Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

14. srpnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javne nabave i sloboda poslovnog nastana – Članak 49. UFEU-a – Direktiva 2006/123/EZ – Članak 12. – Koncesije na pomorskim dobrima kao i javnim dobrima jezera i rijeka od gospodarskog interesa – Automatsko produljenje – Izostanak postupka javne nabave“

U spojenim predmetima C-458/14 i C-67/15,

povodom zahtjeva za prethodne odluke na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalni upravni sud u Lombardiji, Italija) i Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionalni upravni sud Sardinije, Italija), odlukama od 5. ožujka 2014. i od 28. siječnja 2015., koje je Sud zaprimio 3. listopada 2014. i 12. veljače 2015., u postupcima

Promoimpresa Srl (C-458/14)

protiv

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

Regione Lombardia,

i

Mario Melis i dr. (C-67/15)

protiv

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

uz sudjelovanje:

Alessandro Piredda i dr.,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça (izvjestitelj), predsjednik vijeća, A. Tizzano, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca petog vijeća, A. Borg Barthet, E. Levits i M. Berger, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

* Jezik postupka: talijanski

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. prosinca 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Promoimpresa Srl, E. Vaglio, R. Righi i E. Nesi, *avvocati*,

— za Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, M. Ballerini i C. Cerami, *avvocati*,

— za Regione Lombardia, M. Tamborino, *avvocato*,

— za Mario Melis i dr., B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero i S. Ballero, *avvocati*,

— za Comune di Loiri Porto San Paolo, G. Longheu, *avvocato*,

— za Provincia di Olbia Tempio, G. Cosseddu i F. Melis, *avvocati*,

— za Alessandra Pireddu i dr., S. Carboni i S. Dessy, *avvocati*,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Garofolija, *avvocato dello Stato*, i L. Serena-Rossi, u svojstvu vještaka,

— za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i T. Müller, u svojstvu agenata,

— za grčku vladu, K. Nasopoulou, u svojstvu agenta,

— za nizozemsku vladu, J. Langer, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, G. Conte i A. Tokár kao i E. Montaguti, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. veljače 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodne odluke odnose se na tumačenje članka 12. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) kao i članaka 49., 56. i 106. UFEU-a.

2 Ti su zahtjevi upućeni u okviru dvaju sporova. Prvi spor (predmet C-458/14) je između Promoimpresa Srl i Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (konzorcij obalnih općina u provinciji Brescia koje se nalaze na jezerima Garda i Idro, u daljnjem tekstu: konzorcij) i Regione Lombardia (regija Lombardija, Italija) povodom, kao prvo, odluke konzorcija da Promoimpresi ne obnovi koncesiju za iskorištavanje javnog dobra i, kao drugo, odluke Giunta Regionale Lombardia (vijeće regije Lombardija) da podvrgne postupak dodjele koncesija na pomorskom dobru usporednom selekcijskom postupku. Drugi spor (predmet C-67/15) je između Marija Melisa i dr. i Comune di Loiri Porto San Paolo (općina Loiri Porto San Paolo, Italija, u daljnjem

tekstu: općina) i Provincia di Olbia Tempio (provincija Olbia Tempio, Italija) povodom odluka koje se odnose na odobrenje plana korištenja obale i dodjelu koncesija na pomorskom dobru te mjera kojima je komunalno redarstvo naložilo Melisu i dr. uklanjanje određene opreme sa pomorskog dobra.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodna izjava 39. Direktive 2006/123 navodi:

„Pojam ‚sustav ovlašćivanja' obuhvaća, između ostalog, upravne postupke za dodjelu ovlaštenja, dozvola, dopuštenja ili koncesija te, radi ispunjavanja uvjeta za izvođenje djelatnosti, obavezno učlanjivanje u strukovno društvo, unos u registar, popis ili bazu podataka, službeno imenovanje u određeno tijelo ili posjedovanje kartice koja potvrđuje pripadnost određenoj struci. Ovlaštenje se dodjeljuje ne samo službenom odlukom, nego i implicitnom odlukom koja proizlazi iz, na primjer, šutnje nadležnog tijela ili na temelju činjenice da zainteresirana strana mora pričekati potvrdu o prijemu izjave da bi započela dotičnu djelatnost ili da bi ona postala zakonita."

4 Sukladno uvodnoj izjavi 57. te direktive:

„Odredbe ove Direktive vezane uz sustave ovlašćivanja odnose se na slučajeve u kojima nadležno tijelo odlučuje o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti od strane određenog gospodarskog subjekta. To se ne odnosi na odluke nadležnih tijela o osnivanju javnih ili privatnih subjekata za pružanje posebne usluge niti na sklapanje ugovora od strane nadležnih tijela o pružanju posebne usluge koju uređuju propisi o javnoj nabavi, budući da se ova Direktiva ne bavi tim propisima."

5 Prema članku 4. točki 6. navedene direktive, „sustav ovlašćivanja" definiran je kao „svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti".

6 Članak 12. iste direktive, koji se odnosi na situacije u kojima se sustavom ovlašćivanja želi omogućiti odvijanje gospodarskih aktivnosti koje zahtijevaju korištenje oskudnih prirodnih izvora, propisuje:

„1. Ako je broj raspoloživih ovlaštenja za danu djelatnost ograničen zbog oskudice prirodnih izvora ili tehničkih mogućnosti, države članice primjenjuju takav postupak odabira potencijalnih kandidata koji u potpunosti jamči nepristranost i transparentnost, što posebno uključuje prikladnu obavijest o pokretanju, provođenju i dovršenju postupka.

2. U slučajevima iz stavka 1. ovlaštenje mora imati odgovarajuće vremensko ograničenje i ne smije biti predmet automatskog produljenja, a pružatelju kojem je upravo isteklo ovlaštenje ili bilo kojoj drugoj osobi koja je posebno povezana s tim pružateljem ne smije davati nikakvu prednost.

3. Sukladno stavku 1. te člancima 9. i 10., prilikom utvrđivanja pravila za postupak odabira kandidata, države članice uzimaju u obzir javno zdravlje, ciljeve socijalne politike, zdravlje i sigurnost zaposlenika i samozaposlenih osoba, zaštitu okoliša, očuvanje kulturne baštine i druge prevladavajuće razloge vezane uz društveni interes, u skladu s pravom [Unije]."

7 Prema uvodnoj izjavi 15. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1.):

„[...] [Ne] bi se trebali nazivati koncesijama određeni sporazumi koji za cilj imaju pravo gospodarskog subjekta da iskorištava određena javna dobra ili resurse, u okviru privatnog ili javnog prava, kao što su zemljište ili državna imovina posebno u pomorskom, kopnenom, lučkom sektoru ili sektoru zračnih luka pri čemu država ili javni naručitelj ili naručitelj postavlja samo opće uvjete za njihovo korištenje bez nabave posebnih radova ili usluga. Obično je to slučaj za ugovore o zakupu javnog dobra ili zemljišta koji također sadrže uvjete o ulasku u posjed od strane najmoprimca, namjeni koju će imovina imati, obvezama najmodavca i najmoprimca vezane uz održavanje imovine, trajanje zakupa i prepuštanje posjeda najmodavcu, najamnini i nepredviđenim troškovima koje najmoprimac treba platiti.”

Talijansko pravo

8 Članak 1. stavak 18. decreto-legge n. 194 (uredba sa zakonskom snagom br. 194) od 30. prosinca 2009. (u daljnjem tekstu: uredba sa zakonskom snagom br. 194/2009), potvrđena s legge n. 25 (zakon br. 25.) od 26. veljače 2010. (u daljnjem tekstu: zakon br. 25/2010), predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje propis koji se odnosi na dodjelu imovine regijama i lokalnim jedinicama na temelju zakona br. 42 od 5. svibnja 2009. i pripadajuća pravila za provedbu, tijekom postupka revizije pravnog okvira u području davanja koncesija na pomorskom dobru za turističko-rekreativne namjene, dodjela kojih se mora provoditi na osnovi kriterija i načina dodjele tih koncesija, na osnovi sporazuma u okviru sastanka država-regije u smislu članka 8. stavka 6. zakona br. 131 od 5. lipnja 2003. koji je zaključen uz poštovanje načela tržišnog natjecanja, slobode poslovnog nastana, jamstva provedbe, razvoja i vrednovanja gospodarskih aktivnosti te zaštite ulaganja, kao i napuštanja prava prvenstva iz članka 37. stavka 2. druge alineje Pomorskog zakonika, trajanje koncesija koje su na snazi od datuma stupanja na snagu ove uredbe te istječu najkasnije 31. prosinca 2015. produljuje se do toga datuma, […].”

9 Ta je odredba izmijenjena člankom 34.k decreto-legge n. 179 (uredba sa zakonskom snagom br. 179) od 18. listopada 2012. (u daljnjem tekstu: uredba sa zakonskom snagom br. 179/2012), uvedena kada je potvrđena Zakonom br. 221 od 17. prosinca 2012. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 221/2012), kako slijedi:

„Ne dovodeći u pitanje propis koji se odnosi na dodjelu imovine regijama i lokalnim jedinicama na temelju zakona br. 42 od 5. svibnja 2009. i pripadajuća pravila za provedbu, tijekom postupka revizije pravnog okvira u području davanja koncesija na pomorskom dobru kao i javnim dobrima jezera i rijeka za turističko-rekreativne namjene, ribarstvo, akvakulturu te s time vezane proizvodne i sportske djelatnosti, kao i djelatnosti vezane uz turistička pristaništa, vezove i sidrišta za sportsku plovidbu, dodjela kojih se mora provoditi na osnovi kriterija i načina dodjele tih koncesija, na osnovi sporazuma u okviru sastanka država-regije u smislu članka 8. stavka 6. zakona br. 131 od 5. lipnja 2003. koji je zaključen uz poštovanje načela tržišnog natjecannja, slobode poslovnog nastana, jamstva provedbe, razvoja i vrednovanja gospodarskih aktivnosti te zaštite ulaganja, kao i napuštanja prava prvenstva iz članka 37. stavka 2. druge alineje Pomorskog zakonika, trajanje koncesija koje su na snazi od datuma stupanja na snagu ove uredbe te istječu najkasnije 31. prosinca 2015. produljuje se do 31. prosinca 2020., […].”

10 Članak 16. Uredbe sa zakonskom snagom br. 59 od 26. ožujka 2010. kojom se prenosi Direktiva 2006/123 predviđa:

„1. U slučaju kada je broj ovlaštenja koja su dostupna za određenu uslužnu djelatnost ograničen iz razloga koji su vezani uz oskudicu prirodnih izvora ili raspoloživih tehničkih kapaciteta, nadležna tijela primjenjuju postupak odabira između potencijalnih kandidata te osiguravaju da su kriteriji i načini kojima se jamči nepristranost postupka, s kojima se tijela moraju uskladiti, prethodno utvrđeni i javno objavljeni.

2. Prilikom utvrđivanja pravila za postupak odabira države članice uzimaju u obzir javno zdravlje, ciljeve socijalne politike, zdravlje i sigurnost zaposlenika i samozaposlenih osoba, [...] zaštitu okoliša, očuvanje kulturne baštine i druge važne razloge u općem interesu, u skladu s pravom [Unije].

3. Kriteriji i načini iz članka 1. moraju se poštovati prilikom svake odluke koja se odnosi na izdavanje ovlaštenja.

4. U slučajevima iz stavka 1. izdaje se ovlaštenje ograničenog trajanja koje se ne može automatski obnoviti, i pružatelju kojem je upravo isteklo ovlaštenje ili drugim osobama ne može se davati nikakva prednost, čak i ako bi to bilo opravdano posebnom povezanošću s tim pružateljem.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-458/14

11 Odlukama od 16. lipnja i 17. kolovoza 2006. konzorcij je dodijelio Promoimpresi koncesiju za iskorištavanje javnog dobra radi postavljanja kioska, verande, kupališta, pristaništa i pontonskog mosta u sklopu javnog dobra Gardskog jezera.

12 Članak 3. te odluke o koncesiji predviđao je njezin automatski prestanak 31. prosinca 2010., bez potrebe donošenja posebnog akta o otkazu i bez mogućnosti za koncesionara da se pozove na uzance i poslovne običaje kako bi nastavio koristiti tu koncesiju.

13 Istovremeno, Europska komisija je u pismu opomene upućenom Talijanskoj Republici 2. veljače 2009. ocijenila da je članak 37. talijanskog Pomorskog zakona protivan članku 49. UFEU-a u dijelu u kojem predviđa pravo prvenstva u korist koncesionara kojem istječe ovlaštenje u okviru postupka dodjele koncesija na pomorskom dobru. Talijanski zakonodavac je intervenirao kako bi ukinuo to pravo prvenstva. Slijedom navedenog, tijekom potvrđivanja Uredbe sa zakonskom snagom br. 194/2009 Zakonom br. 25/2010 talijanski zakonodavac predvidio je upućivanje na drugi zakonodavni tekst koji omogućuje automatsko obnavljanje koncesije od šest godina na dodatnih šest godina. Ponovljenim pismom opomene od 5. svibnja 2010. Komisija je ocijenila da je ta poveznica, s jedne strane, oduzela svaki učinak ukidanju prava prvenstva i, s druge strane, da je protivna članku 12. Direktive 2006/123 kao i članku 49. UFEU-a. Budući da je talijanski zakonodavac odlučio ukinuti odredbu koja omogućuje to upućivanje, Komisija je 27. veljače 2012. ocijenila da može obustaviti postupak povodom povrede.

14 Dana 14. travnja 2010. Promoimpresa je podnijela zahtjev za obnavljanje koncesije kojom se do tada koristila, a koji je konzorcij odbio odlukom od 6. svibnja 2011. Odbijanje se temeljilo na činjenici da se, s jedne strane, nova koncesija ne može ishoditi samo na osnovi zahtjeva za obnavljanje nego isključivo u postupku javne nabave i, s druge strane, da je koncesija koja je pred istekom bila ograničena na trajanje od pet godina te da je svaki oblik automatskog obnavljanja isključen.

15 Promoimpresa je navedenu odluku konzorcija pobijala pred Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionalni upravni sud Lombardije, Italija) pozivajući se, osobito, na povredu članka 1. stavka 18. Uredbe sa zakonskom snagom br. 194/2009, koja je potvrđena Zakonom br. 25/2010, jer je ta odredba predviđala produljenje datuma isteka koncesija.

16 Sud koji je uputio zahtjev navodi da pravni odnos između Promoimprese i konzorcija ima svojstva „koncesije" u smislu prava Unije s obzirom na to da Promoimpresa raspolaže pravom korištenja javnog dobra uz plaćanje periodičke naknade za upravljanje tim dobrom te da rizik u iskorištavanju toga dobra ostaje na strani Promoimprese.

17 Taj Sud smatra da talijansko zakonodavstvo, s obzirom na to da predviđa ponovno produljenje koncesija na općem i javnom dobru, stvara neopravdano ograničenje slobode poslovnog nastana, osobito tako što svim drugim konkurentima praktično onemogućava pristup koncesijama koje će isteći.

18 U tim okolnostima Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionalni upravni sud za Lombardiju) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Jesu li načelima slobode poslovnog nastana, nediskriminacije i zaštite tržišnog natjecanja iz članaka 49., 56. i 106. UFEU-a te načelu razumnosti koje ta načela uključuju protivni nacionalni propisi koji uslijed naknadnih zakonodavnih intervencija određuju ponovno produljenje vremena trajanja koncesija na gospodarski značajnim pomorskim dobrima i javnim dobrima jezera i rijeka, čije je trajanje zakonom produljeno na najmanje jedanaest godina, tako da isti koncesionar zadržava isključivo pravo gospodarskog iskorištavanja dobra, neovisno o isteku roka valjanosti određenog u dodijeljenoj mu koncesiji, što zainteresiranim gospodarskim subjektima oduzima svaku mogućnost dodjele dobra nakon provedbe postupaka nadmetanja?"

Predmet C-67/15

19 M. Melis i dr. su, u većini, voditelji turističko-rekreativnih aktivnosti na području plaže u općini na temelju koncesija na pomorskom dobru koje su im dodijeljene tijekom 2004. na razdoblje od šest godina, koje je potom bilo produljeno za jednu godinu.

20 Tijekom 2012. godine M. Melis i dr. su općini podnijeli zahtjev za službenu odluku o produljenju koncesije. Taj je zahtjev ostao bez odgovora. S obzirom na neodgovaranje, M. Melis i dr. su zaključili da mogu zakonito nastaviti sa svojim aktivnostima računajući od svibnja 2012., sukladno članku 1. stavku 18. Uredbe sa zakonskom snagom br. 194/2009 koji predviđa automatsko produljenje koncesija na pomorskom dobru za turističko-rekreativne djelatnosti.

21 Općina je 11. svibnja 2012., nakon što je odobrila plan korištenja obale, izdala obavijest o dodjeljivanju sedam novih koncesija za pomorska dobra, među kojima su se neke odnosile i na područja za koje je M. Melisu i dr. već bila dodijeljena koncesija.

22 M. Melis i dr. podnijeli su 5. lipnja 2015. Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Regionalni upravni sud Sardinije, Italija) zahtjev za poništenje odluka općine. Nadalje su iznijeli dodatne tužbene razloge, koje su dostavili 11. lipnja 2012., proširujući svoje prigovore i na odluku kojom je općina dodijelila koncesije koje su bile predmet obavijesti od 11. svibnja 2012. M. Melis i dr. su također pobijali i mjere kojima im je komunalno redarstvo općine naložilo da uklone svoju opremu s pomorskog dobra.

23 Sud koji je uputio zahtjev navodi da pravni odnos između M. Melisa i dr. i općine ima svojstva koncesije u smislu prava Unije s obzirom na to da mu je predmet pružanje usluge i da rizik upravljanja preuzimaju koncesionari.

24 Osim toga, on smatra da automatsko produljenje koje predviđa nacionalno zakonodavstvo ometa primjenu prava Unije, osobito članka 12. Direktive 2006/123 kao i odredbe Ugovora o FEU-u koje se odnose na slobodu pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana.

25 U tim okolnostima Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Regionalni upravni sud za Sardiniju) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li nacionalni propis koji, kao rezultat naknadnih zakonodavnih intervencija, određuje ponovljeno produženje roka trajanja koncesije na pomorskom dobru od gospodarske važnosti protivan načelima slobode poslovnog nastana, zabrane diskriminacije i zaštite tržišnog natjecanja iz članaka 49., 56. i 106. UFEU-a?

2. Je li protivna članku 12. Direktive 2006/123/EZ nacionalna odredba kao što je članak 1. stavak 18. Uredbe sa zakonskom snagom br. 194/2009, potvrđene Zakonom br. 25/2010, s naknadnim izmjenama i dopunama, kojom se odobrava automatsko produženje koncesija na pomorskom dobru za turističko-rekreativne djelatnosti do 31. prosinca 2015., odnosno do 31. prosinca 2020., sukladno članku 34.k Uredbe sa zakonskom snagom br. 179/2012, uključene u članak 1. stavak 1. Zakona br. 221/2012 o potvrđivanju navedene uredbe sa zakonskom snagom?”

26 Predmeti su odlukom od 27. listopada 2015. spojeni u svrhu usmenog postupka i u svrhu donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost prethodnih pitanja

27 Kao prvo, talijanska vlada ističe da se članak 1. stavak 18. Uredbe sa zakonskom snagom br. 194/2009 iz predmeta C-458/14 odnosi, u trenutku činjenica u glavnom postupku, isključivo na koncesije na pomorskom dobru. Primjena te odredbe na koncesije na jezerima i rijekama unešena je nakon donošenja akata koje se pobija pred sudom koji je uputio zahtjev, tako da ta odredba nije ni *ratione temporis* ni *ratione materiae* primjenjiva na predmetnu koncesiju u tom postupku.

28 U tom pogledu treba podsjetiti da pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću, i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti (presuda od 6. listopada 2015., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, t. 12. i navedena sudska praksa).

29 Osobito, nije na Sudu, u okviru sustava sudske suradnje određene člankom 267. UFEU-a, da provjerava ili dovodi u pitanje pravilnost tumačenja nacionalnog prava koje je dao nacionalni sud jer to tumačenje spada u isključivu nadležnost potonjeg. Nadalje, Sud se također mora, kada mu nacionalni sud uputi zahtjev za prethodnu odluku, držati tumačenja nacionalnog prava kako mu ga je iznio navedeni sud (presuda od 6. listopada 2015., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, t. 13. i navedena sudska praksa).

30 Osim toga, Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 6. listopada 2015., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, t. 14. i navedena sudska praksa).

31 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-458/14 proizlazi da se Promoimpresa, prilikom podnošenja tužbe Regionalnom upravnom sudu Lombardije, pozvala na članak 1. stavak 18. Uredbe sa zakonskom snagom br. 194/2009, kako proizlazi iz Zakona br. 25/2010, ističući da se, iako je donesena za koncesije na pomorskom dobru, ta odredba mora također primjenjivati na koncesije na javnom dobru jezera.

32 Međutim, sud koji je uputio zahtjev implicitno je priznao to tumačenje, s obzirom na to da je smatrao da rješenje spora ovisi o pitanju treba li tu istu nacionalnu odredbu izuzeti od primjene iz razloga što je protivna pravu Unije.

33 Kao drugo, Komisija primjećuje da, u trenutku nastanka činjenica koje se odnose na svaki od glavnih postupaka, koncesije dodijeljene tužiteljima u tim postupcima nisu bile obuhvaćene, *ratione temporis*, člankom 34.k Uredbe sa zakonskom snagom br. 179/2012. Naime, ta odredba - kojom se do 31. prosinca 2020. produljuju koncesije na javnim dobrima, a koje su prvotno trebale isteći 31. kolovoza 2015. - donešena je nakon odluka koje se u glavnom postupku pobijaju. Ta institucija zaključuje da su prethodna pitanja dopuštena samo u dijelu u kojem se odnose na produljenje koncesija do 31. prosinca 2015.

34 U tom pogledu, treba istaknuti, kao što to navodi i nezavisni odvjetnik u točki 37. svoga mišljenja, da svojim prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev obuhvaća, na općenit način, slučaj nacionalnog propisa koji predviđa automatsko i ponovljeno produljenje roka trajanja koncesije na pomorskom dobru i javnom dobru jezera. Zbog toga, pitanje jesu li nacionalne odredbe koje se primjenjuju u glavnom postupku one koje odgađaju istek roka trajanja koncesije od 31. prosinca 2015. ili 31. prosinca 2020. ne samo da potpada pod nadležnost nacionalnih sudova nego štoviše, ni u kojem slučaju, nema utjecaja na dopuštenost postavljenih pitanja.

35 Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, treba smatrati da su zahtjevi za prethodne odluke dopušteni.

Drugo pitanje u predmetu C-67/15

36 Svojim drugim pitanjem, koje treba ispitati prvo, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 12. Direktive 2006/123 tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput odnosnog u glavnom postupku, koje omogućuje automatsko produljenje koncesija koje su u tijeku na pomorskim dobrima i javnim dobrima jezera koje su namijenjene za obavljanje turističko-rekreativnih djelatnosti.

O uvjetima primjene članka 12. Direktive 2006/123

37 Članak 12. Direktive 2006/123 nalazi se u prvom odjeljku poglavlja III. te direktive, koji se odnosi na ovlaštenja i obuhvaća specifičnu hipotezu prema kojoj je broj ovlaštenja dostupnih za danu djelatnost ograničen zbog rijetkosti prirodnih izvora ili tehnički iskoristivih kapaciteta. U okviru tog istog odjeljka, člankom 9. navedene direktive uređuje se mogućnost za države članice da podvrgnu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti sustavu ovlašćivanja. Članak 10. iste direktive odnosi se na uvjete dodjeljivanja ovlaštenja, dok se članak 11. odnosi na njihovo trajanje.

38 S jedne strane treba istaknuti da članak 4. točka 6. te direktive definira sustav ovlašćivanja kao svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti.

39 Osim toga, uvodna izjava 39. navedene direktive naznačuje da pojam „sustav ovlašćivanja” obuhvaća osobito upravne postupke dodjele koncesija.

40 Međutim, predmet glavnog postupka su koncesije koje su javne vlasti dodijelile na pomorskom dobru i javnom dobru jezera koje obuhvaćaju iskorištavanje područja općeg ili javnog dobra u turističko-rekreativne namjene.

41 Te koncesije se zbog toga mogu kvalificirati kao „ovlaštenja”, u smislu odredbi Direktive 2006/123, jer predstavljaju formalne akte neovisno o svojoj kvalifikaciji u nacionalnom pravu, koje pružatelji moraju ishoditi od nacionalnih tijela kako bi mogli obavljati svoju gospodarsku djelatnost.

42 S druge strane treba istaknuti da se odnosne koncesije u glavnom postupku tiču prirodnih izvora u smislu članka 12. Direktive 2006/123 jer se obuhvaćena područja javnog ili općeg dobra nalaze uz obalu Gardskog jezera ili na talijanskim morskim obalama.

43 Što se tiče, preciznije, pitanja trebaju li navedene koncesije biti predmet ograničenog broja dozvola zbog oskudnosti prirodnih izvora, na nacionalnom sudu je da provjeri je li taj uvjet ispunjen. U tom pogledu, činjenicu da predmetne koncesije u glavnom postupku nisu dodijeljene na državnoj već na općinskoj razini treba, osobito, uzeti u obzir kako bi se utvrdilo trebaju li navedene zone biti predmet gospodarskog iskorištavanja u ograničenom broju.

44 Osim toga, budući da sudovi koji su uputili zahtjeve smatraju da koncesije u glavnom postupku mogu predstavljati koncesije za usluge, treba navesti da se, prema uvodnoj izjavi 57. Direktive 2006/123, odredbe te direktive vezane uz sustav ovlaštenja ne odnose na sklapanje ugovora od strane nadležnih tijela o pružanju posebne usluge koju uređuju propisi o javnoj nabavi.

45 Iz toga proizlazi da se odredbe koje se odnose na sustave ovlaštenja iz Direktive 2006/123 ne mogu primijeniti na koncesije za javne usluge koje mogu, osobito, potpadati pod Direktivu 2014/23.

46 U tom pogledu, valja podsjetiti da koncesiju za usluge obilježava osobito situacija u kojoj se pravo na pružanje određene usluge prenosi s javnog naručitelja koncesionaru pa potonji raspolaže, u okviru ugovora koji je sklopio, određenom gospodarskom slobodom kako bi odredio uvjete za iskorištavanje toga prava jer je uvelike izložen rizicima vezanima uz to iskorištavanje (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2009., Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, t. 71.).

47 Međutim, u predmetima u glavnom postupku, kao što ističe Komisija, koncesije se ne odnose samo na pružanje usluga koje određuje javni naručitelj, već i na ovlaštenje za obavljanje gospodarske djelatnosti na općem ili javnom dobru. Iz toga proizlazi da predmetne koncesije u glavnom postupku ne potpadaju pod kategoriju koncesija za usluge (vidjeti, prema analogiji, presudu od 14. studenoga 2013., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, t. 26. do 28.).

48 Takvo tumačenje podupire, osim toga, i uvodna izjava 15. Direktive 2014/23. Potonja naime navodi da se određene sporazume koji za cilj imaju pravo gospodarskog subjekta da iskorištava određena javna dobra ili resurse, u okviru privatnog ili javnog prava, kao što su zemljište ili državna imovina, pri čemu država postavlja samo opće uvjete za njihovo korištenje bez nabave posebnih radova ili usluga, ne bi trebalo nazivati koncesijama za usluge u smislu te direktive.

O primjeni članka 12. Direktive 2006/123

49 U slučaju kada predmetne koncesije u glavnom postupku ulaze u područje primjene članka 12. Direktive 2006/123 - što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, kako je navedeno u točki 43. ove presude - treba istaknuti da, prema prvom stavku te odredbe, dodjela ovlaštenja, ako je njihov raspoloživi broj za danu djelatnost ograničen zbog oskudice prirodnih izvora ili tehničkih mogućnosti, mora se provoditi u postupku odabira potencijalnih kandidata koji u potpunosti jamči transparentnost i nepristranost, što osobito uključuje prikladnu javnu obavijest.

50 Stoga, kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točki 83. svojega mišljenja, nacionalni propis poput dotičnog u glavnom postupku, koji predviđa odgodu *ex lege* datuma isteka ovlaštenja, ima iste učinke kao i automatsko obnavljanje potonjeg, što je isključeno prema članku 12. stavku 2. Direktive 2006/123.

51 Osim toga, automatsko produljenje ovlaštenja koja se odnose na gospodarsko iskorištavanja pomorskog dobra i javnog dobra jezera ne omogućuje organiziranje postupka odabira kako je opisano u točki 49. ove presude.

52 Tužitelji u glavnim postupcima kao i talijanska vlada međutim ističu da je automatsko produljenje ovlaštenja nužno kako bi se očuvala legitimna očekivanja nositelja tih ovlaštenja jer omogućuje povrat ulaganja koja su potonji poduzeli.

53 U tom pogledu, treba zaključiti da članak 12. stavak 3. Direktive 2006/123 izričito predviđa da države članice prilikom utvrđivanja pravila za postupak odabira mogu voditi računa o razmatranjima u vezi s važnim razlozima u općem interesu.

54 Međutim, uzimanje u obzir tih razmatranja predviđeno je samo prilikom utvrđivanja pravila za postupak odabira potencijalnih kandidata i uz poštovanje, osobito, članka 12. stavka 1. te direktive.

55 Stoga se članak 12. stavak 3. navedene direktive ne može tumačiti na način da dopušta opravdavanje automatskog produljenja ovlaštenja, čak i ako nikakav postupak odabira iz stavka 1. tog članka nije bio organiziran tijekom prvotne dodjele navedenih ovlaštenja.

56 Osim toga, kao što ističe nezavisni odvjetnik u točkama 92. i 93. svojega mišljenja, opravdanje koje se temelji na načelu zaštite legitimnih očekivanja valja ocijeniti od slučaja do slučaja, kako bi se na osnovi konkretnih elemenata utvrdilo da je nositelj ovlaštenja mogao legitimno očekivati da će mu ono biti produljeno i da je izvršio odgovarajuća ulaganja. Zbog toga se takvo opravdanje ne može valjano isticati u prilog automatskom produljenju koje je uveo nacionalni zakonodavac i primijenio ga bez razlike na sva predmetna ovlaštenja.

57 Iz prethodnog proizlazi da članak 12. stavke 1. i 2. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera, poput one u glavnom postupku, koja predviđa automatsko produljenje ovlaštenja koja još nisu istekla na pomorskom dobru i javnom dobru jezera koja su namijenjena obavljanju turističko-rekreativne djelatnosti, bez ikakvog postupka odabira potencijalnih kandidata.

Pitanja u predmetu C-458/14 i prvo pitanje u predmetu C-67/15

58 Svojim pitanjima, koja treba ispitati zajedno, sudovi koji su uputili zahtjeve pitaju, u biti, treba li članke 49., 56. i 106. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput odnosnog u glavnom postupku, koje omogućuje automatsko produljenje koncesija na općim ili javnim dobrima koje još nisu istekle i koje su namijenjene za obavljanje turističko-rekreativnih djelatnosti.

59 Uvodno treba navesti da svaku nacionalnu mjeru u području koje je u potpunosti usklađeno na razini Unije treba ocijeniti ne u odnosu na odredbe primarnog prava, nego na odredbe te mjere usklađivanja (presuda od 30. travnja 2014., UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, t. 63. i navedena sudska praksa).

60 Međutim, kao što ističe nezavisni odvjetnik u točkama 41. do 43. svojega mišljenja, članci 9. do 13. Direktive 2006/123 uvode niz odredbi koje država članica mora poštovati kada obavljanje djelatnosti podliježe obvezi ishođenja ovlaštenja.

61 Kao što je već bilo utvrđeno u vezi s člankom 14. te direktive, koji navodi popis „zabranjenih” zahtjeva u sklopu ostvarivanja slobode poslovnog nastana, treba smatrati da je člancima 9. do 13. iste direktive provedena iscrpna harmonizacija u odnosu na usluge obuhvaćene njezinim područjem primjene (vidjeti, prema analogiji, presudu od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 37. i 38.).

62 Slijedom toga, prethodna pitanja, koja se tiču tumačenja primarnog prava, postavljaju se samo u slučaju ako se članak 12. Direktive 2006/123 ne može primijeniti na predmetne glavne postupke, što je na sudovima koji su uputili zahtjeve da utvrde, kao što je navedeno u točki 43. ove presude. Stoga Sud, pod tim uvjetom, odgovara na postavljena pitanja.

63 Također treba navesti da se predmetne koncesije u glavnom postupku odnose na pravo poslovnog nastana na području općeg ili javnog dobra radi gospodarskog iskorištavanja u turističko-rekreativne svrhe, što znači da situacije koje se odnose na glavne postupke potpadaju po samoj svojoj naravi pod članak 49. UFEU-a.

64 U tom pogledu, već je presuđeno da su tijela javne vlasti, kada namjeravaju dodijeliti koncesiju koja nije obuhvaćena područjem primjene direktiva koje se odnose na različite kategorije javne nabave, dužna općenito poštovati temeljna pravila Ugovora o FEU-u, a posebno načelo nediskriminacije (vidjeti, u tom smislu, presudu od 17. srpnja 2008., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, t. 57. i 58. kao i navedenu sudsku praksu).

65 Konkretno, ako takva koncesija uključuje određeni prekogranični interes, njezina netransparentna dodjela poduzetniku koji se nalazi u državi članici iz koje je i javni naručitelj, predstavlja nejednako postupanje na štetu poduzetnika koji bi mogli biti zainteresirani za taj ugovor, a nalaze se u drugim državama članicama. Takva razlika u postupanju načelno je zabranjena člankom 49. UFEU-a (vidjeti, prema analogiji, presude od 17. srpnja 2008., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, t. 59. i 60., i od 14. studenoga 2013., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, t. 37.).

66 Što se tiče, ponajprije, postojanja određenog prekograničnog interesa, ono se mora ocjenjivati na temelju svih relevantnih kriterija kao što su gospodarski značaj predmeta nabave, mjesto njezine provedbe ili njezini tehnički aspekti, imajući u vidu karakteristike samog tog tržišta (vidjeti u tom smislu presude Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, t. 29. i navedenu sudsku praksu, kao i od 17. prosinca 2015., UNIS i Beaudout Père et Fils, C-25/14 i C-26/14, EU:C:2015:821, t. 30.).

67 Prema tome, navodi koje je pružio sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-458/14 omogućuju Sudu da zaključi da predmetna koncesija u glavnom postupku predstavlja određeni prekogranični interes, uzimajući osobito u obzir geografsku situaciju tog dobra i gospodarsku vrijednost te koncesije.

68 Nasuprot tomu, u predmetu C-67/15 sud koji je uputio zahtjev nije naznačio potrebne elemente koji bi omogućili Sudu da zaključi da postoji određeni prekogranični interes. Međutim, kao što to proizlazi i iz članka 94. Poslovnika Suda, Sud u zahtjevu za prethodnu odluku mora biti u mogućnosti pronaći prikaz činjenica na kojima se temelje pitanja kao i vezu koja postoji osobito između tih činjenica i tih pitanja. Zbog toga potrebne elemente koji omogućuju provjeru postojanja određenog prekograničnog interesa treba utvrditi nacionalni sud prije pokretanja postupka pred Sudom (vidjeti, u tom smislu, presudu od 17. prosinca 2015., UNIS i Beaudout Père et Fils, C-25/14 i C-26/14, EU:C:2015:821, t. 28.).

69 U tim okolnostima, prvo prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-67/15 nije dopušteno.

70 Što se predmeta C-458/14 tiče, nadalje, treba zaključiti da zakonodavstvo poput predmetnog u glavnom postupku, uzimajući u obzir odgodu koju ono uvodi, usporava dodjelu koncesija transparentnim postupkom nadmetanja, tako da treba smatrati da takvo zakonodavstvo uvodi različito postupanje na štetu poduzetnika koji se nalaze u drugoj državi članici, a mogli bi biti zainteresirani za te koncesije, koje je načelno zabranjeno člankom 49. UFEU-a.

71 Konačno, budući da talijanska vlada ističe da je cilj produljenja koja provodi nacionalno zakonodavstvo omogućiti koncesionarima da povrate svoja ulaganja, treba navesti da takva razlika u postupanju može bit opravdana važnim razlozima u općem interesu, osobito, potrebom poštovanja načela pravne sigurnosti (vidjeti, u tom smislu, presude od 17. srpnja 2008., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, t. 64., i od 14. studenoga 2013., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, t. 38.).

72 Tako je presuđeno da načelo pravne sigurnosti, kada se radi o koncesiji dodijeljenoj 1984., dok još nije bilo ustanovljeno da ugovori koji imaju određeni prekogranični interes mogu podlijegati obvezi transparentnosti, nalaže da za prestanak takve koncesije može biti potrebno predvidjeti prijelazno razdoblje koje bi omogućilo ugovornim strankama da svoje ugovorne odnose razvrgnu u prihvatljivim uvjetima, osobito s ekonomskog gledišta (vidjeti, u tom smislu, presude od 17. srpnja 2008., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, t. 70. i 71., i od 14. studenoga 2013., Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, t. 40.).

73 Međutim, predmetne koncesije u glavnom postupku bile su dodijeljene kada je već bilo ustanovljeno da ugovori koji imaju određeni prekogranični interes moraju podlijegati obvezi transparentnosti, tako da se na načelo pravne sigurnosti ne može pozivati kako bi se opravdala razlika u postupanju koja je zabranjena člankom 49. UFEU-a.

74 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog u glavnom postupku, koje dopušta automatsko produljenje koncesija koje još nisu istekle na općem ili javnom dobru i koje su namijenjene obavljanju turističko-rekreativne djelatnosti, ako te koncesije predstavljaju određeni prekogranični interes.

Troškovi

75 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 12. stavke 1. i 2. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera, poput one u glavnom postupku, koja predviđa automatsko produljenje ovlaštenja koja još nisu istekla na pomorskom dobru i javnom dobru jezera koja su namijenjena obavljanju turističko-rekreativne djelatnosti, bez ikakvog postupka odabira potencijalnih kandidata.**

2. **Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog u glavnom postupku, koje dopušta automatsko produljenje koncesija koje još nisu istekle na javnom dobru i koje su namijenjene obavljanju turističko-rekreativne djelatnosti, ako te koncesije predstavljaju određeni prekogranični interes.**

Potpisi