HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

14 iulie 2016*

„Trimitere preliminară — Contracte de achiziții publice și libertatea de stabilire — Articolul 49 TFUE — Directiva 2006/123/CE — Articolul 12 — Concesiuni ale unor bunuri aparținând domeniului maritim, lacustru și fluvial care au interes economic — Prelungire automată — Lipsa unei proceduri de cerere de ofertă”

În cauzele conexate C-458/14 și C-67/15,

având ca obiect cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, Italia) și de Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional din Sardinia, Italia), prin deciziile din 5 martie 2014 și, respectiv, din 28 ianuarie 2015, primite de Curte la 3 octombrie 2014 și, respectiv, la 12 februarie 2015, în procedurile

Promoimpresa Srl (C-458/14)

împotriva

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

Regione Lombardia,

și

Mario Melis și alții (C-67/15)

împotriva

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

cu participarea:

Alessandro Piredda și alții,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul J. L. da Cruz Vilaça (raportor), președinte de cameră, domnul A. Tizzano, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a cincea, domnii A. Borg Barthet și E. Levits și doamna M. Berger, judecători,

* Limba de procedură: italiana.

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 3 decembrie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Promoimpresa Srl, de E. Vaglio, de R. Righi și de E. Nesi, avvocati;

— pentru Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, de M. Ballerini și de C. Cerami, avvocati;

— pentru Regione Lombardia, de M. Tamborino, avvocato;

— pentru Mario Melis și alții, de B. Ballero, de A. Capacchione, de F. Ballero și de S. Ballero, avvocati;

— pentru Comune di Loiri Porto San Paolo, de G. Longheu, avvocato;

— pentru Provincia di Olbia Tempio, de G. Cosseddu și de F. Melis, avvocati;

— pentru Alessandro Piredda și alții, de S. Carboni și de S. Dessy, avvocati;

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Garofoli, avvocato dello Stato și de L. Serena-Rossi, în calitate de expert;

— pentru guvernul ceh, de M. Smolek, de J. Vláčil și de T. Müller, în calitate de agenți;

— pentru guvernul elen, de K. Nasopoulou, în calitate de agent;

— pentru guvernul olandez, de J. Langer, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de G. Conte și de A. Tokár, precum și de E. Montaguti, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 25 februarie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 12 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50), precum și a articolelor 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE.

2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul a două litigii. Primul litigiu (cauza C-458/14) este între Promoimpresa Srl, pe de o parte, și Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (Consorțiul localităților din Provincia Brescia situate pe coasta Lacului Garda și a Lacului Idro, Italia, denumit în continuare „consorțiul”) și Regione Lombardia (Regiunea Lombardia, Italia), pe de altă parte, în legătură, în primul rând, cu decizia consorțiului de a refuza Promoimpresa reînnoirea unei concesiuni de care beneficia în vederea exploatării unui teren din domeniul public și, în al doilea rând, cu decizia Giunta Regionale Lombardia (Consiliul Regiunii Lombardia) de a supune

atribuirea concesiunilor domeniului public unei proceduri de selecție comparativă. Al doilea litigiu (cauza C-67/15) este între domnul Mario Melis și alții, pe de o parte, și Comune di Loiri Porto San Paolo (municipalitatea din Loiri Porto San Paolo, Italia, denumită în continuare „municipalitatea”) și Provincia di Olbia Tempio (Provincia Olbia Tempio, Italia), pe de altă parte, în legătură cu unele decizii referitoare la aprobarea planului de utilizare a litoralului și la atribuirea de concesiuni de bunuri ale domeniului maritim, precum și cu unele măsuri prin care poliția municipală l-a obligat pe domnul Melis și alții să retragă anumite echipamente de pe domeniul maritim.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentul (39) al Directivei 2006/123 are următorul cuprins:

„Conceptul de «regim de autorizare» ar trebui să cuprindă, printre altele, procedurile administrative pentru acordarea autorizațiilor, licențelor, aprobărilor sau concesiunilor și, de asemenea, obligația, pentru a putea exercita activitatea, de a fi înscris ca membru al unei profesii sau într-un registru, într-un rol sau o bază de date, de a fi numit în mod oficial pe lângă un organism sau de a obține un certificat profesional care atestă apartenența la o profesie. Autorizația poate fi acordată nu numai printr-o decizie formală, ci și printr-o decizie implicită, rezultând, de exemplu, din lipsa unui răspuns al autorității competente sau din faptul că persoana interesată trebuie să aștepte confirmarea primirii unei declarații pentru a începe activitatea în cauză sau pentru ca aceasta din urmă să fie legală.”

4 Potrivit considerentului (57) al acestei directive:

„Dispozițiile prezentei directive referitoare la regimurile de autorizare ar trebui să se aplice în cazurile în care accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de către operatori necesită o decizie din partea unei autorități competente. Aceasta nu privește deciziile autorităților competente de a crea o entitate publică sau privată pentru prestarea unui anumit serviciu și nici încheierea de contracte de către autoritățile competente pentru prestarea unui anumit serviciu reglementat de normele privind achizițiile publice, având în vedere că prezenta directivă nu are ca obiect normele privind achizițiile publice.”

5 Potrivit articolului 4 punctul 6 din directiva menționată „«regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia”.

6 Articolul 12 din aceeași directivă, care privește situații în care un regim de autorizare urmărește să permită desfășurarea de activități economice care impun utilizarea de resurse naturale rare, prevede:

„(1) În cazul în care numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității tehnice reduse, statele membre aplică o procedură de selecție potențialilor candidați care oferă garanții depline în ceea ce privește imparțialitatea și transparența, incluzând, în special, o publicitate adecvată a deschiderii, desfășurării și încheierii procedurii.

(2) În cazurile menționate la alineatul (1), autorizația se acordă pentru o durată limitată corespunzătoare și nu poate fi reînnoită automat și nici nu poate oferi alte avantaje prestatorului a cărui autorizație a expirat sau oricărei persoane care are o relație deosebită cu prestatorul în cauză.

(3) Sub rezerva alineatului (1) și a articolelor 9 și 10, statele membre pot ține cont, atunci când se stabilesc normele pentru procedura de selecție, de considerente de sănătate publică, de obiective de politică socială, de sănătatea și siguranța angajaților sau a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă, de protecția mediului, de protejarea patrimoniului cultural și de alte motive imperative de interes public, în conformitate cu legislația [Uniunii]."

7 Potrivit considerentului (15) al Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1):

„[…] [A]numite acorduri care au ca obiect dreptul unui operator economic de a exploata anumite domenii sau resurse publice în temeiul dreptului public sau privat, cum sunt terenurile sau bunurile aflate în proprietatea statului, în special în domeniul [porturilor maritime, al] porturilor interioare sau al aeroporturilor, prin care statul sau autoritatea contractantă sau entitatea contractantă stabilește doar condiții generale pentru utilizarea acestora, fără însă să achiziționeze lucrări sau servicii specifice, ar trebui să nu fie considerate concesiuni în sensul prezentei directive. În mod normal, acesta este cazul domeniului public sau al contractelor de leasing de terenuri, care cuprind, în general, termeni referitori la intrarea chiriașului în posesie, utilizarea care urmează a fi atribuită proprietății, obligațiile proprietarului și ale chiriașului cu privire la întreținerea proprietății, durata contractului de leasing și renunțarea la posesie în favoarea proprietarului, chiria și taxele ocazionale care trebuie plătite de chiriaș."

Dreptul italian

8 Articolul 1 alineatul 18 din decreto-legge n. 194 (Decretul-lege nr. 194) din 30 decembrie 2009 (denumit în continuare „decretul-lege nr. 194/2009"), transformat în lege prin legge n. 25 (Legea nr. 25) din 26 februarie 2010 (denumită în continuare „Legea nr. 25/2010"), prevede:

„Fără a aduce atingere reglementării referitoare la atribuirea de bunuri regiunilor și entităților locale în temeiul Legii nr. 42 din 5 mai 2009 și normelor de aplicare corespunzătoare, în cursul procedurii de revizuire a cadrului normativ în domeniul acordării concesiunilor de bunuri din domeniul maritim în scopuri turistico-recreative, care urmează să se realizeze, cu privire la criteriile și la modalitățile de atribuire a unor astfel de concesiuni, în temeiul unei înțelegeri în cadrul Acordului dintre stat și regiuni potrivit articolului 8 alineatul 6 din Legea nr. 131 din 5 iunie 2003, care a fost încheiat în conformitate cu principiile concurenței, libertății de stabilire, garantării exercitării, dezvoltării, valorificării activităților de afaceri și protecției investițiilor, precum și în vederea abandonării regimului dreptului de preferință prevăzut la articolul 37 alineatul 2 al doilea paragraf din Codul navigației, durata concesiunilor existente la data intrării în vigoare a prezentului decret și care expiră cel târziu la 31 decembrie 2015 se prelungește până la 31 decembrie 2020, […]"

9 Această dispoziție a fost modificată prin articolul 34 *duodecies* din decreto legge n. 179 (Decretul-lege nr. 179) din 18 octombrie 2012 (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 179/2012"), introdus cu ocazia transformării prin Legea nr. 221 din 17 decembrie 2012, după cum urmează:

„Fără a aduce atingere reglementării referitoare la atribuirea de bunuri regiunilor și entităților locale în temeiul Legii nr. 42 din 5 mai 2009 și normelor de aplicare corespunzătoare, în cursul procedurii de revizuire a cadrului normativ în domeniul acordării concesiunilor de bunuri din domeniul maritim, lacustru și fluvial în scopuri turistico-recreative, pentru pescuit, acvacultură și activitățile productive conexe și sportive, precum și cele destinate porturilor de agrement, locurilor de acostare și amplasamentelor de ancorare dedicate navigației de agrement, care urmează să se realizeze, cu privire la criteriile și la modalitățile de atribuire a unor astfel de concesiuni, în temeiul unei înțelegeri în cadrul Acordului dintre stat și regiuni potrivit articolului 8 alineatul 6 din Legea nr. 131 din 5 iunie 2003, care a fost încheiat în conformitate cu principiile concurenței, libertății de stabilire, garantării exercitării, dezvoltării, valorificării activităților de afaceri și protecției investițiilor, precum și în vederea

abandonării regimului dreptului de preferință prevăzut la articolul 37 alineatul 2 al doilea paragraf din Codul navigației, durata concesiunilor existente la data intrării în vigoare a prezentului decret și care expiră cel târziu la 31 decembrie 2015 se prelungește până la 31 decembrie 2020, […]”

10 Articolul 16 din Decretul-lege nr. 59 din 26 martie 2010, de transpunere a Directivei 2006/123, prevede:

„1. În cazurile în care numărul de autorizații disponibile pentru o anumită activitate de servicii este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau a capacității tehnice disponibile, autoritățile competente aplică o procedură de selecție dintre potențialii candidați și asigură prestabilirea și publicarea, în formele prevăzute de propriile lor sisteme juridice, a criteriilor și a modalităților menite să asigure imparțialitatea, pe care acestea trebuie să le respecte.

2. La stabilirea normelor pentru procedura de selecție, autoritățile competente pot ține seama de considerații de sănătate publică, de obiective de politică socială, de sănătatea și de siguranța angajaților sau a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă, de protecția mediului, de protejarea patrimoniului cultural și de alte motive imperative de interes public, în conformitate cu legislația [Uniunii].

3. Respectarea efectivă a criteriilor și a modalităților prevăzute la alineatul 1 trebuie să rezulte din deciziile individuale privind eliberarea autorizației.

4. În cazurile menționate la alineatul 1, autorizația se acordă pentru o durată limitată și nu poate fi reînnoită automat și nici nu pot fi acordate avantaje prestatorului a cărui autorizație a expirat recent sau altor persoane, chiar dacă sunt justificate de relații deosebite cu prestatorul în cauză.”

Litigiile principale și întrebările preliminare

Cauza C-458/14

11 Prin deciziile din 16 iunie și din 17 august 2006, consorțiul a atribuit Promoimpresa o concesiune pentru exploatarea unui teren din domeniul public în scopuri de chioșc, terasă, băi, chei și ponton, care face parte din domeniul lacului Garda.

12 Articolul 3 din această concesiune prevedea încetarea de drept a acesteia la 31 decembrie 2010, fără a fi necesar un act de punere în întârziere și fără posibilitatea invocării de către concesionar a unor uzanțe și cutume pentru a continua să beneficieze de concesiune.

13 În paralel, Comisia Europeană a considerat, într-o scrisoare de punere în întârziere notificată Republicii Italiene la 2 februarie 2009, că articolul 37 din Codul navigației italian era contrar articolului 49 TFUE, întrucât prevedea un drept de preferință în favoarea concesionarului a cărui autorizație a expirat recent în cadrul procedurii de atribuire a concesiunilor din domeniul public maritim. Legiuitorul italian a intervenit pentru a elimina acest drept de preferință. Ulterior, cu ocazia transformării Decretului-lege nr. 194/2009 în Legea nr. 25/2010, legiuitorul italian a inserat o trimitere la un alt text legislativ care permite, astfel, reînnoirea automată a concesiunilor din șase în șase ani. Printr-o scrisoare de punere în întârziere suplimentară din 5 mai 2010, Comisia a considerat că această trimitere, pe de o parte, priva de orice efect eliminarea dreptului de preferință și, pe de altă parte, era contrară articolului 12 din Directiva 2006/123, precum și articolului 49 TFUE. Întrucât legiuitorul italian a decis să abroge dispoziția care permite trimiterea menționată, Comisia a considerat că putea să închidă procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor la 27 februarie 2012.

14 La 14 aprilie 2010, Promoimpresa a prezentat o cerere de reînnoire a concesiunii de care beneficia, care a fost respinsă de consorțiu prin decizia din 6 mai 2011. Acest refuz se întemeia pe faptul, pe de o parte, că noua concesiune nu putea fi obținută în temeiul unei simple cereri de reînnoire, ci numai printr-o procedură publică de cerere de ofertă și, pe de altă parte, că concesiunea care expira era limitată la o durată de cinci ani și excludea orice formă de reînnoire automată.

15 Promoimpresa a atacat această decizie a consorțiului în fața Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, Italia), întemeindu-se, în special, pe o încălcare a articolului 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/2009, transformat în Legea nr. 25/2010, această dispoziție prevăzând prelungirea datei de scadență a concesiunilor.

16 Instanța de trimitere precizează că raportul juridic dintre Promoimpresa și consorțiu prezintă caracteristicile unei „concesiuni” în sensul dreptului Uniunii, întrucât Promoimpresa dispune de un drept de a utiliza un bun aparținând domeniului public, în schimbul achitării unei redevențe periodice autorității administrative proprietare a acestui bun, iar riscul exploatării acestuia din urmă rămâne în sarcina Promoimpresa.

17 Instanța menționată consideră că legislația italiană, întrucât prevede prelungirea repetată a duratei acestor concesiuni ale domeniului public, creează o restricție nejustificată privind libertatea de stabilire, în special întrucât face practic imposibil accesul oricărui alt concurent la concesiunile care expiră.

18 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile libertății de stabilire, nediscriminării și protecției concurenței, prevăzute la articolele 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE, precum și principiul caracterului rezonabil cuprins în acestea se opun unei reglementări naționale care, ca urmare a unor intervenții legislative succesive, prevede prelungirea repetată a termenului de încetare a unor concesiuni de bunuri de interes economic aparținând domeniului public maritim, lacustru și fluvial, a căror durată este prelungită prin lege cu cel puțin unsprezece ani, menținând astfel dreptul de exploatare în scopuri economice a bunului în mod exclusiv în favoarea aceluiași concesionar, în pofida expirării termenului de valabilitate prevăzut de concesiunea acordată anterior acestuia, cu consecința lipsirii operatorilor economici interesați de orice posibilitate de a obține atribuirea bunului în urma unor proceduri publice de cerere de ofertă?”

Cauza C-67/15

19 Domnul Melis și alții sunt, majoritatea, administratori ai unor activități turistico-recreative în zona plajei municipalității, în temeiul unor concesiuni de bunuri din domeniul public maritim atribuite în cursul anului 2004 pentru o perioadă de șase ani, prelungite ulterior pentru o durată de un an.

20 În anul 2012, domnul Melis și alții au adresat municipalității o cerere pentru obținerea unei decizii formale de prelungire. Aceasta din urmă nu a răspuns. Domnul Melis și alții au dedus din această lipsă a unui răspuns că puteau să își desfășoare în continuare în mod legal activitățile, din luna mai 2012, conform articolului 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/2009, care prevedea prelungirea automată a concesiunilor pe domeniul public maritim pentru activitățile turistico-recreative.

21 La 11 mai 2012, după aprobarea planului de utilizare a litoralului, municipalitatea a publicat un anunț pentru atribuirea unui număr de șapte noi concesiuni pentru bunuri din domeniul public maritim, dintre care unele erau situate în zone care făceau deja obiectul unor concesiuni atribuite domnului Melis și alții.

22 La 5 iunie 2012, domnul Melis și alții au sesizat Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional din Sardinia, Italia) cu o cerere de anulare a acestor decizii ale municipalității. Ulterior, aceștia au prezentat motive adiționale, notificate la 11 iunie 2012, extinzând astfel criticile lor și asupra deciziei prin care municipalitatea atribuise concesiuni care făceau obiectul anunțului din 11 mai 2012. Domnul Melis și alții au atacat de asemenea măsurile prin care poliția municipală îi somase să își retragă echipamentele de pe domeniul public maritim.

23 Instanța de trimitere precizează că raportul juridic dintre domnul Melis și alții și municipalitate prezintă caracteristicile unei concesiuni în sensul dreptului Uniunii, din moment ce este în discuție prestarea unui serviciu, iar riscul exploatării este asumat de concesionari.

24 Aceasta consideră, în plus, că prelungirea automată prevăzută de legislația națională împiedică aplicarea dreptului Uniunii, în special a articolului 12 din Directiva 2006/123, precum și a dispozițiilor din Tratatul FUE privind libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire.

25 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional din Sardinia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Principiile libertății de stabilire, nediscriminării și protecției concurenței, prevăzute la articolele 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE, se opun unei reglementări naționale care, ca urmare a unor intervenții legislative succesive, prevede prelungirea repetată a termenului de încetare a unor concesiuni de bunuri din domeniul maritim, de interes economic?

2) Articolul 12 din Directiva 2006/123 se opune unei dispoziții naționale precum articolul 1 alineatul 18 din Decretul lege nr. 194/2009, aprobat prin Legea nr. 25/2010, cu modificările și completările ulterioare, care permite prelungirea automată a concesiunilor de domenii maritime existente pentru activități turistico-recreative până la 31 decembrie 2015 sau până la 31 decembrie 2020, potrivit articolului 34 *duodecies* din Decretul-lege nr. 179/2012, introdus prin articolul 1 alineatul 1 din Legea nr. 221 din 17 decembrie 2012?”

26 Prin decizia din 27 octombrie 2015, cauzele au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii orale și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

27 În primul rând, guvernul italian invocă faptul că articolul 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/2009, vizat în cauza C-458/14, privea, la momentul situației de fapt din litigiul principal, numai concesiunile domeniului public maritim. Aplicarea acestei dispoziții concesiunilor lacustre și fluviale ar fi intervenit ulterior adoptării actelor atacate în fața instanței de trimitere, astfel încât această dispoziție nu ar fi aplicabilă nici *ratione temporis*, nici *ratione materiae* concesiunii în discuție în această cauză.

28 În această privință, trebuie amintit că întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență (Hotărârea din 6 octombrie 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 12 și jurisprudența citată).

29 În special, în cadrul sistemului de cooperare judiciară stabilit de articolul 267 TFUE, Curtea nu are sarcina de a verifica sau de a repune în discuție exactitatea interpretării dreptului național făcută de instanța națională, întrucât această interpretare intră în competența exclusivă a acesteia din urmă.

Astfel, atunci când este sesizată de o instanță națională cu o întrebare preliminară, Curtea trebuie să se limiteze la a lua în considerare interpretarea dreptului național astfel cum a fost prezentată de instanța menționată (Hotărârea din 6 octombrie 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 13 și jurisprudența citată).

30 De altfel, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri formulate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (Hotărârea din 6 octombrie 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 14 și jurisprudența citată).

31 În speță, din decizia de trimitere în cauza C-458/14 reiese că Promoimpresa, la introducerea acțiunii sale în fața TAR Lombardia, s-a prevalat de articolul 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/2009, astfel cum rezulta acesta din Legea nr. 25/2010, susținând că, deși a fost adoptată pentru concesiunile din domeniul maritim, această dispoziție trebuia să se aplice și concesiunilor din domeniul lacustru.

32 Or, instanța de trimitere în această cauză a admis implicit această interpretare, în măsura în care a considerat că soluția litigiului principal depindea de aspectul dacă această dispoziție națională trebuia lăsată neaplicată pentru motivul că este contrară dreptului Uniunii.

33 În al doilea rând, Comisia arată că, la momentul faptelor din fiecare dintre cauzele principale, concesiunile acordate reclamanților în aceste cauze nu intrau, *ratione temporis*, sub incidența articolului 34 *duodecies* din Decretul-lege nr. 179/2012. Astfel, această dispoziție, care prelungește până la 31 decembrie 2020 concesiunile referitoare la bunurile din domeniul public a căror scadență era inițial prevăzută la 31 august 2015, a fost adoptată ulterior deciziilor atacate în litigiile principale. Comisia deduce din aceasta că întrebările preliminare nu sunt admisibile decât în măsura în care privesc o prelungire a concesiunilor până la 31 decembrie 2015.

34 În această privință, trebuie să se sublinieze, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 37 din concluzii, că, prin intermediul întrebărilor preliminare, instanța de trimitere vizează, în general, cazul unei reglementări naționale care prevede o prelungire automată și repetată a datei de scadență a concesiunilor de bunuri din domeniul maritim și lacustru. Astfel, aspectul dacă dispozițiile naționale aplicabile în cauzele principale sunt cele care amână această scadență la 31 decembrie 2015 sau la 31 decembrie 2020 nu numai că este de competența instanței naționale, însă, în orice caz, nu afectează admisibilitatea întrebărilor adresate.

35 Având în vedere cele prezentate mai sus, trebuie să se considere că cererile de decizii preliminare sunt admisibile.

Cu privire la a doua întrebare din cauza C-67/15

36 Prin intermediul celei de a doua întrebări, care trebuie analizată în primul rând, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 12 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care permite o prelungire automată a concesiunilor existente ale unor bunuri din domeniul maritim și lacustru, destinate exercitării de activități turistico-recreative.

Cu privire la condițiile de aplicare a articolului 12 din Directiva 2006/123

37 Articolul 12 din Directiva 2006/123 figurează în secțiunea 1 din capitolul III din această directivă, referitoare la autorizații, și vizează ipoteza specifică în care numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității

tehnice reduse. În cadrul aceleiași secțiuni, articolul 9 din directiva menționată prevede posibilitatea statelor membre de a supune unui regim de autorizare accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia. Articolul 10 din aceeași directivă privește condițiile de acordare a acestor autorizații, iar articolul 11 din aceasta privește durata lor.

38 Pe de o parte, trebuie să se sublinieze că articolul 4 punctul 6 din această directivă definește un regim de autorizare ca fiind orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia.

39 În plus, potrivit considerentului (39) al directivei menționate, conceptul „regim de autorizare” ar trebui să cuprindă, printre altele, procedurile administrative pentru acordarea concesiunilor.

40 Or, obiectul cauzelor principale îl constituie concesiuni acordate de autoritățile publice în domeniul maritim și lacustru care vizează exploatarea unui teren din domeniul public în scopuri turistico-recreative.

41 Prin urmare, aceste concesiuni pot să fie calificate drept „autorizații” în sensul dispozițiilor Directivei 2006/123, întrucât acestea constituie decizii formale, indiferent care ar fi calificarea lor în dreptul național, care trebuie obținute de prestatori de la autoritățile naționale, pentru a-și putea exercita activitatea economică.

42 Pe de altă parte, trebuie să se sublinieze că concesiunile în discuție în litigiul principal privesc resurse naturale, în sensul articolului 12 din Directiva 2006/123, întrucât terenurile din domeniul public vizate sunt situate fie pe malul Lacului Garda, fie pe coastele maritime italiene.

43 În ceea ce privește, mai precis, aspectul dacă concesiunile menționate trebuie să facă obiectul unui număr limitat de autorizații din cauza cantității reduse de resurse naturale, revine instanței naționale sarcina să verifice dacă această condiție este îndeplinită. În această privință, faptul că concesiunile în discuție în litigiul principal nu sunt acordate la nivel național, ci la nivel local, trebuie, printre altele, să fie luat în considerare pentru a determina dacă terenurile menționate care pot face obiectul unei exploatări economice sunt limitate ca număr.

44 Pe de altă parte, în măsura în care instanțele de trimitere consideră că concesiunile în discuție în litigiul principal pot constitui concesiuni de servicii, trebuie să se precizeze că, potrivit considerentului (57) al Directivei 2006/123, dispozițiile acestei directive referitoare la regimurile de autorizare nu privesc încheierea de contracte de către autoritățile competente pentru prestarea unui anumit serviciu reglementat de normele privind achizițiile publice.

45 Rezultă că dispozițiile referitoare la regimurile de autorizare ale Directivei 2006/123 nu se pot aplica unor concesiuni de servicii publice care pot, printre altele, să fie reglementate de Directiva 2014/23.

46 În această privință, trebuie amintit că o concesiune de servicii se caracterizează, printre altele, printr-o situație în care un drept de exploatare a unui anumit serviciu este transferat de către o autoritate contractantă unui concesionar, acesta din urmă dispunând, în cadrul contractului încheiat, de o anumită libertate economică pentru a stabili condițiile de exploatare a acestui drept și fiind, în paralel, puternic expus riscurilor legate de respectiva exploatare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, punctul 71).

47 Or, în cauzele principale, astfel cum subliniază Comisia, concesiunile nu privesc o prestare de servicii determinată de entitatea contractantă, ci autorizația de a exercita o activitate economică pe un teren din domeniul public. Din aceasta rezultă că concesiunile în discuție în litigiile principale nu intră în categoria concesiunilor de servicii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punctele 26-28).

48 O astfel de interpretare este confirmată, în plus, de considerentul (15) al Directivei 2014/23. Acesta din urmă precizează astfel că anumite acorduri care au ca obiect dreptul unui operator economic de a exploata anumite domenii sau resurse publice în temeiul dreptului public sau privat, cum sunt terenurile, prin care statul stabilește doar condiții generale pentru utilizarea acestora, fără însă să achiziționeze lucrări sau servicii specifice, ar trebui să nu fie considerate „concesiuni de servicii” în sensul acestei directive.

Cu privire la aplicarea articolului 12 din Directiva 2006/123

49 În ipoteza în care concesiunile în discuție în litigiile principale ar intra în domeniul de aplicare al articolului 12 din Directiva 2006/123 – aspect a cărui stabilire îi revine instanței de trimitere, după cum reiese din cuprinsul punctului 43 din prezenta hotărâre – trebuie să se sublinieze că, potrivit alineatului (1) al acestei dispoziții, acordarea de autorizații, atunci când numărul lor este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale, trebuie să fie supusă unei proceduri de selecție între candidații potențiali, care trebuie să ofere garanții depline în ceea ce privește imparțialitatea și transparența, incluzând, în special, o publicitate adecvată.

50 Or, după cum subliniază avocatul general la punctul 83 din concluzii, o legislație națională precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care prevede o prelungire *ex lege* a termenului de încetare a autorizațiilor, echivalează cu o reînnoire automată a acestora din urmă, care este exclusă de însuși textul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

51 În plus, prelungirea automată a autorizațiilor referitoare la exploatarea economică a domeniului maritim și lacustru nu permite organizarea unei proceduri de selecție, astfel cum este descrisă la punctul 49 din prezenta hotărâre.

52 Reclamanții din cauzele principale, precum și guvernul italian susțin însă că prelungirea automată a autorizațiilor este necesară pentru a proteja încrederea legitimă a titularilor acestor autorizații, întrucât permite amortizarea investițiilor efectuate de aceștia din urmă.

53 În această privință, trebuie să se constate că articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2006/123 prevede, în mod expres, că statele membre pot ține cont, atunci când se stabilesc normele pentru procedura de selecție, de considerații legate de motive imperative de interes public.

54 Cu toate acestea, luarea în considerare a unor astfel de considerații nu este prevăzută decât atunci când se stabilesc normele pentru procedura de selecție și sub rezerva, printre altele, a articolului 12 alineatul (1) din această directivă.

55 Astfel, articolul 12 alineatul (3) din directiva menționată nu poate fi interpretat în sensul că permite justificarea unei prelungiri automate a autorizațiilor chiar și atunci când nicio procedură de selecție prevăzută la alineatul (1) al acestui articol nu a fost organizată la acordarea inițială a autorizațiilor menționate.

56 În plus, astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 92 și 93 din concluzii, o justificare întemeiată pe principiul protecției încrederii legitime necesită o examinare de la caz la caz, care să permită să se demonstreze că titularul autorizației se putea aștepta în mod legitim la reînnoirea autorizației sale și că a realizat investițiile în consecință. Prin urmare, o astfel de justificare nu poate fi invocată în mod valabil în susținerea unei prelungiri automate instituite de legiuitorul național și aplicate în mod nediferențiat tuturor autorizațiilor respective.

57 Din ceea ce precedă rezultă că articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei măsuri naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede prelungirea automată a autorizațiilor existente referitoare la domeniul maritim și lacustru destinate exercitării de activități turistico-recreative, în lipsa oricărei proceduri de selecție între candidații potențiali.

Cu privire la întrebarea adresată în cauza C-458/14 și la prima întrebare adresată în cauza C-67/15

58 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care permite o prelungire automată a concesiunilor existente cu privire la bunuri din domeniul public, destinate exercitării de activități turistico-recreative.

59 Cu titlu introductiv, trebuie să se precizeze că orice măsură națională într-un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări complete la nivelul Uniunii trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu în raport cu cele ale dreptului primar (Hotărârea din 30 aprilie 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, punctul 63 și jurisprudența citată).

60 Or, după cum a subliniat avocatul general la punctele 41-43 din concluziile sale, articolele 9-13 din Directiva 2006/123 instituie o serie de dispoziții pe care statul membru trebuie să le respecte în cazurile în care activitatea de servicii este condiționată de acordarea unei autorizații.

61 În mod similar cu ceea ce s-a statuat deja cu privire la articolul 14 din această directivă, care prevede o listă a cerințelor „interzise” în cadrul exercitării libertății de stabilire, trebuie să se considere că articolele 9-13 din această directivă realizează o armonizare exhaustivă în ceea ce privește serviciile care intră în domeniul lor de aplicare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții, C-593/13, EU:C:2015:399, punctele 37 și 38).

62 Prin urmare, întrebările preliminare, în măsura în care privesc interpretarea dreptului primar, nu se pun decât în ipoteza în care articolul 12 din Directiva 2006/123 nu ar fi aplicabil în cauzele principale, aspect a cărui stabilire revine instanței de trimitere, după cum reiese din cuprinsul punctului 43 din prezenta hotărâre. Prin urmare, Curtea răspunde la întrebările adresate sub această rezervă.

63 Este necesar de asemenea să se precizeze că concesiunile în discuție în litigiile principale privesc un drept de stabilire pe terenul din domeniul public în vederea unei exploatări economice în scop turistico-recreativ, astfel încât situațiile vizate de cauzele principale intră, prin însăși natura lor, în domeniul de aplicare al articolului 49 TFUE.

64 În această privință, s-a statuat că, atunci când urmăresc atribuirea unei concesiuni care nu intră în domeniul de aplicare al directivelor privind diferite categorii de achiziții publice, autoritățile publice sunt obligate să respecte normele fundamentale ale Tratatului FUE în general și principiul nediscriminării în special (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punctele 57 și 58, precum și jurisprudența citată).

65 Mai precis, în măsura în care un astfel de contract de concesiune prezintă un interes transfrontalier cert, atribuirea sa, în lipsa oricărei transparențe, unei întreprinderi situate în statul membru în a cărui jurisdicție se află autoritatea contractantă reprezintă o diferență de tratament în detrimentul întreprinderilor situate într-un alt stat membru care pot să fie interesate de acest contract. O astfel de diferență de tratament este, în principiu, interzisă de articolul 49 TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punctele 59 și 60, precum și Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 37).

66 În ceea ce privește, mai întâi, existența unui interes transfrontalier cert, trebuie amintit că acesta din urmă trebuie apreciat pe baza ansamblului criteriilor relevante, precum importanța economică a contractului, locul geografic al executării sau caracteristicile tehnice ale acestuia, având în vedere caracteristicile proprii contractului vizat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 29 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 17 decembrie 2015, UNIS și Beaudout Père et Fils, C-25/14 și C-26/14, EU:C:2015:821, punctul 30).

67 Astfel, în cauza C-458/14, indicațiile furnizate de instanța de trimitere permit Curții să constate că concesiunea în discuție în această cauză prezintă un interes transfrontalier cert, ținând seama în special de situația geografică a bunului și de valoarea economică a acestei concesiuni.

68 În schimb, în cauza C-67/15, instanța de trimitere nu a indicat elementele necesare care să permită Curții să considere că există un interes transfrontalier cert. Or, astfel cum rezultă din articolul 94 din Regulamentul de procedură, Curtea trebuie să poată identifica într-o cerere de decizie preliminară o expunere a circumstanțelor factuale pe care se întemeiază întrebările, precum și a legăturii existente în special între aceste circumstanțe și întrebările respective. În consecință, constatarea elementelor necesare care permit verificarea existenței unui interes transfrontalier cert ar trebui realizată de instanța de trimitere anterior sesizării Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2015, UNIS și Beaudout Père et Fils, C-25/14 și C-26/14, EU:C:2015:821, punctul 28).

69 În aceste condiții, prima întrebare preliminară adresată în cauza C-67/15 este inadmisibilă.

70 În ceea ce privește cauza C-458/14, este necesar, în continuare, să se constate că o legislație precum cea în discuție în litigiul principal, ținând seama de amânarea pe care o introduce, întârzie atribuirea concesiunilor printr-o procedură transparentă de cerere de ofertă, astfel încât trebuie să se considere că o astfel de legislație introduce o diferență de tratament, în detrimentul întreprinderilor situate într-un alt stat membru, care pot fi interesate de aceste concesiuni, interzisă, în principiu, de articolul 49 TFUE.

71 În sfârșit, în măsura în care guvernul italian susține că prelungirile puse în aplicare prin legislația națională urmăresc să permită concesionarilor să își amortizeze investițiile, trebuie să se precizeze că o astfel de diferență de tratament poate fi justificată de motive imperative de interes general, printre altele de necesitatea de respectare a principiului securității juridice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punctul 64, precum și Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 38).

72 S-a statuat de asemenea că principiul securității juridice, fiind vorba despre o concesiune atribuită în anul 1984, când încă nu se stabilise că contractele care prezentau un interes transfrontalier cert ar putea fi supuse unei obligații de transparență, impune ca rezilierea unei astfel de concesiuni să fie însoțită de o perioadă tranzitorie care să permită cocontractanților să înceteze raporturile contractuale în condiții acceptabile, printre altele, din punct de vedere economic (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punctele 70 și 71, precum și Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 40).

73 Cu toate acestea, concesiunile în discuție în litigiile principale au fost atribuite atunci când se stabilise deja că contractele care prezentau un interes transfrontalier cert trebuiau supuse unei obligații de transparență, astfel încât principiul securității juridice nu poate fi invocat pentru a justifica o diferență de tratament interzisă de articolul 49 TFUE.

74 Din considerațiile care precedă rezultă că articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care permite o prelungire automată a concesiunilor existente cu privire la bunuri din domeniul public, destinate exercitării de activități turistico-recreative, în măsura în care aceste concesiuni prezintă un interes transfrontalier cert.

Cu privire la cheltuielile de judecată

75 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

1) **Articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretat în sensul că se opune unei măsuri naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede prelungirea automată a autorizațiilor existente referitoare la domeniul maritim și lacustru destinate exercitării de activități turistico-recreative, în lipsa oricărei proceduri de selecție între candidații potențiali.**

2) **Articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care permite o prelungire automată a concesiunilor existente cu privire la bunuri din domeniul public, destinate exercitării de activități turistico-recreative, în măsura în care aceste concesiuni prezintă un interes transfrontalier cert.**

Semnături