ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

14 juli 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Overheidsopdrachten en vrijheid van vestiging — Artikel 49 VWEU — Richtlijn 2006/123/EG — Artikel 12 — Concessies voor op of aan zee, meren of rivieren gelegen domeingoederen van economisch belang — Automatische verlenging — Geen aanbestedingsprocedure”

In de gevoegde zaken C-458/14 en C-67/15,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionale bestuursrechter Lombardije, Italië) en de Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionale bestuursrechter Sardinië, Italië) bij beslissingen van 5 maart 2014 respectievelijk 28 januari 2015, ingekomen bij het Hof op 3 oktober 2014 en 12 februari 2015, in de procedures

Promoimpresa Srl (C-458/14)

tegen

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

Regione Lombardia,

en

Mario Melis e.a. (C-67/15)

tegen

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

in tegenwoordigheid van:

Alessandro Piredda e.a.,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), kamerpresident, A. Tizzano, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Vijfde kamer, A. Borg Barthet, E. Levits, en M. Berger, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 december 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— Promoimpresa Srl, vertegenwoordigd door E. Vaglio, R. Righi en E. Nesi, avvocati,

— het Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, vertegenwoordigd door M. Ballerini en C. Cerami, avvocati,

— de Regione Lombardia, vertegenwoordigd door M. Tamborino, avvocato,

— Mario Melis e.a., vertegenwoordigd door B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero en S. Ballero, avvocati,

— de Comune di Loiri Porto San Paolo, vertegenwoordigd door G. Longheu, avvocato,

— de Provincia di Olbia Tempio, vertegenwoordigd door G. Cosseddu en F. Melis, avvocati,

— A. Piredda e.a., vertegenwoordigd door S. Carboni en S. Dessy, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Garofoli, avvocato dello Stato, en L. Serena-Rossi als deskundige,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en T. Müller als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Nasopoulou als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. Langer als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Conte, A. Tokár en E. Montaguti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 februari 2016,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 12 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) en de artikelen 49, 56 en 106 VWEU.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen. Het eerste geding (zaak C-458/14) gaat tussen, enerzijds, Promoimpresa Srl en, anderzijds, het Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (consortium van de gemeenten van de provincie Brescia aan de oevers van het Gardameer en het Idromeer, Italië; hierna: „consortium”) en de Regione Lombardia (regio Lombardije, Italië) over, in de eerste plaats, het besluit van het consortium om de verlenging van een aan Promoimpresa verleende concessie voor de exploitatie van een domeinzone te weigeren

en, in de tweede plaats, het besluit van de Giunta Regionale Lombardia (bestuur van de regio Lombardije) om de domeinconcessies volgens een vergelijkende selectieprocedure te verlenen. Het tweede geding (zaak C-67/15) gaat tussen, enerzijds, Mario Melis e.a. en, anderzijds, de Comune di Loiri Porto San Paolo (gemeente Loiri Porto San Paolo, Italië; hierna: „gemeente") en de Provincia di Olbia Tempio (provincie Olbia Tempio, Italië) over besluiten tot goedkeuring van het plan voor het gebruik van het kustgebied en tot verlening van concessies voor op of aan zee gelegen goederen alsook maatregelen waarmee de gemeentepolitie Melis e.a. heeft gelast bepaalde voorzieningen uit het maritieme domein te verwijderen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 39 van richtlijn 2006/123 luidt:

„Het begrip vergunningstelsel dient onder meer te duiden op de administratieve procedures voor de verlening van vergunningen, licenties, erkenningen of concessies, en ook op de verplichting zich voor de uitoefening van de activiteit in te schrijven als beroepsbeoefenaar, zich te laten opnemen in een register, op een rol of in een databank, officieel benoemd te zijn door een instantie of een beroepskaart aan te vragen. Een vergunning hoeft niet te zijn gebaseerd op een formeel besluit, maar kan ook stilzwijgend worden verleend, doordat bijvoorbeeld niets van de bevoegde instantie wordt vernomen of de betrokkene moet wachten op een bevestiging dat zijn verklaring is ontvangen voordat hij zijn activiteit kan aanvatten of legaal kan verrichten."

4 Overweging 57 van die richtlijn luidt:

„De bepalingen van deze richtlijn over vergunningstelsels hebben betrekking op gevallen waarin voor de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit door marktdeelnemers een besluit van een bevoegde instantie vereist is. Dit betreft noch besluiten van bevoegde instanties over de oprichting van een publieke of private entiteit voor het verrichten van een specifieke dienst, noch het aangaan van overeenkomsten door bevoegde instanties met het oog op het verrichten van een specifieke dienst, waarop de regels inzake overheidsopdrachten van toepassing zijn, aangezien deze richtlijn geen betrekking heeft op regels inzake overheidsopdrachten."

5 Volgens artikel 4, punt 6, van die richtlijn moet onder „vergunningstelsel" worden verstaan „elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit".

6 Artikel 12 van dezelfde richtlijn, dat ziet op situaties waarin met een vergunningstelsel wordt beoogd de uitoefening mogelijk te maken van economische activiteiten waarvoor het gebruik van schaarse natuurlijke hulpbronnen is vereist, luidt:

„1. Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden, maken de lidstaten een selectie uit de gegadigden volgens een selectieprocedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt, met inbegrip van met name een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.

2. In de in lid 1 bedoelde gevallen wordt de vergunning voor een passende beperkte duur verleend en wordt zij niet automatisch verlengd; evenmin wordt enig ander voordeel toegekend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan personen die een bijzondere band met die dienstverrichter hebben.

3. Onverminderd lid 1 en de artikelen 9 en 10 mogen lidstaten bij de vaststelling van regels voor de selectieprocedure rekening houden met overwegingen die betrekking hebben op de volksgezondheid, de doelstellingen van het sociaal beleid, de gezondheid en de veiligheid van werknemers of zelfstandigen, de bescherming van het milieu, het behoud van cultureel erfgoed en andere dwingende redenen van algemeen belang, in overeenstemming met het [Unie]recht."

7 Overweging 15 van richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB 2014, L 94, blz. 1):

„[...] bepaalde overeenkomsten die tot voorwerp hebben het recht van een ondernemer om bepaalde publieke domeinen of rijkdommen te exploiteren, naar publiek- of privaatrecht, zoals grond of elk ander onroerend goed in staatsbezit, met name in de zee-, binnenhaven- of luchthavensector, waarbij de staat of de aanbestedende dienst of de aanbestedende instantie slechts algemene voorwaarden voor het gebruik ervan vaststelt zonder bepaalde werken of diensten aan te besteden, [mogen] niet als concessies in de zin van deze richtlijn worden aangemerkt. Dit geldt doorgaans voor pachtovereenkomsten voor publieke domeinen of grond, die in het algemeen clausules bevatten betreffende de inbezitneming door de pachter, het gebruik van het gepachte, de verplichtingen van pachter en verpachter met betrekking tot het onderhoud van het gepachte, de looptijd van de overeenkomst en de teruggave van het gepachte aan de verpachter, de pachtprijs en de door de pachter te betalen bijkomende kosten."

Italiaans recht

8 Artikel 1, lid 18, van decreto-legge n. 194 (wetsbesluit nr. 194) van 30 december 2009 (hierna: „wetsbesluit nr. 194/2009"), omgezet in wet bij legge n. 25 (wet nr. 25) van 26 februari 2010 (hierna: „wet nr. 25/2010"), bepaalt:

„Onverminderd de regeling inzake de toewijzing van goederen aan regio's en lokale overheden op grond van wet nr. 42 van 5 mei 2009 en de respectieve uitvoeringsbepalingen, worden tijdens de procedure tot herziening van het regelgevingskader voor de verlening van concessies voor maritieme domeingoederen voor toeristisch-recreatieve doeleinden – welke verlening, wat de criteria en de regels voor de verlening van die concessies betreft, moet gebeuren op basis van een akkoord in het kader van een conferentie tussen de Staat en de regio's in de zin van artikel 8, lid 6, van wet nr. 131 van 5 juni 2003, dat wordt gesloten met inachtneming van de beginselen van mededinging, vrijheid van vestiging, garantie van de uitoefening, ontwikkeling en exploitatie van economische activiteiten en bescherming van investeringen alsook tot afschaffing van de in artikel 37, lid 2, tweede alinea, van het wetboek van scheepsrecht neergelegde regeling van het voorkeursrecht – de op de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsbesluit bestaande concessies die uiterlijk op 31 december 2015 aflopen, tot die datum verlengd, [...]"

9 Die bepaling is bij artikel 34 duodecies van decreto legge n. 179 (wetsbesluit nr. 179) van 18 oktober 2012 (hierna: „wetsbesluit nr. 179/2012"), dat is ingevoerd bij de omzetting door wet nr. 221 van 17 december 2012, als volgt gewijzigd:

„Onverminderd de regeling inzake de toewijzing van goederen aan regio's en lokale overheden op grond van wet nr. 42 van 5 mei 2009 en de respectieve uitvoeringsbepalingen, worden tijdens de procedure tot herziening van het regelgevingskader voor de verlening van concessies voor aan de overheid toebehorende, op of aan zee, meren of rivieren gelegen goederen voor toeristisch-recreatieve

doeleinden, visvangst, aquacultuur, aanverwante productieactiviteiten en sportactiviteiten alsook concessies voor jachthavens, aanlegplaatsen en ankerplaatsen voor de pleziervaart – welke verlening, wat de criteria en de regels voor de verlening van die concessies betreft, moet gebeuren op basis van een akkoord in het kader van een conferentie tussen de Staat en de regio's in de zin van artikel 8, lid 6, van wet nr. 131 van 5 juni 2003, dat wordt gesloten met inachtneming van de beginselen van mededinging, vrijheid van vestiging, garantie van de uitoefening, ontwikkeling en exploitatie van economische activiteiten en bescherming van investeringen alsook tot afschaffing van de in artikel 37, lid 2, tweede alinea, van het wetboek van scheepsrecht neergelegde regeling van het voorkeursrecht – de op de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsbesluit bestaande concessies die uiterlijk op 31 december 2015 aflopen, tot en met 31 december 2020 verlengd, [...]"

10 Artikel 16 van wetsbesluit nr. 59 van 26 maart 2010 tot omzetting van richtlijn 2006/123 luidt:

„1. Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor het verrichten van een bepaalde dienst beperkt is om redenen die verband houden met de schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden, maken de bevoegde instanties een selectie uit de gegadigden volgens een selectieprocedure, waarbij zij ervoor zorgen dat de door hen in acht te nemen criteria en modaliteiten die de onpartijdigheid van de procedure moeten waarborgen, vooraf en in de in hun nationale recht bepaalde vorm worden vastgesteld en bekendgemaakt.

2. Bij de vaststelling van regels voor de selectieprocedure mogen de bevoegde instanties zich laten leiden door overwegingen die betrekking hebben op de volksgezondheid, de doelstellingen van het sociaal beleid, de gezondheid en de veiligheid van werknemers of zelfstandigen, de bescherming van het milieu, het behoud van cultureel erfgoed en andere dwingende redenen van algemeen belang, mits die in overeenstemming zijn met het [Unie]recht.

3. Uit elk besluit tot afgifte van een vergunning moet blijken dat de in lid 1 bedoelde criteria en modaliteiten daadwerkelijk zijn nageleefd.

4. In gevallen als bedoeld in lid 1 wordt de vergunning verleend voor een beperkte duur en wordt zij niet automatisch verlengd; evenmin wordt enig ander voordeel toegekend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan andere personen, ook al zou dat gerechtvaardigd zijn gelet op de bijzondere banden die zij met die dienstverrichter hebben."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-458/14

11 Bij besluiten van 16 juni en 17 augustus 2006 heeft het consortium Promoimpresa een concessie verleend voor de exploitatie van een kiosk, een veranda, baden, een kade en een ponton in een domeinzone die deel uitmaakt van het domein van het Gardameer.

12 Artikel 3 van de concessieovereenkomst voorzag in de beëindiging van rechtswege van de concessie op 31 december 2010, zonder dat daarvoor een ingebrekestelling noodzakelijk was en zonder dat de concessiehouder zich op gewoonten en gebruiken kon beroepen om in aanmerking te blijven komen voor de concessie.

13 Daarnaast heeft de Europese Commissie zich in een op 2 februari 2009 aan de Italiaanse Republiek betekende aanmaningsbrief op het standpunt gesteld dat artikel 37 van het Italiaanse wetboek van scheepsrecht in strijd was met artikel 49 VWEU, doordat het voorzag in een voorkeursrecht voor de vertrekkende concessiehouder in de procedure voor de verlening van concessies in het maritieme publieke domein. De Italiaanse wetgever heeft maatregelen genomen om dat voorkeursrecht af te

schaffen. Later, bij de omzetting van wetsbesluit nr. 194/2009 in wet nr. 25/2010, heeft de Italiaanse wetgever een verwijzing naar een andere wetgevende tekst opgenomen en dientengevolge de automatische verlenging van concessies met telkens zes jaar mogelijk gemaakt. In een aanvullende aanmaningsbrief van 5 mei 2010 heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat die verwijzing de afschaffing van het voorkeursrecht tot een dode letter maakte en voorts in strijd was met artikel 12 van richtlijn 2006/123 en artikel 49 VWEU. Aangezien de Italiaanse wetgever had besloten de bepaling in te trekken die deze verwijzing toestond, was de Commissie van mening de niet-nakomingsprocedure te kunnen beëindigen op 27 februari 2012.

14 Op 14 april 2010 heeft Promoimpresa verzocht om verlenging van de aan haar verleende concessie, hetgeen door het consortium is geweigerd bij besluit van 6 mei 2011. Die weigering was gebaseerd op het feit dat de nieuwe concessie alleen na een openbare aanbestedingsprocedure kon worden toegewezen, en niet op basis van een eenvoudig verzoek tot verlenging, en voorts op het feit dat de duur van de afgelopen concessie was beperkt tot vijf jaar en iedere vorm van automatische verlenging was uitgesloten.

15 Promoimpresa heeft dat besluit van het consortium voor de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia aangevochten, met name op grond dat het in strijd was met artikel 1, lid 18, van – het in wet nr. 25/2010 omgezette – wetsbesluit nr. 194/2009, dat voorzag in uitstel van de vervaldatum van concessies.

16 De verwijzende rechter benadrukt dat de rechtsbetrekking tussen Promoimpresa en het consortium de kenmerken vertoont van een „concessie” in de zin van het Unierecht, aangezien Promoimpresa het recht heeft gebruik te maken van een tot het publieke domein behorend goed tegen betaling van een periodieke vergoeding aan de overheid waaraan dat goed toebehoort en het risico van de exploitatie van dat goed door Promoimpresa wordt gedragen.

17 Die rechter is van oordeel dat de Italiaanse wettelijke regeling, doordat zij voorziet in de herhaalde verlenging van die domeinconcessies, de vrijheid van vestiging op ongerechtvaardigde wijze beperkt, in het bijzonder door de toegang tot aflopende concessies voor elke andere concurrent nagenoeg onmogelijk te maken.

18 Daarom heeft de Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staan de in de artikelen 49, 56 en 106 VWEU neergelegde beginselen van vrijheid van vestiging, non-discriminatie en bescherming van de mededinging en het in deze beginselen besloten liggende redelijkheidsbeginsel in de weg aan een nationale regeling die via achtereenvolgende wetgevende maatregelen de termijn waarop concessies voor aan de overheid toebehorende, op of aan zee, meren of rivieren gelegen goederen van economisch belang aflopen, herhaaldelijk en met ten minste elf jaar verlengt, waardoor het recht van exploitatie voor economische doeleinden van het goed exclusief in handen blijft van dezelfde concessiehouder, hoewel de geldigheidsduur van de hem verleende concessie is verstreken, zodat geïnteresseerde marktdeelnemers elke mogelijkheid wordt ontnomen om het goed toegewezen te krijgen aan het einde van een openbare aanbestedingsprocedure?”

Zaak C-67/15

19 Melis e.a. zijn merendeels beheerders van toeristische en recreatieve activiteiten in de strandzone van de gemeente, op grond van in 2004 voor een periode van zes jaar verleende concessies voor goederen van het maritieme publieke domein, die vervolgens met een jaar zijn verlengd.

20 In 2012 hebben Melis e.a. de gemeente om een formeel besluit tot verlenging verzocht. Dit verzoek is onbeantwoord gebleven. Melis e.a. hebben uit dat stilzwijgen afgeleid dat zij wettelijk vanaf mei 2012 hun activiteiten konden voortzetten, op grond van artikel 1, lid 18, van wetsbesluit nr. 194/2009, dat voorzag in de automatische verlenging van concessies in het maritieme publieke domein voor toeristische en recreatieve activiteiten.

21 Na goedkeuring van het plan voor het gebruik van het kustgebied heeft de gemeente op 11 mei 2012 een aankondiging gepubliceerd voor de verlening van zeven nieuwe concessies voor goederen van het maritieme publieke domein, waarvan enkele zich in zones bevonden waarvoor aan Melis e.a. reeds concessies waren verleend.

22 Op 5 juni 2012 hebben Melis e.a. de Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna verzocht die besluiten van de gemeente nietig te verklaren. Vervolgens hebben zij aanvullende middelen aangevoerd, waarvan op 11 juni 2012 kennisgeving is gedaan, en aldus hun grieven uitgebreid tot het besluit waarbij de gemeente de concessies heeft verleend die het voorwerp uitmaken van de aankondiging van 11 mei 2012. Voorts hebben Melis e.a. de maatregelen bestreden waarmee de gemeentepolitie van de gemeente hun had gelast hun voorzieningen uit het maritieme publieke domein te verwijderen.

23 De verwijzende rechter benadrukt dat de verhouding tussen Melis e.a. en de gemeente de kenmerken vertoont van een concessie in de zin van het Unierecht, aangezien het gaat om het verrichten van een dienst en het beheersrisico door de concessiehouders wordt gedragen.

24 Bovendien is hij van oordeel dat de in de nationale wettelijke regeling voorziene automatische verlenging in de weg staat aan de toepassing van het Unierecht, met name artikel 12 van richtlijn 2006/123 en de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging.

25 Daarom heeft de Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Staan de in de artikelen 49, 56 en 106 VWEU neergelegde beginselen van vrijheid van vestiging, non-discriminatie en bescherming van de mededinging in de weg aan een nationale regeling die via achtereenvolgende wetgevende maatregelen de termijn waarop concessies voor aan de overheid toebehorende, op of aan zee gelegen goederen van economisch belang aflopen, herhaaldelijk verlengt?

2) Staat artikel 12 van richtlijn 2006/123 in de weg aan een nationale bepaling als artikel 1, lid 18, van wetsbesluit nr. 194/2009, omgezet in wet bij wet nr. 25/2010, zoals gewijzigd en aangevuld, op grond waarvan lopende concessies in aan de overheid toebehorend maritiem gebied voor het verrichten van toeristische en recreatieve activiteiten automatisch worden verlengd tot en met 31 december 2015 of zelfs tot en met 31 december 2020 overeenkomstig artikel 34 duodecies van wetsbesluit nr. 179/2012, dat is ingevoegd bij artikel 1, lid 1, van wet nr. 221 van 17 december 2012?”

26 Bij beschikking van 27 oktober 2015 zijn de zaken gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

27 In de eerste plaats voert de Italiaanse regering aan dat artikel 1, lid 18, van wetsbesluit nr. 194/2009, waarop zaak C-458/14 betrekking heeft, ten tijde van de feiten van het hoofdgeding uitsluitend op maritieme domeinconcessies zag. Die bepaling is op aan meren of rivieren gelegen concessies toegepast nadat de voor de verwijzende rechter bestreden handelingen zijn vastgesteld, zodat die bepaling noch ratione temporis noch ratione materiae op de in die zaak aan de orde zijnde concessie van toepassing is.

28 Op vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken, rust een vermoeden van relevantie (arrest van 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Inzonderheid staat het in het kader van het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van rechterlijke samenwerking niet aan het Hof om de door de nationale rechter gegeven uitlegging van het nationale recht te verifiëren of ter discussie te stellen, aangezien deze uitlegging tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter behoort. Wanneer het Hof uitspraak moet doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, dient het zich derhalve te houden aan de uitlegging die deze rechter van het nationale recht heeft gegeven (arrest van 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Het Hof kan overigens slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 In casu volgt uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-458/14 dat Promoimpresa zich ter ondersteuning van haar beroep bij de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia heeft beroepen op artikel 1, lid 18, van wetsbesluit nr. 194/2009, zoals gewijzigd bij wet nr. 25/2010, op grond dat die bepaling weliswaar voor maritieme domeinconcessies was vastgesteld, maar ook op aan meren gelegen domeinconcessies moest worden toegepast.

32 De verwijzende rechter in die zaak heeft die uitlegging impliciet aanvaard, voor zover hij heeft geoordeeld dat de beslechting van het hoofdgeding afhing van het antwoord op de vraag of diezelfde nationale bepaling buiten toepassing moest worden gelaten op grond dat zij in strijd is met het Unierecht.

33 In de tweede plaats merkt de Commissie op dat ten tijde van de feiten van elk hoofdgeding de aan de verzoekende partijen in die zaken verleende concessies ratione temporis niet onder artikel 34 duodecies van wetsbesluit nr. 179/2012 vielen. Die bepaling – waarbij concessies voor domeingoederen waarvan de vervaldatum aanvankelijk op 31 augustus 2015 was vastgesteld, tot en met 31 december 2020 worden verlengd – is immers na de in de hoofdgedingen bestreden besluiten vastgesteld. Die instelling leidt hieruit af dat de prejudiciële vragen slechts ontvankelijk zijn voor zover zij betrekking hebben op een verlenging van de concessies tot en met 31 december 2015.

34 Zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, hebben de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter in het algemeen betrekking op een nationale regeling die voorziet in een automatisch en herhaald uitstel van de vervaldatum van concessies voor maritieme en aan

meren gelegen domeingoederen. Derhalve valt de vraag of de in de hoofdgedingen toepasselijke nationale bepalingen de bepalingen zijn die deze vervaldatum uitstellen tot 31 december 2015 of tot 31 december 2020, niet alleen onder de bevoegdheid van de nationale rechter, maar doet zij ook in geen geval afbreuk aan de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.

35 Gelet op het voorgaande moeten de verzoeken om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden verklaard.

Tweede vraag in zaak C-67/15

36 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12 van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als in het hoofdgeding, op grond waarvan lopende concessies in het maritieme en aan meren gelegen domein voor het verrichten van toeristische en recreatieve activiteiten automatisch kunnen worden verlengd.

Voorwaarden voor de toepassing van artikel 12 van richtlijn 2006/123

37 Artikel 12 van richtlijn 2006/123 is opgenomen in afdeling 1 van hoofdstuk III van die richtlijn, betreffende vergunningen, en ziet op het specifieke geval waarin het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden. In diezelfde afdeling regelt artikel 9 van die richtlijn de mogelijkheid voor de lidstaten om de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk te stellen van een vergunningstelsel. Artikel 10 van dezelfde richtlijn ziet op de voorwaarden voor de verlening van die vergunningen en artikel 11 van die richtlijn ziet op de vergunningsduur.

38 In artikel 4, punt 6, van die richtlijn wordt een vergunningstelsel gedefinieerd als elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.

39 Bovendien staat in overweging 39 van die richtlijn te lezen dat het begrip vergunningstelsel onder meer dient te duiden op de administratieve procedures voor de verlening van concessies.

40 De hoofdgedingen hebben betrekking op door de overheidsinstanties verleende concessies in het maritieme en aan meren gelegen domein voor de exploitatie van een domeinzone voor toeristisch-recreatieve doeleinden.

41 Die concessies kunnen derhalve als „vergunningen” in de zin van richtlijn 2006/123 worden aangemerkt, aangezien zij formele beslissingen vormen – ongeacht hoe zij in het nationale recht worden gekwalificeerd – die dienstverrichters van de nationale autoriteiten moeten verkrijgen om hun economische activiteit te kunnen uitoefenen.

42 De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde concessies hebben betrekking op natuurlijke hulpbronnen in de zin van artikel 12 van richtlijn 2006/123, aangezien de betrokken domeinzones hetzij aan de oevers van het Gardameer hetzij aan de Italiaanse kust zijn gelegen.

43 Wat meer specifiek de vraag betreft of het aantal vergunningen voor die concessies noodzakelijkerwijs beperkt is door schaarste van de natuurlijke hulpbronnen, staat het aan de nationale rechter om na te gaan of aan die voorwaarde is voldaan. In dit verband moet het feit dat de in de hoofdgedingen aan de

orde zijnde concessies niet op nationaal maar op gemeentelijk niveau zijn verleend, met name in aanmerking worden genomen om te bepalen of de voornoemde zones die economisch kunnen worden geëxploiteerd, beperkt zijn in aantal.

44 Voor zover de verwijzende rechters van oordeel zijn dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde concessies concessies voor diensten kunnen vormen, moet voorts worden benadrukt dat volgens overweging 57 van richtlijn 2006/123 de bepalingen van die richtlijn over vergunningstelsels niet zien op het aangaan van overeenkomsten door bevoegde instanties met het oog op het verrichten van een specifieke dienst, waarop de regels inzake overheidsopdrachten van toepassing zijn.

45 Bijgevolg kunnen de bepalingen van richtlijn 2006/123 over vergunningstelsels niet van toepassing zijn op concessies voor openbare diensten die met name onder richtlijn 2014/23 kunnen vallen.

46 Voor een concessie voor diensten is met name kenmerkend dat een recht om een bepaalde dienst te exploiteren door een aanbestedende dienst wordt overgedragen aan een concessiehouder, die in het kader van de gesloten overeenkomst over een bepaalde economische vrijheid beschikt om te bepalen hoe hij dit recht exploiteert en parallel sterk blootstaat aan de risico's van deze exploitatie (zie in die zin arrest van 11 juni 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, punt 71).

47 Zoals de Commissie benadrukt, betreffen de concessies in de hoofdgedingen niet een door de aanbestedende instantie bepaalde dienst, maar wel een vergunning voor de uitoefening van een economische activiteit in een domeinzone. Bijgevolg vallen de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde concessies niet onder de categorie concessies voor diensten (zie naar analogie arrest van 14 november 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punten 26-28).

48 Die uitlegging wordt bovendien bevestigd door overweging 15 van richtlijn 2014/23. In die overweging staat immers te lezen dat bepaalde overeenkomsten die tot voorwerp hebben het recht van een ondernemer om bepaalde publieke domeinen of rijkdommen te exploiteren, naar publiek- of privaatrecht, zoals grond, waarbij de staat slechts algemene voorwaarden voor het gebruik ervan vaststelt zonder bepaalde werken of diensten aan te besteden, niet als „concessies voor diensten" in de zin van die richtlijn mogen worden aangemerkt.

Toepassing van artikel 12 van richtlijn 2006/123

49 Indien de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde concessies binnen de werkingssfeer van artikel 12 van richtlijn 2006/123 vallen – hetgeen blijkens punt 43 van het onderhavige arrest door de verwijzende rechter moet worden nagegaan – moet worden opgemerkt dat volgens lid 1 van die bepaling vergunningen, wanneer het aantal ervan is beperkt door schaarste van de natuurlijke hulpbronnen, moeten worden verleend op basis van een selectie uit de gegadigden volgens een procedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt, met inbegrip van met name een toereikende bekendmaking.

50 Zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie benadrukt, komt een nationale wettelijke regeling als in het hoofdgeding, doordat zij voorziet in een uitstel ex lege van de vervaldatum van de vergunningen, neer op een automatische verlenging van die vergunningen, hetgeen is uitgesloten door de bewoordingen zelf van artikel 12, lid 2, van richtlijn 2006/123.

51 Bovendien staat de automatische verlenging van vergunningen inzake de economische exploitatie van het maritieme en aan meren gelegen domein niet toe om een selectieprocedure als beschreven in punt 49 van het onderhavige arrest te organiseren.

52 Verzoekende partijen in de hoofdgedingen en de Italiaanse regering voeren echter aan dat de automatische verlenging van de vergunningen noodzakelijk is ter bescherming van het gewettigd vertrouwen van de houders van die vergunningen, aangezien zij de afschrijving van de door die vergunninghouders gedane investeringen mogelijk maakt.

53 In dit verband zij vastgesteld dat artikel 12, lid 3, van richtlijn 2006/123 uitdrukkelijk bepaalt dat lidstaten bij de vaststelling van regels voor de selectieprocedure rekening mogen houden met overwegingen die betrekking hebben op dwingende redenen van algemeen belang.

54 Dergelijke overwegingen kunnen echter alleen in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van regels voor de procedure voor de selectie van gegadigden en onverminderd het bepaalde in met name artikel 12, lid 1, van die richtlijn.

55 Derhalve kan artikel 12, lid 3, van die richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat aan de hand van die bepaling een automatische verlenging van vergunningen kan worden gerechtvaardigd, ook al is bij de aanvankelijke verlening van die vergunningen geen selectieprocedure als bedoeld in lid 1 van dat artikel georganiseerd.

56 Zoals de advocaat-generaal in de punten 92 en 93 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vereist een aan het vertrouwensbeginsel ontleende rechtvaardiging bovendien een beoordeling per geval, om aan te tonen dat de vergunninghouder rechtmatig op de verlenging van zijn vergunning mocht rekenen en de bijbehorende investeringen heeft verricht. Een dergelijke rechtvaardiging kan derhalve niet rechtsgeldig worden aangevoerd ter onderbouwing van een door de nationale wetgever vastgestelde automatische verlenging die ongedifferentieerd wordt toegepast op alle betrokken vergunningen.

57 Uit het voorgaande volgt dat artikel 12, leden 1 en 2, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale maatregel als in de hoofdgedingen, die voorziet in de automatische verlenging van lopende vergunningen in het maritieme en aan meren gelegen domein voor het verrichten van toeristische en recreatieve activiteiten, wanneer niet is voorzien in enige procedure om uit de gegadigden een selectie te maken.

Vraag in zaak C-458/14 en eerste vraag in zaak C-67/15

58 Met hun vragen, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of de artikelen 49, 56 en 106 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als in de hoofdgedingen, op grond waarvan lopende concessies in het publieke domein voor het verrichten van toeristische en recreatieve activiteiten automatisch kunnen worden verlengd.

59 Vooraf moet worden benadrukt dat een nationale regeling in een materie die op het niveau van de Unie volledig is geharmoniseerd, niet aan de bepalingen van het primaire recht maar aan die van deze harmonisatiemaatregel moet worden getoetst (arrest van 30 april 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Zoals de advocaat-generaal in de punten 41 tot en met 43 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bevatten de artikelen 9 tot en met 13 van richtlijn 2006/123 een reeks bepalingen die door de lidstaat in acht moeten worden genomen wanneer de dienstenactiviteit vergunningsplichtig is.

61 In navolging van wat reeds is geoordeeld aangaande artikel 14 van die richtlijn, waarin een lijst is opgenomen van eisen die „verboden” zijn in het kader van de uitoefening van de vrijheid van vestiging, moeten de artikelen 9 tot en met 13 van diezelfde richtlijn worden geacht een uitputtende

harmonisatie tot stand te brengen met betrekking tot de binnen hun werkingssfeer vallende diensten (zie naar analogie arrest van 16 juni 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, punten 37 en 38).

62 De prejudiciële vragen, voor zover zij de uitlegging van het primaire recht betreffen, rijzen dientengevolge slechts indien artikel 12 van richtlijn 2006/123 niet van toepassing is op de hoofdgedingen, hetgeen blijkens punt 43 van het onderhavige arrest door de verwijzende rechters moet worden nagegaan. Het is derhalve onder dat voorbehoud dat het Hof de prejudiciële vragen beantwoordt.

63 Voorts moet worden benadrukt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde concessies betrekking hebben op een recht van vestiging in de domeinzone met het oog op een economische exploitatie voor toeristisch-recreatieve doeleinden, zodat de situaties waarop de hoofdgedingen betrekking hebben, naar hun aard zelf onder artikel 49 VWEU vallen.

64 In dit verband is geoordeeld dat de overheidsinstanties die een concessie willen verlenen die niet binnen de werkingssfeer valt van de richtlijnen die op de verschillende categorieën overheidsopdrachten betrekking hebben, de fundamentele regels van het VWEU in het algemeen en het non-discriminatiebeginsel in het bijzonder in acht moeten nemen (zie in die zin arrest van 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Meer in het bijzonder wanneer een dergelijke concessie een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft, levert de verlening ervan aan een in de lidstaat van de aanbestedende dienst gevestigde onderneming, zonder dat er sprake is van enige transparantie, een ongelijke behandeling op ten nadele van de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die in deze concessie geïnteresseerd kunnen zijn. Een dergelijke ongelijke behandeling is in beginsel verboden door artikel 49 VWEU (zie naar analogie arresten van 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punten 59 en 60, en 14 november 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punt 37).

66 Aangaande allereerst het bestaan van een duidelijk grensoverschrijdend belang, zij eraan herinnerd dat dit moet worden vastgesteld aan de hand van alle relevante criteria, zoals het economische belang van de opdracht, de plaats waar de opdracht wordt uitgevoerd en de technische aspecten ervan, waarbij dient te worden gelet op de specifieke kenmerken van de betreffende opdracht (zie in die zin arresten van 14 november 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 17 december 2015, UNIS en Beaudout Père et Fils, C-25/14 en C-26/14, EU:C:2015:821, punt 30).

67 Zo kan het Hof in zaak C-458/14 op grond van de door de verwijzende rechter gegeven aanwijzingen vaststellen dat de in die zaak aan de orde zijnde concessie een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft, gelet op met name de geografische ligging van het goed en de economische waarde van die concessie.

68 In zaak C-67/15 daarentegen heeft de verwijzende rechter niet de noodzakelijke gegevens vermeld op basis waarvan het Hof zou kunnen vaststellen dat er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. Zoals volgt uit artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, moet een verzoek om een prejudiciële beslissing ten behoeve van het Hof een uiteenzetting bevatten van de feitelijke gegevens waarop de vragen berusten en van het verband tussen met name die gegevens en die vragen. De vaststelling van de noodzakelijke gegevens op basis waarvan kan worden nagegaan of er een duidelijk grensoverschrijdend belang bestaat, dient dus door de verwijzende rechter te gebeuren voordat een zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt (zie in die zin arrest van 17 december 2015, UNIS en Beaudout Père et Fils, C-25/14 en C-26/14, EU:C:2015:821, punt 28).

69 Bijgevolg is de eerste prejudiciële vraag in zaak C-67/15 niet-ontvankelijk.

70 Aangaande zaak C-458/14 moet vervolgens worden vastgesteld dat door een wettelijke regeling als in het hoofdgeding, gelet op het uitstel dat zij invoert, de verlening van de concessies volgens een transparante aanbestedingsprocedure wordt vertraagd, zodat een dergelijke wettelijke regeling moet worden geacht een ongelijke behandeling in te voeren ten nadele van in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die in deze concessies geïnteresseerd kunnen zijn. Een dergelijke ongelijke behandeling is in beginsel verboden door artikel 49 VWEU.

71 Voor zover de Italiaanse regering aanvoert dat de in de nationale wettelijke regeling voorziene verlengingen tot doel hebben de concessiehouders in staat te stellen hun investeringen af te schrijven, moet ten slotte worden benadrukt dat een dergelijke ongelijke behandeling kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, met name door de noodzaak het rechtszekerheidsbeginsel in acht te nemen (zie in die zin arresten van 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punt 64, en 14 november 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punt 38).

72 Zo is aangaande een concessie die in 1984 was verleend, toen nog niet was vastgesteld dat overeenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang aan een transparantieverplichting zouden kunnen worden onderworpen, geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat aan de beëindiging van een dergelijke concessie een overgangsperiode wordt verbonden, zodat de medecontractanten hun contractuele betrekkingen in aanvaardbare omstandigheden kunnen afwikkelen, met name in economisch opzicht (zie in die zin arresten van 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punten 70 en 71, en 14 november 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punt 40).

73 De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde concessies zijn echter verleend toen reeds was vastgesteld dat overeenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang aan een transparantieverplichting moesten worden onderworpen, zodat het rechtszekerheidsbeginsel niet kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een door artikel 49 VWEU verboden ongelijke behandeling.

74 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als aan de orde in de hoofdgedingen, op grond waarvan lopende concessies in het publieke domein voor het verrichten van toeristische en recreatieve activiteiten automatisch kunnen worden verlengd, voor zover die concessies een duidelijk grensoverschrijdend belang hebben.

Kosten

75 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 12, leden 1 en 2, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale maatregel als in de hoofdgedingen, die voorziet in de automatische verlenging van lopende vergunningen in het maritieme en aan meren gelegen domein voor het verrichten van toeristische en recreatieve activiteiten, wanneer niet is voorzien in enige procedure om uit de gegadigden een selectie te maken.

2) Artikel 49 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als in de hoofdgedingen, op grond waarvan lopende concessies in het publieke domein voor het verrichten van toeristische en recreatieve activiteiten automatisch kunnen worden verlengd, voor zover die concessies een duidelijk grensoverschrijdend belang hebben.

ondertekeningen