Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

27 юни 2013 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 94/22/ЕО — Условия за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди — Недискриминационен достъп“

По дело C-569/10

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 3 декември 2010 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-жа K. Herrmann и г-жа M. Owsiany-Hornung, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Полша, за която се явяват г-н M. Szpunar, г-н M. Drwięcki и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н L. Bay Larsen (докладчик), председател на състав, г-н J.-C. Bonichot, г-жа C. Toader, г-жа A. Prechal и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,

секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 юни 2012 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 20 ноември 2012 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: полски.

Решение

1 С иска си Европейската комисия моли Съда да установи, че като не е предприела необходимите мерки, за да гарантира, че липсва каквато и да е дискриминация между заинтересованите субекти във връзка с достъпа до дейностите по проучване, изследване и производство на въглеводороди, както и че разрешенията за упражняване на тези дейности се предоставят въз основа на процедура, в която всички заинтересовани субекти могат да подават заявления въз основа на критерии, публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* преди началото на периода за подаване на заявленията, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 2, параграф 2, член 3, параграф 1, както и член 5, точки 1 и 2 от Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 година относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди (ОВ L 164, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 173).

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Член 1, точка 3 от Директива 94/22 определя понятието за разрешение като „всяка законова, подзаконова, административна или договорна разпоредба или акт, издаден по силата им, съгласно които компетентните органи на държава членка предоставят на субект правото да упражнява, от свое име и на свой собствен риск, изключителното право да проучва, изследва или произвежда въглеводороди в дадена географска област. Разрешително може да се предостави за всяка дейност поотделно или за няколко дейности“.

3 Член 2 от същата директива гласи:

„1. Държавите членки си запазват правото да определят областите в рамките на тяхната територия, в които биха могли да бъдат упражнявани дейностите по проучване, изследване и производство на въглеводороди.

2. Когато дадена област е отворена за упражняване на дейностите съгласно параграф 1, държавите членки гарантират, че няма да има дискриминация между субектите по отношение на достъпа до и упражняването на тези дейности.

Все пак на основание на националната сигурност държавите членки могат да откажат да разрешат достъп до и упражняване на тези дейности на всеки субект, който се контролира ефективно от трети страни или от граждани на трети страни“.

4 Член 3 от тази директива предвижда:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че разрешенията се предоставят въз основа на процедура, съгласно която всички заинтересовани субекти могат да подадат заявления в съответствие с параграфи 2 или 3.

2. Тази процедура се инициира:

а) или по предложение на компетентните органи посредством уведомление, с което се отправя покана за подаване на заявления и което се публикува *в Официален вестник на Европейските общности* най-малко 90 дни преди крайната дата за подаване на заявления;

б) или посредством уведомление, с което се отправя покана за подаване на заявления и което се публикува в *Официален вестник на Европейските общности* след представяне на заявление от страна на даден субект, без това да засяга член 2, параграф 1. Други заинтересовани субекти разполагат с период от най-малко 90 дни от датата на публикуване, в рамките на който да подадат заявление.

Уведомленията конкретизират типа разрешително, географската област или области за част или за всички, от които вече е отправено или може да бъде отправено заявление и предложената дата или краен срок за предоставяне на разрешително.

Когато е отдадено предпочитание на заявления от субекти, които са отделни физически или юридически лица, това се уточнява в уведомлението.

[…]

5. Няма да се считат като предоставяне на разрешително по смисъла на параграф 1 следните дейности:

[…]

б) предоставянето на разрешително на субект, който притежава друга форма на разрешително, когато притежаването на последното разрешително дава право на предоставяне на посоченото разрешително;

[…]“.

5 Член 5 от Директива 94/22 гласи, както следва:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че:

1) разрешенията се предоставят въз основа на критерии, които във всички случаи касаят:

а) техническия и финансов капацитет на субектите; и

б) начина, по който те предлагат да осъществят проучването, изследването и/или производството в съответната географска област;

и когато е приложимо:

в) ако разрешителното е предложено за продажба, цената, която субектът е готов да заплати, за да получи разрешителното;

г) ако, след оценка съгласно критерии по а), б) и когато е приложимо в), две или повече заявления имат еднакви качества, други подходящи обективни и недискриминационни критерии, с цел да се направи окончателен избор между тези заявления.

[…]

Критериите се определят и публикуват в *Официален вестник на Европейските общности* преди началото на периода за подаване на заявления. Държавите членки, които вече са публикували критериите в техните официални вестници, могат да ограничат публикуването в *Официален вестник на Европейските общности* до позоваване на публикацията в техните официални вестници. Всяка промяна в критериите обаче се публикува изцяло в *Официален вестник на Европейските общности*;

2) условията и изискванията относно упражняването или прекратяването на дейността, които могат да се прилагат спрямо всеки вид разрешения по силата на законови, подзаконови и административни разпоредби, които са в сила в момента на подаване на заявленията, независимо от това дали се съдържат в разрешителното, или представляват едно от условията, които трябва да се приемат преди предоставянето на такова разрешително, се установяват и се съобщават на заинтересованите субекти по всяко време. В случая, предвиден в член 3, параграф 2, буква а), [е възможно те да бъдат предоставени на разположение едва на] датата, от която заявленията за разрешително могат да бъдат подадени;

[…]“.

6 Член 6, параграфи 1 и 2 от посочената директива гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че условията и изискванията съгласно член 5, параграф 2 и подробните задължения за ползване на конкретно разрешително се обосновават изключително от нуждата да се осигури правилно изпълнение на дейностите в областта, за която е поискано разрешително, чрез прилагането на параграф 2 или чрез заплащане на финансова вноска или на вноска във въглеводороди.

2. Държавите членки могат да налагат условия и изисквания относно упражняването на дейностите, изложени в член 2, параграф 1, до степен, обоснована от съображения за националната сигурност, обществената сигурност, общественото здравеопазване, сигурността на транспорта, опазването на околната среда, опазването на биологичните ресурси и на националните богатства с художествена, историческа или археологическа стойност, безопасността на съоръженията и работниците, планираното управление на въглеводородните ресурси (например степента на изчерпване на въглеводородите или оптимизиране на възстановяването им) или необходимостта да се осигурят постъпления от данъци“.

Полското право

7 Директива 94/22 е транспонирана във вътрешното полско право със Закона за геоложкото и минното дело от 4 февруари 1994 г., изменен (Dz. U. от 2005 г., №°228, позиция 1947, наричан по-нататък „Законът за геоложкото и минното дело“) и с Постановление на Съвета на министрите за процедурата за възлагане на право на минно плодоползване от 21 юни 2005 г. (Dz. U. №°135, позиция 1131, наричано по-нататък „постановлението на Съвета на министрите“).

8 Посоченият закон различава правото на минно плодоползване, което се предоставя от държавата като собственик на находищата на въглеводороди, и концесията, която се предоставя от министъра на околната среда. За да се проучват, изследват и произвеждат въглеводороди в Полша, е необходимо да се получат едновременно право на минно плодоползване и концесия.

9 Член 9 от Закона за геоложкото и минното дело гласи, че в границите, определени от действащите закони и договора за минно плодоползване, минният плодоползвател има изключително право да проучва, изследва и добива определено полезно изкопаемо, както и че може да се разпорежда с правата си в същите граници.

10 Член 10, параграф 1 от същия закон постановява, че правото на минно плодоползване се учредява чрез сключване на възмезден договор и при условие че е предоставена концесия.

11 Член 11, параграфи 2—4 от Закона за геоложкото и минното дело е формулиран, както следва:

„2. При спазване на член 12, параграф 1 учредяването на право на минно плодоползване, което обхваща проучването, изследването и производство на природен газ, на нефт и неговите естествени деривати, както и на метан от каменни въглища, се предшества от процедура за възлагане на обществена поръчка.

[…]

3. Компетентни да започнат процедура за възлагане на обществена поръчка за придобиване на право на минно плодоползване са органите, натоварени с предоставянето на концесиите.

4. Съветът на министрите определя чрез постановление правилата за публикуване на обявленията за обществени поръчки за придобиване на права на минно плодоползване, както и данните, които следва да се включат в обявлението, изискванията, на които трябва да отговарят оферентите и офертите, сроковете за подаване на оферти и за приключване на процедурата по възлагане на обществена поръчка и принципите и реда на организиране и провеждане на процедурата за възлагане на обществена поръчка, както и тези на свикването и работата на комитета за възлагане на поръчката“.

12 Член 12, параграфи 1 и 3 от посочения закон предвижда:

„1. Субектът, който е проучил и документирал находища на полезни изкопаеми, принадлежащи на държавата, и е изготвил геоложка документация, която отговаря на изискванията за точност, установени във връзка с получаването на концесия за производство, може да поиска да бъде учредено в негова полза право на минно плодоползване и в това отношение има предимство пред останалите субекти.

[…]

3. Посочената в параграф 1 възможност изтича две години след получаването на писмено становище, удостоверяващо одобряването на документацията от компетентния орган по геоложки въпроси“.

13 Съгласно член 15, параграф 1 от Закона за геоложкото и минното дело концесия се изисква за: „1) проучването или изследването на находища на полезни изкопаеми; 2) производството на полезни изкопаеми“. Параграф 2 от същия закон препраща за неуредените от него въпроси към Закона от 2 юли 2004 г. за свободното упражняване на икономическата дейност (Dz. U. №°173, позиция 1807).

14 Член 17 от Закона за геоложкото и минното дело гласи:

„1. Ако особено важен държавен или обществен интерес, свързан най-вече със защитата на околната среда, го оправдава, предоставянето на концесия може да бъде подчинено на представяне на гаранция, годна да компенсира евентуалните вредни последици от упражняването на дейността, за която се отнася концесията.

2. Формата и размерът на гаранцията, посочена в параграф 1, се определят в концесията в зависимост от типа на упражняваната дейност, от географската област, за която се отнася концесията, от периода, за който е издадена концесията, и от степента на увреждане на околната среда при извършване на предвидената дейност“.

15 Член 18, параграф 1, точка 2 b) от Закона за геоложкото и минното дело предвижда, че заявлението за предоставяне на концесия трябва да съдържа номера на вписване в регистъра на предприятията или в регистъра на икономическите дейности.

16 По силата на член 20, параграф 2, точка 1 от посочения закон заявлението за предоставяне на концесия за производство на полезни изкопаеми трябва също така да съдържа доказателство, че подателят му има право да използва геоложката документация.

17 Член 47, параграф 3 от Закона за геоложкото и минното дело гласи:

„Субектът, който е понесъл разходите за геоложки работи, осъществени съгласно приетите въз основа на настоящия закон решения, притежава изключителното право на безплатно използване на геоложките сведения, получени в резултат на тези работи, за целите на проучването, за научни цели и също така за целите на упражняването на дейността, уредена от настоящия закон. Това право се погасява с изтичането на петгодишен срок, считано от датата на преустановяване на действието на решението, въз основа на което са извършени работите, позволили получаването на сведенията или осъществяването на друга дейност, уредена от закона или други разпоредби. Ако концесията или решението за одобряване на предвидените геоложки работи не предвижда друго, субектът, който има право да използва така получените геоложки сведения, може да ги предостави на разположение на други субекти“.

18 Съгласно член 6 от постановлението на Съвета на министрите:

„1. Особените условия на обществената поръчка уточняват по-специално:

[…]

4) документите, които оферентът трябва да представи, за да докаже, че отговаря на изискуемите условия, по-специално извлечение от регистъра на предприятията и декларация, удостоверяваща, че не подлежи на изключване съгласно член 5, параграф 2;

5) обективните критерии за оценка на офертите, осигуряващи съблюдаване на принципите на лоялната конкуренция и определящи тяхното значение;

[…]

2. Въз основа на писмена молба от оферента органът, организиращ производството за възлагане на обществената поръчка, предоставя на негово разположение особените условия на обществената поръчка, считано от деня на публикуването на обявлението.

3. Оферентът има право да иска от органа, организиращ производството за възлагане на обществена поръчка, разяснения относно особените условия на поръчката най-късно 14 дни преди крайната дата за подаване на офертите.

4. Органът, организиращ производството за възлагане на обществена поръчка, изпраща незабавно тези разяснения на всички оференти, без да разкрива кой ги е поискал. Разясненията се считат окончателни за всички оференти.

[…]

6. Органът, организиращ производството за възлагане на обществена поръчка, продължава сроковете за подаване на оферти, за да даде възможност на оферентите да отразят в офертите си получените разяснения или промените в особените условия на поръчката“.

Обстоятелства в основата на спора и досъдебна процедура

19 На 23 март 2007 г. Комисията отправя официално уведомително писмо до Република Полша, в което посочва, че Законът за геоложкото и минното дело не е съобразен с член 2, параграф 2, член 3, параграф 1 и член 5, точки 1 и 2 от Директива 94/22.

20 С писмо от 23 май 2007 г. Република Полша отговаря на официалното уведомително писмо, като поддържа по същество, че е транспонирала правилно Директива 94/22 във вътрешното си право.

21 На 31 януари 2008 г. Комисията издава мотивирано становище срещу Република Полша, в което поддържа изцяло твърденията за нарушения, формулирани в официалното уведомително писмо.

22 С писмо от 20 март 2008 г. Република Полша, без да оспорва основателността на твърденията за нарушения в мотивираното становище, моли за прекратяване на процедурата за нарушение, като поддържа, че законодателната работа по изготвянето на нов закон за геоложкото и минно дело е позволила „отстраняване на нарушението“ и заличаване на „разпоредбите, които пораждат съмненията на Комисията“. Тази държава членка освен това информира Комисията, че ще ѝ представи график във връзка с този законопроект в края на юни 2008 г.

23 С писмо от 27 април 2010 г. Република Полша информира Комисията, че този законопроект е предаден на полския парламент на 18 ноември 2008 г. и последният не е успял да го приеме през 2009 г., но новият закон ще бъде изпратен на Комисията веднага след приемането му.

24 При тези условия Комисията предявява настоящия иск.

По иска

По допустимостта

25 Република Полша поддържа, че искът за установяване на неизпълнение на задължения е недопустим, тъй като нарушенията, изложени в исковата молба, не са идентични с посочените в хода на досъдебната процедура.

26 Комисията отговаря, че предметът на спора и нарушенията, посочени в досъдебната процедура, са идентични с тези, на които се основава искът. Частите от исковата молба, на които се позовава Република Полша, съдържали не нови твърдения за нарушения, а по-подробни правни мотиви в подкрепа на твърденията за нарушения, които Комисията вече била навела в мотивираното си становище.

27 Тя добавя, че при всички положения, дори да се предположи, че исковата молба съдържа нови твърдения за нарушения, единствено те биха могли да бъдат приети за недопустими, а не всички твърдения в същата искова молба.

28 Преди произнасянето по възраженията за недопустимост, повдигнати от Република Полша, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда досъдебната процедура има за цел да даде на засегнатата държава членка възможност, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, и от друга, пълноценно да изтъкне своите доводи на защита срещу направените от Комисията твърдения за нарушения. Предметът на предявения на основание член 258 ДФЕС иск следователно се определя от досъдебната процедура, предвидена в тази разпоредба. Поради това исковата молба не може да се основава на твърдения за нарушения, различни от изложените в досъдебната процедура (вж. по-специално Решение от 10 май 2001 г. по дело Комисия/Холандия, C-152/98, Recueil,

стр. I-3463, точка 23 и Решение от 15 март 2012 г. по дело Комисия/Кипър, C-340/10, точка 21). По-специално искът трябва да се основава на същите мотиви и основания като изложените в мотивираното становище (вж. по-специално Решение от 3 март 2011 г. по дело Комисия/Ирландия, C-50/09, Сборник, стр. I-873, точка 93), което трябва да съдържа последователно и подробно изложение на съображенията, довели Комисията до убеждението, че заинтересованата държава членка не е изпълнила едно от задълженията си по правото на Съюза (вж. по-специално Решение от 11 септември 2008 г. по дело Комисия/Литва, C-274/07, Сборник, стр. I-7117, точка 23 и цитираната съдебна практика).

29 Това изискване все пак не може да стигне дотам, че да наложи във всеки случай пълно съвпадение между националните разпоредби, посочени в мотивираното становище, и тези, изложени в исковата молба (вж. Решение от 10 септември 1996 г. по дело Комисия/Белгия, C-11/95, Recueil, стр. I-4115, точка 74 и Решение от 22 декември 2008 г., Комисия/Италия, C-283/07, точка 22).

30 Въпреки това, когато Комисията не е посочила по време на досъдебната процедура, че нейният предмет, а именно твърдяното неизпълнение на задълженията на съответната държава членка, се простира отвъд уточнените в рамките на тази процедура национални разпоредби, искът, доколкото се отнася до национални разпоредби, различни от тези, посочени изрично в досъдебната процедура, е недопустим (вж. в този смисъл Решение от 7 февруари 1984 г. по дело Комисия/Италия, 166/82, Recueil, стр. I-459, точки 19—22 и Решение от 22 юни 1993 г. по дело Комисия/Дания, C-243/89, Recueil, стр. I-3353, точки 15—17). Действително в такъв случай се оказва, че мотивите, изложени във връзка с твърдението за неизпълнение, а поради това и основанието на иска за установяване на неизпълнението са разширени, без засегнатата държава членка да е имала в тази връзка възможност, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, и от друга, пълноценно да изтъкне своите доводи на защита срещу формулираните от Комисията твърдения за нарушения.

По първото основание на иска

– Доводи на страните

31 Във връзка с първото основание на иска, изведено от твърдяно нарушение на член 2, параграф 2, първа алинея от Директива 94/22, Комисията отбелязва, че е налице дискриминация между субектите, що се отнася до достъпа до дейностите по проучване, изследване и производство на въглеводороди и до тяхното упражняване. Тя изтъква по-специално, че предвиденият в член 47, параграф 3 от Закона за геоложкото и минното дело изключителен характер на правото на безплатно използване на геоложките сведения от субект, който е извършил геоложки работи въз основа на концесия за изследване на находища на въглеводороди, разгледан във връзка с предвиденото в член 20, параграф 2, точка 1 от същия закон изискване за доказване в заявлението за предоставяне на концесия за експлоатация, че заявителят има право да използва геоложката документация, противоречи на принципа на недискриминационен достъп на всички заинтересовани субекти до дейността по производство на въглеводороди.

32 Република Полша поддържа, че това твърдение за нарушение е изложено за първи път на стадия на производството пред Съда и поради това е недопустимо.

– Съображения на Съда

33 Макар и да е вярно, че в мотивираното си становище Комисията по същество упреква Република Полша само за това, че не гарантира недискриминационен достъп до дейностите по проучване, изследване и производство, като налага на подалите заявления за концесия за добив на полезни

изкопаеми задължението, предвидено в член 20, параграф 2, точка 1 от Закона за геоложкото и минното дело, да докажат правото си да използват геоложката документация, необходимо е да се отбележи, че в настоящия случай необходима предпоставка за съществуването на такова задължение е фактът, че съгласно член 47, параграф 3 от този закон правото на безплатно използване на такава документация принадлежи на субекта, който е извършил геоложките работи въз основа на концесия за изследване на находища на въглеводороди.

34 Следователно позоваването в исковата молба на тази втора разпоредба от Закона за геоложкото и минното дело трябва да се разглежда като допълване на твърдение за нарушение, което вече е било наведено от Комисията в мотивираното становище.

35 Поради това възражението за недопустимост, повдигнато от Република Полша, следва да се отхвърли, що се отнася до първото основание на иска.

По второто основание на иска

– Доводи на страните

36 Що се отнася до второто основание на иска, изведено от твърдяно нарушение на член 3, параграф 1 от Директива 94/22, Комисията упреква Република Полша по-специално, че не е предвидила — що се отнася до издаването на разрешението по член 1, точка 3 от тази директива, — че както правото на минно плодоползване, така и концесията трябва да се предоставят въз основа на конкурентна процедура и при условия, гарантиращи недискриминационен достъп до разрешението. Освен това предимството, предоставено с член 12 от Закона за геоложкото и минното дело на титуляря на правото на използване на геоложката документация, също противоречало на изискването за конкурентна процедура. Впрочем Комисията изтъква, че член 52 от Закона за свободното упражняване на икономическа дейност предвижда провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка само в случай че броят на предприятията, които отговарят на условията за предоставяне на концесия и гарантират, че ще изпълнят добре дейността, за която се отнася концесията, е по-голям от предвидения за предоставяне брой концесии.

37 Най-сетне Комисията поддържа също така в своята искова молба, че член 53, параграф 4 от посочения закон изисква офертата да бъде подадена на полски, което противоречи на принципа, че следва да се даде възможност на всички заинтересувани субекти да подават заявления за разрешения за упражняването на дейностите по проучване, изследване и производство на въглеводороди. Комисията обаче се отказва от това твърдение за нарушение в репликата си.

38 Република Полша възразява, че тези твърдения за нарушения са недопустими, тъй като са изложени за първи път на стадия на производството пред Съда.

– Съображения на Съда

39 Що се отнася до твърдението за нарушение, състоящо се в това, че Република Полша не е предвидила — по отношение на издаването на разрешението по в член 1, точка 3 от Директива 94/22 — както правото на минно плодоползване, така и концесията да се предоставят посредством конкурентна процедура и при условия, гарантиращи недискриминационен достъп до разрешение, достатъчно е да се отбележи, че това твърдение фигурира още в мотивираното становище. Следователно такова твърдение е допустимо в рамките на настоящия иск.

40 Що се отнася до твърдението за нарушение, състоящо се в това, че предимството, предоставено от член 12 от Закона за геоложкото и минното дело на титуляря на правото на използване на геоложката документация, противоречи на изискването за конкурентна процедура, това нарушение не е предмет на мотивираното становище. Следователно посоченото твърдение е недопустимо.

41 Що се отнася до твърдението за нарушение, състоящо се в това, че член 52 от Закона за свободното упражняване на икономическа дейност предвижда провеждане на процедура по възлагане на обществена поръчка само в случай че броят на предприятията, които отговарят на изискуемите условия за предоставянето на концесия и предоставят гаранция за добро изпълнение на дейността, за която се отнася концесията, надвишава броя на концесиите, които се предвижда да бъдат предоставени, това нарушение също не е предмет на мотивираното становище. Следователно твърдението е недопустимо.

42 Що се отнася до твърдението за нарушение, състоящо се в предвиждането в член 53, параграф 4 от Закона за свободното упражняване на икономическа дейност на изискване, според което офертата трябва да бъде подадена на полски, след отказа на Комисията по него не следва да има произнасяне.

По третото основание на иска

– Доводи на страните

43 Що се отнася до третото основание на иска, изведено от твърдяно нарушение на член 5, точки 1 и 2 от Директива 94/22, Комисията изтъква по-специално, че полската правна уредба не транспонира правилно изискването за публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз* на критериите за оценка по точка 1 от този член. В исковата си молба Комисията упреква Република Полша също така, че придава еднакво значение на критерия за техническия и финансовия капацитет на оферента и на този за обхвата и технологията, предвидени за геоложките работи, от една страна, и на предложения размер на цената за учредяване на правото на минно плодоползване, от друга страна. Комисията оттегля това твърдение в съдебното заседание.

44 Република Полша поддържа, че тези твърдения са недопустими, тъй като не са изложени в мотивираното становище.

– Съображения на Съда

45 Що се отнася до първото твърдение за нарушение, състоящо се в това, че полската правна уредба не транспонира правилно изискването за публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз* на критериите за оценка, изброени в член 5, точка 1 от Директива 94/22, следва да се отбележи, че това твърдение е наведено в мотивираното становище. Поради това то е допустимо.

46 Що се отнася до второто твърдение, изложено в точка 43 от настоящото решение, произнасяне по него не е необходимо, след като Комисията го оттегли в съдебното заседание.

По съществото на спора

По първото основание на иска

47 Първото основание, изведено от твърдяно нарушение на член 2, параграф 2, първа алинея от Директива 94/22, е разделено на две части.

По първата част на първото основание

– Доводи на страните

48 С първата част на своето първо основание Комисията изтъква, че с изискването, установено в член 18, параграф 1, точка 2 b) от Закона за геоложкото и минното дело, че заявлението за предоставяне на концесия трябва да бъде придружено от номера на вписването в регистъра на предприятията или в регистъра на икономическите дейности в Полша, полската правна уредба създава, що се отнася до достъпа до самата процедура за получаване на концесия, дискриминационна ситуация по отношение на субектите, установени в други държави членки, които могат да поискат предоставянето на концесия само ако разполагат с дружество, регистрирано в Полша.

49 Република Полша възразява, че задължението за седалище, предвидено в стадия на заявлението за концесия, не представлява пречка за упражняването на предвидената икономическа дейност, тъй като на този етап се проверява спазването на формалните изисквания от оператора и той обикновено приключва с предоставяне на концесията.

– Съображения на Съда

50 В това отношение следва да се припомни, че по силата на член 2, параграф 2 от Директива 94/22 държавите членки гарантират, че няма да има дискриминация между субектите по отношение на достъпа до дейностите по проучване, изследване и производство на въглеводороди и до тяхното упражняване в географските области, открити за упражняване на тези дейности.

51 Член 18, параграф 1, точка 2 b) от Закона за геоложкото и минното дело обаче, доколкото изисква от икономически оператор, установен в друга държава членка и желаещ да получи концесия за проучване, изследване и производство на въглеводороди в Полша, да разполага със седалище или предприятие на полска територия, преди дори концесията да му е предоставена, прави достъпа до предвидената икономическа дейност по-труден за този оператор, отколкото за оператор, чиято основна дейност е в Полша. Действително тази разпоредба изисква от икономическия оператор, който иска да му бъде предоставена концесия, да извърши инвестиции, които могат да бъдат значителни, макар и да не е сигурен в получаването на такава концесия.

52 Поради това член 18, параграф 1, точка 2 b) от Закона за геоложкото и минното дело е несъвместим с член 2, параграф 2 от Директива 94/22.

53 Твърдяното от Република Полша обстоятелство, че предоставянето на концесията относно определена географска област зависи единствено от спазването на някои формални условия от заявителя и обикновено следва придобиването на права на минно плодоползване за тази област, не може да постави под въпрос констатацията, извършена в предходната точка. Действително, от една страна, не може да се приеме за установено, че заявителят във всички

случаи ще отговоря на условията за предоставяне на концесия, и от друга страна, тази държава членка сама признава съществуването на случай, в който предоставянето на концесия е било отказано.

54 Следователно първата част на първото основание е основателна.

По втората част на първото основание

– Доводи на страните

55 С втората част на първото основание Комисията поддържа, че предвиденият в член 47, параграф 3 от Закона за геоложкото и минното дело изключителен характер на правото на безплатно използване на геоложките сведения от субект, който е извършил геоложки работи въз основа на концесия за изследване на находища на въглеводороди, разгледан във връзка с изискването по член 20, параграф 2, точка 1 от същия закон за доказване в заявлението за предоставяне на концесия на правото на използване на геоложката документация, противоречи на принципа на недискриминационен достъп на всички заинтересовани субекти до дейностите по производство на въглеводороди. Всъщност субектът, който е получил преди това концесия за изследване на находища на въглеводороди, щял да бъде облагодетелстван в сравнение с останалите заинтересовани от предоставяне на концесия за производство субекти.

56 Република Полша изтъква в това отношение, че съгласно полското право всеки заинтересован субект разполага с равен и недискриминационен достъп до получаването на концесии за извършване на дейностите по проучване и изследване на въглеводороди. Като последица от това всеки субект имал възможност да документира находище на полезни изкопаеми, като изготви съответната геоложка документация за това находище, и в резултат на това да получи изключителното право да използва тези геоложки сведения.

57 Приложимите в Полша правила относно правото на геоложки сведения, които предоставят правото на използването им на субектите, които сами са понесли необходимите за получаването на тези сведения разходи, почивали върху един от основните принципи на полското право и на правото на Съюза, а именно зачитането на правото на собственост и на останалите имуществени права.

58 Според Република Полша член 47, параграф 3 от Закона за геоложкото и минното дело транспонира член 3, параграф 5, буква б) от Директива 94/22, който предвижда, че не се счита за предоставяне на разрешение по смисъла на параграф 1 от същия член 3 предоставянето на такова на субект, който притежава друг вид разрешение, когато притежаването на последното дава право на посоченото разрешение.

– Съображения на Съда

59 Следва да се припомни, че съгласно член 10, параграф 1 и член 11, параграф 2 от Закона за геоложкото и минното дело учредяването на правото на минно плодоползване, което включва проучването, изследването или производството на природен газ, на нефт и неговите естествени деривати, както и на метан от каменни въглища, се предшества, при спазване на член 12, параграф 1 от същия закон, от процедура за възлагане на обществена поръчка и се извършва чрез сключване на възмезден договор и при условие че е предоставена концесия.

60 Както обаче изтъква генералният адвокат в точка 81 от своето заключение, съгласно разпоредбата на член 47, параграф 3 във връзка с член 20, параграф 2, точка 1 от Закона за геоложкото и минното дело през петгодишния период на съществуване на изключително право

на използване на геоложките сведения предприятието, спечелило обществената поръчка за учредяване на право на минно плодоползване, може да получи концесия за производство единствено ако предприятието, което преди това е извършило геоложки работи и поради това притежава изключителното право на използване на геоложката документация, му я предостави.

61 Следователно става ясно, че спорният режим предвид облагодетелстваното положение, което той предоставя за период от пет години на субекта, който вече е упражнявал дейностите по проучване и изследване, прави при всички случаи по-трудно, дори невъзможно получаването на разрешението за производство на въглеводороди от субекта, който не е извършвал нито проучване, нито изследване на съответните находища.

62 Този извод по никакъв начин не може да бъде поставен под въпрос от довода на Република Полша, че предвиденото от националната процедура разрешение включва както концесията за проучване и изследване, така и тази за производство.

63 Освен това, макар държавите членки да имат право да осигурят известна компенсация на субекта, който е направил разходи за изготвянето на геоложката документация по време на дейността си по проучване и изследване, тази компенсация не може да бъде под формата, предвидена в Закона за геоложкото и минното дело, тъй като това нарушава установеното с член 2, параграф 2 от Директива 94/22 правило за недискриминационен достъп на всички субекти по-специално до дейностите по производство на въглеводороди.

64 От това следва, че втората част на първото основание е основателна.

65 Предвид гореизложеното първото основание, наведено от Комисията в подкрепа на иска ѝ, трябва да бъде уважено.

По второто основание на иска

66 Второто основание на иска, изведено от твърдяно нарушение на член 3, параграф 1 от Директива 94/22, вече се състои само от две части.

По първата част на второто основание

– Доводи на страните

67 С първата част на второто основание Комисията изтъква, че разпоредбите на Закона за геоложкото и минното дело не гарантират, че за получаването на разрешение за проучване, изследване и производството на въглеводороди във всеки случай ще бъде провеждана конкурентна процедура, която да отговаря на принципите, предвидени в член 3, параграф 2 от Директива 94/22.

68 Комисията не оспорва избора на Република Полша да раздели на две разрешението по член 1, точка 3 от Директива 94/22, така че да бъде необходимо получаването на право на минно плодоползване, а след това и на концесия. В този случай обаче тези две права трябвало да се придобиват при спазване на процедурата, предвидена в член 3, параграф 2 от Директива 94/22, и съгласно условията, гарантиращи недискриминационен достъп до разрешението. Само правото на минно плодоползване обаче се предоставяло посредством процедура за възлагане на обществена поръчка, докато концесията се предоставяла въз основа на процедура по документи.

69 Република Полша припомня, че в системата, предвидена от Закона за геоложкото и минното дело, разрешението по смисъла на член 1, точка 3 от Директива 94/22 се състои едновременно от правото на минно плодоползване и от концесията.

70 Всеки субект можел да поиска учредяването на право на минно плодоползване, което му откривало възможността да получи концесия. Всяка оферта в процедурата за възлагане на обществена поръчка за учредяване на право на минно плодоползване била преценявана според обективни и недискриминационни критерии.

71 Фактът, че на практика един-единствен субект се допуска до участие във формалната административна процедура за предоставяне на концесията, а именно субектът, чиято оферта е получила най-добра оценка и поради това му е възложена обществената поръчка за учредяване на право на минно плодоползване, потвърждава според Република Полша, че резултатът от производството по възлагане на обществената поръчка във връзка с правото на минно плодоползване предрешава предоставянето на концесията. Следователно целта на Директива 94/22, целяща концесията да бъде предоставена на субекта, който е представил най-добра оферта в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, оценена по прозрачни и недискриминационни критерии, се постигала от националната правна уредба, разгледана в нейната цялост.

– Съображения на Съда

72 Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 94/22 държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че разрешенията се предоставят въз основа на процедура, в която всички заинтересовани субекти могат да подадат заявления в съответствие с параграф 2 или параграф 3.

73 Безспорно е, че според националната процедура, установена от Закона за геоложкото и минното дело, разрешението за упражняване на изключителното право на проучване, изследване или производство на въглеводороди в дадена географска област по смисъла на член 1, точка 3 от Директива 94/22 се състои едновременно от правото на минно плодоползване и от концесията.

74 Сам по себе си обаче фактът, че единствено правото на минно плодоползване се предоставя чрез процедура за възлагане на обществена поръчка, докато предоставянето на концесията на субекта, на когото е възложена обществената поръчка във връзка с това право, е подчинено на спазването само на някои формални условия, не е несъвместим с член 3, параграф 1 от Директива 94/22. Действително не може a priori да се изключи, че една такава система може да гарантира, че „разрешенията се предоставят въз основа на процедура, съгласно която всички заинтересовани субекти могат да подадат заявления“ по смисъла на този член 3, параграф 1. Това би било гарантирано по-специално, когато всички заинтересовани субекти могат да подават заявления за предоставяне на право на плодоползване при недискриминационни условия и предоставянето на концесията на субекта, на когото е възложена обществената поръчка във връзка с това право, е подчинено само на изисквания, които не включват оценка на заявленията по смисъла на член 5, точка 1, буква г) от Директива 94/22.

75 Следователно първата част на второто основание е неоснователна.

По втората част на второто основание

– Доводи на страните

76 С втората част от своето второ основание Комисията поддържа, че обявлението, уведомяващо за необходимостта от провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка, се публикува само в Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Официален вестник на Република Полша), а не в *Официален вестник на Европейския съюз*, както изисква член 3, параграф 2 от Директива 94/22, към който препраща член 3, параграф 1 от нея.

77 Република Полша посочва, че съгласно член 4, параграф 2 от постановлението на Съвета на министрите обявлението за обществената поръчка за предоставяне на право на минно плодоползване, което включва проучването, изследването или производството на природен газ, на нефт и на неговите естествени деривати, както и на метан от каменни въглища, се публикува също така в *Официален вестник на Европейския съюз*.

– Съображения на Съда

78 Съгласно член 3, параграф 2 от Директива 94/22, към който препраща параграф 1 от същия член, процедурата, в която всички заинтересовани субекти трябва да могат да подадат заявления за разрешения, започва или по предложение на компетентните органи посредством уведомление, с което се отправя покана за подаване на заявления и което се публикува в *Официален вестник на Европейския съюз*, или посредством уведомление, с което се отправя покана за подаване на заявления и което се публикува *Официален вестник на Европейския съюз* след представяне на заявление от страна на даден субект.

79 Не се оспорва, че по отношение на предоставянето на правото на минно плодоползване това изискване за публикуване е спазено в полския правен ред.

80 По причините, изложени при разглеждане на първата част на второто основание, обаче сам по себе си фактът, че за концесионната процедура не се прави такова публикуване, не противоречи на член 3, параграф 2 от Директива 94/22, нито следователно и на параграф 1 от същия член.

81 От това следва, че втората част на второто основание е неоснователна и поради това основанието следва да бъде отхвърлено.

По третото основание

82 Третото основание, изведено от твърдяно нарушение на член 5, точки 1 и 2 от Директива 94/22, вече се подразделя на три части.

По първата част на третото основание

– Доводи на страните

83 С първата част на своето трето основание Комисията поддържа, че доколкото предвижда, че ако особено важен държавен или обществен интерес, свързан най-вече със защитата на околната среда, го оправдава, предоставянето на концесия може да бъде подчинено на представяне на гаранция, годна да компенсира евентуалните вредни последици от упражняването на дейността, за която се отнася, член 17 от Закона за геоложкото и минното дело противоречи на член 5, точка 1, буква а) от Директива 94/22. Комисията отбелязва освен това, че обуславянето на

предоставянето на концесия от представянето на гаранция не би могло да бъде основано на член 6, параграф 2 от тази директива, който се отнася не до предоставянето или отказа за предоставяне на разрешение, а само до ситуацията към момента на предоставяне на разрешението.

84 Република Полша отхвърля тезата на Комисията и счита, че член 6, параграф 2 от Директива 94/22 позволява на националния орган, компетентен да предостави концесията, да обуслови предоставянето ѝ от представянето на гаранция, когато особено важен държавен интерес, свързан най-вече със защитата на околната среда, го оправдава.

– Съображения на Съда

85 Съгласно член 5, точка 1, буква а) от Директива 94/22 разрешенията се предоставят въз основа на критерии, които във всички случаи касаят техническия и финансовия капацитет на субектите.

86 Разбира се, няма съмнение, че представянето на гаранция, на което може да бъде подчинено предоставянето на концесия по смисъла на член 17 от Закона за геоложкото и минното дело, не произтича от член 5, точка 1, буква а) от Директива 94/22.

87 Въпреки това от член 5, точка 2 във връзка с член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 94/22 следва, че ако особено важен държавен или обществен интерес, свързан най-вече със защитата на околната среда, го оправдава, държава членка може, както предвижда член 17 от Закона за геоложкото и минното дело, да обуслови предоставянето на концесия от представянето на гаранция, годна да компенсира евентуалните вредни последици от упражняването на дейността, за която се отнася концесията.

88 Следователно първата част на третото основание е неоснователна.

По втората част на третото основание

– Доводи на страните

89 С втората част на третото основание Комисията изтъква, че изискването за публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз* на точни критерии относно елементите, посочени в член 5, точка 1 от Директива 94/22, не е транспонирано по задоволителен начин в полския правен ред.

90 Република Полша оспорва, че е нарушила задължението за публикуване и за ясно определяне на всички критерии за оценка на офертите на заинтересованите субекти. Според нея член 2, точка 3 от постановлението на Съвета на министрите изпълнява това задължение.

– Съображения на Съда

91 По силата на член 5, точка 1, пета алинея от Директива 94/22 държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че критериите, въз основа на които се предоставят разрешенията, се определят и публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз* преди началото на периода за подаване на заявления.

92 В това отношение следва да се отбележи, както посочва Комисията, без това да бъде отречено от Република Полша, че член 2, точка 3 от постановлението на Съвета на министрите, на който се позовава тази държава членка, посочва само типове критерии, въз основа на които офертата се

счита за най-изгодна. Впрочем, както отбелязва Комисията, макар член 4, параграфи 2 и 3 от същото постановление да предвижда публикуването в *Официален вестник на Европейския съюз* на обявленията за обществени поръчки, съдържащи по-специално критериите за оценка на офертите, се оказва, че на практика полското правителство публикува в посочения официален вестник само категориите критерии за оценка на офертите и препраща за точното определяне на тези критерии към „подробните условия на обществената поръчка за придобиване на права на минно плодоползване за изследването и експлоатацията на находища на нефт и газ в някои зони под концесия“, които подробни условия могат да бъдат поискани от компетентната служба на Министерството на околната среда.

93 От гореизложеното следва, че Република Полша не е предприела всички мерки, необходими за задоволително транспониране на член 5, точка 1 от Директива 94/22 в полския правен ред.

94 Следователно втората част на третото основание е основателна.

По третата част на третото основание

– Доводи на страните

95 С третата част на своето трето основание, изведена от твърдяно нарушение на член 5, точка 2 от Директива 94/22, Комисията поддържа, че полската правна уредба не гарантира, че съвкупността от условията и изискванията относно упражняването на посочените в тази директива дейности се установява и предоставя на разположение на заинтересованите субекти, считано от датата, от която могат да бъдат подавани заявленията.

96 Република Полша оспорва твърдението на Комисията, но единственото, което сочи, е, че полската правна уредба предвижда предоставяне на всички необходими сведения на заинтересованите субекти и че тези сведения са достъпни на определен етап на процедурата, като само по изключение е запазена възможност за уточняване на някои условия в концесионните актове.

– Съображения на Съда

97 Както предвижда член 5, точка 2 от Директива 94/22, условията и изискванията относно упражняването или прекратяването на дейността, които могат да се прилагат спрямо всеки вид разрешения по силата на законови, подзаконови и административни разпоредби, които са в сила в момента на подаване на заявленията, независимо от това дали се съдържат в разрешението, или представляват едно от условията, които трябва да се приемат преди предоставянето на такова разрешение, се установяват и предоставят на разположение на заинтересованите субекти по всяко време. В случая, предвиден в член 3, параграф 2, буква а), е възможно те да бъдат предоставени на разположение едва на датата, считано от която могат да се подават заявления за разрешение.

98 Въпреки че оспорва твърдението за нарушение, съставляващо третата част на третото основание, наведено от Комисията, Република Полша не опровергава довода ѝ, че полската правна уредба не гарантира, че съвкупността от посочените условия и изисквания относно упражняването на предвидените в Директива 94/22 дейности се установява и предоставя на разположение на заинтересованите субекти, считано от датата, от която заявленията могат да бъдат подавани.

99 Поради това посочената правна уредба не е съобразена с член 5, точка 2 от Директива 94/22.

100 Следователно третата част на третото основание е основателна.

101 Предвид гореизложеното третото основание, наведено от Комисията в подкрепа на иска ѝ, трябва да бъде отхвърлено в първата му част и уважено във втората и третата му част.

102 Поради това, от една страна, следва да се установи, че като не е предприела необходимите мерки, за да гарантира, че липсва каквато и да е дискриминация между заинтересованите субекти във връзка с достъпа до дейностите по проучване, изследване и производство на въглеводороди, както и че разрешенията за упражняване на тези дейности се предоставят въз основа на процедура, в която всички заинтересовани субекти могат да подават заявления въз основа на критерии, публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* преди началото на периода за подаване на заявленията, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 2, параграф 2, както и по член 5, точки 1 и 2 от Директива 94/22 и от друга страна, искът следва да се отхвърли в останалата му част.

По съдебните разноски

103 Съгласно член 138, параграф 3, първо изречение от Процедурния правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. В настоящия случай, тъй като всяка от страните е загубила по едно или няколко основания, следва да бъде постановено всяка да понесе направените от нея разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Като не е предприела необходимите мерки, за да гарантира, че липсва каквато и да е дискриминация между заинтересованите субекти във връзка с достъпа до дейностите по проучване, изследване и производство на въглеводороди, както и че разрешенията за упражняване на тези дейности се предоставят въз основа на процедура, в която всички заинтересовани субекти могат да подават заявления въз основа на критерии, публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* преди началото на периода за подаване на заявленията, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 2, параграф 2, както и по член 5, точки 1 и 2 от Директива 94/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 година относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Европейската комисия и Република Полша понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи