- ja etsintätoimintaa kyseisellä alueella. Ensinnäkin kyseisellä lailla annetaan geologisen dokumentaation laatineelle yritykselle etuoikeus kaivosoikeuksien saamiseen (12 §:n 1 momentti) ja myönnetään sille toiseksi yksinoikeus käyttää tätä dokumentaatiota (47 §:n 3 momentti), jota ilman tuotantotoimintaan tarvittavaa toimilupaa ei ole edes mahdollista hakea (20 §:n 2 momentin 1 kohta).

79. Geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 12 §:ssä annetaan kahden vuoden ajaksi kaikki muut toimijat poissulkeva etuoikeus kaivosoikeuksien saamiseen yritykselle, joka on aiemmin hyödyntänyt mineraaliesiintymää ja laatinut sitä koskevat asiakirjat sekä toimittanut geologisen dokumentaation.

80. Riitautetun lain 47 §:n 3 momentin mukaan geologisista etsintä- ja tutkimustöistä aiheutuneet kustannukset maksaneella yrityksellä on toiseksi viiden vuoden ajan yksinoikeus laatimansa geologisen dokumentaation käyttöön. Tämän ajanjakson ajaksi se voi käytännössä varmistaa itselleen toimiluvan, sillä kyseisen lain 20 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan geologisen dokumentaation käyttöoikeudet ovat välttämätön edellytys toimilupahakemuksen esittämiselle. Luvanantomenettelyn toiseen vaiheeseen voi siis tosiasiallisesti osallistua ainoastaan yritys, jonka hallussa tämä dokumentaatio on.

81. Vaikka siis muutkin yritykset voivat hankkia itselleen kaivosoikeudet tätä varten järjestettävässä kilpailussa,[16] riitautetun lain 47 §:n 3 momentti ja 20 §:n 2 momentin 1 kohta aiheuttavat käytännössä sen, että tämän viiden vuoden ajanjakson aikana toinen kaivosoikeudet saanut yritys voi hankkia toimiluvan ainoastaan, jos geologisen dokumentaation käyttöoikeudet omistava yritys päättää luovuttaa dokumentaation sen käyttöön. Tässä yhteydessä on huomattava, että – kuten istunnossa todettiin – yksinomaiset käyttöoikeudet voidaan myydä. Mikä merkityksellisintä, kilpailumenettelyssä saaduista kaivosoikeuksista ei ole yritykselle lopulta mitään hyötyä, jos kumpikaan näistä mahdollisuuksista ei toteudu.

82. Puolan hallitus yrittää perustella tätä lopputulosta sillä, että geologisen dokumentaation yksinomaiset käyttöoikeudet ja niiden haltijalle annettu etuoikeus olisivat asianmukainen korvaus tämän aiemmassa etsintä- ja tutkimusvaiheessa tekemistä investoinneista.

83. Mielestäni tätä väitettä ei voida hyväksyä.

84. Vaikka nimittäin geologisen dokumentaation laatimisesta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen maksajalle on sinänsä aivan oikeutettua, tätä investointia ei missään tapauksessa voida korvata tavalla, joka vääristää luvanantomenettelyn niin, että direktiivissä 94/22 edellytetty kilpailuttaminen muuttuu ainoastaan näennäiseksi.

85. Tästä on kyse Puolan järjestelmässä – tai ei ainakaan voida sulkea pois vaaraa, että Puolan järjestelmässä kilpailu muuttuu tällä tavoin näennäiseksi. Geologista ja kaivostoimintaa koskevassa laissa säädettyjen etuoikeuksien ja yksinomaisten käyttöoikeuksien järjestelmä voi nimittäin johtaa siihen, että geologisen dokumentaation yksinomaisten käyttöoikeuksien haltija saa kaivosoikeudet ilman todellista kilpailuttamista. Kilpailuttaminen ei nimittäin olisi todellisuudessa toteutettavissa, jos 12 §:n 1 momentissa tarkoitettu etuoikeus todella merkitsisi etusijan saamista käyttöoikeuksia myönnettäessä, mitä kaiketi ilmauksella ”etuoikeus” lähtökohtaisesti tarkoitetaan.

86. Kokonaan eri kysymys on, että tämä ”etuoikeus” muutetaan takeeksi geologisen dokumentaation laatimiseen tehtyjen investointien lukemisesta hakijan eduksi kilpailumenettelyssä; tällainen etu voi tietenkin olla aivan oikeutettu, mutta se ei saa muodostua määrääväksi tekijäksi kilpailumenettelyä ratkaistaessa. Oikein painotettuna sillä voidaan varmistaa kohtuullinen korvaus tehdyistä investoinneista tarvitsematta viedä sitä niin pitkälle kuin Puolan hallitus vie.

87. Samalla on tarpeen ottaa huomioon, etteivät geologisen dokumentaation yksinomaiset käyttöoikeudet saa olla luvanantomenettelyn kannalta ratkaisevia, kuten asia on Puolan järjestelmässä. Näiden käyttöoikeuksien haltija pystyy toki osoittamaan, että sillä on tarvittavat valmiudet geologisen dokumentaation laatimiseen. On kuitenkin selvää, etteivät tällaiset valmiudet vielä yksinään riitä todistamaan, että sillä on myös mineraalivarojen tuotantoluvan antamiseksi vaadittava toimintakyky. Vaikuttaa siis ilmeiseltä, että Puolan järjestelmä suosii kohtuuttomasti niitä yrityksiä, joilla on ensisijaiset valmiudet geologisen dokumentaation laatimiseen, ja että niiden intressien suosiminen asettaa epäedulliseen asemaan muut potentiaaliset kaivostuotantoalan yritykset.

88. Puolan järjestelmässä direktiivissä 94/22 tarkoitettua ”lupaa” haetaan kahdessa vaiheessa (kaivosoikeuksien myöntäminen ja itse toimiluvan hakeminen), joiden ratkaisu voi olla täysin riippuvainen mineraalivarojen hyödyntämistä koskevan luvan antamiseksi vaadittavan geologisen dokumentaation yksinomaisten käyttöoikeuksien käyttämisestä. Nämä yksinomaiset käyttöoikeudet myönnetään yritykselle, joka on laatinut kyseisen geologisen dokumentaation sellaisten hyödyntämis- ja tutkimustöiden perusteella, joihin geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 33 §:n 1 momentin mukaan ei aina vaadita toimilupaa ja joita ei siis myöskään kilpailuteta.

16 — Todellisuudessa tällainen tilanne voi syntyä ainoastaan, jos geologisen dokumentaation laatinut yritys päättää olla osallistumatta kilpailumenettelyyn ja jättää näin käyttämättä sille 12 §:n 1 momentissa kahdeksi vuodeksi myönnetyn etuoikeuden.

89. Koska siis Puolan lainsäädännön mukaan etsintä-, hyödyntämis-, ja tuotantotoimintaan tarvittava lupa voidaan tietyissä olosuhteissa myöntää menettelyssä, jossa ei toteuteta todellista kilpailutusta, katson, että komission toisen kanneperusteen ensimmäinen osa ja ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hyväksyttävä kokonaisuudessaan.

2. Toisen kanneperusteen toinen osa

90. Toisen kanneperusteen toisessa osassa komissio väittää, että Puolan lainsäädännössä on jätetty noudattamatta vaatimusta kilpailuilmoituksen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Lisäksi se väittää, että vaatimus kilpailuasiakirjojen laatimisesta puolaksi voi aiheuttaa syrjintää.

91. Julkaisemista koskevasta vaatimuksesta on todettava, että kaivosoikeuksien määrittämisessä tämä vaatimus näyttäisi todellakin täyttyvän. Toimiluvan antamista koskevasta menettelystä sen sijaan ei julkaista ilmoitusta, mikä johtuu todennäköisesti juuri siitä, ettei siihen liity kilpailutusta. Sekin, ettei tätä menettelyä toimiteta julkisesti (eikä siis avoimesti), merkitsee joka tapauksessa jo sinänsä direktiivin rikkomista, mikä unionin tuomioistuimen olisi myös todettava.

92. Kilpailuasiakirjojen kieltä koskevasta edellytyksestä Puolan hallitus huomauttaa, ettei unionin oikeudessa velvoiteta kansallisia hallintoviranomaisia hyväksymään muulla kuin oman jäsenvaltionsa virallisella kielellä laadittuja asiakirjoja, enkä voi muuta kuin yhtyä tähän käsitykseen.

93. Näin ollen katson, että komission toisen kanneperusteen toinen osa on hyväksyttävä siltä osin kuin siinä väitetään, ettei toimilupien antamista koskevasta menettelystä julkaista ilmoitusta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

D *Kolmas kanneperuste: direktiivin 94/22 5 artiklan 1 ja 2 kohdan rikkominen; kyseisissä säännöksissä määritetään lupien antamisessa noudatettavat arviointiperusteet*

94. Kolmas kanneperuste jakautui alun perin kolmeen osaan, joista ensimmäisestä komissio luopui nimenomaisesti istunnossa, joten esitän tässä päätelmäni ainoastaan sen toisesta ja kolmannesta osasta, joiden tutkittavaksi ottamiseen ei mielestäni liity ongelmia, kuten jo totesin.

1. Kolmannen kanneperusteen toinen osa: vakuuden asettaminen

95. Komissio toteaa, että geologista ja kaivostoimintaa koskevan Puolan lain 17 §:n mukaan toimiluvan antaminen voi joissakin tapauksissa edellyttää vakuuden asettamista ja ettei tällainen edellytys ole direktiivin 94/22 mukainen.

96. Ensinnäkin komissio katsoo, ettei vakuuden edellyttämistä voida perustella sillä, että jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivin 94/22 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa arvioimaan kilpailumenettelyihin osallistuvien yritysten taloudellinen toimintakyky. Komissio huomauttaa erityisesti, että Puolan laissa tämä vaatimus on muotoiltu varsin epämääräisesti, sillä toimivaltainen viranomainen voi edellyttää vakuutta, jos se on perusteltua ”erityisen tärkeän valtiollisen edun tai ympäristönsuojeluun liittyvän tai muun vastaavan yleisen edun vuoksi” (geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 17 §:n 1 momentti).

97. Toiseksi komissio väittää, ettei myöskään direktiivin 6 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat perustelluissa tapauksissa (esimerkiksi kansallisen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen tai ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä) määrätä luvanvaraisten toimien ”toteuttamiselle edellytyksiä ja vaatimuksia”, muodosta riittävää perustaa tämänkaltaisen taloudellisen ehdon asettamiselle sen soveltamisalalla. Komission mukaan kyseisessä säännöksessä nimittäin viitataan toiminnan harjoittamiselle asetettuihin edellytyksiin, ei luvan antamista koskeviin vaatimuksiin.

98. Vaikka on totta, että direktiivin 94/22 6 artiklan 2 kohdan sanamuoto voi aiheuttaa sekaannusta (siltä osin kuin siinä viitataan mahdollisuuteen määrätä luvanvaraisten toimien ”toteuttamiselle edellytyksiä ja vaatimuksia”), nähdäkseni tästä säännöksestä luettuna yhdessä 6 artiklan 1 kohdan kanssa voidaan päätellä, että kyse on nimenomaan vaatimuksista, joilla pyritään varmistamaan, että hakijalla on valmiudet harjoittaa toimintaa.

99. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa nimittäin viitataan 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin edellytyksiin, ja sen mukaan näitä ovat sellaiset ”toimien toteuttamista – – koskevat edellytykset ja vaatimukset, joita *hakemusten jättöaikana voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaan sovelletaan kuhunkin lupatyyppiin ja jotka ilmenevät itse luvasta tai on hyväksyttävä ennen luvan antamista*”,[17] eikä 6 artiklan 2 kohdassa ilmeisesti tarkoiteta yksinomaan vaatimuksia, jotka ilmenevät vasta myöhemmässä vaiheessa, kun lupa on jo myönnetty.

100. Nyt tarkasteltavan kaltaisessa oikeudellisessa asiayhteydessä ei sitä paitsi ole mitään järkeä tehdä tällaista eroa. Mielestäni ei voida pätevästi kiistää sitä, että geologista ja kaivostoimintaa koskevan lain 17 §:n 1 momentilla on pantu direktiivin 94/22 5 artiklan 1 kohdan a alakohta tai 6 artiklan 2 kohta lainmukaisesti täytäntöön, koska siinä edellytetään vakuuden perustelemista yleiseen etuun liittyvillä (viimeksi mainitussa säännöksessä yleisesti määritellyillä) syillä.

101. Lisäksi vakuuden edellyttäminen toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien vahingonkorvausvaateiden varalta on ymmärtääkseni täysin oikeasuhteista yrityksen riittävän ”taloudellisen toimintakyvyn” varmistamista koskevaan tavoitteeseen ja ”erityisen tärkeän” yleisen edun suojelutarpeeseen nähden.

102. Kolmannen kanneperusteen toista osaa ei siis nähdäkseni voida hyväksyä.

2. Kolmannen kanneperusteen kolmas osa

103. Lopuksi komissio katsoo, ettei Puolan lainsäädännössä ole pantu asianmukaisesti täytäntöön vaatimusta arviointiperusteiden julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä ”ennen sen kauden alkua, jolloin hakemukset on jätettävä”(direktiivin 94/22 5 artiklan 1 kohta), eikä varmistettu, että ”toimien toteuttamista ja lopettamista koskevat edellytykset ja vaatimukset” ovat ”koko ajan niiden yritysten saatavilla, joita asia koskee” (direktiivin 5 artiklan 2 kohta).

104. Komissio väittää yhtäältä, ettei Puolan tasavalta ole toteuttanut tarvittavia toimia varmistaakseen tarjousten arviointiperusteiden selkeän ja tehokkaan julkaisemisen Euroopan unionin virallisessa lehdessä, sillä vaikka Puolassa on voimassa tällaiseen julkaisemiseen nimenomaisesti velvoittava säännös, Puolan hallitus on käytännössä pannut sen täytäntöön julkaisemalla ainoastaan tiedot ”tarjousten arviointiperusteiden luokista”ja määrittelemällä niiden konkreettisen sisällön ”tarjousten yksityiskohtaisista arviointiperusteista kaivosoikeuksien myöntämiseksi öljy- ja maakaasuesiintymien etsintään ja hyödyntämiseen tietyillä toimilupa-alueilla” laaditussa erillisessä asiakirjassa, joka on saatavana ympäristöministeriön toimivaltaiselta osastolta.

105. Toisaalta komissio väittää, että luvanvaraisen taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevista edellytyksistä tiedotetaan täsmällisesti vasta toimilupien antamista koskevan menettelyn aloittamisen jälkeen. Siinä vaiheessa tiedottaminen on kuitenkin tehotonta, koska kaivosoikeudet saanut yritys (jolle Puolan hallituksen mukaan annetaan automaattisesti toimilupa) ei ole kyennyt saamaan tietoa kaikista toiminnan harjoittamisen edellytyksistä itse kilpailumenettelyn aikana.

106. Mielestäni nämä komission väitteet on hyväksyttävä.

17 — Kursivointi tässä.

107. Sen velvoitteen noudattamatta jättämisestä, joka koskee vaatimusta arviointiperusteiden julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä (direktiivin 94/22 5 artiklan 1 kohta), on todettava, ettei Puolan lainsäädäntö ole tältä osin riittävän selkeä. Tämä on puolestaan käytännössä johtanut siihen, ettei julkaisemisvaatimusta ole noudatettu riittävän tarkasti vaan arviointiperusteita julkaistaessa on ilmoitettu ainoastaan niiden luokat selostamatta tarkasti perusteiden sisältöä.

108. Näin ollen kolmannen kanneperusteen kolmas osa on mielestäni hyväksyttävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

109. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

110. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja toinen kanneperuste jätetään tutkimatta.

Toissijaisesti todetaan, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 94/22 2 artiklan 2 kohdan, 3 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että pääsy hiilivetyjen etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoimintaan myönnetään kilpailumenettelyssä, jossa kaikki kiinnostuneet osapuolet voivat tehdä hakemuksen Euroopan unionin virallisessa lehdessä ennen hakemusten jättämiselle asetetun määräajan alkua julkaistujen arviointiperusteiden mukaisesti.

Kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.