Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

14. juli 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — offentlige udbud og etableringsfrihed — artikel 49 TEUF — direktiv 2006/123/EF — artikel 12 — koncessioner til statsejede maritime, sø- og flodarealer af økonomisk betydning — automatisk forlængelse — ingen udbudsprocedure«

I de forenede sager C-458/14 og C-67/15,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet, Italien) og af Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (den regionale forvaltningsdomstol for Sardinien, Italien) ved afgørelser af henholdsvis den 5. marts 2014 og den 28. januar 2015, indgået til Domstolen henholdsvis den 3. oktober 2014 og den 12. februar 2015, i sagerne

Promoimpresa Srl (sag C-458/14)

mod

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

Regione Lombardia,

og

Mario Melis m.fl. (sag C-67/15)

mod

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

procesdeltagere:

Alessandro Piredda m.fl.,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, A. Tizzano, som fungerende dommer i Femte Afdeling, og dommerne A. Borg Barthet, E. Levits og M. Berger,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. december 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Promoimpresa Srl ved avvocati E. Vaglio, R. Righi og E. Nesi

— Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro ved avvocati M. Ballerini og C. Cerami

— Regione Lombardia ved avvocato M. Tamborino

— Mario Melis m.fl. ved avvocati B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero og S. Ballero

— Comune di Loiri Porto San Paolo ved avvocato G. Longheu

— Provincia di Olbia Tempio ved avvocati G. Cosseddu og F. Melis

— Alessandro Piredda m.fl. ved avvocati S. Carboni og S. Dessy

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Garofoli samt af sagkyndig L. Serena-Rossi

— den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og T. Müller, som befuldmægtigede

— den græske regering ved K. Nasopoulou, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved J. Langer, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved G. Conte, A. Tokár og E. Montaguti, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. februar 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) samt artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF.

2 Anmodningerne er fremsat i forbindelse med to tvister. Den første tvist (sag C-458/14) er mellem, på den ene side, Promoimpresa Srl og, på den anden side, Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (konsortiet af kommunerne ved Gardasøens og Idrosøens bred i Brescia-provinsen, Italien, herefter »konsortiet«) og Regione Lombardia (regionen Lombardiet, Italien) vedrørende dels konsortiets afgørelse om at give Promoimpresa afslag på fornyelse af den koncession, som selskabet havde til at udnytte et statsejet område, dels afgørelsen fra Giunta Regionale Lombardia (regionsrådet i regionen Lombardiet) om, at statslige koncessioner skal tildeles via en sammenlignende udvælgelsesprocedure. Den anden tvist (sag C-67/15) er mellem, på den ene side, Mario Melis m.fl. og, på den anden side, Comune di Loiri Porto San Paolo (kommunen Loiri Porto San Paolo, Italien,

herefter »kommunen«) og Provincia di Olbia Tempio (Olbia Tempio-provinsen, Italien) vedrørende afgørelser om vedtagelse af planen for anvendelsen af kystområder og om tildeling af koncessioner til statsejede maritime arealer samt vedrørende nogle foranstaltninger, hvorved lokalpolitiet har påbudt Mario Melis m.fl. at fjerne nærmere bestemt udstyr fra et maritimt område.

Retsforskrifter

EU-retten

3 39. betragtning til direktiv 2006/123 er affattet således:

»Begrebet »tilladelsesordning« bør bl.a. dække de administrative procedurer, hvorved der gives tilladelser, licenser, godkendelser eller koncessioner, men også forpligtelsen til at være optaget i en faglig organisation, et register, en fortegnelse eller en database, være officielt tilsluttet et organ eller være i besiddelse af et næringsbrev for at kunne udøve den pågældende virksomhed. En tilladelse kan indrømmes ikke blot ved en udtrykkelig afgørelse, men også ved en stiltiende afgørelse, som f.eks. består i, at den kompetente myndighed forholder sig tavs, eller at tjenesteyderen skal afvente en kvittering for modtagelsen af en erklæring for at kunne påbegynde den pågældende virksomhed, eller for at denne er lovlig.«

4 57. betragtning til dette direktiv er affattet således:

»Bestemmelserne i dette direktiv vedrørende tilladelsesordninger bør finde anvendelse på de tilfælde, hvor erhvervsdrivendes adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed er betinget af en afgørelse truffet af en kompetent myndighed. Dette berører hverken kompetente myndigheders beslutninger om at oprette en offentlig eller privat enhed til at udføre en bestemt tjenesteydelse eller kompetente myndigheders indgåelse af kontrakter om udførelse af en bestemt tjenesteydelse, som er omfattet af bestemmelserne om offentlige indkøb, da dette direktiv ikke omhandler regler om offentlige indkøb.«

5 Ifølge direktivets artikel 4, nr. 6), forstås ved »tilladelsesordning«: »enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed«.

6 Samme direktivs artikel 12, som vedrører situationer, hvor en tilladelsesordning har til formål at muliggøre gennemførelse af økonomisk virksomhed, som kræver anvendelse af knappe naturlige ressourcer, fastsætter:

»1. Når antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer eller begrænset teknisk kapacitet, anvender medlemsstaterne en procedure for udvælgelse af ansøgere, der giver fuldt betryggende garantier for uvildighed og gennemskuelighed, bl.a. behørig offentliggørelse af indledningen, gennemførelsen og afslutningen af proceduren.

2. I de i stk. 1 nævnte tilfælde skal tilladelsen udstedes med en passende begrænset varighed, og den må ikke kunne fornyes automatisk eller indebære andre fordele for den tjenesteyder, hvis tilladelse lige er udløbet, eller for personer, som har særlige forbindelser med denne.

3. Uden at dette berører stk. 1 og artikel 9 og 10, kan medlemsstaterne ved fastlæggelsen af reglerne for udvælgelsesproceduren tage hensyn til den offentlige sundhed, socialpolitiske mål, arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes sundhed og sikkerhed, beskyttelsen af miljøet, bevarelsen af kulturarven og andre tvingende almene hensyn i overensstemmelse med [EU-]retten.«

7 15. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 23. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT 2014, L 94, s. 1) har følgende ordlyd:

»[...] [B]estemte aftaler, der vedrører en økonomisk aktørs ret til at udnytte bestemte offentlige områder eller ressourcer i henhold til privatret eller offentlig ret som f.eks. jord eller offentlig ejendom, navnlig i den maritime sektor, havne ved indre vandveje eller lufthavne, hvorved staten eller den ordregivende myndighed eller ordregivende enhed kun fastlægger generelle betingelser for deres benyttelse uden at indkøbe bestemte arbejder eller tjenesteydelser, [bør] ikke anses for koncessioner i henhold til dette direktiv. Dette er normalt tilfældet for kontrakter om offentlige områder og forpagtningskontrakter, der generelt indeholder betingelser for lejerens overtagelse, den anvendelse, som ejendommen er tiltænkt, udlejerens og lejerens pligter med hensyn til vedligeholdelse af ejendommen, lejekontraktens varighed, udlejerens indsættelse i besiddelsen af det lejede, lejen og andre omkostninger, der skal betales af lejeren«.

Italiensk ret

8 Artikel 1, stk. 18, i decreto-legge n. 194 (lovdekret nr. 194) af 30. december 2009 (herefter »lovdekret nr. 194/2009«), ophøjet til lov ved legge n. 25 (lov nr. 25) af 26. februar 2010 (herefter »lov nr. 25/2010«), bestemmer:

»Med forbehold af reglerne om tildeling af goder til regioner og lokale enheder i henhold til lov nr. 42 af 5. maj 2009 og gennemførelsesbestemmelserne hertil, under proceduren for revision af den retlige ramme vedrørende udstedelse af koncessioner til statsejet maritim ejendom med turist- og rekreationsformål for øje, som skal ske i henhold til kriterier og metoder for tildeling af disse koncessioner, og på baggrund af en overenskomst truffet på konferencen for stat og regioner i medfør af artikel 8, stk. 6, i lov nr. 131 af 5. juni 2003, som er indgået under overholdelse af princippet om fri konkurrence, princippet om etableringsfrihed, princippet om sikring af driften af, udviklingen af og værdiforøgelsen for erhvervsaktiviteter samt princippet om beskyttelse af investeringer, og med henblik på at ophæve ordningen om fortrinsretten i artikel 37, stk. 2, andet afsnit, i søfartsloven, forlænges tildelingsperioden for koncessioner, der er gældende på datoen for dette lovdekrets ikrafttræden, og som udløber senest den 31. december 2015, indtil denne dato, [...]«

9 Denne bestemmelse blev ved artikel 34k i decreto legge n. 179 (lovdekret nr. 179) af 18. oktober 2012 (herefter »lovdekret nr. 179/2012«), indført i forbindelse med ophøjelsen ved lov nr. 221 af 17. december 2012, ændret som følger:

»Med forbehold af lovgivningen om tildeling af goder til regioner og lokale enheder i henhold til lov nr. 42 af 5. maj 2009 og gennemførelsesbestemmelserne hertil, under proceduren for revision af den retlige ramme vedrørende udstedelse af koncessioner til statsejede maritime, sø- og flodområder til turist- og rekreationsformål, til fiskeri, akvakultur og hertil knyttede produktionsaktiviteter og sportsaktiviteter samt til lystbådehavneformål på landingssteder og fortøjningspladser, der er tilegnet sejlsport, som skal ske i henhold til kriterier og metoder for tildeling af disse koncessioner, og på baggrund af en overenskomst truffet på konferencen for stat og regioner i medfør af artikel 8, stk. 6, i lov nr. 131 af 5. juni 2003, som er indgået under overholdelse af princippet om fri konkurrence, princippet om etableringsfrihed, princippet om sikring af driften af, udviklingen af og værdiforøgelsen for erhvervsaktiviteter samt princippet om beskyttelse af investeringer, og med henblik på at ophæve ordningen om fortrinsretten i artikel 37, stk. 2, andet afsnit, i søfartsloven, forlænges tildelingsperioden for koncessioner, der er gældende på datoen for dette lovdekrets ikrafttræden, og som udløber senest den 31. december 2015, indtil den 31. december 2020, [...]«

10 Artikel 16, i lovdekret nr. 59 af 26. marts 2010, der gennemfører direktiv 2006/123, bestemmer:

»1. Hvis antallet af mulige tilladelser for en given form for tjenesteydelsesvirksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer eller begrænset teknisk kapacitet, anvender de kompetente myndigheder en procedure for udvælgelse blandt de potentielle kandidater og sikrer sig, at de kriterier og metoder, der skal garantere upartiskhed under proceduren, og som som myndighederne skal opfylde, fastsættes på forhånd og offentliggøres.

2. Ved fastsættelsen af reglerne for udvælgelsesproceduren kan de kompetente myndigheder tage hensyn til den offentlige sundhed, socialpolitiske mål, arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes sundhed og sikkerhed, [...] beskyttelsen af miljøet, bevarelsen af kulturarven og andre tvingende almene hensyn i overensstemmelse med [EU-]retten.

3. De i stk. 1 omhandlede kriterier og metoder skal være opfyldt i enhver afgørelse om udstedelse af tilladelse.

4. I de i stk. 1 nævnte tilfælde udstedes tilladelsen for en begrænset periode, og den kan ikke fornyes automatisk eller indebære fordele for den tjenesteyder, hvis tilladelse er ved at udløbe, eller for andre personer, selv ikke såfremt dette er begrundet i særlige forbindelser med førstnævnte.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-458/14

11 Ved afgørelser af henholdsvis den 16. juni og den 17. august 2006 tildelte konsortiet Promoimpresa en koncession til udnyttelse af et statsejet område til brug som kiosk, veranda, bade, kaj og bådebro, som var en del af det statsejede område omkring Gardasøen.

12 Koncessionens artikel 3 fastsatte, at koncessionen ville ophøre uden videre den 31. december 2010, uden formel meddelelse herom var nødvendig, og uden at koncessionshaveren kunne påberåbe sig skik og brug for at beholde koncessionen.

13 Samtidig konstaterede Europa-Kommissionen i en åbningsskrivelse, som blev meddelt Den Italienske Republik den 2. februar 2009, at artikel 37 i den italienske søfartslov var i strid med artikel 49 TEUF, idet den fastsatte en fortrinsret for den koncessionshaver, hvis tilladelse er ved at udløbe, i forbindelse med proceduren for tildeling af koncessioner til offentlig maritim ejendom. Den italienske lovgiver greb ind og ophævede denne fortrinsret. I forbindelse med ophøjelse af lovdekret nr. 194/2009 til lov nr. 25/2010 tilføjede den italienske lovgiver senere hen en henvisning til en anden lovtekst, hvorefter koncessioner kunne fornyes automatisk for seks år ad gangen. Ved en supplerende åbningsskrivelse af 5. maj 2010 konstaterede Kommisionen, at denne henvisning dels fratog ophævelsen af fortrinsretten enhver virkning, dels var i strid med artikel 12 i direktiv 2006/123 og artikel 49 TEUF. Eftersom den italienske lovgiver besluttede at afskaffe bestemmelsen med den nævnte henvisning, vurderede Kommissionen, at den kunne afslutte traktatbrudssagen den 27. februar 2012.

14 Den 14. april 2010 indgav Promoimpresa en anmodning om fornyelse af sin koncession, hvilket konsortiet gav afslag på ved afgørelse af 6. maj 2011. Afslaget var begrundet i den omstændighed, for det første, at den nye koncession ikke kunne opnås på baggrund af en enkel anmodning om fornyelse, men udelukkende ved en offentlig udbudsprocedure, og, for det andet, at den udløbne koncession var begrænset til fem år og udelukkede enhver form for automatisk fornyelse.

15 Promoimpresa anfægtede konsortiets afgørelse ved Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet, Italien), idet selskabet bl.a. påberåbte sig en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 18, i lovdekret nr. 194/2009, ophøjet til lov nr. 25/2010, idet denne bestemmelse fastsatte en forlængelse af udløbsdatoen for koncessioner.

16 Den forelæggende ret har præciseret, at retsforholdet mellem Promoimpresa og konsortiet har karakter af en »koncession« som omhandlet i EU-retten, idet Promoimpresa er indrømmet en ret til at benytte et statsejet offentligt gode mod betaling af en periodisk afgift til den forvaltning, der ejer dette gode, og idet driftsrisikoen med hensyn til godet hviler på Promoimpresa.

17 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den italienske lovgivning, for så vidt som den fastsætter en gentagen forlængelse af løbetiden for disse statslige koncessioner, skaber en ubegrundet restriktion for etableringsfriheden, navnlig da den praktisk taget gør det umuligt for enhver anden konkurrent at få adgang til de koncessioner, som udløber.

18 På denne baggrund har Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er princippet om etableringsfrihed, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om fri konkurrence som omhandlet i artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF, samt det i disse artikler knæsatte rimelighedsprincip, til hinder for nationale bestemmelser, der som følge af flere på hinanden efterfølgende lovgivningsmæssige indgreb fastlægger en gentagen forlængelse af udløbsfristen for koncessioner til bestemte statsejede maritime, sø- og flodarealer af økonomisk betydning, således at koncessionernes løbetid ved lov forlænges i mindst 11 år, og der bevirker, at koncessionshaveren bevarer retten til en eksklusiv økonomisk udnyttelse af arealet, selv om gyldigheden af den til vedkommende tildelte koncession er udløbet, og potentielle erhvervsdrivende hermed fratages enhver mulighed for at opnå en tildeling af arealet ved offentlige udbudsprocedurer?«

Sag C-67/15

19 Hovedparten af Mario Melis m.fl. driver turist- og rekreationsaktiviteter på kommunens strandareal i henhold til nogle koncessioner til offentlige maritime arealer, som var blevet tildelt i løbet af 2004 for en periode på seks år, som herefter var blevet forlænget med et år.

20 I 2012 indgav Mario Melis m.fl. en anmodning til kommunen om en formel afgørelse om forlængelse. Kommunen besvarede ikke denne anmodning. Mario Melis m.fl. fortolkede den manglende besvarelse således, at de lovligt kunne fortsætte med deres aktiviteter fra maj 2012 i overensstemmelse med artikel 1, stk. 18, i lovdekret nr. 194/2009, der fastsatte en automatisk forlængelse af koncessioner til turist- og rekreationsaktiviteter på offentlig maritim ejendom.

21 Den 11. maj 2012 offentliggjorde kommunen efter af have vedtaget en plan for anvendelse af kystområder en bekendtgørelse om tildeling af syv nye koncessioner til statsejede maritime arealer, hvoraf nogle vedrørte områder, som allerede var omfattet af de koncessioner, som var tildelt Mario Melis m.fl.

22 Den 5. juni 2012 anlagde Mario Melis m.fl. et søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (den regionale forvaltningsdomstol for Sardinien, Italien) med påstand om annullation af kommunens afgørelser. Efterfølgende fremsatte Mario Melis m.fl. supplerende anbringender, som blev meddelt den 11. juni 2012, hvorved de udvidede deres klagemål til også at omfatte den afgørelse, hvormed kommunen havde tildelt de koncessioner, der var genstand for bekendtgørelsen af 11. maj 2012. Mario Melis m.fl. anfægtede ligeledes de foranstaltninger, hvorved kommunens lokalpoliti havde påbudt dem at fjerne deres udstyr fra de offentlige maritime områder.

23 Den forelæggende ret har præciseret, at forholdet mellem Mario Melis m.fl. og kommunen har karakter af en koncession som omhandlet i EU-retten, idet der er tale om levering af en tjenesteydelse, og idet driftsrisikoen påhviler koncessionshaverne.

24 Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at den automatiske forlængelse, som er fastsat i den nationale lovgivning, hindrer anvendelsen af EU-retten, herunder artikel 12 i direktiv 2006/123 og bestemmelserne i EUF-traktaten om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed.

25 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (den regionale forvaltningsdomstol for Sardinien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er princippet om etableringsfrihed, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om fri konkurrence som omhandlet i artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF til hinder for nationale bestemmelser, der som følge af flere på hinanden efterfølgende lovgivningsmæssige indgreb fastlægger en gentagen forlængelse af udløbsfristen for koncessioner til statslig maritim ejendom af økonomisk betydning?«

2) Er artikel 12 i direktiv 2006/123 til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 1, stk. 18, i lovdekret nr. 194/2009, ophøjet til lov nr. 25/2010, med ændringer og tilføjelser, der indrømmer en automatisk forlængelse af eksisterende koncessioner til statslig maritim ejendom til turist- og rekreationsaktiviteter indtil den 31. december 2015, eller nærmere bestemt indtil den 31. december 2020, i henhold til artikel 34k i lovdekret nr. 179/2012, indført ved artikel 1, stk. 1, i lov nr. 221 af 17. december 2012?«

26 Ved afgørelse af 27. oktober 2015 blev sagerne forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

27 For det første har den italienske regering gjort gældende, at artikel 1, stk. 18, i lovdekret nr. 194/2009, som er omhandlet i sag C-458/14, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne vedrørte koncessioner til statsejet maritim ejendom. Denne bestemmelses anvendelse på koncessioner til sø- og flodområder finder sted efter vedtagelsen af de ved den forelæggende ret anfægtede afgørelser, således at bestemmelsen hverken kan finde materiel eller tidsmæssig anvendelse på den i hovedsagerne omhandlede koncession.

28 I denne forbindelse skal det bemærkes, at der er formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante (dom af 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).

29 Navnlig tilkommer det ikke Domstolen inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde at efterprøve eller anfægte rigtigheden af den fortolkning af den nationale lovgivning, som den nationale retsinstans har foretaget, idet denne fortolkning henhører under den sidstnævntes enekompetence. Når Domstolen forelægges et præjudicielt spørgsmål af en national domstol, skal den derfor holde sig til den fortolkning af national ret, som den nationale domstol har beskrevet for den (dom af 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

30 Domstolen kan endvidere kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).

31 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen i sag C-458/14, at Promoimpresa ved indgivelsen af sit søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet) har påberåbt sig artikel 1, stk. 18, i lovdekret nr. 194/2009, sådan som det fulgte af lov nr. 25/2010, og har gjort gældende, at selv om denne bestemmelse er vedtaget med henblik på koncessioner til maritime områder, skal den ligeledes finde anvendelse på koncessioner til søområder.

32 Den forelæggende ret i denne sag har implicit anerkendt denne fortolkning, for så vidt som den er af den opfattelse, at løsningen af tvisten i hovedsagen afhænger af, hvorvidt samme nationale bestemmelse skal anses for uanvendelig, fordi den er i strid med EU-retten.

33 For det andet har Kommissionen gjort opmærksom på, at på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hver af hovedsagerne var de koncessioner, der er tildelt sagsøgerne i disse sager, ikke omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for artikel 34k i lovdekret nr. 179/2012. Denne bestemmelse, som forlænger koncessionerne vedrørende statsejede arealer, hvis udløbsdato først var fastsat til den 31. august 2015, til den 31. december 2020, blev vedtaget efter de i hovedsagerne anfægtede afgørelser. Kommissionen udleder heraf, at de præjudicielle spørgsmål kun kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrører en forlængelse af koncessioner til den 31. december 2015.

34 Således som generaladvokaten har anført i punkt 37 i forslaget til afgørelse, skal det i denne henseende bemærkes, at den forelæggende ret med de præjudicielle spørgsmål generelt henviser til tilfælde med en national lovgivning, som fastsætter en automatisk og gentagen forlængelse af udløbsfristen for koncessioner til statsejede kyst- og søarealer. Spørgsmålet om, hvorvidt de nationale bestemmelser, som finder anvendelse i hovedsagerne, er dem, der udsætter denne udløbsfrist til den 31. december 2015 eller til den 31. december 2020, henhører således ikke blot under den nationale rets kompetence, men har under alle omstændigheder heller ingen indflydelse på, om de rejste præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

35 På denne baggrund skal det fastslås, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Det andet spørgsmål i sag C-67/15

36 Med det andet spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12 i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der indrømmer en automatisk forlængelse af eksisterende koncessioner til statsejede kyst- og søområder til turist- og rekreationsaktiviteter.

Om betingelserne for anvendelse af artikel 12 i direktiv 2006/123

37 Artikel 12 i direktiv 2006/123 er indeholdt i direktivets kapitel III, afdeling 1, om tilladelser og omfatter de specifikke tilfælde, hvor antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer eller begrænset teknisk kapacitet. Direktivets artikel 9, som er

indeholdt i samme afdeling, omhandler medlemsstaternes mulighed for at gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed betinget af en tilladelsesordning. Direktivets artikel 10 vedrører betingelserne for udstedelse af tilladelse, og direktivets artikel 11 omhandler tilladelsernes varighed.

38 Det skal for det første bemærkes, at direktivets artikel 4, nr. 6), definerer en tilladelsesordning som enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed.

39 For det andet anføres det i 39. betragtning til direktivet, at begrebet »tilladelsesordning« bl.a. bør dække de administrative procedurer, hvorved der gives koncessioner.

40 Hovedsagernes genstand er koncessioner udstedt af offentlige myndigheder på kyst- og søområder, som omfatter udnyttelse af et statsejet område med turist- og rekreationsformål for øje.

41 Disse koncessioner kan således kvalificeres som »tilladelser« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i bestemmelserne i direktiv 2006/123, eftersom de, uanset hvad de benævnes i national ret, udgør formelle retsakter, som tjenesteyderen skal have udstedt fra de nationale myndigheder for at kunne udøve deres erhvervsvirksomhed.

42 For det andet skal det bemærkes, at de i hovedsagerne omhandlede koncessioner vedrører naturlige ressourcer som omhandlet i artikel 12 i direktiv 2006/123, eftersom de pågældende statsejede områder er beliggende enten ved Gardasøens bredder eller de italienske kyster.

43 Hvad nærmere angår spørgsmålet om, hvorvidt disse koncessioner skal være genstand for et begrænset antal tilladelser på grund af knappe naturlige ressourcer, tilkommer det den nationale ret at efterprøve, om denne betingelse er opfyldt. I denne forbindelse skal den med henblik på at fastsætte, om disse områder, som kan være genstand for økonomisk udnyttelse, er af begrænset antal, bl.a. tage hensyn til den omstændighed, at de i hovedsagerne omhandlede koncessioner ikke er udstedt på nationalt plan, men på kommunalt plan.

44 For så vidt som de forelæggende retter fastslår, at de i hovedsagerne omhandlede koncessioner kan udgøre tjenesteydelseskoncessioner, skal det endvidere præciseres, at i henhold til 57. betragtning til direktiv 2006/123 berører direktivets bestemmelser vedrørende tilladelsesordninger ikke kompetente myndigheders indgåelse af kontrakter om udførelse af en bestemt tjenesteydelse, som er omfattet af bestemmelserne om offentlige indkøb.

45 Det følger heraf, at bestemmelserne i direktiv 2006/123 vedrørende tilladelsesordninger ikke kan finde anvendelse på koncessionskontrakter om offentlige tjenesteydelser, som bl.a. kan være omfattet af direktiv 2014/23.

46 I denne forbindelse skal det bemærkes, at koncessionskontrakter om tjenesteydelser bl.a. er karakteriseret ved en situation, hvori retten til at udnytte en bestemt tjenesteydelse overføres af en ordregiver til en koncessionshaver, som inden for rammerne af den indgåede kontrakt råder over en vis økonomisk frihed til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af retten, og som ligeledes er væsentligt udsat for de risici, der følger af udnyttelsen (jf. i denne retning dom af 11.6.2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, præmis 71).

47 Således som Kommissionen har anført, vedrører koncessionerne i hovesagerne imidlertid ikke en tjenesteydelse, som er fastsat af den ordregivende enhed, men en tilladelse til at udøve erhvervsvirksomhed på et statsejet område. Heraf kan det udledes, at de i hovedsagerne omhandlede koncessioner ikke er omfattet af kategorien koncessionskontrakter om tjenesteydelser (jf. analogt dom af 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 26-28).

48 Denne fortolkning understøttes desuden af 15. betragtning til direktiv 2014/23. Heri præciseres det, at bestemte aftaler, der vedrører en økonomisk aktørs ret til at udnytte bestemte offentlige områder eller ressourcer i henhold til privatret eller offentlig ret som f.eks. jord, hvorved staten kun fastlægger generelle betingelser for deres benyttelse uden at indkøbe bestemte arbejder eller tjenesteydelser, ikke anses for »tjenesteydelseskoncessioner« som omhandlet i dette direktiv.

Om anvendelsen af artikel 12 i direktiv 2006/123

49 Såfremt de i hovedsagerne omhandlede koncessioner er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12 i direktiv 2006/123 – hvilket det, som anført i denne doms præmis 43, tilkommer den nationale ret at afgøre – skal det bemærkes, at når antallet af mulige tilladelser er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer, skal udstedelsen heraf i henhold til bestemmelsens stk. 1 underlægges en procedure for udvælgelse af ansøgere, som skal give fuldt betryggende garantier for uvildighed og gennemskuelighed, bl.a. behørig offentliggørelse.

50 Således som generaladvokaten har anført i punkt 83 i forslaget til afgørelse, svarer en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, idet den indeholder en lovbestemt forlængelse af tilladelsernes udløbsfrist, til en automatisk fornyelse heraf, hvilket er udelukket i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2006/123.

51 En automatisk forlængelse af tilladelser vedrørende økonomisk udnyttelse af et kyst- og søområde er endvidere ikke forenelig med en procedure for udvælgelse som den, der er beskrevet i denne doms præmis 49.

52 Sagsøgerne i hovedsagerne og den italienske regering har imidlertid gjort gældende, at den automatiske forlængelse af tilladelserne er nødvendig med henblik på at bevare den berettigede forventning hos indehaverne af disse tilladelser, idet denne forlængelse gør det muligt for disse indehavere at dække de investeringer ind, som de har foretaget.

53 I denne henseende skal det konstateres, at artikel 12, stk. 3, i direktiv 2006/123 udtrykkeligt fastsætter, at medlemsstaterne kan tage hensyn til betragtninger, der er knyttet til tvingende almene hensyn i forbindelse med fastlæggelsen af reglerne for udvælgelsesproceduren.

54 Det forhold, at der kan tages hensyn til disse hensyn, er imidlertid kun fastsat for så vidt angår fastlæggelsen af reglerne for proceduren for udvælgelse af potentielle ansøgere og med forbehold af bl.a. direktivets artikel 12, stk. 1.

55 Direktivets artikel 12, stk. 3, kan derfor ikke fortolkes således, at den kan begrunde en automatisk forlængelse af tilladelser, selv om den i artikel 12, stk.1, omhandlede udvælgelsesprocedure ikke har været anvendt ved den oprindelige udstedelse af disse tilladelser.

56 Således som generaladvokaten har anført i punkt 92 og 93 i forslaget til afgørelse, kræver begrundelsen om beskyttelsen af den berettigede forventning desuden en vurdering fra sag til sag, hvormed det skal godtgøres, at indehaveren af tilladelsen lovligt har kunnet forvente, at den pågældendes tilladelse blev fornyet, og at den pågældende har foretaget de dertil relaterede investeringer. En sådan begrundelse kan derfor ikke gyldigt påberåbes til støtte for en automatisk forlængelse, der er indført af den nationale lovgiver, og som uden forskel finder anvendelse på samtlige de omhandlede koncessioner.

57 Det følger af det ovenstående, at artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagerne omhandlede, der fastsætter automatisk forlængelse af eksisterende tilladelser til kyst- og søområder til turist- og rekreationsaktiviteter uden nogen procedure for udvælgelse mellem potentielle ansøgere.

Spørgsmålet i sag C-458/14 og det første spørgsmål i sag C-67/15

58 Med deres spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 106 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der indrømmer en automatisk forlængelse af eksisterende koncessioner på offentlige områder til turist- og rekreationsaktiviteter.

59 Indledningsvis skal det præciseres, at inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal enhver national foranstaltning ikke bedømmes på grundlag af bestemmelser i den primære ret, men på grundlag af de harmoniserede bestemmelser (dom af 30.4.2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

60 Således som generaladvokaten har anført i punkt 41-43 i forslaget til afgørelse, fastsætter artikel 9-13 i direktiv 2006/123 en række bestemmelser, som medlemsstaterne skal overholde, når servicevirksomheden er betinget af udstedelsen af en tilladelse.

61 I lighed med det, der allerede er fastslået vedrørende direktivets artikel 14, som fastsætter en liste over »forbudte« krav inden for rammerne af udøvelsen af etableringsfriheden, skal det fastslås, at samme direktivs artikel 9-13 udgør en udtømmende harmonisering med hensyn til de tjenesteydelser, der er omfattet af deres anvendelsesområde (jf. analogt dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 37 og 38).

62 Eftersom de præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af den primære ret, er de således alene relevante, såfremt artikel 12 i direktiv 2006/123 ikke finder anvendelse i hovedsagerne, hvilket det, som anført i denne doms præmis 43, tilkommer de forelæggende retter at afgøre. Domstolen besvarer derfor de forelagte spørgsmål med forbehold herfor.

63 Det skal ligeledes præciseres, at de i hovedsagerne omhandlede koncessioner vedrører retten til at etablere sig på et statsejet område med henblik på økonomisk udnyttelse med turist- og rekreationsformål for øje, hvorfor situationerne i hovedsagerne som følge af selve deres karakter er omfattet af artikel 49 TEUF.

64 I denne forbindelse er det blevet fastslået, at de offentlige myndigheder, når de påtænker at tildele en koncession, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiverne vedrørende de forskellige kategorier af offentlige kontrakter, er forpligtet til at overholde traktatens grundlæggende regler i almindelighed og princippet om forbud mod forskelsbehandling i særdeleshed (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, præmis 57 og 58 og den deri nævnte retspraksis).

65 Nærmere bestemt gælder, at for så vidt som en sådan koncession frembyder en klar grænseoverskridende interesse, udgør tildelingen af denne, hvis der ikke er nogen som helst gennemsigtighed, til en virksomhed beliggende i den medlemsstat, som den ordregivende myndighed hører under, en forskelsbehandling af virksomheder, som kan være interesseret i koncessionen, og som er beliggende i en anden medlemsstat. En sådan forskelsbehandling er i princippet forbudt i henhold til artikel 49 TEUF (jf. analogt dom af 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, præmis 59 og 60, og af 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 37).

66 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en klar grænseoverskridende interesse, skal det bemærkes, at dette skal bedømmes på grundlag af samtlige relevante kriterier, såsom kontraktens økonomiske betydning, stedet for dens opfyldelse eller dens tekniske karakter og under hensyn til den pågældende kontrakts særegenheder (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, og af 17.12.2015, UNIS og Beaudout Père et Fils, C-25/14 og C-26/14, EU:C:2015:821, præmis 30).

67 I sag C-458/14 kan Domstolen ud fra de oplysninger, som den forelæggende ret har angivet, fastslå, at den i denne sag omhandlede koncession frembyder en klar grænseoverskridende interesse bl.a. henset til arealets geografiske placering og koncessionens økonomiske værdi.

68 I sag C-67/15 har den forelæggende ret til gengæld ikke angivet de forhold, der er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger en klar grænseoverskridende interesse. Som det følger af procesreglementets artikel 94, skal Domstolen i en anmodning om præjudiciel afgørelse kunne finde en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene, samt af sammenhængen bl.a. mellem oplysningerne og spørgsmålene. Følgelig skal den forelæggende ret fastslå de fornødne forhold, der gør det muligt at efterprøve, om der foreligger en klar grænseoverskridende interesse, inden forelæggelsen for Domstolen (jf. i denne retning dom af 17.12.2015, UNIS og Beaudout Père et Fils, C-25/14 og C-26/14, EU:C:2015:821, præmis 28).

69 Under disse omstændigheder kan det første spørgsmål, som er rejst i sag C-67/15, ikke antages til behandling.

70 For så vidt angår sag C-458/14 bemærkes dernæst, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, henset til den udsættelse, som den fastsætter, forsinker tildelingen af koncessioner ved en gennemsigtig udbudsprocedure, og det bør følgelig antages, at en sådan lovgivning indfører en forskelsbehandling af virksomheder beliggende i en anden medlemsstat, som kan være interesseret i disse koncessioner, der i princippet er forbudt i henhold til artikel 49 TEUF.

71 For så vidt som den italienske regering har gjort gældende, at de forlængelser, som den nationale lovgivning har fastsat, har til hensigt at gøre det muligt for koncessionshaverne at dække deres investeringer, skal det endelig præciseres, at en sådan forskelsbehandling imidlertid kan være begrundet i tvingende almene hensyn, herunder bl.a. kravet om overholdelse af retssikkerhedsprincippet (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, præmis 64, og af 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 38).

72 Det er således hvad angår en koncession, som var blevet tildelt i 1984, på hvilket tidspunkt det endnu ikke var blevet fastslået, at kontrakter, der udbød en klar grænseoverskridende interesse, kunne være omfattet af en forpligtelse vedrørende gennemsigtighed, blevet fastslået, at retssikkerhedsprincippet kræver, at opsigelsen af en sådan koncession er forbundet med en overgangsperiode, der gør det muligt for kontrahenterne at opløse deres kontraktforhold på acceptable vilkår bl.a. ud fra et økonomisk synspunkt (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, præmis 70 og 71, og af 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 40).

73 De i hovedsagerne omhandlede koncessioner blev imidlertid tildelt på et tidspunkt, hvor det allerede var blevet fastslået, at de kontrakter, der udbød en klar grænseoverskridende interesse, skulle være omfattet af en forpligtelse vedrørende gennemsigtighed, hvorfor retssikkerhedsprincippet ikke kan påberåbes med henblik på at begrunde en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til artikel 49 TEUF.

74 Det følger af det ovenstående, at artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der gør en automatisk forlængelse af eksisterende koncessioner til offentlige områder til turist- og rekreationsaktiviteter mulig, for så vidt som disse koncessioner frembyder en klar grænseoverskridende interesse.

Sagsomkostninger

75 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 12, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked skal fortolkes således, at den er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagerne omhandlede, der fastsætter automatisk forlængelse af eksisterende tilladelser til kyst- og søområder til turist- og rekreationsaktiviteter uden nogen procedure for udvælgelse mellem potentielle ansøgere.**

2) **Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der gør en automatisk forlængelse af eksisterende koncessioner til offentlige områder til turist- og rekreationsaktiviteter mulig, for så vidt som disse koncessioner frembyder en klar grænseoverskridende interesse.**

Underskrifter