Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 27 juni 2013 *

”Fördragsbrott — Direktiv 94/22/EG — Villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten — Icke-diskriminerande tillgång”

I mål C-569/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 3 december 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Herrmann och M. Owsiany-Hornung, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar, M. Drwięcki och B. Majczyna, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 juni 2012,

och efter att den 20 november 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: polska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.2, 3.1 och 5 leden 1 och 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994 om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten (EGT L 164, s. 3; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 237) genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer någon diskriminering mellan de intresserade enheterna vad gäller tillgången till prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten och att tillstånd att utöva dessa verksamheter beviljas enligt ett förfarande som tillåter samtliga intresserade enheter att ge in ansökningar på grundval av kriterier som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* före början av perioden för ingivande av ansökningar.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 I artikel 1 led 3 i direktiv 94/22 definieras ”tillstånd”som ”varje lag eller annan författning, kontraktsbestämmelse eller annat instrument utfärdat i kraft därav genom vilket de behöriga myndigheterna i en medlemsstat bemyndigar en enhet, för dess egen del och på dess egen risk, den exklusiva rätten att prospektera, undersöka eller utvinna kolväten i ett geografiskt område. Ett tillstånd får beviljas för varje verksamhet separat eller för flera verksamheter samtidigt.”

3 I artikel 2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna förbehåller sig rätten att fastställa de områden inom deras territorier som skall göras tillgängliga för utövandet av prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten.

2. När ett område görs tillgängligt för utövandet av de verksamheter som avses i punkt 1 skall medlemsstaterna säkerställa att det inte förekommer någon diskriminering mellan enheterna vad gäller tillgången till och utövandet av dessa verksamheter.

Medlemsstaterna får dock på grund av nationella säkerhetsskäl vägra tillåta en enhet som faktiskt kontrolleras av tredje land eller av medborgare i tredje land tillgång till och utövande av dessa verksamheter.”

4 I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillstånd beviljas enligt ett förfarande som tillåter samtliga intresserade enheter att ge in ansökningar i enlighet med punkt 2 eller 3.

2. Detta förfarande skall inledas

a) antingen på initiativ av de behöriga myndigheterna genom en inbjudan att ge in ansökningar som skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* minst 90 dagar före sista dagen för ingivande av ansökningar, eller

b) genom en inbjudan att ge in ansökningar som skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* efter ingivandet av en ansökan från en enhet, utan att detta påverkar bestämmelserna i artikel 2.1. Övriga intresserade enheter skall under en period på minst 90 dagar efter dagen för offentliggörandet ha tillfälle att ge in ansökningar.

Meddelandena skall ange typen av tillstånd, det eller de geografiska områden som i sin helhet eller delvis omfattas eller får omfattas av en ansökan och den föreslagna dagen eller tidsgränsen för beviljande av tillstånd.

När förmånsbehandling avses ges till ansökningar från enheter som är enstaka fysiska eller juridiska personer skall detta anges i meddelandet.

…

5. Följande skall inte anses som beviljande av tillstånd enligt punkt 1:

…

b) Beviljandet av ett tillstånd till en enhet som innehar en annan form av tillstånd där innehavet av det senare tillståndet innebär en rätt att få det förstnämnda tillståndet.

…”

5 Artikel 5 i direktiv 94/22 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa följande:

1. Att tillstånd beviljas på grundval av sådana kriterier som i samtliga fall avser

   a) enheternas tekniska och finansiella förmåga,

      och

   b) det sätt på vilket de avser att prospektera, undersöka eller utvinna i det berörda geografiska området,

   samt, i tillämpliga fall:

   c) om tillståndet utbjuds till försäljning, det pris som enheten är beredd att betala för att få tillståndet,

   d) om, som en följd av utvärderingen enligt a), b) och i tillämpliga fall c), två eller flera ansökningar har samma dignitet, andra relevanta objektiva och icke diskriminerande kriterier för att ett slutgiltigt val mellan dessa ansökningar skall kunna göras.

   …

Kriterierna skall upprättas och offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* före början av perioden för ingivande av ansökningar. De medlemsstater som redan har offentliggjort kriterierna i sin offentliga tidning får begränsa offentliggörandet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* till en hänvisning till offentliggörandet i sin officiella tidning. Varje ändring av kriterierna skall dock offentliggöras i sin helhet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

2. Att de villkor och krav rörande utövandet eller avslutandet av en verksamhet som är tillämpliga på varje typ av tillstånd med stöd av de lagar och andra författningar som är i kraft vid tidpunkten för ingivandet av ansökningarna, oavsett om de omfattas av tillståndet eller utgör ett villkor för godkännande före beviljandet av ett sådant tillstånd, fastställs och görs tillgängliga för intresserade enheter vid varje tidpunkt. I det fall som avses i artikel 3.2 a får de göras tillgängliga först från och med den dag då den period påbörjas under vilken ansökningar får ges in.

…”

6 Artikel 6.1 och 6.2 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de villkor och krav som avses i artikel 5.2 och de närmare skyldigheterna vid utnyttjandet av ett visst tillstånd endast är avhängiga behovet att säkerställa verksamheternas korrekta utövande i det område för vilket ett tillstånd begärs genom tillämpning av punkt 2 eller genom betalning av ett finansiellt bidrag eller ett bidrag i form av kolväten.

2. Medlemsstaterna får ställa villkor och krav vid utövandet av de verksamheter som avses i artikel 2.1 i den utsträckning som motiveras av nationell säkerhet, allmänhetens säkerhet, folkhälsan, transportsäkerhet, miljöskydd, skyddande av biologiska tillgångar och nationalskatter som äger ett konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde, säkerheten med avseende på anläggningar och arbetare, planerad förvaltning av kolväteresurserna (exempelvis den takt med vilken kolväten uttöms eller att optimera deras utbyte) eller behovet att säkerställa skatteintäkter.”

Polsk rätt

7 Direktiv 94/22 har införlivats med polsk rätt genom lagen om geologi och mineraler av den 4 februari 1994, i ändrad lydelse (Dz. U., år 2005, nr 228, position 1947) (nedan kallad lagen om geologi och mineraler), och genom ministerrådets förordning om anbudsförfarandet för förvärv av nyttjanderätter för gruvdrift av den 21 juni 2005 (Dz. U. nr 135, position 1131) (nedan kallad ministerrådets förordning).

8 I nämnda lag görs åtskillnad mellan nyttjanderätt för gruvdrift, som beviljas av staten i egenskap av ägare av kolvätefyndigheter, och den koncession som beviljas av miljöministern. För att få prospektera efter samt undersöka och utvinna kolväten i Polen krävs såväl nyttjanderätt för gruvdrift som koncession.

9 I artikel 9 i lagen om geologi och mineraler föreskrivs att nyttjanderättshavaren, inom de gränser som fastställts i lag och avtalet samt med uteslutande av andra personer, kan prospektera efter samt undersöka och utvinna ett visst mineral. Inom dessa gränser får nyttjanderättshavaren också förfoga över sin rätt.

10 Enligt artikel 10.1 i lagen om geologi och mineraler upplåts nyttjanderätt för gruvdrift genom ingående av ett avtal mot vederlag och under förutsättning av att en koncession beviljas.

11 Artikel 11.2–11.4 i lagen om geologi och mineraler har följande lydelse:

”2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12.1 ska upplåtande av nyttjanderätt för gruvdrift som omfattar prospektering efter samt undersökning och utvinning av naturgas, olja och deras naturliga derivat samt kolbunden metan föregås av ett anbudsförfarande.

…

3. De myndigheter som beviljar koncessioner är behöriga att inleda anbudsförfaranden avseende förvärv av nyttjanderätt för gruvdrift.

4. Ministerrådet fastställer i förordning reglerna för offentliggörande av meddelanden om anbudsförfaranden avseende förvärv av nyttjanderätt för gruvdrift samt vilka uppgifter som ska tas med i meddelandet, de krav som ställs på anbudsgivaren och anbuden, tidsfristen för inlämnande av

anbud, tidsfristen för avslutande av anbudsförfarandet samt principerna för och det sätt på vilket anbudsförfarandet ska organiseras och genomföras samt principerna för sammankallande av upphandlingskommittéen och för dess arbete.”

12 I artikel 12.1 och 12.3 i nämnda lag föreskrivs följande:

”1. Den näringsidkare som undersökt och dokumenterat en statsägd mineralfyndighet och som upprättat geologisk dokumentation som är tillräckligt klargörande för att koncession för utvinning ska kunna beviljas, får ansöka om nyttjanderätt för gruvdrift och har i detta avseende företräde i förhållande till andra enheter.

…

3. Den möjlighet som avses i punkt 1 upphör två år efter mottagandet av den skriftliga handling i vilken den behöriga myndigheten på området för geologi godkänner dokumentationen.”

13 Enligt artikel 15.1 i lagen om geologi och mineraler krävs koncession för att ”1) prospektera efter eller undersöka mineralfyndigheter, 2) utvinna mineraler”. I artikel 15.2 i samma lag föreskrivs att lagen om näringsfrihet (Dz. U. nr 173, position 1807) ska tillämpas om inte annat följer av lagen om geologi och mineraler.

14 I artikel 17 i lagen om geologi och mineraler föreskrivs följande:

”1. Om det är motiverat av ett särskilt viktigt statligt intresse eller ett särskilt viktigt allmänintresse, i synnerhet ett intresse med anknytning till skyddet av miljön, får det för att koncession ska beviljas krävas att en säkerhet ställs för att täcka krav som kan uppkomma till följd av eventuella skador med anledning av utövandet av den verksamhet som omfattas av koncessionen.

2. Form och storlek på den i föregående punkt angivna säkerheten fastställs i koncessionen med beaktande av den utövade verksamheten, det område som omfattas av koncessionen, den period för vilken koncessionen har beviljats och hur skadlig den planerade verksamheten är för miljön.”

15 Enligt artikel 18.1 moment 2 b i lagen om geologi och mineraler ska en ansökan om koncession för gruvdrift innehålla sökandens registreringsnummer i bolagsregistret eller näringsregistret.

16 Enligt artikel 20.2 moment 1 i nämnda lag ska en ansökan om koncession för gruvdrift även innehålla bevis för att sökanden har rätt att använda den geologiska dokumentationen.

17 I artikel 47.3 i lagen om geologi och mineraler föreskrivs följande:

”Den enhet som burit kostnaderna för geologiska arbeten som utförts på grund av beslut som meddelats med tillämpning av förevarande lag ska ha ensamrätt att utan kostnad använda den geologiska information som vederbörande tillägnat sig till följd av dessa arbeten för vetenskapliga ändamål och forskningsändamål och för att bedriva sådan verksamhet som regleras i lagen. Denna rätt ska upphöra fem år efter det att beslutet att godkänna de arbeten som låg till grund för informationen eller som medgav utövande av annan verksamhet reglerad i lagen eller i andra bestämmelser upphörde att gälla. Den enhet som har rätt att använda den förvärvade geologiska informationen på detta sätt får göra den tillgänglig för andra enheter, förutsatt att inget annat föreskrivs i en koncession eller ett beslut om godkännande av ett program för geologiska arbeten.”

18 I artikel 6 i ministerrådets förordning föreskrivs följande:

”1. I de särskilda villkoren i anbudsinfordran preciseras bland annat följande:

…

4) Information om de handlingar som anbudsgivaren ska inge för att visa att vederbörande uppfyller de villkor som ställs, bland annat utdraget ur företagsregistret och ett intyg på att personen inte saknar rätt att delta i anbudsförfarandet enligt artikel 5.2,

5) objektiva bedömningskriterier för anbuden vilka säkerställer att principerna om rättvis konkurrens iakttas och som definierar deras betydelse,

…

2. På skriftlig förfrågan från en anbudsgivare informerar den upphandlande enheten, från den dag då meddelandet offentliggörs, nämnda anbudsgivare om de särskilda villkoren för anbudsförfarandet.

3. Senast 14 dagar innan fristen för att inlämna anbud löper ut kan anbudsgivare vända sig till den upphandlade enheten och begära att denna förklarar de särskilda villkoren för anbudsförfarandet.

4. Den upphandlande enheten skickar omedelbart dessa förklaringar till samtliga anbudsgivare utan att avslöja vem som har begärt förklaringar. Förklaringarna anses vara bindande för samtliga anbudsgivare.

…

6. Den upphandlande enheten förlänger tidsfristen för att inkomma med anbud så att anbudsgivarna ges möjlighet att beakta förklaringarna eller ändringar i de särskilda villkoren för anbudsförfarandet i sina anbud.”

Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

19 Kommissionen skickade den 23 mars 2007 en formell underrättelse till Republiken Polen i vilken den angav att lagen om geologi och mineraler inte var förenlig med artiklarna 2.2, 3.1 och 5 leden 1 och 2 i direktiv 94/22.

20 Genom skrivelse av den 23 maj 2007 besvarade Republiken Polen den formella underrättelsen och gjorde i sak gällande att medlemsstaten på ett korrekt sätt hade införlivat direktiv 94/22 med nationell rätt.

21 Den 31 januari 2008 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Polen i vilket den vidhöll samtliga grunder som hade anförts i den formella underrättelsen.

22 Genom skrivelse av den 20 mars 2008 begärde Republiken Polen – utan att göra gällande att anmärkningarna i det motiverade yttrandet var grundlösa – att fördragsbrottsförfarandet skulle avskrivas med hänvisning till att arbetet med att utarbeta en ny lag om geologi och mineraler hade gjort det möjligt att ”eliminera brister”och att upphäva de ”bestämmelser som hade föranlett kommissionens tvivel”. Nämnda medlemsstat informerade dessutom kommissionen om att kommissionen i slutet av juni månad år 2008 skulle delges en tidsplan för detta lagförslag.

23 Genom skrivelse av den 27 april 2010 informerade Republiken Polen kommissionen om att nämnda lagförslag den 18 november 2008 hade överlämnats till det polska parlamentet som inte hade kunnat anta lagen år 2009. Enligt Republiken Polen skulle kommissionen underrättas om den nya lagen så snart som den hade antagits.

24 Det är mot denna bakgrund som kommissionen har väckt förevarande talan.

Prövning av talan

Upptagande till sakprövning

25 Republiken Polen har anfört att talan om fördragsbrott inte kan tas upp till sakprövning med anledning av att anmärkningarna i ansökan inte är identiska med de anmärkningar som togs upp under det administrativa förfarandet.

26 Kommissionen har genmält att tvisteföremålet och de anmärkningar som togs upp under det administrativa förfarandet är identiska med grunderna för ansökan. De utdrag ur ansökan som Republiken Polen hänvisat till innehåller inga nya anmärkningar, utan en mer detaljerad rättslig motivering till stöd för anmärkningar som togs upp redan i det motiverade yttrandet.

27 Kommissionen har tillagt att det under alla omständigheter – för det fall ansökan bedöms innehålla nya anmärkningar – är möjligt att förklara att endast dessa anmärkningar, och inte samtliga anmärkningar i ansökan, inte kan tas upp till sakprövning.

28 Innan domstolen avgör huruvida talan ska avvisas med anledning av de rättegångshinder som har åberopats av Republiken Polen, ska det erinras om att enligt domstolens fasta praxis är syftet med det administrativa förfarandet att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen. Föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 258 FEUF avgränsas följaktligen genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Ansökan kan således inte grunda sig på andra anmärkningar än dem som angetts under det administrativa förfarandet (se, bland annat, dom av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, kommissionen mot Nederländerna, REG 2001, s. I-3463, punkt 23, och av den 15 mars 2012 i mål C-340/10, kommissionen mot Cypern, punkt 21). Ansökan måste särskilt grundas på samma anmärkningar och grunder som det motiverade yttrandet (se, bland annat, dom av den 3 mars 2011 i mål C-50/09, kommissionen mot Irland, REU 2011, s. I-873, punkt 93), vilket ska innehålla en sammanhängande och detaljerad redogörelse för skälen till kommissionens uppfattning att den berörda medlemsstaten har underlåtit att fullgöra en av sina skyldigheter enligt unionsrätten (se, bland annat, dom av den 11 september 2008 i mål C-274/07, kommissionen mot Litauen, REG 2008, s. I-7117, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

29 Detta krav kan dock inte sträcka sig så långt att det i varje enskilt fall krävs en fullständig överensstämmelse mellan de nationella föreskrifter som nämns i det motiverade yttrandet och de föreskrifter som nämns i ansökan (se dom av den 10 september 1996 i mål C-11/95, kommissionen mot Belgien, REG 1996, s. I-4115, punkt 74, och av den 22 december 2008 i mål C-283/07, kommissionen mot Italien, punkt 22).

30 När kommissionen under det administrativa förfarandet har underlåtit att ange att själva saken, det vill säga det fördragsbrott som läggs den berörda medlemsstaten till last, går utöver de nationella bestämmelser som preciserats inom ramen för förfarandet, kan talan – i den mån som den grundar sig på andra nationella bestämmelser än dem som klart angetts under det administrativa förfarandet – inte tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 februari 1984 i mål 166/82, kommissionen mot Italien, REG 1984, s. 459, punkterna 19–22, och av den 22 juni 1993 i

mål C-243/89, kommissionen mot Danmark, REG 1993, s. I-3353, punkterna 15–17). I ett sådant fall har nämligen anledningen till det påstådda fördragsbrottet, och därmed den rättsliga grunden för detsamma, utvidgats utan att den berörda medlemsstaten har beretts tillfälle att fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten eller att invända mot kommissionens anmärkningar.

Den första grunden

– Parternas argument

31 I den första grunden (åsidosättande av artikel 2.2 första stycket i direktiv 94/22) har kommissionen gjort gällande att diskriminering föreligger mellan enheterna vad avser tillgång till och verksamhet i samband med prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten. Kommissionen anser bland annat att den ensamrätt att utan kostnad använda geologisk information som en enhet, som har utfört geologiska arbeten på grund av en koncession för undersökning av fyndigheter av kolväten, har enligt artikel 47.3 i lagen om geologi och mineraler, i kombination med kravet, i artikel 20.2 moment 1 i samma lag, på att en ansökan om koncession för gruvdrift även ska innehålla bevis för att sökanden har rätt att använda den geologiska dokumentationen, strider mot principen om att samtliga intresserade enheter ska ha icke-diskriminerande tillgång till utvinning av kolväten.

32 Republiken Polen har gjort gällande att denna anmärkning togs upp först i samband med förfarandet vid domstolen och därför inte kan tas upp till sakprövning.

– Domstolens bedömning

33 Det är visserligen riktigt att kommissionen i det motiverade yttrandet endast klandrat Republiken Polen för att inte ha säkerställt icke-diskriminerande tillgång till prospektering, undersökning och utvinning, i och med att personer som ansöker om koncession för utvinning av malm åläggs en skyldighet (vilken föreskrivs i artikel 20.2 moment 1 i lagen om geologi och mineraler) att framlägga bevis på att sökanden har rätt att använda den geologiska dokumentationen. Domstolen konstaterar emellertid att en sådan skyldighet i detta fall med nödvändighet innebär att rätten att utan kostnad använda sådan dokumentation, enligt artikel 47.3 i samma lag, tillkommer den enhet som har utfört geologiska arbeten på grund av en koncession för undersökning av fyndigheter av kolväten.

34 Hänvisningen i ansökan till denna andra bestämmelse i lagen om geologi och mineraler ska därför anses utgöra en utveckling av en anmärkning som kommissionen redan tagit upp i det motiverade yttrandet.

35 Republiken Polens invändning om rättegångshinder ska följaktligen avslås vad avser den första grunden.

Den andra grunden

– Parternas argument

36 I den andra grunden (åsidosättande av artikel 3.1 i direktiv 94/22) har kommissionen bland annat kritiserat Republiken Polen för att, med avseende på beviljande av det tillstånd som avses i artikel 1 led 3 i detta direktiv, inte ha föreskrivit att beviljande av såväl nyttjanderätt för gruvdrift som koncession ska ske genom ett anbudsförfarande och på ett sätt som säkerställer icke-diskriminerande tillgång till tillståndet. Det företräde som tillerkänns den som har rätt att använda den geologiska dokumentationen enligt artikel 12 i lagen om geologi och mineraler, är enligt kommissionen också oförenligt med kravet på anbudsförfarande. Vidare har kommissionen anfört att artikel 52 i lagen om

näringsfrihet endast föreskriver att ett anbudsförfarande ska organiseras när antalet företag som uppfyller villkoren för att beviljas koncession och som kan garantera ett korrekt genomförande av den verksamhet som omfattas av koncessionen överstiger det antal koncessioner som kan beviljas.

37 Slutligen har kommissionen, i ansökan, anfört att artikel 53.4 i nämnda lag kräver att anbudet ska utformas på polska. Detta strider mot principen att samtliga intresserade enheter ska kunna lämna in ansökningar om tillstånd att prospektera efter samt undersöka och uttvinna kolväten. Denna anmärkning återkallades emellertid av kommissionen i repliken.

38 Enligt Republiken Polen kan dessa anmärkningar inte prövas i sak då de lyftes fram för första gången under förfarandet vid domstolen.

– Domstolens bedömning

39 Vad avser anmärkningen att Republiken Polen – med avseende på beviljande av det tillstånd som avses i artikel 1 led 3 i direktiv 94/22 – inte har föreskrivit att beviljande av såväl nyttjanderätt för gruvdrift som koncession ska ske genom ett anbudsförfarande och på ett sätt som säkerställer icke-diskriminerande tillgång till tillståndet, konstaterar domstolen att denna anmärkning togs upp redan i det motiverade yttrandet. Denna anmärkning kan därför tas upp till prövning i sak inom ramen för förevarande talan.

40 Vad avser anmärkningen att det företräde som tillerkänns den som har rätt att använda den geologiska dokumentationen enligt artikel 12 i lagen om geologi och mineraler är oförenligt med kravet på anbudsförfarande, konstaterar domstolen att denna anmärkning inte togs upp i det motiverade yttrandet. Denna anmärkning kan därför inte tas upp till sakprövning.

41 Vad avser anmärkningen att artikel 52 i lagen om näringsfrihet endast föreskriver att ett anbudsförfarande ska organiseras när antalet företag som uppfyller villkoren för att beviljas koncession och som kan garantera ett korrekt genomförande av den verksamhet som omfattas av koncessionen överstiger det antal koncessioner som kan beviljas, konstaterar domstolen att inte heller denna anmärkning togs upp i det motiverade yttrandet. Denna anmärkning kan därför inte tas upp till sakprövning.

42 Vad avser anmärkningen om kravet i artikel 53.4 i lagen om näringsfrihet på att anbudet ska avfattas på polska, har kommissionen återkallat denna anmärkning. Det saknas därför anledning att pröva om denna anmärkning kan tas upp till prövning i sak.

Den tredje grunden

– Parternas argument

43 I den tredje grunden (åsidosättande av artikel 5 leden 1 och 2 i direktiv 94/22) har kommissionen särskilt gjort gällande att de polska bestämmelserna inte på ett korrekt sätt införlivar kravet på offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* av de bedömningskriterier som avses i led 1 i denna artikel. I ansökan har kommissionen även kritiserat Republiken Polen för att ha tillmätt kriteriet för anbudsgivarens tekniska och finansiella förmåga och kriteriet för omfattningen av det geologiska arbetet och den teknologi som planerats för det, å ena sidan, och det belopp som föreslagits som ersättning för upprättandet av en nyttjanderätt för gruvdrift, å andra sidan, samma betydelse. Kommissionen återkallade denna sista anmärkning under förhandlingen.

44 Republiken Polen har gjort gällande att dessa anmärkningar inte kan tas upp till sakprövning, eftersom de inte togs upp i det motiverade yttrandet.

– Domstolens bedömning

45 Vad avser den första anmärkningen om att de polska bestämmelserna inte på ett korrekt sätt införlivar kravet på offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* av de bedömningskriterier som räknas upp i artikel 5 led 1 i direktiv 94/22 konstaterar domstolen att denna anmärkning togs upp i det motiverade yttrandet. Den kan därför tas upp till sakprövning.

46 Vad gäller den andra anmärkningen i punkt 43 ovan har kommissionen återkallat denna anmärkning under förhandlingen. Det saknas därför anledning att pröva om denna anmärkning kan tas upp till prövning i sak.

Prövning i sak

Den första grunden

47 Den första grunden avser åsidosättande av artikel 2.2 första stycket i direktiv 94/22, och den består av två delar.

Den första grundens första del

– Parternas argument

48 I den första grundens första del har kommissionen gjort gällande att de polska bestämmelserna – genom att i artikel 18.1 moment 2 b i lagen om geologi och mineraler kräva att en ansökan om koncession för gruvdrift ska innehålla sökandens registreringsnummer i bolagsregistret eller näringsregistret i Polen – med avseende på tillgången till själva förfarandet för erhållande av koncession innebär att enheter i andra medlemsstater, vilka endast kan ansöka om koncession om de har ett polskregistrerat företag, diskrimineras.

49 Republiken Polen har invänt att kravet på säte vid tidpunkten för ansökan om koncession inte hindrar den planerade ekonomiska verksamheten, då det i detta skede görs en kontroll av att näringsidkaren uppfyller de formella kraven, vilket som regel utmynnar i att koncession beviljas.

– Domstolens bedömning

50 Domstolen erinrar om att medlemsstaterna, enligt artikel 2.2 i direktiv 94/22, ska säkerställa att det inte förekommer någon diskriminering mellan enheterna vad gäller tillgången till och utövandet av prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten på områden som är tillgängliga för dessa verksamheter.

51 Genom att det krävs att en näringsidkare, som är etablerad i en annan medlemsstat och som önskar erhålla koncession för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten i Polen, ska ha säte i eller vara etablerad i Polen innan vederbörande ens har beviljats koncession, innebär artikel 18.1 moment 2 b i lagen om geologi och mineraler emellertid att det blir svårare för denna näringsidkare än för en näringsidkare som huvudsakligen är verksam i Polen att få tillgång till den ekonomiska verksamhet som avses. Nämnda bestämmelse tvingar nämligen en näringsidkare som ansöker om koncession att göra investeringar – vilka kan vara betydande – trots att vederbörande inte kan vara säker på att erhålla en sådan koncession.

52 Artikel 18.1 moment 2 b i lagen om geologi och mineraler är följaktligen oförenlig med artikel 2.2 i direktiv 94/22.

53 Republiken Polen har gjort gällande att en sökande endast måste uppfylla vissa formella villkor för att beviljas koncession för ett visst område och att sökanden därefter som regel beviljas koncession för nyttjanderätter för gruvdrift i detta område. Domstolen finner emellertid att detta argument inte föranleder någon annan bedömning än den som gjorts i punkten ovan. Det är nämligen inte givet att sökanden i samtliga fall uppfyller alla villkor för att beviljas koncession. Medlemsstaten har även själv medgett att en sökande i ett fall nekades koncession.

54 Talan ska följaktligen vinna bifall såvitt den avser den första grundens första del.

Den första grundens andra del

– Parternas argument

55 I den första grundens andra del har kommissionen gjort gällande följande. Den ensamrätt att utan kostnad använda geologisk information som en enhet som har utfört geologiska arbeten på grund av koncession för undersökning av fyndigheter av kolväten har enligt artikel 47.3 i lagen om geologi och mineraler – i kombination med kravet, i artikel 20.2 moment 1 i samma lag, på att en ansökan om koncession för gruvdrift även ska innehålla bevis för att sökanden har rätt att använda den geologiska dokumentationen – strider mot principen om att samtliga intresserade enheter ska ha icke-diskriminerande tillgång till utvinning av kolväten. Den enhet som tidigare har erhållit koncession för undersökning av fyndigheter av kolväten gynnas nämligen i förhållande till andra enheter som är intresserade av koncession för utvinning.

56 Enligt Republiken Polen är tillgången enligt polsk rätt densamma för samtliga intresserade enheter. Diskriminering förekommer inte vid beviljandet av koncessioner för prospektering efter och undersökning av kolväten. Alla enheter har följaktligen möjlighet att dokumentera en malmfyndighet genom att upprätta geologisk dokumentation för densamma och, såsom en följd av detta, erhålla ensamrätt att använda dessa geologiska uppgifter.

57 De i Polen tillämpliga bestämmelserna rörande rätten till geologiska uppgifter, enligt vilka de enheter som burit de nödvändiga kostnaderna för att erhålla dessa uppgifter har rätt att använda dem, grundar sig på en av de grundläggande principerna i polsk rätt och i unionsrätten, nämligen respekten för rätt till egendom och andra former av äganderätt.

58 Enligt Republiken Polen införlivar artikel 47.3 i lagen om geologi och mineraler artikel 3.5 b i direktiv 94/22, i vilken det anges att beviljandet av ett tillstånd till en enhet som innehar en annan form av tillstånd där innehavet av det senare tillståndet innebär en rätt att få det förstnämnda tillståndet inte ska anses som beviljande av tillstånd i den mening som avses i artikel 3.1.

– Domstolens bedömning

59 Enligt artiklarna 10.1 och 11.2 i lagen om geologi och mineraler ska, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12.1, upplåtande av nyttjanderätt för gruvdrift som omfattar prospektering efter samt undersökning och utvinning av naturgas, olja och deras naturliga derivat samt kolbunden metan föregås av ett anbudsförfarande. Nyttjanderätten för gruvdrift upplåts genom ett avtal mot vederlag och under förutsättning att koncession beviljas.

60 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 81 i sitt förslag till avgörande medför artikel 47.3 i förening med artikel 20.2 moment 1 i lagen om geologi och mineraler att den intresserade enhet som tilldelats nyttjanderätten för gruvdrift genom anbudsförfarandet, under femårsperioden av ensamrätt, inte kan

erhålla koncession för utvinning om den enhet som har utfört geologiska arbeten och som därför har ensamrätt att använda den geologiska dokumentationen inte går med på att ställa denna till förfogande.

61 Av detta följer att det aktuella systemet – med beaktande av den fördelaktiga position som under en femårsperiod tillkommer den enhet som redan har ägnat sig åt prospektering och undersökning – i alla händelser gör det svårare eller till och med omöjligt att erhålla tillstånd för utvinning av kolväten för en enhet som varken har prospekterat efter eller undersökt de aktuella fyndigheterna.

62 Denna slutsats påverkas inte på något sätt av Republiken Polens argument att det tillstånd som omfattas av det nationella förfarandet omfattar såväl koncession för prospektering och undersökning som koncession för utvinning.

63 Även om det är tillåtet för medlemsstaterna att garantera den enhet som har haft kostnader för att upprätta geologisk dokumentation i samband med prospektering och undersökning viss kompensation, kan kompensationen inte utformas på det sätt som den har utformats i lagen om geologi och mineraler utan att strida mot regeln i artikel 2.2 i direktiv 94/22 om icke-diskriminerande tillgång för samtliga enheter till bland annat utvinning av kolväten.

64 Talan ska följaktligen vinna bifall såvitt den avser den första grundens andra del.

65 Med beaktande av vad som anförts ovan ska talan vinna bifall såvitt den avser den första grunden.

Den andra grunden

66 Den andra grunden (åsidosättande av artikel 3.1 i direktiv 94/22) består bara av två delar.

Den andra grundens första del

– Parternas argument

67 I den andra grundens första del har kommissionen gjort gällande att bestämmelserna i lagen om geologi och mineraler inte säkerställer att anbudsförfarandet i samtliga fall respekterar principerna i artikel 3.2 i direktiv 94/22 för erhållande av ett tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten.

68 Kommissionen har inte ifrågasatt Republiken Polens val att dela det tillstånd som avses i artikel 1 led 3 i direktiv 94/22 med följden att det är nödvändigt att först erhålla nyttjanderätt för gruvdrift och därefter koncession. I detta fall måste emellertid dessa båda rättigheter förvärvas genom det förfarande som avses i artikel 3.2 i direktiv 94/22 och på ett sätt som säkerställer icke-diskriminerande tillgång till tillstånd. I Polen beviljas emellertid endast nyttjanderätt för gruvdrift genom ett anbudsförfarande, medan koncession beviljas genom ett rättighetsbaserat förfarande.

69 Republiken Polen har erinrat om att i det system som föreskrivs i lagen om geologi och mineraler består tillstånd, i den mening som avses i artikel 1 led 3 i direktiv 94/22, av såväl nyttjanderätt för gruvdrift som koncession.

70 Alla enheter kan ansöka om fastställande av en nyttjanderätt för gruvdrift, vilket ger enheten möjlighet att erhålla koncession. Alla anbud som inges i ett anbudsförfarande avseende fastställande av en nyttjanderätt för gruvdrift ska bedömas enligt objektiva och icke-diskriminerande kriterier.

71 Den omständigheten att en enda enhet i praktiken ges tillträde till det formella administrativa förfarandet för beviljande av koncession – nämligen den enhet vars anbud bedömts vara det bästa och som i enlighet härmed har valts ut i anbudsförfarandet för upprättande av en nyttjanderätt för gruvdrift – bekräftar att resultatet av anbudsförfarandet avseende nyttjanderätten för gruvdrift avgör vem som ska beviljas koncession. Syftet med direktiv 94/22 – nämligen att det är den enhet som har lämnat det bästa anbudet, med beaktande av transparenta och icke-diskriminerande kriterier, i anbudsförfarandet som ska beviljas koncession – uppnås således genom det nationella upplägget beaktat i sin helhet.

– Domstolens bedömning

72 Enligt artikel 3.1 i direktiv 94/22 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillstånd beviljas enligt ett förfarande som tillåter samtliga intresserade enheter att ge in ansökningar i enlighet med punkt 2 eller 3.

73 Enligt det nationella förfarandet, såsom det utformats i lagen om geologi och mineraler, består tillståndet att med ensamrätt prospektera, undersöka eller utvinna kolväten i ett geografiskt område i den mening som avses i artikel 1 led 3 i direktiv 94/22 av såväl en nyttjanderätt för gruvdrift som en koncession.

74 Den omständigheten att endast nyttjanderätten för gruvdrift beviljas genom anbudsförfarande, medan beviljandet av koncession för den anbudsgivare som har beviljats nyttjanderätt endast underkastas vissa formella villkor, strider inte i sig mot artikel 3.1 i direktiv 94/22. Det kan nämligen inte på förhand uteslutas att ett sådant system kan säkerställa att ”tillstånd beviljas enligt ett förfarande som tillåter samtliga intresserade enheter att ge in ansökningar”, i den mening som avses i artikel 3.1. Så är bland annat fallet om samtliga intresserade enheter kan ge in ansökningar om nyttjanderätt på icke-diskriminerande villkor och beviljandet av koncession till den anbudsgivare som innehar nyttjanderätt endast är underkastat krav som inte innebär att ansökningarnas dignitet prövas, i den mening som avses i artikel 5 led 1 d i direktiv 94/22.

75 Talan kan således inte vinna bifall på den andra grundens första del.

Den andra grundens andra del

– Parternas argument

76 I den andra grundens andra del har kommissionen gjort gällande att meddelandet om att anbudsinfordran var nödvändig endast offentliggjordes i *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Republiken Polens officiella tidning), och inte i *Europeiska unionens officiella tidning*, såsom krävs i artikel 3.2 i direktiv 94/22, till vilken det hänvisas i direktivets artikel 3.1.

77 Republiken Polen har uppgett att meddelandet om anbudsförfarandet för tilldelning av en nyttjanderätt för gruvdrift som omfattar prospektering efter samt undersökning och utvinning av naturgas, olja och deras naturliga derivat samt kolbunden metan, i enlighet med artikel 4.2 i ministerrådets förordning, även har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

– Domstolens bedömning

78 Enligt artikel 3.2 i direktiv 94/22, till vilken det hänvisas i artikel 3.1 i samma direktiv, inleds det förfarande som tillåter samtliga intresserade enheter att ge in ansökningar antingen på initiativ av de behöriga myndigheterna genom en inbjudan att ge in ansökningar som ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller genom en inbjudan att ge in ansökningar som ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning* efter ingivandet av en ansökan från en enhet.

79 Det har inte gjorts gällande att detta krav på offentliggörande, med avseende på anbudsförfarandet för nyttjanderätt för gruvdrift, inte iakttas i den polska rättsordningen.

80 Den omständigheten att koncessionsförfarandet inte utgör föremål för ett sådant offentliggörande strider inte – av samma skäl som angetts inom ramen för prövningen av den andra grundens första del – i sig mot artikel 3.2 i direktiv 94/22 eller, i enlighet härmed, mot artikel 3.1 i samma direktiv.

81 Av detta följer att talan inte kan bifallas på den andra grundens andra del. Därmed kan kommissionen inte vinna framgång med den andra grunden.

Den tredje grunden

82 Den tredje grunden (åsidosättande av artikel 5 leden 1 och 2 i direktiv 94/22) delas nedan upp i tre delar.

Den tredje grundens första del

– Parternas argument

83 I den tredje grundens första del har kommissionen gjort gällande att det i artikel 17 i lagen om geologi och mineraler föreskrivs att förutsatt att det är motiverat av ett särskilt viktigt statligt intresse eller ett särskilt viktigt allmänintresse, i synnerhet ett intresse med anknytning till skyddet av miljön, får det för att koncession ska beviljas krävas att en säkerhet ställs för att täcka krav som kan uppkomma till följd av eventuella skador med anledning av utövandet av den verksamhet som omfattas av koncessionen. Enligt kommissionen strider artikeln i denna del mot artikel 5 led 1 a i direktiv 94/22. Kommissionen har för övrigt gjort gällande att det inte är möjligt att grunda kravet på ställande av en säkerhet, såsom en förutsättning för att koncession ska beviljas, på artikel 6.2 i detta direktiv. Denna bestämmelse avser inte beviljande eller nekande av tillstånd, utan endast situationen vid den tidpunkt då tillståndet beviljas.

84 Republiken Polen har bestritt kommissionens påstående. Enligt medlemsstaten ger artikel 6.2 i direktiv 94/22 den behöriga nationella myndigheten rätt att bevilja koncession på villkor att säkerhet ställs när ett särskilt viktigt statligt intresse, i synnerhet ett intresse med anknytning till skyddet av miljön, motiverar det.

– Domstolens bedömning

85 Enligt artikel 5 led 1 a i direktiv 94/22 beviljas tillstånd på grundval av sådana kriterier som i samtliga fall avser enheternas tekniska och finansiella förmåga.

86 Det är visserligen riktigt att en säkerhet, som kan uppställas som villkor för beviljande av koncession i den mening som avses i artikel 17 i lagen om geologi och mineraler, inte omfattas inte av artikel 5 led 1 a i direktiv 94/22.

87 Icke desto mindre följer det av en jämförelse av artiklarna 5 led 2 samt 6.1 och 6.2 i direktiv 94/22 att – förutsatt att det är motiverat av ett särskilt viktigt statligt intresse eller ett särskilt viktigt allmänintresse, i synnerhet ett intresse med anknytning till skyddet av miljön –det, såsom anges i artikel 17 i lagen om geologi och mineraler, för att koncession ska beviljas får krävas att en säkerhet ställs för att täcka krav som kan uppkomma till följd av eventuella skador med anledning av utövandet av den verksamhet som omfattas av koncessionen.

88 Talan kan således inte vinna bifall på den tredje grundens första del.

Den tredje grundens andra del

– Parternas argument

89 I den tredje grundens andra del har kommissionen gjort gällande att kravet på offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* av de exakta kriterierna avseende de omständigheter som avses i artikel 5 led 1 i direktiv 94/22 inte har införlivats på ett tillfredsställande sätt i den polska rättsordningen.

90 Republiken Polen har bestritt att den åsidosatt skyldigheten att offentliggöra och tydligt definiera samtliga bedömningskriterier för de intresserade enheternas anbud. Enligt medlemsstaten uppfylls denna skyldighet genom artikel 2 punkt 3 i ministerrådets förordning.

– Domstolens bedömning

91 Enligt artikel 5 led 1 femte stycket i direktiv 94/22 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de kriterier, på grundval av vilka tillstånd beviljas, upprättas och offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* före början av perioden för ingivande av ansökningar.

92 Det ska noteras att artikel 2 punkt 3 i ministerrådets förordning (som har åberopats av Republiken Polen) endast – såsom kommissionen har uppgett utan att Polen har invänt däremot – tar upp sådana typer av kriterier på grundval av vilka ett anbud bedöms vara det mest fördelaktiga. Även om artikel 4.2 och 4.3 i samma förordning, såsom kommissionen har anfört, föreskriver att meddelanden om upphandling vilka bland annat innehåller bedömningskriterier för anbuden ska offentliggöras i *Europeiska unionens offentliga tidning*, visar det sig att den polska regeringen i praktiken i nämnda offentliga tidning endast har publicerat de kategorier av bedömningskriterier som finns för anbud och, vad avser det exakta fastställandet av dessa kriterier, har hänvisat till ”de detaljerade villkoren för anbudsförfarandet för förvärv av nyttjanderätter för gruvdrift för prospektering efter och utvinning av fyndigheter av olja och naturgas i vissa koncessionsområden”. Dessa villkor kan utfås från den behöriga avdelningen vid miljöministeriet.

93 Av detta följer att Republiken Polen inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att artikel 5 led 1 i direktiv 94/22 införlivas på ett tillfredsställande sätt i den polska rättsordningen.

94 Talan kan således bifallas på den tredje grundens andra del.

Den tredje grundens tredje del

– Parternas argument

95 I den tredje grundens tredje del (åsidosättande av artikel 5 led 2 i direktiv 94/22) har kommissionen gjort gällande att de polska bestämmelserna inte säkerställer att samtliga villkor och krav avseende utövandet av de verksamheter som avses i direktivet fastställs och kommer till de intresserade enheternas kännedom från och med den dag då den period påbörjas under vilken ansökningar får ges in.

96 Republiken Polen har bestritt att så skulle vara fallet och har inskränkt sig till att uppge att enligt de polska bestämmelserna ska all nödvändig information lämnas till de intresserade enheterna. Nämnda information är tillgänglig i ett visst skede av förfarandet. Republiken Polen förbehåller sig emellertid rätten att i undantagsfall precisera vissa villkor i koncessionshandlingarna.

– Domstolens bedömning

97 Såsom föreskrivs i artikel 5 led 2 i direktiv 94/22 ska de villkor och krav rörande utövandet eller avslutandet av en verksamhet som är tillämpliga på varje typ av tillstånd med stöd av de lagar och andra författningar som är i kraft vid tidpunkten för ingivandet av ansökningarna, oavsett om de omfattas av tillståndet eller utgör ett villkor för godkännande före beviljandet av ett sådant tillstånd, fastställas och göras tillgängliga för intresserade enheter vid varje tidpunkt. I det fall som avses i artikel 3.2 a i direktivet får de göras tillgängliga först från och med den dag då den period påbörjas under vilken ansökningar får ges in.

98 Republiken Polen har visserligen bestritt den anmärkning som utgör den tredje grundens tredje del. Polen har emellertid inte vederlagt kommissionens argument att de polska bestämmelserna inte säkerställer att samtliga villkor och krav avseende utövandet av de verksamheter som avses i direktivet fastställs och kommer till de intresserade enheternas kännedom från och med den dag då den period påbörjas under vilken ansökningar får ges in.

99 Nämnda bestämmer är följaktligen inte förenliga med artikel 5 led 2 i direktiv 94/22.

100 Talan ska därför vinna bifall såvitt avser den tredje grundens tredje del.

101 Således godtar domstolen inte den första delen av kommissionens tredje grund. Domstolen bifaller dock talan såvitt avser den andra och den tredje delen.

102 Domstolen fastställer följaktligen att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2.2 och artikel 5 leden 1 och 2 i direktiv 94/22 genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer någon diskriminering mellan de intresserade enheterna vad gäller tillgången till prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten och att tillstånd att utöva dessa verksamheter beviljas enligt ett förfarande som tillåter samtliga intresserade enheter att ge in ansökningar på grundval av kriterier som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* före början av perioden för ingivande av ansökningar. Talan ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

103 Enligt artikel 138.3 första meningen i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom parterna ömsom har tappat målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2.2 och artikel 5 leden 1 och 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994 om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer någon diskriminering mellan de intresserade enheterna vad gäller tillgången till prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten och att tillstånd att utöva dessa verksamheter beviljas enligt ett förfarande som tillåter samtliga intresserade enheter att ge in ansökningar på grundval av kriterier som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* före början av perioden för ingivande av ansökningar.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen och Republiken Polen ska bära sina egna rättegångskostnader.

Underskrifter