



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση της από 30.12.2013 Σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των εταιρειών KAVALA OIL ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ, ENERGEAN OIL AND GAS – ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΩΝ και της ως εκ τρίτου συμβαλλομένης ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ Α.Ε. με την οποία τροποποιείται η από 23.11.1999 Σύμβαση για την εκμετάλλευση Υδρογονανθράκων στη θαλάσσια περιοχή του Θρακικού Πελάγους μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της KAVALA OIL Α.Ε., η οποία κυρώθηκε με το Ν. 2779/1999 (Φ.Ε.Κ. Α΄ 296)»

Ι. Γενικές παρατηρήσεις

Α. Με το προτεινόμενο Νομοσχέδιο, το οποίο αποτελείται από δύο άρθρα, φέρεται προς κύρωση η Δεύτερη Τροποποιητική Σύμβαση, η οποία υπεγράφη στην Αθήνα την 30ή Δεκεμβρίου 2013 μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Αναδόχων εταιρειών «KAVALA OIL Α.Ε. και ENERGEAN OIL AND GAS – ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΙΓΑΙΟΥ Α. Ε. ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΩΝ» και της εκ τρίτου συμβαλλομένης «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ Α.Ε.».

Ήδη, το Ελληνικό Δημόσιο και η KAVALA OIL Α.Ε. συνομολόγησαν την από 23 Νοεμβρίου 1999 «Σύμβαση περί εκμεταλλεύσεως υδρογονανθράκων στη θαλάσσια περιοχή του Θρακικού Πελάγους», που κυρώθηκε με τον Νόμο 2779/1999 (Φ.Ε.Κ. 296 Α΄), με την οποία ανατέθηκε στον Ανάδοχο η εκ-

μετάλλευση υδρογονανθράκων στη θαλάσσια περιοχή του Θρακικού Πελάγους.

Ακολουθώντας, με την από 31 Οκτωβρίου 2012 Πρώτη Τροποποιητική Σύμβαση, μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του Αναδόχου, η οποία κυρώθηκε με το ν. 4135/2013 (Φ.Ε.Κ. 69 Α'), τροποποιήθηκε μέρος των διατάξεων της Σύμβασης, προκειμένου να εναρμονισθεί με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο) που διέπει την αναζήτηση, την έρευνα και την εκμετάλλευση υδρογονανθράκων (ν. 2289/1995), ιδίως όπως αυτό τροποποιήθηκε διά του ν. 4001/2011. Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, αυτό είχε ως αποτέλεσμα, η «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ Α.Ε.» να πάψει να είναι "Ειδικός Συμβαλλόμενος" καθώς όλες οι διατάξεις της Σύμβασης, οι οποίες της απέδιδαν τις προαναφερόμενες κρατικές αρμοδιότητες, απαλείφθηκαν και οι εν λόγω αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν στο νέο φορέα του Δημοσίου για τις έρευνες υδρογονανθράκων, υπό την επωνυμία Ελληνική Διαχειριστική Εταιρεία Υδρογονανθράκων Α.Ε. (ΕΔΕΥ)». Συνεπώς, οι διατάξεις των άρθρων 16 και 19 της Σύμβασης, οι οποίες δέσμευαν υπερμέτρως τις εμπλεκόμενες εταιρείες σε αντίθεση με τους όρους της ιδιωτικής οικονομίας, της ελεύθερης αγοράς και της κοινοτικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, πρέπει να καταργηθούν. Τέλος, με τα άρθρα 2 και 3 της Δεύτερης Τροποποιητικής Σύμβασης, τροποποιούνται οι διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 1 και 14 παρ. 4 της Σύμβασης της 23/11/1999, οι οποίες δεν είχαν τροποποιηθεί με την Πρώτη Τροποποιητική Σύμβαση, με σκοπό την αποσαφήνιση της φύσης της ως σύμβασης μίσθωσης.

Β. Σημειωτέον ότι, προκειμένου να ενισχυθεί η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, κρίθηκε αναγκαία η θέσπιση κοινών κανόνων που να εξασφαλίζουν ότι οι διαδικασίες χορήγησης των αδειών αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων είναι ανοικτές για όλους τους φορείς οι οποίοι διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες [βλ. προοίμιο της Οδηγίας 94/22/ΕΚ για τους όρους χορήγησης και χρήσης των αδειών αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων (ΕΕ L 164 της 30.6.1994, σελ. 3]. Αυτό, κατά το προοίμιο της Οδηγίας, δεν αίρει την εξουσία των Κρατών μελών, τα οποία ασκούν κυριαρχικά δικαιώματα επί των πηγών υδρογονανθράκων στην επικράτειά τους, να διατηρήσουν τη δυνατότητα της υποβολής της πρόσβασης και της άσκησης των δραστηριοτήτων αυτών σε περιορισμούς που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος [βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 13.12.1999

επί του Νομοσχεδίου «Κύρωση α) της από 16.11.1999 Σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Αναδόχου Κοινοπραξίας του Ν. 98/1975, όπως αυτός ισχύει μέχρι σήμερα, β) της από 23.11.1999 Σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ΚΑΒΑΛΑ OIL ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ και των παραρτημάτων Ι και ΙΙ αυτής και άλλες διατάξεις» (ν. 2779/1999) και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 27.2.2013 επί του Νομοσχεδίου «Κύρωση της Πρώτης Τροποποιητικής Σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Αναδόχων Εταιρειών ΚΑΒΑΛΑ OIL ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ και ENERGEAN OIL & GAS – ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΩΝ και των παραρτημάτων Ι και ΙΙ αυτής» (ν. 4135/2013)]. Κατά το άρθρο 2 της Οδηγίας, όμως, εάν τα κράτη μέλη ορίσουν περιοχές προς άσκηση δραστηριοτήτων αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων, οι σχετικές άδειες υπόκεινται σε όρους που αποβλέπουν αφενός να εξασφαλίσουν τον σεβασμό της αρχής της μη διάκρισης όσον αφορά την πρόσβαση των φορέων και την άσκηση των δραστηριοτήτων, αφετέρου να διασφαλίσουν το δημόσιο συμφέρον των Κρατών μελών.

Εξ άλλου, η Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31.3.2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ L 134, 30.4.2004, σελ. 1) «εφαρμόζεται στις δραστηριότητες εκμετάλλευσης μιας γεωγραφικής περιοχής με σκοπό: α) την αναζήτηση, εξόρυξη και συλλογή πετρελαίου, αερίου, άνθρακα ή άλλων στερεών καυσίμων (...)» (άρθρο 7). Κατά το άρθρο της 30 παρ. 1, συμβάσεις που προορίζονται να επιτρέψουν την άσκηση δραστηριότητας η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, δεν υπόκεινται στην Οδηγία, αν η δραστηριότητα, στο κράτος μέλος όπου ασκείται, είναι απευθείας εκτεθειμένη στον ανταγωνισμό, σε αγορές στις οποίες η πρόσβαση δεν είναι περιορισμένη (βλ. και άρθρο 23 παρ. 1 του π.δ/τος 59/2007).

Η πρόσβαση σε αγορά θεωρείται ότι δεν περιορίζεται, όταν το κράτος μέλος έχει ενσωματώσει στο εθνικό δίκαιο και εφαρμόζει τις διατάξεις της αναφερόμενης στο παράρτημα XI της Οδηγίας 2004/17 ΕΚ, σχετικής νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την απελευθέρωση ενός συγκεκριμένου τομέα ή μέρους του (άρθρο 30 παρ. 3 της Οδηγίας και άρθρο 23 παρ. 3 του π.δ 59/2007). Στην παραπεμπόμενη σχετική νομοθεσία περί απελευθέρωσης των ως άνω αναφερθέντων τομέων περιλαμβάνεται και η ως άνω Οδηγία

94/22/EK για τους όρους χορήγησης και χρήσης των αδειών αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων.

Κατά την Επιτροπή, σε περιπτώσεις κρατών μελών που έχουν ενσωματώσει και εφαρμόζουν την Οδηγία 94/22 ΕΚ, ως προς την αναζήτηση πετρελαίου και φυσικού αερίου και την παραγωγή πετρελαίου, η πρόσβαση στην αγορά πρέπει να θεωρείται ότι δεν είναι περιορισμένη, συμφώνως προς τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 30 της Οδηγίας 2004/17/EK.

Περαιτέρω, η άμεση έκθεση στον ανταγωνισμό εκτιμάται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία είναι σύμφωνα με τις διατάξεις περί ανταγωνισμού της ΣυνθΛειτΕΕ, όπως τα χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών, η ύπαρξη εναλλακτικών αγαθών ή υπηρεσιών, οι τιμές και η πραγματική ή δυνητική παρουσία περισσότερων του ενός προμηθευτών των εν λόγω αγαθών ή παρόχων των εν λόγω υπηρεσιών (άρθρο 30 παρ. 2 της Οδηγίας 2004/17 ΕΚ και άρθρο 23 παρ. 2 του π.δ/τος 59/2007).

Ειδικώς ως προς την αναζήτηση πετρελαίου και φυσικού αερίου και την παραγωγή πετρελαίου, κατά την Επιτροπή, για τους σκοπούς αξιολόγησης του κατά πόσον οι σχετικοί φορείς εκμετάλλευσης είναι απευθείας εκτεθειμένοι στον ανταγωνισμό, λαμβάνεται υπόψη το μερίδιο αγοράς των κυρίως εμπλεκόμενων και ο βαθμός συγκέντρωσης στις εν λόγω αγορές. Για την αξιολόγηση των μεριδίων αγοράς που ελέγχουν οι οικονομικοί φορείς στον εν λόγω τομέα, κατά κανόνα, εφαρμόζονται δύο παράμετροι, το μερίδιο βεβαιωμένων αποθεμάτων τους και η αναμενόμενη παραγωγή. Ως προς τον βαθμό συγκέντρωσης, η ύπαρξη, λ.χ., άλλων καθέτως οργανωμένων ιδιωτικών εταιρειών (αποκαλούμενων «υπερμειζόνων» ή «μεγάλων») συνιστά ένδειξη άμεσης έκθεσης σε ανταγωνισμό [βλ., ενδεικτικώς, Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής, της 28.7.2011, σχετικώς με την εξαίρεση της αναζήτησης πετρελαίου και φυσικού αερίου και της εκμετάλλευσης πετρελαίου στη Δανία, εκτός της Γροιλανδίας και των Νήσων Φερόε, από την εφαρμογή της Οδηγίας 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ L 197/29.7.2011, σελ. 20 επ.). Ομοίως, βλ. την 2010/192 Απόφαση της Επιτροπής της 29.3.2010 (ΕΕ L 084/31.3.2010, σελ. 52 επ.) για την εξαίρεση από την εφαρμογή της Οδηγίας 2004/17/EK της αναζήτησης και της εκμετάλλευσης πετρελαίου και αερίου στην Αγγλία, τη Σκωτία και την Ουαλία, και 2011/372/ΕΕ Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής της 24.6.2011 (ΕΕ L 166/25.6.2011, σελ. 28 επ.), για την Ιταλία].

Δυνάμει των ανωτέρω, όταν κράτος μέλος κρίνει ότι η ως άνω παρ. 1 του άρθρου 30 της Οδηγίας 2004/17 ΕΚ έχει εφαρμογή σε δεδομένη δραστηριότητα, απευθύνει κοινοποίηση στην Επιτροπή, γνωστοποιώντας της όλα τα συναφή περιστατικά και, ιδίως, κάθε νομοθετική, κανονιστική ή διοικητική διάταξη ή συμφωνία που αφορά τη συμμόρφωση προς τους όρους που αναφέρονται στην παρ. 1, συνοδευόμενα, ενδεχομένως, από τη θέση που έλαβε ανεξάρτητη εθνική αρχή η οποία είναι αρμόδια για την εν λόγω δραστηριότητα. Αν η Επιτροπή εκδώσει απόφαση σχετικώς με τη δυνατότητα εφαρμογής της παρ. 1 εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, ή δεν εκδώσει απόφαση εντός αυτής της προθεσμίας, οι συμβάσεις που προορίζονται για την άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας δεν υπόκεινται στην Οδηγία (άρθρο 30 παρ. 4 της Οδηγίας 2004/17 ΕΚ και 23 παρ. 4 του π.δ/τος 59/2007). Εφόσον, εξ άλλου, το προβλέπει η νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να ζητούν από την Επιτροπή να προσδιορίσει, με απόφασή της, ότι σε δεδομένη δραστηριότητα έχει εφαρμογή η παρ. 1. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή ενημερώνει αμέσως το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Η Επιτροπή μπορεί, επίσης, να κινηθεί, με δική της πρωτοβουλία, τη διαδικασία για την έκδοση απόφασης σχετικώς με τη δυνατότητα εφαρμογής της παρ. 1 σε δεδομένη δραστηριότητα. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή ενημερώνει αμέσως το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος (άρθρο 30 παρ. 5 της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ και 23 παρ. 5 του π.δ/τος 59/2007).

Σημειώνεται, επίσης, ότι, δυνάμει του άρθρου 3 παρ. 5 της Οδηγίας 94/22/ΕΚ, η απόφαση των αρμόδιων αρχών η οποία λαμβάνεται στο πλαίσιο χορήγησης άδειας και αφορά την έναρξη, διακοπή, παράταση ή παύση των δραστηριοτήτων ή την παράταση της χορηγηθείσας άδειας, δεν θεωρείται χορήγηση άδειας.

Νεώτερες τάσεις στον τομέα της έρευνας και της αξιοποίησης κοιτασμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου, εξ άλλου, καταγράφονται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής (Βρυξέλλες, 12.10.2010, COM(2010) 560 τελικό) «Αντιμέτωποι στο πρόβλημα της ασφάλειας των υπεράκτιων δραστηριοτήτων εκμετάλλευσης κοιτασμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου», και αφορούν στην υπεύθυνη αδειοδότηση, υπό την έννοια: πρώτον, ότι οι εθνικές διαδικασίες αδειοδότησης πρέπει να αναθεωρηθούν ώστε να απηχούν αναγνωρισμένες βέλτιστες πρακτικές και να συμπεριλαμβάνουν τις υποχρεώσεις που θεσπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την ασφάλεια, την υγεία, την περιβαλλοντική απόδοση και τη διαχείριση κινδύνων, δεύτερον, ότι το καθεστώς αδει-

οδότησης πρέπει να υποστηρίζεται από σαφές καθεστώς περί ευθύνης, το οποίο να περιλαμβάνει επαρκή μέσα χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την κάλυψη μεγάλων συμβάντων, τρίτον, ότι τα υφιστάμενα μέσα χρηματοοικονομικής ασφάλειας πρέπει να αξιολογηθούν σε σχέση με τα οικονομικά ανώτατα όρια και ενδεχομένως να είναι συμπληρωθούν με άλλα μέσα κάλυψης κίνδυνου, όπως ταμεία, ασφαλιστήρια, εγγυήσεις, κ.λπ. (βλ. και άρθρο 164 του ν. 4001/2011, το οποίο θεσπίζει αυστηρή περιβαλλοντική πολιτική με σκοπό τη λήψη κάθε φύσης μέτρων ασφαλείας προσώπων ή πραγμάτων, την παρεμπόδιση της ρύπανσης ή μόλυνσης του περιβάλλοντος, την προστασία της χλωρίδας και της πανίδας, της αλιείας, της ναυσιπλοΐας, των αρχαιοτήτων εν γένει, των ιστορικών τόπων, των τόπων ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, καθώς και άλλων δραστηριοτήτων εντός των περιοχών εκμετάλλευσης).

II. Επί του άρθρου 1 του Νομοσχεδίου

Με το άρθρο 1 του Νομοσχεδίου κυρώνεται η από Δεύτερη Τροποποιητική Σύμβαση που υπεγράφη στην Αθήνα την 30ή Δεκεμβρίου 2013 μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Αναδόχων εταιρειών «KAVALA OIL ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ και ENERGEAN OIL AND GAS – ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΩΝ» και της εκ τρίτου συμβαλλομένης «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ Α.Ε.».

Σχετικώς σημειώνεται ότι η διοικητική δράση από το κράτος εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή της διοικητικής σύμβασης (βλ. Σπ. Φλογαίτη, Η διοικητική σύμβαση: έννοια και φύση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1991, σελ. 21). Η κύρωση της σύμβασης με νόμο είναι συνήθης πρακτική και κρίνεται αναγκαία όταν η σύμβαση είτε καταρτίσθηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις, είτε περιέχει όρους που δεσμεύουν τους τρίτους (μη συμβαλλομένους), είτε περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία, είτε περιέχει ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις ή ρυθμίσεις για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εκτέλεση και λύση της σύμβασης με διαιτησία. Στις περιπτώσεις αυτές η σύμβαση καταρτίζεται με ιδιωτικό έγγραφο, η ισχύς της όμως εξαρτάται από την κύρωσή της με νομοθετική πράξη, δυνάμει της οποίας και μόνο παράγει

τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ιδρύει (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2011, σελ. 211 επ., και ΣτΕ 4025/1988 συμφώνως προς τον οποίο, αν η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί με νόμο, οι όροι

της δεν δύνανται να υπερισχύσουν διατάξεων της νομοθεσίας). Όπως, μάλιστα, γίνεται δεκτό και έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας, όταν κυρούται σύμβαση με νομοθετική πράξη, οι σχετικοί με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων όροι της εξακολουθούν να έχουν συμβατικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, οι όροι της που αποκλίνουν από τις ισχύουσες διατάξεις ή θέτουν απρόσωπους κανόνες που δεσμεύουν τρίτους, έχουν τη φύση νομοθετικής διάταξης και, ως εκ τούτου, οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών είναι δυνατόν να προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Αθήνα, 17 Σεπτεμβρίου 2014

Ο εισηγητής
Δρ Χαράλαμπος Χ. Κύρκος
Προϊστάμενος του Τμήματος Κοινοβουλευτικής Ιστορίας
Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών