Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

14 юли 2016 година*

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки и свобода на установяване — Член 49 ДФЕС — Директива 2006/123/ЕО — Член 12 — Представляващи икономически интерес концесии за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета, езера и реки — Автоматично продължаване — Липса на процедура за възлагане на обществена поръчка“

По съединени дела C-458/14 и C-67/15

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия, Италия) и от Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд на Сардиния, Италия) с актове съответно от 5 март 2014 г. и 28 януари 2015 г., постъпили в Съда на 3 октомври 2014 г. и 12 февруари 2015 г., в рамките на производства по дела

Promoimpresa Srl (C-458/14)

срещу

Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,

Regione Lombardia,

и

Mario Melis и др. (C-67/15)

срещу

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

в присъствието на:

Alessandro Piredda и др.,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça (докладчик), председател на състава, A. Tizzano, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия в пети състав, A. Borg Barthet, E. Levits, и M. Berger, съдии,

* Език на производството: италиански.

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 декември 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Promoimpresa srl, от E. Vaglio, R. Righi и E. Nesi, avvocati,

— за Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, от M. Ballerini и C. Cerami, avvocati,

— за Regione Lombardia, от M. Tamborino, avvocato,

— за Mario Melis и др., от B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero и S. Ballero, avvocati,

— за Comune di Loiri Porto San Paolo, от G. Longheu, avvocato,

— за Provincia di Olbia Tempio, от G. Cosseddu и F. Melis, avvocati,

— за Alessandro Piredda и др., от S. Carboni и S. Dessy, avvocati,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Garofoli, avvocato dello Stato, и от L. Serena-Rossi, в качеството на експерт,

— за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil и T. Müller, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от K. Nasopoulou, в качеството на представител,

— за нидерландското правителство, от J. Langer, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от G. Conte и A. Tokár, както и от E. Montaguti, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 февруари 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 12 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) и на членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС.

2 Запитванията са отправени в рамките на два спора. Първият от тях (дело C-458/14) е между, от една страна, Promoimpresa srl, и от друга страна, Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (Сдружение на общините от Провинция Бреша, намиращи по крайбрежието на езерата Гарда и Идро, наричано по-нататък „сдружението“) и Regione Lombardia (Регион Ломбардия, Италия), по повод, на първо място, решението, с което

сдружението отказва на Promoimpresa подновяването на концесия, която му е била предоставена за експлоатацията на зона, публична собственост, и на второ място, решението на Giunta Regionale Lombardia (Регионален съвет на Ломбардия) за предоставяне на концесии за имоти, публична собственост, чрез процедура на сравнителен подбор. Вторият спор (дело C-67/15) е между, от една страна, Mario Melis и др., и от друга страна, Comune di Loiri Porto San Paolo (Община Лойри Порто Сан Паоло, Италия, наричана по-нататък „общината“) и Provincia di Olbia Tempio (Провинция Олбия-Темпио, Италия), по повод решения, с които се одобрява планът за ползване на крайбрежието и се предоставят концесии за имоти, публична собственост, по морското крайбрежие, и мерки, чрез които общинската полиция разпорежда на Melis и др. да премахнат определено оборудване от имотите, публична собственост, по морското крайбрежие.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображение 39 от Директива 2006/123 гласи:

„Концепцията за „разрешителен режим“ обхваща, inter alia, административните процедури за предоставяне на разрешения, лицензии, одобрения или концесии, а също и задълженията, необходими за да може да се получи разрешение за осъществяването на определен вид дейност, да бъде регистрирано дадено лице като член на професия или да бъде вписано в регистър, списък или база данни, да бъде официално назначено в орган или да получи карта, свидетелстваща за членство в дадена професионална група. Разрешителни могат да бъдат предоставяни не само с изрични решения, но също така и чрез конк[л]у[д]ентни действия, например бездействие на компетентната власт, или […] факта, че заинтересованата страна трябва да изчака съобщение за приемането на декларация, с цел да започне дадена дейност или с оглед тази дейност да бъде законна“.

4 Съгласно съображение 57 от тази директива:

„Разпоредбите на настоящата директива относно разрешителните режими следва да се отнасят до случаи, където достъп[ът] до и упражняването на дейност по предоставянето на услуга от страна на операторите изисква решение на компетентен орган на власт. Това не важи за решения на компетентните власти, с които се създават публични или частни лица за предоставянето на даден вид услуга, нито за сключването на договори от компетентните власти за предоставянето на дадена услуга, които се подчиняват на правилата за обществените поръчки, тъй като настоящата директива не се занимава с правилата относно обществените поръчки“.

5 Съгласно член 4, точка 6 от същата директива „разрешителен режим“ означава всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение или конклудентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга“.

6 Член 12 от посочената директива се отнася до положения, при които целта на съответния разрешителен режим е да се позволи извършването на икономически дейности, за които се налага използване на оскъдни природни ресурси, и гласи следното:

„1. Когато броят на разрешенията за даден вид дейност е ограничен поради недостиг на наличните [природни] ресурси или технически капацитет, държавите членки прилагат процедура на подбор спрямо потенциалните кандидати, която осигурява пълни гаранции, за безпристрастност и прозрачност, включително, по-специално, адекватна публичност за започване, провеждане и приключване на процедурата.

2. В случаите, посочени в параграф 1, разрешението се предоставя за подходящо ограничен период и не може да подлежи на автоматично подновяване, нито да предоставя други преимущества на доставчика, чието разрешение току що е изтекло[,] или на лице, което има някакви особени отношения с този доставчик.

3. При условията на параграф 1 и членове 9 и 10, при установяване на правилата за процедурите по подбор, държавите членки могат да вземат предвид съображения свързани с общественото здраве, целите на социалната политика, здравето и безопасността на заетите и самостоятелно заетите лица, опазването на околната среда, опазването на културното наследство и други наложителни причини, свързани с обществения интерес, в съответствие с правото на [Съюза]“.

7 Съгласно съображение 15 от Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 2014 г., стр. 1):

„[…] [Н]е следва да се разглеждат като концесии по смисъла на настоящата директива някои договори, които имат за предмет правото на даден икономически оператор да експлоатира определени обекти или ресурси, които са публична собственост, съгласно частното или публичното право, като земя или всяка публична собственост, по-специално в сектора на морските или вътрешните пристанища или летищния сектор, при което държавата или възлагащият орган или възложителят определя единствено общите условия за ползването им, без да възлага конкретно строителство или услуги. Такъв обикновено е случаят при договори за наем на публична собственост или за аренда на земя, които обикновено съдържат условията, свързани с прехвърлянето на държането на наемателя, ползването, за което е предназначена собствеността, задълженията на наемодателя и на наемателя по отношение на поддръжката на собствеността, срока на наема/арендата и предаването на държането от страна на наемодателя, наемите и непредвидените разходи, които трябва да се заплатят от наемателя“.

Италианското право

8 В член 1, параграф 18 от Decreto-legge № 194 (Декрет-закон № 194) от 30 декември 2009 г. (наричан по-нататък „Декрет-закон № 194/2009“), преобразуван в закон с Legge № 25 (Закон № 25) от 26 февруари 2010 г. (наричан по-нататък „Закон № 25/2010“), се предвижда следното:

„Без да се засяга правната уредба относно предоставянето на имоти на региони и местни образувания съгласно Закон № 42 от 5 май 2009 г. и съответните правила за прилагане, по време на процедурата по преразглеждане на правната уредба относно възлагането на концесии за имоти, публична собственост, по морското крайбрежие с туристически и развлекателни цели, което предоставяне следва да се извършва в съответствие с критериите и правилата за предоставяне на тези концесии въз основа на споразумение в рамките на среща държава—региони по смисъла на член 8, параграф 6 от Закон № 131 от 5 юни 2003 г., сключено при спазване на принципите на конкуренция, на свобода на установяване, на гарантиране на осъществяването, развиването, експлоатацията на икономическите дейности и на защита на инвестициите, както и предвид премахването на уредбата относно преференциалното право по

член 37, параграф 2, втора алинея от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването, срокът на концесиите, които съществуват към датата на влизане в сила на настоящия декрет и изтичат най късно на 31 декември 2015 г., се продължава до тази дата,[…]“.

9 Тази разпоредба е изменена с член 34 duodecies от Decreto legge № 179 (Декрет-закон № 179) от 18 октомври 2012 г. (наричан по-нататък „Декрет-закон № 179/2012“), въведен при преобразуването със Закон № 221 от 17 декември 2012 г. (наричан по-нататък „Закон № 221/2012“), по следния начин:

„Без да се засяга правната уредба относно предоставянето на имоти на региони и местни образувания съгласно Закон № 42 от 5 май 2009 г. и съответните правила за прилагане, по време на процедурата по преразглеждане на правната уредба относно възлагането на концесии за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета, езера и реки с туристически и развлекателни цели, за риболов, аквакултура и свързаните с това производствени и спортни дейности, както и тези във връзка с яхтени пристанища, места за акостиране и места за закотвяне, предназначени за корабоплаване с развлекателна цел, което предоставяне следва да се извършва в съответствие с критериите и правилата за предоставяне на тези концесии въз основа на споразумение в рамките на среща държава—региони по смисъла на член 8, параграф 6 от Закон № 131 от 5 юни 2003 г., сключено при спазване на принципите на конкуренция, на свобода на установяване, на гарантиране на осъществяването, развиването, експлоатацията на икономическите дейности и на защита на инвестициите, както и предвид премахването на уредбата относно преференциалното право по член 37, параграф 2, втора алинея от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването, срокът на концесиите, които съществуват към датата на влизане в сила на настоящия декрет и изтичат най късно на 31 декември 2015 г., се продължава до 31 декември 2020 г.,[…]“.

10 С Декрет-закон № 59 от 26 март 2010 г. се транспонира Директива 2006/123 и в член 16 от него се предвижда следното:

„1. В случаите, когато броят на разрешенията за даден вид дейност по предоставяне на услуги е ограничен поради причини, свързани с недостига на наличните природни ресурси или технически капацитет, компетентните органи прилагат процедура по подбор между потенциалните кандидати и осигуряват предварителното определяне и публикуване на критериите и правилата, чрез които трябва да се гарантира безпристрастността на процедурата и които компетентните органи трябва да спазват.

2. При установяване на правилата за процедурите по подбор компетентните органи могат да вземат предвид съображения, свързани с общественото здраве, с целите на социалната политика, здравето и безопасността на заетите и самостоятелно заетите лица, опазването на околната среда, опазването на културното наследство и други императивни съображения от общ интерес в съответствие с правото на [Съюза].

3. Посочените в параграф 1 критерии и правила трябва да бъдат спазени във всяко решение за предоставяне на разрешения.

4. В случаите по параграф 1 разрешението се издава за ограничен срок и не може да се продължава автоматично, като на досегашния доставчик или на други лица не може да се предоставя предимство, дори то да се основава на специални връзки с този доставчик“.

Спорове по главните производства и преюдициални въпроси

Дело C-458/14

11 С решения от 16 юни и 17 август 2006 г. сдружението предоставя на Promoimpresa концесия за експлоатацията на зона, публична собственост, по крайбрежието на езерото Гарда за павилион, веранда, санитарни помещения, кей и понтон.

12 В член 3 от тази концесия се предвижда, че действието ѝ се прекратява изцяло на 31 декември 2010 г., без да е необходимо да се изпраща официално уведомително писмо и без концесионерът да може да се позовава на обичайните практики, за да продължи да се ползва от концесията.

13 Успоредно с това в официално уведомително писмо, връчено на Италианската република на 2 февруари 2009 г., Европейската комисия посочва, че член 37 от италианския Кодекс на корабоплаването и въздухоплаването противоречи на член 49 ДФЕС, тъй като предвижда преференциално право в полза на досегашния концесионер в процедурата по предоставяне на концесии за имоти, публична собственост, по морското крайбрежие. Италианският законодател взема мерки за премахването на това преференциално право. Впоследствие, при преобразуването на Декрет-закон № 194/2009 в Закон № 25/2010, италианският законодател вмъква препратка към друг законодателен акт, давайки възможност по този начин концесиите за шест години да се подновяват автоматично на шест години. В допълнително официално уведомително писмо от 5 май 2010 г. Комисията посочва, че тази препратка, от една страна, напълно обезсмисля премахването на преференциалното право, и от друга страна, противоречи на член 12 от Директива 2006/123 и на член 49 ДФЕС. След като италианският законодател решава да отмени разпоредбата, позволяваща въпросната препратка, на 27 февруари 2012 г. Комисията решава, че може да прекрати процедурата по установяване на нарушение.

14 На 14 април 2010 г. Promoimpresa подава искане за подновяване на предоставената му концесия, което е отхвърлено от сдружението с решение от 6 май 2011 г. Мотивите за отказа са, от една страна, че новата концесия не може да се предостави само въз основа на искане за подновяване, а единствено след провеждане на процедура по обществена поръчка, и от друга страна, че срокът на изтеклата концесия е ограничен на пет години и не е възможно каквото и да било автоматично подновяване.

15 Promoimpresa обжалва посоченото решение на сдружението пред Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Регионалният административен съд на Ломбардия), като по-специално твърди, че е нарушен член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/2009, преобразуван в Закон № 25/2010, тъй като в тази разпоредба се предвиждало продължаване на срока на концесиите.

16 Запитващата юрисдикция уточнява, че съществуващото правоотношение между Promoimpresa и сдружението има характеристиките на „концесия“ по смисъла на правото на Съюза, тъй като Promoimpresa има право да ползва имот, публична собственост, срещу заплащане на периодична такса на администрацията, която е собственик на имота, и рискът от експлоатацията на имота се носи от Promoimpresa.

17 Според тази юрисдикция италианското законодателство създава неоправдано ограничение на свободата на установяване, по-специално като прави практически невъзможен достъпа на който и да било друг конкурент до изтичащите концесии, тъй като предвижда многократно продължаване на срока на тези концесии за публични имоти.

18 При това положение Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли принципите на свобода на установяване, недопускане на дискриминация и защита на конкуренцията, предвидени в членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС, както и принципът на обоснованост, заложен в тези членове, национална правна уредба, която чрез последващи законодателни изменения предвижда многократно продължаване на срока на концесии на имоти с икономическо значение от морската, езерната и речната зона, публична собственост, чийто срок се увеличава със закон най-малко с единадесет години, като по този начин запазва изключителното право на същия концесионер да използва имота за икономически цели независимо от изтичане на срока на действие на вече предоставената концесия, като по този начин се преграждa всяка възможност на заинтересуваните икономически оператори да получат на концесия имота след провеждане на публична процедура?“.

Дело C-67/15

19 Г-н Melis и др. в по-голямата си част извършват туристически и развлекателни дейности в плажната зона на общината по силата на концесии за имоти публична собственост по морското крайбрежие, като концесиите са предоставени през 2004 г. за шестгодишен период и впоследствие срокът им е продължаван с една година.

20 През 2012 г. г-н Melis и др. подават искане до общината за официално решение за продължаване на срока. Искането остава без отговор. От това бездействие г-н Melis и др. заключават, че считано от май 2012 г., могат правомерно да продължат да извършват дейностите си по силата на член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/2009, в която разпоредба се предвижда автоматично продължаване на концесиите за имоти, публична собственост, по морското крайбрежие за туристическите и развлекателни дейности.

21 На 11 май 2012 г., след като планът за ползване на крайбрежието е одобрен, общината публикува обявление с цел предоставяне на седем нови концесии за имоти, публична собственост, по морското крайбрежие, някои от които се намират в зони, за които вече са били предоставени концесии на г-н M. Melis и др.

22 На 5 юни 2012 г. г-н Melis и др. подават искане за отмяна на тези решения на общината до Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд на Сардиния, Италия). Впоследствие те изтъкват допълнителни основания, които представят на 11 юни 2012 г., и по този начин разширяват оплакванията си срещу решението, с което общината извършва предоставянето на посочените в обявленията от 11 май 2012 г. концесии. Г-н Melis и др. освен това обжалват мерките, чрез които общинската полиция на същата община им разпорежда да премахнат оборудването си от имотите, публична собственост, по морското крайбрежие.

23 Запитващата юрисдикция уточнява, че съществуващите отношения между г-н Melis и др. и общината имат характеристиките на концесия по смисъла на правото на Съюза, тъй като става въпрос за предоставяне на услуга и управленският риск се поема от концесионерите.

24 Освен това според запитващата юрисдикция предвиденото в националното законодателство автоматично продължаване е пречка за прилагането на правото на Съюза, по-специално на член 12 от Директива 2006/123 и на разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване.

25 При това положение Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд на Сардиния) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли принципите на свобода на установяване, недопускане на дискриминация и защита на конкуренцията, съдържащи се в членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС, национална правна уредба, която чрез последващи законодателни изменения предвижда многократно удължаване на срока на концесии на имоти с икономическо значение от крайбрежната ивица, публична собственост?

2) Допуска ли член 12 от Директива 2006/123 съществуването на национална уредба като член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194, преобразуван в Закон № 25/2010, изменен и допълнен, която позволява автоматично удължаване на срока на текущите концесии за територии и имоти, публична собственост, по крайбрежната ивица, предоставени за туристически и развлекателни дейности до 31 декември 2015 г., или до 31 декември 2020 г. съгласно член 34 duodecies от Декрет-закон № 179/2012, добавен с член 1, параграф 1 от Закон № 221 от 17 декември 2012 г.?“.

26 С решение от 27 октомври 2015 г. делата са съединени за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта на преюдициалните въпроси

27 На първо място, италианското правителство твърди, че към момента на настъпване на фактите по главните производства обсъжданият по дело C-458/14 член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/2009 се е отнасял единствено за концесиите за публични имоти по морското крайбрежие. Прилагането на тази разпоредба за концесиите по крайбрежието на езерата и реките станало след приемането на обжалваните пред запитващата юрисдикция актове, поради което тази разпоредба не се прилагала нито ratione temporis, нито ratione materiae към разглежданата по това дело концесия.

28 В това отношение следва да се припомни, че въпросите, свързани с тълкуването на правото на Съюза и поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност (решение от 6 октомври 2015 г., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, т. 12 и цитираната съдебна практика).

29 По-специално в рамките на системата за съдебно сътрудничество, установена от член 267 ДФЕС, не е задължение на Съда да проверява или да поставя под въпрос даденото от запитващата юрисдикция тълкуване на националното право, тъй като тя е единствената компетентна да тълкува националното право. Също така, когато Съдът е сезиран с преюдициално запитване от национална юрисдикция, той трябва да се придържа към представеното му от тази юрисдикция тълкуване на националното право (решение от 6 октомври 2015 г., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, т. 13 и цитираната съдебна практика).

30 Освен това Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите

данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 6 октомври 2015 г., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, т. 14 и цитираната съдебна практика).

31 В разглеждания случай от акта за преюдициално запитване по дело C-458/14 е видно, че при подаването на жалбата си до TAR Lombardia Promoimpresa се е позовало на член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/2009 в редакцията му съгласно Закон № 25/2010, твърдейки, че макар тази разпоредба да е приета за концесиите за имоти, публична собственост, по морското крайбрежие, тя е трябвало да се прилага и за концесиите за имоти, публична собственост, по крайбрежието на езерата.

32 Впрочем запитващата юрисдикция по това дело имплицитно приема това тълкуване, тъй като счита, че изходът от спора в главното производство зависи от това дали въпросната национална разпоредба трябва да остане без приложение поради противоречието ѝ с правото на Съюза.

33 На второ място, Комисията отбелязва, че към момента на настъпване на фактите по всяко от делата в главните производства концесиите, предоставени на жалбоподателите по тези дела, не са попадали в обхвата ratione temporis на член 34 duodecies от Декрет-закон № 179/2012. Всъщност тази разпоредба — която продължава до 31 декември 2020 г. срока на концесиите за имоти, публична собственост, чийто първоначален срок е бил предвиден до 31 август 2015 г. — е била приета след решенията, обжалвани в главните производства. От това Комисията прави извода, че преюдициалните въпроси са допустими само доколкото засягат продължаване на концесиите до 31 декември 2015 г.

34 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 37 от заключението си, трябва да се отбележи, че преюдициалните въпроси на запитващата юрисдикция най-общо се отнасят за наличието на национална правна уредба, предвиждаща автоматично и многократно продължаване на срока на концесии за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета и езера. Съответно въпросът дали националните разпоредби, приложими по делата в главните производства, са разпоредбите, с които този срок се продължава до 31 декември 2015 г. или до 31 декември 2020 г., не само е от компетентността на националната юрисдикция, но при всички положения не засяга допустимостта на поставените въпроси.

35 Въз основа на гореизложеното трябва да се приеме, че преюдициалните запитвания са допустими.

По втория въпрос по дело C-67/15

36 С втория си въпрос, който трябва да се разгледа на първо място, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 12 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която позволява автоматично продължаване на срока на текущите концесии, предоставени за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета и езера и предназначени за извършване на туристически и развлекателни дейности.

По условията за прилагане на член 12 от Директива 2006/123

37 Член 12 от Директива 2006/123 е включен в глава III, раздел 1 от същата директива относно разрешенията и се отнася до особената хипотеза, когато броят на разрешенията за даден вид дейност е ограничен поради недостиг на наличните материални ресурси или технически капацитет. В член 9 от същия раздел от посочената директива се урежда възможността държавите членки да поставят достъпа до определена дейност по предоставяне на услуги и

нейното упражняването в зависимост от разрешителен режим. Член 10 от същата директива се отнася до условията за предоставяне на тези разрешения, а член 11 от нея засяга времетраенето им.

38 От една страна, трябва да се отбележи, че в член 4, точка 6 от тази директива понятието „разрешителен режим“ е определено като всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение или конклудентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга.

39 Освен това в съображение 39 от същата директива се посочва, че понятието „разрешителен режим“ обхваща административните процедури за предоставяне на концесии.

40 Впрочем предмет на делата в главните производства са концесии, предоставени от публичните органи в имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета и езера с оглед експлоатацията на зона, публична собственост, с туристически и развлекателни цели.

41 Ето защо тези концесии могат да се квалифицират като „разрешения“ по смисъла на разпоредбите на Директива 2006/123, тъй като представляват официални решения, независимо от квалификацията им по националното право, които доставчиците трябва да получат от националните органи, за да могат да упражняват икономическата си дейност.

42 От друга страна, трябва да се подчертае, че разглежданите в главните производства концесии се отнасят до природни ресурси по смисъла на член 12 от Директива 2006/123, тъй като съответните зони, публична собственост, се намират на бреговете на езерото Гарда или на италианските морски крайбрежия.

43 По-специално, що се отнася до това дали броят на разрешенията за концесиите трябва да бъде ограничен поради недостиг на природни ресурси, именно националната юрисдикция трябва да провери дали това условие е изпълнено. В това отношение фактът, че разглежданите в главните производства концесии са предоставени не на национално, а на общинско равнище, трябва да се вземе предвид по-специално за да се определи дали въпросните зони, които могат да се експлоатират с икономическа цел, са ограничени на брой.

44 Впрочем, доколкото запитващите юрисдикции считат, че разглежданите в главните производства концесии е възможно да представляват концесии за предоставяне на услуги, трябва да се направи уточнението, че съгласно съображение 57 от Директива 2006/123 нейните разпоредби относно разрешителните режими не се отнасят за сключването на договори от компетентните органи за предоставянето на дадена услуга, за която се отнасят правилата за обществените поръчки.

45 От разпоредбите относно разрешителните режими от Директива 2006/123 е видно, че те не могат да се прилагат за концесии за предоставяне на обществени услуги, които по-специално може да попадат в обхвата на Директива 2014/23.

46 В това отношение трябва да се припомни, че особеното при концесията за предоставяне на услуги е това, че правото да се експлоатира определена услуга се прехвърля от възложител на концесионер, като последният разполага в рамките на сключения договор с определена икономическа свобода за определяне на условията за експлоатация на това право и същевременно е силно изложен на рисковете, свързани с тази експлоатация (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2009 г., Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, т. 71).

47 Впрочем, както подчертава Комисията, по делата в главните производства, концесиите са свързани не с определено от възложителя предоставяне на услуги, а с разрешението да се упражнява икономическа дейност в зона, публична собственост. Следователно разглежданите в главните производства концесии не спадат към категорията на концесиите за предоставяне на услуги (вж. по аналогия решение от 14 ноември 2013 г., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, т. 26—28).

48 Подобно тълкуване освен това се подкрепя от съображение 15 от Директива 2014/23. В последното всъщност се прави уточнението, че не следва да се разглеждат като „концесии за услуги“ по смисъла на тази директива някои договори, които имат за предмет правото на даден икономически оператор да експлоатира определени обекти или ресурси, които са публична собственост, съгласно частното или публичното право — като например недвижими имоти — с които договори държавата определя единствено общите условия за ползването на тези обекти или ресурси, без да възлага конкретно строителство или услуги.

По прилагането на член 12 от Директива 2006/123

49 Ако разглежданите в главните производства концесии попадат в приложното поле на член 12 от Директива 2006/123 — което запитващият съд трябва да определи, както следва от точка 43 от настоящото решение — трябва да се отбележи, че съгласно параграф 1 от тази разпоредба предоставянето на разрешения, когато броят им е ограничен поради недостиг на природни ресурси, трябва да се извърши чрез процедура по подбор между потенциалните кандидати, която да осигури пълни гаранции за безпристрастност и прозрачност, по-специално за адекватна публичност.

50 Впрочем, както генералният адвокат подчертава в точка 83 от заключението си, национална правна уредба като разглежданата в главните производства, доколкото предвижда продължаване ex lege на срока на разрешенията, по същество осигурява автоматичното им подновяване, каквото самият текст на член 12, параграф 2 от Директива 2006/123 изключва.

51 Освен това автоматичното продължаване на разрешения за икономическа експлоатация на имотите, публична собственост, по крайбрежието на морета и езера, не позволява провеждането на процедурата по подбор, описана в точка 49 от настоящото решение.

52 Същевременно жалбоподателите по делата в главните производства и италианското правителство твърдят, че автоматичното продължаване на разрешенията е необходимо, за да се защитят оправданите правни очаквания на притежателите на тези разрешения, тъй като позволява възстановяването на направените от тях инвестиции.

53 В това отношение трябва да се констатира, че в член 12, параграф 3 от Директива 2006/123 изрично се предвижда, че при установяването на правилата за процедурата по подбор държавите членки могат да вземат предвид съображения, засягащи наложителни причини, свързани с обществения интерес.

54 Вземането предвид на такива съображения обаче е предвидено единствено при установяването на правилата за процедурата по подбор на потенциалните кандидати и при съблюдаване по-специално на член 12, параграф 1 от тази директива.

55 Следователно член 12, параграф 3 от посочената директива не може да се тълкува като позволяващ да се обоснове автоматичното продължаване на разрешения, при положение че при първоначалното предоставяне на тези разрешения не е била проведена никаква процедура по подбор съгласно параграф 1 от този член.

56 Освен това, както посочва генералният адвокат в точки 92 и 93 от заключението си, обосноваване с принципа за защита на оправданите правни очаквания предполага преценка за всеки отделен случай, за да се докаже, че очакванията на притежателя да се поднови разрешението му са били оправдани и че той е извършил съответните инвестиции. Следователно подобна обосновка не може да се използва в подкрепа на въведено от италианския законодател автоматично продължаване, което се прилага недиференцирано за всички съответни разрешения.

57 От гореизложеното следва, че член 12, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка като разглежданата в главните производства, в която се предвижда автоматично продължаване на срока на текущите разрешения — предоставени за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета и езера и предназначени за извършване на туристически и развлекателни дейности — при отсъствие на каквато и да било процедура по подбор между потенциалните кандидати.

По въпроса по дело C-458/14 и по първия въпрос по дело C-67/15

58 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващите юрисдикции по същество искат да се установи дали членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главните производства, която позволява автоматично продължаване на текущите концесии, предоставени за имоти, публична собственост, и предназначени за извършването на туристически и развлекателни дейности.

59 Най-напред, трябва да се направи уточнението, че всяка национална мярка в сектор, предмет на пълна хармонизация на равнището на Съюза, трябва да бъде преценявана с оглед на разпоредбите на мярката за хармонизация, а не с оглед на разпоредбите на първичното право (решение от 30 април 2014 г., решение UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, т. 63 и цитираната съдебна практика).

60 Впрочем, както генералният адвокат отбелязва в точки 41—43 от заключението си, в членове 9—13 от Директива 2006/123 се предвиждат редица разпоредби, които трябва да се спазват от държавата членка, когато дейността по предоставянето на услуга зависи от издаването на разрешение.

61 Аналогично на установената съдебна практика по отношение на член 14 от тази директива, който съдържа списък със „забранени“ изисквания във връзка с упражняването на свободата на установяване, трябва да се приеме, че с членове 9—13 от същата директива се извършва изчерпателна хармонизация на попадащите в приложното ѝ поле услуги (вж. по аналогия решение от 16 юни 2015 г., Rina Services и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 37 и 38).

62 Поради това, доколкото се отнасят до тълкуването на първичното право, преюдициалните въпроси се отнасят единствено за хипотезата, при която член 12 от Директива 2006/123 не е приложим по съответните дела в главните производства, което запитващите юрисдикции трябва да определят, както следва от точка 43 от настоящото решение. Ето защо Съдът ще отговори на поставените въпроси с посочената уговорка.

63 Трябва също така да се уточни, че разглежданите в главните производства концесии са свързани с право на установяване в зона, публична собственост, за извършване на икономическа експлоатация с туристически и развлекателни цели и съответно поради самото си естество случаите, разглеждани по делата в главните производства, попадат в приложното поле на член 49 ДФЕС.

64 В това отношение, съгласно установената съдебна практика, когато възнамеряват да предоставят концесия, която не попада в приложното поле на директивите, свързани с различните категории обществени поръчки, публичните органи са длъжни да спазват основните правила на Договора за функционирането на ЕС като цяло, и по-специално принципа на недопускане на дискриминация (вж. в този смисъл решение от 17 юли 2008 г., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, т. 57 и 58 и цитираната съдебна практика).

65 По-специално, доколкото такава концесия представлява сигурен трансграничен интерес, предоставянето ѝ в отсъствие на всякаква прозрачност на предприятие, разположено в държавата членка, на която е подчинен органът, предоставящ концесията, води до различно третиране в ущърб на предприятията, които могат да бъдат заинтересовани от нея и които са разположени в друга държава членка. Такова различно третиране по принцип е забранено от член 49 ДФЕС (вж. по аналогия решения от 17 юли 2008 г., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, т. 59 и 60, и от 14 ноември 2013 г., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, т. 37).

66 Най-напред, що се отнася до наличието на сигурен трансграничен интерес, трябва да се припомни, че то трябва да се преценява въз основа на всички релевантни критерии, каквито са икономическото значение на поръчката, географското ѝ място на изпълнение или техническите ѝ аспекти, като се имат предвид присъщите за съответната поръчка особености (вж. в този смисъл решения от 14 ноември 2013 г., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, т. 29 и цитираната съдебна практика, и от 17 декември 2015 г., UNIS и Beaudout Père et Fils, C-25/14 и C-26/14, EU:C:2015:821, т. 30).

67 Съответно по дело C-458/14 предоставената от запитващата юрисдикция информация позволява на Съда да констатира, че разглежданата по това дело концесия представлява сигурен трансграничен интерес, по-специално предвид географското разположение на имота и икономическата стойност на концесията.

68 Напротив, по дело C-67/15 запитващата юрисдикция не е предоставила необходимата информация, позволяваща на Съда да приеме, че е налице сигурен трансграничен интерес. Както обаче следва от член 94 от Процедурния правилник на Съда, последният трябва да разполага в преюдициалното запитване с изложение на фактите, на които се основават въпросите, и на съществуващата връзка по-специално между тези факти и въпросите. Следователно обстоятелствата, необходими за да се провери наличието на сигурен трансграничен интерес, трябва да се установят от запитващата юрисдикция преди сезирането на Съда (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2015 г., UNIS и Beaudout Père et Fils, C-25/14 и C-26/14, EU:C:2015:821, т. 28).

69 При това положение първият преюдициален въпрос, отправен по дело C-67/15, е недопустим.

70 По-нататък, що се отнася до дело C-458/14, трябва да се констатира, че предвид въведеното с нея отлагане, правна уредба като разглежданата в главното производство забавя предоставянето на концесии чрез прозрачна процедура по обществена поръчка, поради което трябва да се приеме, че с тази правна уредба се въвежда различно третиране в ущърб на предприятията, разположени в друга държава членка и евентуално заинтересовани от тези концесии, което по принцип е забранено с член 49 ДФЕС.

71 Накрая, доколкото италианското правителство твърди, че с въведените с националната правна уредба продължавания се цели концесионерите да имат възможност да си възстановят инвестициите, трябва да се направи уточнението, че такова различно третиране може да се обоснове с наложителни причини, свързани с обществения интерес, по-специално с необходимостта да се спазва принципът на правна сигурност (вж. в този смисъл решения от 17 юли 2008 г., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, т. 64 и от 14 ноември 2013 г., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, т. 38).

72 Съгласно съдебната практика — във връзка с концесия, предоставена през 1984 г., когато още не е било прието, че договорите, представляващи сигурен трансграничен интерес, може да са обвързани със задължение за прозрачност — принципът на правна сигурност налага при прекратяването на такава концесия да се предвиди преходен период, позволяващ на страните по договора да приключат договорните си отношения при приемливи условия, по специално от икономическа гледна точка (вж. в този смисъл решения от 17 юли 2008 г., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, т. 70 и 71, и от 14 ноември 2013 г., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, т. 40).

73 Същевременно разглежданите в главните производства концесии са били предоставени, при положение че вече е било прието, че договорите, представляващи сигурен трансграничен интерес, трябва да се обвързват със задължение за прозрачност, поради което принципът на правна сигурност не може да се изтъква, за да се обоснове различно третиране, което е забранено по силата на член 49 ДФЕС.

74 Видно от гореизложените съображения, член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главните производства, която позволява автоматично продължаване на текущите концесии — предоставени за имоти, публична собственост, и предназначени за извършване на туристически и развлекателни дейности — доколкото тези концесии представляват сигурен трансграничен интерес.

По съдебните разноски

75 С оглед на обстоятелството, че за страните по главните производства настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производствата пред запитващите юрисдикции, последните следва да се произнесат по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) **Член 12, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка като разглежданата в главните производства, в която се предвижда автоматично продължаване на срока на текущите разрешения — предоставени за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета и езера и предназначени за извършване на туристически и развлекателни дейности — при отсъствие на каквато и да било процедура по подбор между потенциалните кандидати.**

2) **Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главните производства, която позволява автоматично продължаване на текущите концесии — предоставени за имоти, публична собственост, и предназначени за извършване на туристически и развлекателни дейности — доколкото тези концесии представляват сигурен трансграничен интерес.**

Подписи