ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 14ης Ιουλίου 2016*

«Προδικαστική παραπομπή — Δημόσιες συμβάσεις και ελευθερία εγκαταστάσεως — Άρθρο 49 ΣΛΕΕ — Οδηγία 2006/123/ΕΚ — Άρθρο 12 — Παραχώρηση παραθαλάσσιων, παραλίμνιων και παραποτάμιων κοινόχρηστων εκτάσεων με οικονομική σημασία — Αυτόματη ανανέωση — Μη προκήρυξη διαγωνισμού»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-458/14 και C-67/15,

με αντικείμενο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, τις οποίες υπέβαλαν το Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της Λομβαρδίας, Ιταλία) και το Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της Σαρδηνίας, Ιταλία), με αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 2014 και της 28ης Ιανουαρίου 2015, αντιστοίχως, οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 3 Οκτωβρίου 2014 και στις 12 Φεβρουαρίου 2015, στο πλαίσιο των δικών

Promoimpresa Srl (C-458/14)

κατά

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

Regione Lombardia,

και

Mario Melis κ.λπ. (C-67/15)

κατά

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

παρισταμένων των:

Alessandro Piredda κ.λπ.,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. L. da Cruz Vilaça (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, A. Tizzano, αντιπρόεδρο του Δικαστηρίου, ασκούντα καθήκοντα δικαστή του πέμπτου τμήματος, A. Borg Barthet, E. Levits και M. Berger, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

γενικός εισαγγελέας: M. Szpunar

γραμματέας: L. Carrasco Marco, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 3ης Δεκεμβρίου 2015,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Promoimpresa Srl, εκπροσωπούμενη από τους E. Vaglio, R. Righi και E. Nesi, avvocati,

— η Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, εκπροσωπούμενη από τους M. Ballerini και C. Cerami, avvocati,

— η Regione Lombardia, εκπροσωπούμενη από την M. Tamborino, avvocato,

— οι Mario Melis κ.λπ., εκπροσωπούμενοι από τους B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero και S. Ballero, avvocati,

— ο Comune di Loiri Porto San Paolo, εκπροσωπούμενος από τον G. Longheu, avvocato,

— η Provincia di Olbia Tempio, εκπροσωπούμενη από τους G. Cosseddu και F. Melis, avvocati,

— οι Alessandro Piredda κ.λπ., εκπροσωπούμενοι από τους S. Carboni και S. Dessy, avvocati,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον P. Garofoli, avvocato dello Stato, και την L. Serena-Rossi, ως εμπειρογνώμονα,

— η Τσεχική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Smolek, J. Vláčil και T. Müller,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την K. Νασοπούλου,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Langer,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Conte και A. Tokár, καθώς και από την E. Montaguti,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 25ης Φεβρουαρίου 2016,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36), καθώς και των άρθρων 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ.

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο δύο ενδίκων διαφορών. Η πρώτη ένδικη διαφορά (υπόθεση C-458/14) μεταξύ, αφενός, της Promoimpresa Srl και, αφετέρου, της Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (ένωσης παρόχθιων δήμων της λίμνης Γκάρντα και της λίμνης Ίντρο στην επαρχία Brescia, Ιταλία, στο εξής: ένωση δήμων) και της Regione

Lombardia (Περιφέρειας της Λομβαρδίας, Ιταλία) αφορά, πρώτον, την απόφαση της ενώσεως δήμων να απορρίψει την αίτηση της Promoimpresa για ανανέωση συμβάσεως παραχωρήσεως με αντικείμενο την εκμετάλλευση κοινόχρηστης εκτάσεως και, δεύτερον, την απόφαση του Giunta Regionale Lombardia (περιφερειακού συμβουλίου της Λομβαρδίας) να τηρήσει διαδικασία συγκριτικής αξιολογήσεως για την παραχώρηση των κοινόχρηστων εκτάσεων. Η δεύτερη ένδικη διαφορά (υπόθεση C-67/15) μεταξύ, αφενός, των Mario Melis κ.λπ. και, αφετέρου, του Comune di Loiri Porto San Paolo (δήμου Loiri Porto San Paolo, Ιταλία, στο εξής: δήμος) και της Provincia di Olbia Tempio (επαρχίας της Olbia Tempio, Ιταλία) αφορά αποφάσεις για την έγκριση του σχεδίου χρήσεως των παράκτιων περιοχών και την ανάθεση συμβάσεων παραχωρήσεως παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων, καθώς και μέτρα με τα οποία η δημοτική αστυνομία διέταξε τους M. Melis κ.λπ. να αποσύρουν εξοπλισμό τους από την παραθαλάσσια κοινόχρηστη έκταση.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Η αιτιολογική σκέψη 39 της οδηγίας 2006/123 έχει ως εξής:

«Η έννοια του “συστήματος χορήγησης άδειας” θα πρέπει να καλύπτει, μεταξύ άλλων, τις διοικητικές διαδικασίες βάσει των οποίων χορηγούνται άδειες, εγκρίσεις ή παραχωρήσεις, καθώς επίσης και την υποχρέωση του προσώπου που επιθυμεί να ασκήσει τη δραστηριότητα να γίνει μέλος επαγγελματικού οργάνου ή να εγγραφεί σε σχετικό μητρώο ή βάση δεδομένων, να διοριστεί επίσημα σε κάποιο όργανο ή να αποκτήσει επαγγελματική κάρτα που να πιστοποιεί την ιδιότητά του ως μέλους συγκεκριμένου επαγγελματικού κλάδου. Η άδεια μπορεί να χορηγείται όχι μόνο με ρητή αλλά και με σιωπηρή απόφαση που συνάγεται από τη σιωπή της αρμόδιας αρχής ή από το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να αναμείνει ειδοποίηση παραλαβής της δήλωσής του για να αρχίσει τη δραστηριότητά του ή για να την ασκεί νομίμως.»

4 Η αιτιολογική σκέψη 57 της ως άνω οδηγίας έχει ως εξής:

«Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας που αφορούν συστήματα χορήγησης άδειας θα πρέπει να αφορούν περιπτώσεις κατά τις οποίες η πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή η άσκησή της από οικονομικό φορέα προϋποθέτει απόφαση από αρμόδια αρχή. Αυτό δεν αφορά ούτε αποφάσεις αρμοδίων αρχών για σύσταση δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα παροχής συγκεκριμένης υπηρεσίας ούτε τη σύναψη συμβάσεων από αρμόδιες αρχές για την παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας που διέπεται από τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων, αφού η παρούσα οδηγία δεν αφορά τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων.»

5 Κατά το άρθρο 4, σημείο 6, της εν λόγω οδηγίας, ως «σύστημα χορήγησης άδειας» νοείται «κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της».

6 Το άρθρο 12 της ίδιας οδηγίας, που αφορά τις περιπτώσεις όπου προβλέπεται σύστημα χορηγήσεως άδειας για την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων για τις οποίες απαιτείται η χρήση σπάνιων φυσικών πόρων, ορίζει τα εξής:

«1. Σε περίπτωση που ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι περιορισμένος, λόγω της σπανιότητας των διαθέσιμων φυσικών πόρων ή τεχνικών δυνατοτήτων, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων, η οποία προβλέπει όλες τις εγγυήσεις αμεροληψίας και διαφάνειας, και ιδίως την κατάλληλη δημοσιοποίηση της έναρξης, της διεξαγωγής της και της ολοκλήρωσης της διαδικασίας.

2. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 1, η άδεια χορηγείται για την ενδεδειγμένη περιορισμένη χρονική περίοδο και δεν μπορεί να ανανεώνεται αυτόματα ούτε να προβλέπει κάποιο άλλο πλεονέκτημα για τον πάροχο υπηρεσιών η άδεια του οποίου μόλις έληξε ή για όσους έχουν ιδιαίτερους δεσμούς με αυτόν.

3. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου και των άρθρων 9 και 10, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη, κατά τη θέσπιση των κανόνων για τη διαδικασία επιλογής, θέματα δημόσιας υγείας, στόχους κοινωνικής πολιτικής, την υγεία και την ασφάλεια των μισθωτών ή των αυτοαπασχολουμένων, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και άλλους επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, σύμφωνα με το […] δίκαιο [της Ένωσης].»

7 Η αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ 2014, L 94, σ. 1), έχει ως εξής:

«[…] [Ό]ρισμένες συμφωνίες που έχουν ως αντικείμενο το δικαίωμα οικονομικού φορέα να εκμεταλλεύεται ορισμένους τομείς ή πόρους του Δημοσίου, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, όπως έγγεια ή οιαδήποτε δημόσια ιδιοκτησία, ιδίως στον τομέα των θαλάσσιων λιμένων, των λιμένων εσωτερικής ναυσιπλοΐας ή των αερολιμένων, όπου το Δημόσιο ή η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας θέτει μόνο γενικούς όρους για τη χρήση τους χωρίς την προμήθεια συγκεκριμένων έργων ή υπηρεσιών, δεν πρέπει να θεωρούνται συμβάσεις παραχώρησης κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας. Αυτό συνήθως αφορά συμβάσεις του δημόσιου τομέα ή έγγειας μίσθωσης, οι οποίες περιέχουν γενικά όρους σχετικά με την παραχώρηση του μισθίου στον μισθωτή, τη χρήση στην οποία θα υποβληθεί το μίσθιο, τις υποχρεώσεις του εκμισθωτή και του μισθωτή ως προς τη συντήρηση του μισθίου, τη διάρκεια της σύμβασης μίσθωσης και την απόδοση του μισθίου στον εκμισθωτή, το μίσθωμα και τα παρεπόμενα έξοδα που βαρύνουν τον μισθωτή.»

Το ιταλικό δίκαιο

8 Το άρθρο 1, παράγραφος 18, της decreto-legge n. 194 (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 194), της 30ής Δεκεμβρίου 2009 (στο εξής: πράξη νομοθετικού περιεχομένου 194/2009), η οποία κυρώθηκε με τον legge n. 25 (νόμο 25), της 26ης Φεβρουαρίου 2010 (στο εξής: νόμος 25/2010), ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη της νομοθεσίας για την παραχώρηση κοινόχρηστων εκτάσεων στις περιφέρειες και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως δυνάμει του νόμου 42 της 5ης Μαΐου 2009 και των κανόνων εφαρμογής του, εν αναμονή της αναθεωρήσεως του κανονιστικού πλαισίου σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων παραχωρήσεως παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων για τουριστικές-ψυχαγωγικές δραστηριότητες, η οποία πρέπει να πραγματοποιείται, όσον αφορά τα κριτήρια και τον τρόπο αναθέσεως τέτοιων συμβάσεων παραχωρήσεως, με βάση συμφωνία στο πλαίσιο διασκέψεως μεταξύ του κράτους και των περιφερειών, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 6, του νόμου 131 της 5ης Ιουνίου 2003, που συνάπτεται τηρουμένων των αρχών του ανταγωνισμού, της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της εγγυήσεως για την άσκηση, ανάπτυξη και αξιοποίηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και της προστασίας των επενδύσεων, καθώς και λαμβανομένης υπόψη της καταργήσεως του δικαιώματος προτιμήσεως που προβλέπει το άρθρο 37, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κώδικα ναυσιπλοΐας, η διάρκεια των υφιστάμενων κατά την έναρξη ισχύος της παρούσας παραχωρήσεων που λήγουν το αργότερο την 31η Δεκεμβρίου 2015, παρατείνεται ως την ημερομηνία αυτή, […]».

9 Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 34 duodecies της decreto-legge n. 179 (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 179), της 18ης Οκτωβρίου 2012 (στο εξής: πράξη νομοθετικού περιεχομένου 179/2012), το οποίο προστέθηκε κατά την κύρωσή της με τον νόμο 221, της 17ης Δεκεμβρίου 2012, ως εξής:

«Με την επιφύλαξη της νομοθεσίας για την παραχώρηση κοινόχρηστων εκτάσεων στις περιφέρειες και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως δυνάμει του νόμου 42 της 5ης Μαΐου 2009 και των κανόνων εφαρμογής του, εν αναμονή της αναθεωρήσεως του κανονιστικού πλαισίου σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων παραχωρήσεως παραθαλάσσιων, παραλίμνιων ή παραποτάμιων κοινόχρηστων εκτάσεων για τουριστικές-ψυχαγωγικές δραστηριότητες, αλιεία, ιχθυοκαλλιέργεια και τις παρεμφερείς παραγωγικές ή αθλητικές δραστηριότητες, καθώς και εκτάσεων που προορίζονται για λιμένες σκαφών αναψυχής, αγκυροβόλια ή σημεία προσορμίσεως για σκάφη αναψυχής, ανάθεση η οποία πρέπει να πραγματοποιείται, όσον αφορά τα κριτήρια και τον τρόπο αναθέσεως τέτοιων συμβάσεων παραχωρήσεως, με βάση συμφωνία στο πλαίσιο διασκέψεως μεταξύ του κράτους και των περιφερειών, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 6, του νόμου 131 της 5ης Ιουνίου 2003, που συνάπτεται τηρουμένων των αρχών του ανταγωνισμού, της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της εγγυήσεως για την άσκηση, ανάπτυξη και αξιοποίηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και της προστασίας των επενδύσεων, καθώς και λαμβανομένης υπόψη της καταργήσεως του δικαιώματος προτιμήσεως που προβλέπει το άρθρο 37, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κώδικα ναυσιπλοΐας, η διάρκεια των υφιστάμενων κατά την έναρξη ισχύος της παρούσας παραχωρήσεων που λήγουν το αργότερο την 31η Δεκεμβρίου 2015, παρατείνεται ως την 31η Δεκεμβρίου 2020, […]».

10 Το άρθρο 16 του νομοθετικού διατάγματος 59, της 26ης Μαρτίου 2010, το οποίο μεταφέρει την οδηγία 2006/123 στο εσωτερικό δίκαιο, ορίζει τα εξής:

«1. Στις περιπτώσεις όπου ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών είναι περιορισμένος για λόγους που συνδέονται με τη σπανιότητα των φυσικών πόρων ή τον περιορισμένο χαρακτήρα των διαθέσιμων τεχνικών δυνατοτήτων, οι αρμόδιες αρχές εφαρμόζουν διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και μεριμνούν ώστε τα κριτήρια και οι κανόνες για τη διασφάλιση της αμεροληψίας της διαδικασίας, που οφείλουν να τηρούν οι αρχές, να έχουν καθορισθεί και δημοσιευθεί εκ των προτέρων.

2. Οι αρμόδιες αρχές δύνανται κατά τη θέσπιση των κανόνων για τη διαδικασία επιλογής να λαμβάνουν υπόψη εκτιμήσεις σχετικές με τη δημόσια υγεία, σκοπούς κοινωνικής πολιτικής, την υγεία και την ασφάλεια των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων, [...] την προστασία του περιβάλλοντος, τη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και άλλους επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος σύμφωνους προς το δίκαιο [της Ένωσης].

3. Τα κριτήρια και οι κανόνες της παραγράφου 1 πρέπει να τηρούνται για κάθε απόφαση χορηγήσεως άδειας.

4. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 1, η άδεια χορηγείται για ορισμένο χρόνο και δεν δύναται να ανανεωθεί αυτόματα, ούτε μπορεί να παρέχει πλεονεκτήματα στον απερχόμενο παραχωρησιούχο ή σε άλλα πρόσωπα, ακόμη και αν δικαιολογούνται από ιδιαίτερους δεσμούς με τον πρώτο.»

Οι διαφορές των κύριων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα

Η υπόθεση C-458/14

11 Με αποφάσεις της 16ης Ιουνίου και της 17ης Αυγούστου 2006, η ένωση δήμων παραχώρησε στην Promoimpresa την εκμετάλλευση κοινόχρηστης εκτάσεως, στην παρόχθια ζώνη της λίμνης Γκάρντα, για κυλικείο-αναψυκτήριο με εξώστη, λουτρικές εγκαταστάσεις, αποβάθρα και προβλήτα.

12 Το άρθρο 3 της αποφάσεως παραχωρήσεως προέβλεπε την αυτοδίκαιη λήξη της παραχωρήσεως στις 31 Δεκεμβρίου 2010, χωρίς να απαιτείται όχληση και χωρίς δυνατότητα επικλήσεως εκ μέρους του παραχωρησιούχου εθίμων ή συναλλακτικών ηθών προκειμένου να συνεχίσει να εκμεταλλεύεται την έκταση.

13 Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτίμησε, με προειδοποιητική επιστολή που κοινοποιήθηκε στην Ιταλική Δημοκρατία στις 2 Φεβρουαρίου 2009, ότι το άρθρο 37 του ιταλικού κώδικα ναυσιπλοΐας αντέβαινε στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθόσον προέβλεπε δικαίωμα προτιμήσεως υπέρ του απερχόμενου παραχωρησιούχου στο πλαίσιο της διαδικασίας αναθέσεως των παραχωρήσεων κοινόχρηστων παραθαλάσσιων εκτάσεων. Κατόπιν τούτου, ο Ιταλός νομοθέτης κατάργησε το ως άνω δικαίωμα προτιμήσεως. Εν συνεχεία, κατά την κύρωση της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 194/2009 με τον νόμο 25/2010, ο Ιταλός νομοθέτης προσέθεσε παραπομπή σε άλλο νομοθετικό κείμενο καθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο δυνατή την αυτοδίκαιη ανανέωση των παραχωρήσεων ανά εξαετία. Με συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή της 5ης Μαΐου 2010, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η παραπομπή αυτή, αφενός, στερούσε από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα την κατάργηση του δικαιώματος προτιμήσεως και, αφετέρου, αντέβαινε στο άρθρο 12 της οδηγίας 2006/123, καθώς και στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ. Κατόπιν της αποφάσεως του Ιταλού νομοθέτη να καταργήσει τη διάταξη με την οποία γινόταν η ως άνω παραπομπή, η Επιτροπή έκρινε στις 27 Φεβρουαρίου 2012 ότι η διαδικασία λόγω παραβάσεως μπορούσε να περατωθεί.

14 Στις 14 Απριλίου 2010, η Promoimpresa υπέβαλε αίτηση ανανεώσεως της παραχωρήσεως η οποία απορρίφθηκε από την ένωση δήμων με απόφαση της 6ης Μαΐου 2011. Αιτιολογία της απορρίψεως ήταν, αφενός, ότι νέα παραχώρηση δεν μπορούσε να λάβει χώρα με απλή αίτηση ανανεώσεως, αλλά μόνο κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού και, αφετέρου, ότι η διάρκεια της παραχωρήσεως που έληξε ήταν πενταετής και αποκλειόταν οποιαδήποτε αυτόματη ανανέωσή της.

15 Η Promoimpresa άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως της ενώσεως δήμων ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου της Λομβαρδίας, Ιταλία) επικαλούμενη, ιδίως, παράβαση του άρθρου 1, παράγραφος 18, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 194/2009, που κυρώθηκε με τον νόμο 25/2010, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή προέβλεπε παράταση της ημερομηνίας λήξεως των παραχωρήσεων.

16 Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η έννομη σχέση μεταξύ της Promoimpresa και της ενώσεως δήμων έχει τα χαρακτηριστικά «παραχώρησης» κατά το δίκαιο της Ένωσης, καθόσον, αφενός, η Promoimpresa έχει δικαίωμα χρήσεως κοινόχρηστης εκτάσεως έναντι καταβολής περιοδικού τέλους στη δημόσια αρχή στην οποία ανήκει η έκταση αυτή και, αφετέρου, τον κίνδυνο της εκμεταλλεύσεως της εκτάσεως αυτής φέρει η Promoimpresa.

17 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η ιταλική νομοθεσία, καθόσον προβλέπει την κατ' επανάληψη μετάθεση στο μέλλον της ημερομηνίας λήξεως διάρκειας των παραχωρήσεων κοινόχρηστων εκτάσεων, εισάγει αδικαιολόγητο περιορισμό στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ιδίως με το να καθιστά αδύνατη, στους ανταγωνιστές, την πρόσβαση σε παραχωρήσεις των οποίων λήγει η διάρκεια.

18 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της Λομβαρδίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το εξής προδικαστικό ερώτημα:

«Αντιτίθενται οι αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της προστασίας του ανταγωνισμού, που διατυπώνονται στα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, καθώς και η αρχή της ορθολογικότητας, που περιέχεται στις προαναφερθείσες αρχές, σε εθνική ρύθμιση η οποία, κατόπιν διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων, κατ' επανάληψη μεταθέτει στο μέλλον την ημερομηνία λήξεως συμβάσεων παραχωρήσεως σημαντικών από οικονομικής απόψεως παραθαλάσσιων, παραλίμνιων και παραποτάμιων κοινόχρηστων εκτάσεων, η διάρκεια των οποίων

αυξήθηκε εκ του νόμου τουλάχιστον κατά ένδεκα έτη, οπότε ο ίδιος παραχωρησιούχος διατηρεί το αποκλειστικό δικαίωμα εκμεταλλεύσεως του αγαθού, παρά τη λήξη της διάρκειας της ήδη γενομένης προς αυτόν παραχωρήσεως, με αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών από κάθε δυνατότητα να τους ανατεθεί το αγαθό κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού;»

Η υπόθεση C-67/15

19 Οι M. Melis κ.λπ. είναι, κατά κύριο λόγο, διαχειριστές τουριστικών-ψυχαγωγικών επιχειρήσεων στην παραθαλάσσια ζώνη του δήμου, δυνάμει συμβάσεων παραχωρήσεως παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων τις οποίες είχαν συνάψει με τον εν λόγω δήμο το 2004 για περίοδο έξι ετών και οι οποίες στη συνέχεια παρατάθηκαν για ένα ακόμη έτος.

20 Το 2012, οι M. Melis κ.λπ. υπέβαλαν στον δήμο αίτηση παρατάσεως των παραχωρήσεων. Ο δήμος δεν απάντησε στην αίτηση αυτή. Καθόσον δεν έλαβαν απάντηση, οι M. Melis κ.λπ. έκριναν ότι νομιμοποιούνταν να συνεχίσουν τις δραστηριότητές τους σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 18, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 194/2009, το οποίο προέβλεπε την αυτοδίκαιη παράταση των παραχωρήσεων παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων όσον αφορά τις τουριστικές-ψυχαγωγικές δραστηριότητες.

21 Στις 11 Μαΐου 2012, ο δήμος, μετά την έγκριση του σχεδίου χρήσεως των παράκτιων περιοχών, δημοσίευσε προκήρυξη για την ανάθεση επτά νέων συμβάσεων παραχωρήσεως παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων, ορισμένες από τις οποίες αφορούσαν εκτάσεις που αποτελούσαν ήδη αντικείμενο παραχωρήσεως προς τους M. Melis κ.λπ.

22 Στις 5 Ιουνίου 2012, οι M. Melis κ.λπ. άσκησαν προσφυγή ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου της Σαρδηνίας, Ιταλία) με αίτημα την ακύρωση των ως άνω αποφάσεων του δήμου. Στη συνέχεια, με δικόγραφο πρόσθετων λόγων, το οποίο κοινοποιήθηκε στις 11 Ιουνίου 2012, στράφηκαν επίσης κατά της αποφάσεως του δήμου με την οποία ανατέθηκαν οι συμβάσεις παραχωρήσεως που αφορούσε η προκήρυξη διαγωνισμού της 11ης Μαΐου 2012. Οι M. Melis κ.λπ. προσέβαλαν επίσης τα μέτρα με τα οποία η δημοτική αστυνομία τους διέταξε να αποσύρουν τον εξοπλισμό τους από τις κοινόχρηστες παραθαλάσσιες εκτάσεις.

23 Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η σχέση μεταξύ των M. Melis κ.λπ. και του δήμου έχει τα χαρακτηριστικά παραχωρήσεως κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης, εφόσον, αφενός, πρόκειται για παροχή υπηρεσίας και, αφετέρου, τον κίνδυνο της εκμεταλλεύσεως αναλαμβάνουν οι παραχωρησιούχοι.

24 Το αιτούν δικαστήριο κρίνει επίσης ότι η αυτοδίκαιη παράταση που προβλέπει η εθνική νομοθεσία εμποδίζει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, ιδίως του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123, καθώς και των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκαταστάσεως.

25 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της Σαρδηνίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιτίθενται οι αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της προστασίας του ανταγωνισμού, που διατυπώνονται στα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ, σε εθνική ρύθμιση η οποία, κατόπιν διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων, προβλέπει την κατ' επανάληψη μετάθεση της ημερομηνίας λήξεως των συμβάσεων παραχωρήσεως παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων προς οικονομική εκμετάλλευση;

2) Αντιτίθεται το άρθρο 12 της οδηγίας 2006/123 σε εθνική διάταξη όπως εκείνη του άρθρου 1, παράγραφος 18, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 194/2009, που κυρώθηκε με τον νόμο 25/2010, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα, η οποία προβλέπει την αυτόματη παράταση της διάρκειας των παραχωρήσεων παραθαλάσσιας κοινόχρηστης περιουσίας με σκοπό την τουριστικοψυχαγωγική εκμετάλλευση έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015 ή ακόμη και έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020 κατά το άρθρο 34 duodecies της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 179/2012, το οποίο παρεμβλήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 1, του νόμου 221, της 17ης Δεκεμβρίου 2012;»

26 Στις 27 Οκτωβρίου 2015 αποφασίστηκε η ένωση των δύο υποθέσεων προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας και έκδοση ενιαίας αποφάσεως.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων

27 Πρώτον, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 1, παράγραφος 18, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 194/2009, το οποίο αφορά η υπόθεση C-458/14, ρύθμιζε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης αποκλειστικά τις παραχωρήσεις παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων. Το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής επεκτάθηκε ώστε να περιλαμβάνει τις παραχωρήσεις παραλίμνιων και παραποτάμιων εκτάσεων μετά την έκδοση των προσβαλλόμενων ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου πράξεων και συνεπώς η διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμογή ούτε ratione temporis ούτε ratione materiae στην υπόθεση αυτή.

28 Υπενθυμίζεται ως προς το ζήτημα αυτό ότι για τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ερωτήματα που έχει υποβάλει το εθνικό δικαστήριο, εντός του πραγματικού και κανονιστικού πλαισίου το οποίο έχει προσδιορίσει με δική του ευθύνη και την ακρίβεια του οποίου δεν οφείλει να ελέγξει το Δικαστήριο, ισχύει τεκμήριο λυσιτέλειας (απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, σκέψη 12 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 Ειδικότερα, δεν απόκειται στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο του κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ συστήματος δικαστικής συνεργασίας, να διακριβώνει ή να θέτει εν αμφιβόλω την ακρίβεια της εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου ερμηνείας εθνικών διατάξεων, δεδομένου ότι η ερμηνεία αυτή εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο οφείλει, όταν αποφαίνεται προδικαστικώς επί ερωτημάτων που του υποβάλλει εθνικό δικαστήριο, να δέχεται την ερμηνεία του εθνικού δικαίου, όπως αυτή παρατίθεται από το οικείο δικαστήριο (απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, σκέψη 13 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου μόνον εάν προδήλως προκύπτει ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, την οποία ζητεί το εθνικό δικαστήριο, δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή επίσης όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν (απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, σκέψη 14 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

31 Εν προκειμένω, από την απόφαση περί παραπομπής στην υπόθεση C-458/14 προκύπτει ότι η Promoimpresa, κατά την άσκηση της προσφυγής της ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου της Λομβαρδίας), επικαλέστηκε το άρθρο 1, παράγραφος 18, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 194/2009, όπως κυρώθηκε με τον νόμο

25/2010, υποστηρίζοντας ότι, μολονότι αυτή η διάταξη θεσπίστηκε για τις παραχωρήσεις παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων, έπρεπε να τύχει εφαρμογής και για τις παραχωρήσεις παραλίμνιων κοινόχρηστων εκτάσεων.

32 Πλην όμως, το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση αυτή δέχθηκε εμμέσως την ερμηνεία αυτή, εφόσον έκρινε ότι η επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης εξαρτάται από το κατά πόσον η ίδια ως άνω εθνική διάταξη πρέπει να μείνει ανεφάρμοστη, επειδή αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης.

33 Δεύτερον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών των διαφορών των κύριων δικών, οι επίμαχες στις υποθέσεις αυτές παραχωρήσεις των οποίων είχαν τύχει οι προσφεύγοντες δεν ενέπιπταν ratione temporis στο άρθρο 34 duodecies της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 179/2012. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή, η οποία παρατείνει έως την 31η Δεκεμβρίου 2020 τη διάρκεια των παραχωρήσεων κοινόχρηστων εκτάσεων που έληγαν αρχικώς την 31η Αυγούστου 2015, θεσπίστηκε μετά την έκδοση των προσβαλλομένων αποφάσεων στην κύρια δίκη. Το εν λόγω θεσμικό όργανο συνάγει εξ αυτού ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι παραδεκτά μόνο όσον αφορά την παράταση των παραχωρήσεων έως την 31η Δεκεμβρίου 2015.

34 Επισημαίνεται ως προς το ζήτημα αυτό ότι, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 37 των προτάσεών του, τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν γενικώς εθνική νομοθεσία που προβλέπει αυτόματη και κατ' επανάληψη παράταση της ημερομηνίας λήξεως των συμβάσεων παραχωρήσεως κοινόχρηστων παραθαλάσσιων και παραλίμνιων εκτάσεων. Συνεπώς, το ζήτημα αν εφαρμοστέες εθνικές διατάξεις είναι αυτές οι οποίες μεταθέτουν την ημερομηνία λήξεως μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2015 ή την 31η Δεκεμβρίου 2020 όχι μόνο εμπίπτει στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου αλλά και, σε κάθε περίπτωση, δεν επηρεάζει το παραδεκτό των υποβληθέντων προδικαστικών ερωτημάτων.

35 Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως είναι παραδεκτές.

Επί του δευτέρου ερωτήματος στην υπόθεση C-67/15

36 Με το δεύτερο ερώτημα, το οποίο πρέπει να εξεταστεί πρώτο, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 12 της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία προβλέπει την αυτόματη παράταση της διάρκειας των υφιστάμενων παραχωρήσεων παραθαλάσσιας κοινόχρηστης περιουσίας που προορίζονται για την άσκηση τουριστικών-ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων.

Επί των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123

37 Το άρθρο 12 περιλαμβάνεται στο τμήμα 1 του κεφαλαίου ΙΙΙ της οδηγίας 2006/123 και αφορά την ειδική περίπτωση όπου ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι περιορισμένος, λόγω της σπανιότητας των διαθέσιμων φυσικών πόρων ή τεχνικών δυνατοτήτων. Στο πλαίσιο του ίδιου τμήματος, το άρθρο 9 της εν λόγω οδηγίας διέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να εξαρτούν από σύστημα χορηγήσεως άδειας την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους. Το άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας αφορά τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση τέτοιων αδειών και το άρθρο 11 ρυθμίζει τη διάρκειά τους.

38 Αφενός, επισημαίνεται ότι, κατά το άρθρο 4, σημείο 6, της ως άνω οδηγίας ως σύστημα χορηγήσεως άδειας νοείται κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής αποφάσεως σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της.

39 Επιπλέον, κατά την αιτιολογική σκέψη 39 της εν λόγω οδηγίας η έννοια του «συστήματος χορήγησης άδειας» πρέπει να καλύπτει, μεταξύ άλλων, τις διοικητικές διαδικασίες βάσει των οποίων χορηγούνται παραχωρήσεις.

40 Αντικείμενο των υποθέσεων των κύριων δικών είναι η παραχώρηση από δημόσιες αρχές παραθαλάσσιων ή παραλίμνιων κοινόχρηστων εκτάσεων για τουριστικούς-ψυχαγωγικούς σκοπούς.

41 Ως εκ τούτου, μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι παραχωρήσεις αυτές αποτελούν «άδειες» κατά την έννοια των διατάξεων της οδηγίας 2006/123, καθόσον πρόκειται για τυπικές πράξεις, όπως και αν τις χαρακτηρίζει το εθνικό δίκαιο, την έκδοση των οποίων οφείλουν να ζητήσουν οι πάροχοι υπηρεσιών από τις εθνικές αρχές για να μπορέσουν να ασκήσουν την οικονομική δραστηριότητά τους.

42 Επισημαίνεται, αφετέρου, ότι οι επίμαχες παραχωρήσεις στην κύρια δίκη αφορούν φυσικούς πόρους κατά την έννοια του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123, δεδομένου ότι οι συγκεκριμένες κοινόχρηστες περιοχές βρίσκονται στις όχθες της λίμνης Γκάρντα ή στις ιταλικές ακτές.

43 Όσον αφορά, ειδικότερα, το ζήτημα αν για τις εν λόγω παραχωρήσεις προβλέπεται περιορισμένος αριθμός αδειών λόγω της σπανιότητας των φυσικών πόρων, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν πληρούται η προϋπόθεση αυτή. Ως προς το σημείο αυτό, το γεγονός ότι οι επίμαχες παραχωρήσεις στις κύριες δίκες χορηγούνται σε επίπεδο δήμου και όχι σε εθνικό επίπεδο πρέπει, μεταξύ άλλων, να ληφθεί υπόψη προκειμένου να διαπιστωθεί αν είναι περιορισμένος ο αριθμός των εν λόγω περιοχών που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο οικονομικής εκμεταλλεύσεως.

44 Εξάλλου, καθόσον τα αιτούντα δικαστήρια εκτιμούν ότι οι επίμαχες παραχωρήσεις στις κύριες δίκες ενδέχεται να αποτελούν παραχωρήσεις υπηρεσιών, διευκρινίζεται ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 57 της οδηγίας 2006/123, οι διατάξεις της για τα συστήματα χορηγήσεως άδειας δεν αφορούν τη σύναψη συμβάσεων από αρμόδιες αρχές για την παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας που διέπεται από τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων.

45 Ως εκ τούτου, οι διατάξεις της οδηγίας 2006/123 για τα συστήματα χορηγήσεως άδειας δεν έχουν εφαρμογή στις συμβάσεις παραχωρήσεως δημόσιας υπηρεσίας οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/23.

46 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι η παραχώρηση υπηρεσίας χαρακτηρίζεται από μια κατάσταση στην οποία μεταβιβάζεται το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας από τον αναθέτοντα στον παραχωρησιούχο ο οποίος έχει, στο πλαίσιο της σύμβασης, ορισμένη οικονομική ελευθερία ως προς τον προσδιορισμό των όρων εκμεταλλεύσεως του δικαιώματος αυτού, όντας παράλληλα σε μεγάλο βαθμό εκτεθειμένος στους κινδύνους που συνδέονται με την εκμετάλλευση αυτή (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, σκέψη 71).

47 Στις υποθέσεις των κύριων δικών όμως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, οι παραχωρήσεις δεν αφορούν συγκεκριμένη παροχή υπηρεσιών που καθορίζεται από τον αναθέτοντα φορέα, αλλά άδεια ασκήσεως ορισμένης οικονομικής δραστηριότητας σε κοινόχρηστη έκταση. Ως εκ τούτου, οι επίμαχες παραχωρήσεις στις κύριες δίκες δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των παραχωρήσεων υπηρεσιών (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, σκέψεις 26 έως 28).

48 Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται εξάλλου από την αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2014/23. Πράγματι, στην αιτιολογική αυτή σκέψη διευκρινίζεται ότι ορισμένες συμφωνίες που έχουν ως αντικείμενο το δικαίωμα οικονομικού φορέα να εκμεταλλεύεται ορισμένους τομείς ή πόρους του Δημοσίου, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, όπως έγγεια ή οιαδήποτε δημόσια ιδιοκτησία, όπου το

Δημόσιο θέτει μόνο γενικούς όρους για τη χρήση τους χωρίς την προμήθεια συγκεκριμένων έργων ή υπηρεσιών, δεν πρέπει να θεωρούνται «συμβάσεις παραχωρήσεως υπηρεσιών» κατά την έννοια της οδηγίας αυτής.

Επί της εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123

49 Εφόσον οι επίμαχες παραχωρήσεις εμπίπτουν όντως στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123 –όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, όπως προκύπτει από τη σκέψη 43 της παρούσας αποφάσεως–, επισημαίνεται ότι, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, για τη χορήγηση αδειών, στην περίπτωση που ο αριθμός τους είναι περιορισμένος λόγω της σπανιότητας των διαθέσιμων φυσικών πόρων, εφαρμόζεται διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων για την οποία πρέπει να πληρούνται όλες οι εγγυήσεις διαφάνειας και αμεροληψίας, ιδίως δε οι εγγυήσεις επαρκούς δημοσιότητας.

50 Όπως όμως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 83 των προτάσεών του, εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες που προβλέπει την ex lege μετάθεση της ημερομηνίας λήξεως των αδειών ισοδυναμεί με αυτόματη ανανέωσή τους, η οποία αποκλείεται από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123.

51 Επιπλέον, η αυτοδίκαιη παράταση της διάρκειας των αδειών οικονομικής εκμεταλλεύσεως παραλίμνιων και παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων δεν καθιστά δυνατή τη διοργάνωση της διαδικασίας επιλογής που περιγράφεται στη σκέψη 49 της παρούσας αποφάσεως.

52 Οι προσφεύγοντες στις υποθέσεις των κύριων δικών, καθώς και η Ιταλική Κυβέρνηση, υποστηρίζουν εντούτοις ότι η αυτοδίκαιη παράταση της διάρκειας των αδειών είναι αναγκαία για την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των αδειούχων, καθόσον καθιστά δυνατή την απόσβεση των επενδύσεών τους.

53 Διαπιστώνεται ως προς ζήτημα αυτό ότι το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 ορίζει ρητώς ότι τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη, κατά τη θέσπιση των κανόνων για τη διαδικασία επιλογής, επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος.

54 Εντούτοις, η συνεκτίμηση τέτοιων λόγων επιτρέπεται μόνο κατά τη θέσπιση των κανόνων για τη διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και με την επιφύλαξη, ιδίως, του άρθρου 12, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας.

55 Συνεπώς, το άρθρο 12, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας δεν έχει την έννοια ότι επιτρέπει την αυτόματη παράταση των αδειών, στην περίπτωση μάλιστα που δεν έχει διεξαχθεί διαδικασία επιλογής κατά την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου για την αρχική χορήγησή τους.

56 Επιπλέον, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 92 και 93 των προτάσεών του, ο δικαιολογητικός λόγος που στηρίζεται στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλει την κατά περίπτωση αξιολόγηση, βάσει της οποίας μπορεί να αποδειχθεί ότι ο παραχωρησιούχος ευλόγως ανέμενε την ανανέωση της άδειας και ότι πραγματοποίησε τις ανάλογες επενδύσεις. Συνεπώς, δεν μπορεί να γίνει επίκληση του δικαιολογητικού αυτού λόγου προκειμένου να γίνει δεκτή αυτοδίκαιη παράταση που θεσπίζεται από τον εθνικό νομοθέτη και εφαρμόζεται αδιακρίτως στο σύνολο των συγκεκριμένων αδειών.

57 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνικό μέτρο, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, βάσει του οποίου προβλέπεται αυτοδίκαιη παράταση της διάρκειας ισχυουσών αδειών για παραθαλάσσια και παραλίμνια κοινόχρηστη περιουσία με σκοπό την άσκηση τουριστικών-ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, χωρίς οποιαδήποτε διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων.

Επί του ερωτήματος στην υπόθεση C-458/14 και του πρώτου ερωτήματος στην υπόθεση C-67/15

58 Με τα ερωτήματά τους, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, τα αιτούντα δικαστήρια ζητούν κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 49, 56 και 106 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία προβλέπει την αυτόματη παράταση της διάρκειας των υφιστάμενων παραχωρήσεων κοινόχρηστης περιουσίας με σκοπό την άσκηση τουριστικών-ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων.

59 Διευκρινίζεται εκ προοιμίου ότι κάθε εθνικό μέτρο σε τομέα ο οποίος αποτέλεσε το αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως στο επίπεδο της Ένωσης πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα όχι τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, αλλά αυτές του εν λόγω μέτρου εναρμονίσεως (απόφαση της 30ής Απριλίου 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, σκέψη 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

60 Όπως όμως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 41 έως 43 των προτάσεών του, τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123 περιέχουν μια σειρά από διατάξεις τις οποίες πρέπει να τηρούν τα κράτη μέλη, όταν η δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών εξαρτάται από τη χορήγηση άδειας.

61 Όπως έχει ήδη κριθεί για το άρθρο 14 της οδηγίας αυτής, το οποίο προβλέπει κατάλογο απαιτήσεων που «απαγορεύονται» κατά την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι και τα άρθρα 9 έως 13 της ίδιας οδηγίας προβαίνουν σε πλήρη εναρμόνιση όσον αφορά τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ., C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 37 και 38).

62 Ως εκ τούτου, τα προδικαστικά ερωτήματα, καθόσον αφορούν την ερμηνεία του πρωτογενούς δικαίου, αφορούν μόνο την περίπτωση όπου το άρθρο 12 της οδηγίας 2006/123 δεν έχει εφαρμογή στις υποθέσεις των κύριων δικών, όπερ εναπόκειται στα αιτούντα δικαστήρια να διαπιστώσουν, όπως προκύπτει από τη σκέψη 43 της παρούσας αποφάσεως. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο απαντά στα υποβληθέντα ερωτήματα υπό αυτήν την επιφύλαξη.

63 Πρέπει επίσης να διευκρινισθεί ότι οι επίμαχες συμβάσεις παραχωρήσεως στις κύριες δίκες αφορούν δικαίωμα εγκαταστάσεως σε κοινόχρηστη έκταση για οικονομική εκμετάλλευση με τουριστικούς-ψυχαγωγικούς σκοπούς και, επομένως, οι περιπτώσεις των υποθέσεων των κύριων δικών εμπίπτουν, ως εκ της φύσεώς τους, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

64 Το Δικαστήριο έχει κρίνει ως προς το ζήτημα αυτό ότι οι δημόσιες αρχές, όταν προτίθενται να συνάψουν σύμβαση παραχωρήσεως που δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών για τις διάφορες κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων, υποχρεούνται να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ, εν γένει, και την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ειδικότερα (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψεις 57 και 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

65 Πιο συγκεκριμένα, στο μέτρο κατά το οποίο μια τέτοια σύμβαση παραχωρήσεως παρουσιάζει βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον, η σύναψη, χωρίς καμία διαφάνεια, της συμβάσεως αυτής με επιχείρηση εγκατεστημένη στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής συνιστά διαφορετική μεταχείριση εις βάρος των επιχειρήσεων που πιθανώς ενδιαφέρονται για τη σύμβαση αυτή και είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος. Μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση απαγορεύεται κατ' αρχήν από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ (βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψεις 59 και 60, και της 14ης Νοεμβρίου 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, σκέψη 37).

66 Όσον αφορά, κατ' αρχάς, το βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον, επισημαίνεται ότι η ύπαρξή του πρέπει να εκτιμάται βάσει του συνόλου των σχετικών κριτηρίων, όπως είναι η οικονομική σημασία της επίμαχης αναθέσεως, ο τόπος εκτελέσεώς της ή ακόμη τα τεχνικά χαρακτηριστικά της, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαζόντων χαρακτηριστικών της σχετικής αγοράς (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της

14ης Νοεμβρίου 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, σκέψη 29 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και της 17ης Δεκεμβρίου 2015, UNIS και Beaudout Père et Fils, C-25/14 και C-26/14, EU:C:2015:821, σκέψη 30).

67 Συνεπώς, στην υπόθεση C-458/14, το Δικαστήριο, βάσει των στοιχείων που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, διαπιστώνει ότι η επίμαχη σύμβαση παραχωρήσεως στην υπόθεση αυτή έχει βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον, λαμβανομένης υπόψη της γεωγραφικής θέσεως του ακινήτου και της οικονομικής αξίας της παραχωρήσεως αυτής.

68 Αντιθέτως, στην υπόθεση C-67/15, το αιτούν δικαστήριο δεν παρέσχε τα αναγκαία στοιχεία ώστε το Δικαστήριο να μπορέσει να διαπιστώσει αν υφίσταται βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον. Όπως, όμως, προκύπτει από το άρθρο 94 του Κανονισμού Διαδικασίας, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να παρέχει στο Δικαστήριο έκθεση των πραγματικών στοιχείων στα οποία στηρίζονται τα ερωτήματα και της σχέσεως που υφίσταται μεταξύ των στοιχείων αυτών και των προδικαστικών ερωτημάτων. Επομένως, η διαπίστωση των αναγκαίων στοιχείων που καθιστούν δυνατό να εξακριβωθεί αν υφίσταται βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον έπρεπε να πραγματοποιηθεί, από το αιτούν δικαστήριο, πριν από την υποβολή των ερωτημάτων στο Δικαστήριο (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2015, UNIS και Beaudout Père et Fils, C-25/14 και C-26/14, EU:C:2015:821, σκέψη 28).

69 Υπό τις συνθήκες αυτές, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-67/15 είναι απαράδεκτο.

70 Εν συνεχεία, όσον αφορά την υπόθεση C-458/14, διαπιστώνεται ότι νομοθεσία, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, λαμβανομένης υπόψη της παρατάσεως που προβλέπει, καθυστερεί την ανάθεση των παραχωρήσεων με διαφανή διαδικασία διαγωνισμού και, άρα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι εισάγει απαγορευόμενη, κατ' αρχήν, από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ διαφορετική μεταχείριση εις βάρος των ενδεχομένως ενδιαφερόμενων για τις παραχωρήσεις αυτές επιχειρήσεων με έδρα σε άλλο κράτος μέλος.

71 Τέλος, καθόσον η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι παρατάσεις της διάρκειας που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία έχουν σκοπό να παράσχουν στους παραχωρησιούχους τη δυνατότητα αποσβέσεως των επενδύσεών τους, διευκρινίζεται ότι τέτοια διαφορετική μεταχείριση μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, ειδικότερα δε από την ανάγκη τηρήσεως της αρχής της ασφάλειας δικαίου (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 64, και της 14ης Νοεμβρίου 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, σκέψη 38).

72 Σε περίπτωση συμβάσεως παραχωρήσεως που είχε συναφθεί το 1984, ήτοι σε χρονικό σημείο κατά το οποίο δεν είχε ακόμη κριθεί ότι οι συμβάσεις που παρουσιάζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον πρέπει να ανταποκρίνονται σε επιταγές διαφάνειας, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει πριν από την καταγγελία μιας τέτοιας συμβάσεως παραχωρήσεως να προβλέπεται μεταβατική περίοδος, ώστε οι αντισυμβαλλόμενοι να έχουν τη δυνατότητα να προχωρήσουν στη λύση των συμβατικών τους σχέσεων υπό όρους αποδεκτούς, μεταξύ άλλων από οικονομικής απόψεως (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψεις 70 και 71, και της 14ης Νοεμβρίου 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, σκέψη 40).

73 Οι επίμαχες συμβάσεις παραχωρήσεως στην κύρια δίκη συνάφθηκαν όμως σε χρονικό σημείο κατά το οποίο είχε ήδη κριθεί ότι οι συμβάσεις που παρουσιάζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον πρέπει να ανταποκρίνονται σε επιταγές διαφάνειας και άρα δεν είναι δυνατή η επίκληση της αρχής της ασφάλειας δικαίου για να δικαιολογηθεί διαφορετική μεταχείριση απαγορευόμενη βάσει του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

74 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 49 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, βάσει της οποίας επιτρέπεται αυτοδίκαιη παράταση της διάρκειας υφιστάμενων παραχωρήσεων κοινόχρηστης περιουσίας με σκοπό την άσκηση τουριστικών-ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, εφόσον οι παραχωρήσεις αυτές παρουσιάζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

Επί των δικαστικών εξόδων

75 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους των κύριων δικών τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σε αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνικό μέτρο, όπως το επίμαχο στις κύριες δίκες, βάσει του οποίου προβλέπεται αυτοδίκαιη παράταση της διάρκειας ισχυουσών αδειών για παραθαλάσσια και παραλίμνια κοινόχρηστη περιουσία με σκοπό την άσκηση τουριστικών-ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, χωρίς οποιαδήποτε διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων.**

2) **Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, βάσει της οποίας επιτρέπεται αυτοδίκαιη παράταση της διάρκειας υφιστάμενων παραχωρήσεων κοινόχρηστης περιουσίας με σκοπό την άσκηση τουριστικών-ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, εφόσον οι παραχωρήσεις αυτές παρουσιάζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.**

(υπογραφές)