Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 14. julija 2016*

„Predhodno odločanje — Javna naročila in svoboda ustanavljanja — Člen 49 PDEU — Direktiva 2006/123/ES — Člen 12 — Koncesije na gospodarsko pomembnem javnem dobrem ob morju, jezerih in rekah — Samodejno podaljšanje — Neobstoj postopka javnega razpisa“

V združenih zadevah C-458/14 in C-67/15,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta ju vložila Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo, Italija) in Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo, Italija), z odločbama z dne 5. marca 2014 in 28. januarja 2015, ki sta na Sodišče prispeli 3. oktobra 2014 in 12. februarja 2015, v postopkih

**Promoimpresa Srl** (C-458/14)

proti

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

**Regione Lombardia**

in

**Mario Melis in drugi** (C-67/15)

proti

**Comune di Loiri Porto San Paolo,**

**Provincia di Olbia Tempio,**

ob udeležbi

**Alessandra Piredda in drugih,**

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça (poročevalec), predsednik senata, A. Tizzano, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika petega senata, A. Borg Barthet, E. Levits, sodnika, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

* Jezik postopka: italijanščina.

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. decembra 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Promoimpresa Srl E. Vaglio, R. Righi in E. Nesi, odvetniki,

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

— za Regione Lombardia M. Tamborino, odvetnik,

— za Maria Melisa in druge B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero in S. Ballero, odvetniki,

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

— za Provincia di Olbia Tempio G. Cosseddu in F. Melis, odvetnika,

— za Alessandra Piredda in druge S. Carboni in S. Dessy, odvetnika,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, ob sodelovanju P. Garofolija, avvocato dello Stato, in L. Serena-Rossi, strokovnjakinje,

— za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in T. Müller, agenti,

— za grško vlado K. Nasopoulou, agentka,

— za nizozemsko vlado J. Langer, agent,

— za Evropsko komisijo G. Conte, A. Tokár in E. Montaguti, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. februarja 2016

izreka naslednjo

## Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 12 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36) ter členov 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU.

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov. Prvi spor (zadeva C-458/14) je med družbo Promoimpresa Srl ter Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (združenje obalnih občin v pokrajini Brescia, ki so ob Gardskem jezeru in jezeru Idro, Italija, v nadaljevanju: združenje) in Regione Lombardia (dežela Lombardija, Italija) v zvezi z, prvič, odločbo združenja, da se družbi Promoimpresa zavrne podaljšanje koncesije, ki jo je imela za izkoriščanje območja javnega dobrega, in drugič, odločbo Giunta Regionale Lombardia (deželni odbor Lombardije), da se dodelitev koncesij na javnem dobrem opravi na podlagi primerjalnega postopka izbora. Drugi spor (zadeva C-67/15) je med Mariom Melisom in drugimi ter Comune di Loiri Porto San Paolo (občina Loiri Porto San Paolo, Italija, v nadaljevanju: občina) in Provincia di Olbia Tempio (pokrajina

Olbia Tempio, Italija) v zvezi z odločbami glede odobritve načrta uporabe obalnega območja in dodelitve koncesij na javnem dobrem ob morju ter ukrepi, s katerimi je občinska policija M. Melisu in drugim odredila odstranitev nekatere opreme z javnega dobrega ob morju.

## Pravni okvir

*Pravo Unije*

3 V uvodni izjavi 39 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Pojem ‚sistema dovoljenj' bi moral med drugim zajemati upravne postopke za izdajo dovoljenj, licenc, odobritev ali koncesij ter zaradi izpolnjevanja pogojev za opravljanje dejavnosti tudi obveznost registracije poklica ali vpisa v register, seznam ali zbirko podatkov, uradnega imenovanja v organ ali pridobitve kartice o članstvu v določenem poklicu. Dovoljenje se ne izda le z uradnim sklepom, ampak tudi implicitno, na primer z molkom pristojnega organa ali dejstvom, da mora zainteresirana stran počakati na potrdilo o prejemu izjave, da bi začela zadevno dejavnost ali da bi ta postala zakonita."

4 V uvodni izjavi 57 te direktive je navedeno:

„Določbe te direktive v zvezi s sistemi dovoljenj bi morale zadevati primere, v katerih glede začetka opravljanja ali opravljanju dejavnosti s strani gospodarskih subjektov odloči pristojni organ. Ker ta direktiva ne zajema predpisov o javnih naročilih, to ne zadeva niti odločitev pristojnih organov o ustanovitvi javnega ali zasebnega subjekta za opravljanje določene storitve niti sklepanja pogodb s strani pristojnih organov o opravljanju določene storitve, ki jo urejajo predpisi o javnih naročilih."

5 V skladu s členom 4(6) navedene direktive je treba kot „sistem dovoljenj" šteti „vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti".

6 Člen 12 te direktive, ki se nanaša na položaje, v katerih se s sistemom dovoljenj želi omogočiti opravljanje gospodarskih dejavnosti, za katere je potrebna uporaba redkih naravnih virov, določa:

„1. Če je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti, države članice uporabijo postopke izbora za potencialne kandidate, ki zagotavljajo popolno jamstvo za nepristranskost in preglednost, vključno in zlasti z ustrezno objavo o začetku postopka, njegovi izvedbi in zaključku.

2. V primerih iz odstavka 1 se dovoljenje dodeli za primerno omejeno obdobje in se ne more samodejno podaljševati, niti ne more ponudniku, katerega dovoljenje je pravkar poteklo, ali kateri koli drugi osebi, ki je v posebnem odnosu s tem ponudnikom, dati drugih prednosti.

3. V skladu z odstavkom 1 tega člena ter členoma 9 in 10 lahko države članice pri določitvi predpisov za uporabo postopkov izbora upoštevajo javno zdravje, cilje socialne politike, zdravje in varnost zaposlenih ali samozaposlenih, varstvo okolja, ohranjanje kulturne dediščine in katerega koli pomembnega razloga, ki se nanaša na javni interes, v skladu z zakonodajo [Unije]."

7 V uvodni izjavi 15 Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, str. 1) je navedeno, da:

„[…] med koncesije v smislu te direktive ne bi smeli biti uvrščeni nekateri sporazumi o pravici gospodarskega subjekta do uporabe nekaterih javnih domen ali virov na podlagi zasebnega ali javnega prava, na primer zemljišč ali kakršne koli javne lastnine, zlasti v sektorju pomorskih pristanišč, pristanišč na celinskih vodah ali letališč, pri katerih država ali javni naročnik ali naročnik določi samo splošne pogoje za njihovo uporabo, ne naroči pa konkretnih gradenj ali storitev. To so običajno zakupne pogodbe za javno lastnino ali zemljišča, ki na splošno vsebujejo določila za prepustitev javne lastnine ali zemljišča najemniku, uporabo, ki ji je lastnina namenjena, obveznosti najemodajalca in najemnika za vzdrževanje lastnine, trajanje zakupa in prepustitev lastnine najemodajalcu ter najemnino in povezane stroške, ki jih mora plačati najemnik.“

*Italijansko pravo*

8 Člen 1(18) decreto-legge n. 194 (uredba-zakon št. 194) z dne 30. decembra 2009 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 194/2009), ki je bila spremenjena v zakon z legge n. 25 (zakon št. 25) z dne 26. februarja 2010 (v nadaljevanju: zakon št. 25/2010), določa:

„Brez poseganja v ureditev v zvezi z dodelitvijo premoženja deželam in lokalnim skupnostim na podlagi zakona št. 42 z dne 5. maja 2009 in v ustrezna izvedbena pravila, se med postopkom pregleda zakonodajnega okvira v zvezi z izdajo koncesij na javnem dobrem ob morju za turistično-rekreativne namene, ki jo je treba ob upoštevanju meril in podrobnih pravil za dodelitev teh koncesij izvršiti na podlagi dogovora na državno-deželni konferenci v smislu člena 8(6) zakona št. 131 z dne 5. junija 2003, ki se sklene ob spoštovanju načel konkurence, svobode ustanavljanja, zagotavljanja izvajanja, razvoja, krepitve podjetniških dejavnosti in zaščite naložb ter glede na odpravo sistema prednostne pravice iz člena 37, drugi odstavek, drugi stavek, zakonika o plovbi, veljavnost koncesij, ki so obstajale ob začetku veljavnosti te uredbe, in se iztečejo najpozneje 31. decembra 2015, podaljša do tega datuma […]“.

9 Ta določba je bila s členom 34k decreto legge n. 179 (uredba-zakon št. 179) z dne 18. oktobra 2012 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 179/2012), ki je bila uvedena s spremembo z zakonom št. 221 z dne 17. decembra 2012, spremenjena tako:

„Brez poseganja v ureditev v zvezi z dodelitvijo premoženja deželam in lokalnim skupnostim na podlagi zakona št. 42 z dne 5. maja 2009 in v ustrezna izvedbena pravila, se med postopkom pregleda zakonodajnega okvira v zvezi z izdajo koncesij na javnem dobrem ob morju, jezerih in rekah za turistično-rekreativne namene, ribištvo, akvakulturo in povezane proizvodne in športne dejavnosti, ter koncesij, ki so namenjene pristaniščem za jahte, privezom in sidriščem, namenjenim navtičnemu turizmu, ki jo je treba ob upoštevanju meril in podrobnih pravil za dodelitev teh koncesij izvršiti na podlagi dogovora na državno-deželni konferenci v smislu člena 8(6) zakona št. 131 z dne 5. junija 2003, ki se sklene ob spoštovanju načel konkurence, svobode ustanavljanja, zagotavljanja izvajanja, razvoja, krepitve podjetniških dejavnosti in zaščite naložb ter glede na odpravo sistema prednostne pravice iz člena 37, drugi odstavek, drugi stavek, zakonika o plovbi, veljavnost koncesij, ki so obstajale ob začetku veljavnosti te uredbe, in se iztečejo najpozneje 31. decembra 2015, podaljša do 31. decembra 2020 […]“.

10 Člen 16 uredbe-zakona št. 59 z dne 26. marca 2010, s katerim je bila prenesena Direktiva 2006/123, določa:

„1. Če bi bilo število razpoložljivih dovoljenj za posamezno storitveno dejavnost omejeno iz razlogov, povezanih s pomanjkanjem naravnih virov ali razpoložljivih tehničnih zmogljivosti, pristojni organi izvedejo postopek izbora med potencialnimi kandidati ter vnaprej določijo in objavijo merila in podrobna pravila, ki lahko zagotovijo njihovo nepristranskost in se jih morajo sami držati, v oblikah, predpisanih v njihovih pravilnikih.

2. Pristojni organi lahko pri določitvi pravil glede postopkov izbora upoštevajo javno zdravje, cilje socialne politike, zdravje in varnost zaposlenih in samozaposlenih, […] varstvo okolja, ohranjanje kulturne dediščine in kateri koli pomemben razlog, ki se nanaša na javni interes, v skladu s pravom [Unije].

3. Merila in podrobna pravila iz odstavka 1 je treba dejansko izpolnjevati s posameznimi ukrepi v zvezi z izdajo dovoljenja.

4. V primerih iz odstavka 1 se dovoljenje izda za omejeno obdobje in ga ni mogoče niti samodejno podaljševati niti ni mogoče dodeliti ugodnost ponudniku, ki mu je dovoljenje pravkar poteklo, ali drugim osebam, tudi če se utemeljuje s posebnimi vezmi s prvim.“

## Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

*Zadeva C-458/14*

11 Združenje je družbi Promoimpresa z odločbama z dne 16. junija 2006 in 17. avgusta 2006 dodelilo koncesijo za izkoriščanje območja javnega dobrega za kiosk, verando, bazene, pristajališče in pristajalni mostič, ki so del javnega dobrega ob Gardskem jezeru.

12 Člen 3 te koncesije je določal samodejno prenehanje njene veljavnosti 31. decembra 2010, brez potrebe po opominu in brez možnosti koncesionarja, da bi se za nadaljnje koriščenje koncesije skliceval na uzance in običaje.

13 Vzporedno je Evropska komisija v uradnem opominu, ki je bil Republiki Italiji vročen 2. februarja 2009, ocenila, da je bil člen 37 italijanskega zakonika o plovbi v delu, v katerem je koncesionarju, ki se mu je koncesija iztekla, priznaval prednostno pravico v postopku dodelitve koncesij na javnem dobrem ob morju, v nasprotju s členom 49 PDEU. Italijanski zakonodajalec je ukrepal z namenom odprave te prednostne pravice. Pozneje je navedeni zakonodajalec ob spremembi uredbe-zakona št. 194/2009 v zakon št. 25/2010 vnesel napotitev na drugo zakonodajno besedilo, s čimer je omogočil samodejno podaljšanje koncesij vsakih šest let. Komisija je v dodatnem uradnem opominu z dne 5. maja 2010 ocenila, da je ta napotitev na eni strani povsem izničila učinek odprave prednostne pravice in da je na drugi v nasprotju s členom 12 Direktive 2006/123 in členom 49 PDEU. Komisija je ocenila, da lahko 27. februarja 2012 konča postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, saj se je italijanski zakonodajalec odločil odstraniti določbo, ki je omogočala navedeno napotitev.

14 Družba Promoimpresa je 14. aprila 2010 predložila vlogo za podaljšanje svoje koncesije, ki jo je združenje zavrnilo z odločbo z dne 6. maja 2011. Zavrnitev je bila na eni strani utemeljena s tem, da nove koncesije ni mogoče dobiti zgolj na podlagi vloge za podaljšanje, temveč izključno po zaključenem postopku javnega razpisa, in na drugi, da je bila koncesija, ki se je iztekla, omejena na pet let in da je izključevala vsakršno obliko samodejnega podaljšanja.

15 Družba Promoimpresa je to odločbo združenja izpodbijala pred Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo), pri čemer se je opirala zlasti na kršitev člena 1(18) uredbe-zakona 194/2009 – spremenjene v zakon 25/2010 – ki je določal podaljšanje roka izteka koncesij.

16 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da ima pravno razmerje med družbo Promoimpresa in združenjem lastnosti „koncesije“ v smislu prava Unije, ker ima družba Promoimpresa pravico uporabe javnega dobrega, za kar mora upravi, ki je lastnica tega premoženja, plačevati periodično dajatev, in ker operativno tveganje v zvezi z njim nosi družba Promoimpresa.

17 Navedeno sodišče meni, da italijanska zakonodaja, s tem ko določa ponavljajoče se podaljšanje trajanja teh koncesij na javnih dobrih, neupravičeno omejuje svobodo ustanavljanja, zlasti ker dejansko onemogoča vsem drugim konkurentom dostop do koncesij, ki so se iztekle.

18 V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali načela svobode ustanavljanja, nediskriminacije in varstva konkurence iz členov 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU ter načelo razumnosti, ki ga navedena načela vključujejo, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki na podlagi zaporednih zakonodajnih ukrepov določa obnovitev podaljšanja veljavnosti koncesij na gospodarsko pomembnem javnem dobrem ob morju, jezerih in rekah, katerih trajanje je bilo z zakonom podaljšano za najmanj enajst let, s čimer isti koncesionar ohranja pravico do izključnega uživanja navedenega dobra za gospodarske namene, čeprav je nastopil datum prenehanja veljavnosti, določen v okviru koncesije, že izdane koncesionarju, kar zainteresiranim gospodarskim subjektom odvzema vsako možnost dodelitve javnega dobrega po izvedbi postopkov javnega razpisa?“

*Zadeva C-67/15*

19 M. Melis in drugi so večinoma izvajalci turistično-rekreativnih dejavnosti na območju občinske plaže na podlagi koncesij na javnem dobrem ob morju, dodeljenih v letu 2004 za obdobje šestih let, ki so bile pozneje podaljšane za eno leto.

20 M. Melis in drugi so leta 2012 pri občini vložili zahtevo za sprejetje uradne odločbe o podaljšanju. Na to vlogo ni bilo odgovora. M. Melis in drugi so iz tega molka sklepali, da lahko v skladu s členom 1(18) Uredbe-zakona št. 194/2009, ki je za turistično-rekreativne dejavnosti določal samodejno podaljšanje koncesij na javnem dobrem ob morju, zakonito nadaljujejo svojo dejavnost od maja 2012.

21 Občina je 11. maja 2012 po potrditvi načrta rabe obalnega območja objavila obvestilo za dodelitev sedmih novih koncesij, ki se nanašajo na javno dobro ob morju, pri čemer so bile nekatere predvidene za območja, za katera so bile že dodeljene koncesije M. Melisu in drugim.

22 M. Melis in drugi so 5. junija 2012 pri Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo, Italija) vložili tožbo za razglasitev ničnosti teh odločb občine. Pozneje so predložili dodatne tožbene razloge, vložene 11. junija 2012, s čimer so svoje očitke razširili na odločbo, s katero je občina začela dodeljevanje koncesij, ki je bilo predmet obvestila z dne 11. maja 2012. M. Melis in drugi so prav tako izpodbijali ukrepe, s katerimi jim je tamkajšnja občinska policija odredila odstranitev njihove opreme z javnega dobrega ob morju.

23 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da ima pravno razmerje med M. Melisom in drugimi na eni strani in občino na drugi lastnosti koncesije v smislu prava Unije, ker gre za opravljanje storitve in ker operativno tveganje nosijo koncesionarji.

24 Poleg tega meni, da samodejno podaljšanje, ki ga določa nacionalna zakonodaja, izključuje uporabo prava Unije, zlasti člena 12 Direktive 2006/123 in določbe Pogodbe DEU v zvezi s svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja.

25 V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali načela svobode ustanavljanja, nediskriminacije in varstva konkurence iz členov 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki na podlagi zaporednih zakonodajnih ukrepov določa ponavljajoče se podaljševanje roka izteka koncesij na gospodarsko pomembnem javnem dobrem ob morju?

2. Ali člen 12 Direktive 2006/123 nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 1(18) uredbe-zakona št. 194/2009, spremenjene v zakon z zakonom št. 25/2010, kakor je bil kasneje spremenjen in dopolnjen, ki dovoljuje samodejno podaljšanje obstoječih koncesij na javnem dobrem ob morju za turistično-rekreativne dejavnosti do 31. decembra 2015 ali celo do 31. decembra 2020 v skladu s členom 34k uredbe-zakona št. 179/2012, vstavljenim s členom 1(1) zakona št. 221 z dne 17. decembra 2012?“

26 Zadevi sta bili s sklepom z dne 27. oktobra 2015 združeni za ustni postopek in izdajo sodbe.

## Vprašanja za predhodno odločanje

*Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje*

27 Prvič, italijanska vlada zatrjuje, da se je člen 1(18) uredbe-zakona št. 194/2009 iz zadeve C-458/14 v času dejanskega stanja nanašal izključno na koncesije na javnem dobrem ob morju. Za koncesije ob jezerih in rekah naj bi se ta določba začela uporabljati po sprejetju aktov, ki se izpodbijajo pred predložitvenim sodiščem, tako da naj se ta določba za koncesijo iz te zadeve ne bi uporabljala niti *ratione temporis* niti *ratione materiae*.

28 V zvezi s tem je treba spomniti, da za vprašanja glede razlage prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna sama opredeliti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti (sodba z dne 6. oktobra 2015,Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, točka 12 in navedena sodna praksa).

29 Natančneje, v okviru sistema pravosodnega sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, ni naloga Sodišča, da preveri ali izpodbija pravilnost razlage nacionalnega prava, ki jo poda nacionalno sodišče, ker je za to razlago pristojno izključno zadnjenavedeno sodišče. Tako mora Sodišče, potem ko mu je nacionalno sodišče predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, upoštevati razlago nacionalnega prava, ki mu jo je predstavilo navedeno sodišče (sodba z dne 6. oktobra 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, točka 13 in navedena sodna praksa).

30 Poleg tega lahko Sodišče odločanje o predlogu nacionalnega sodišča zavrne, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 6. oktobra 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, točka 14 in navedena sodna praksa).

31 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe v zadevi C-458/14 razvidno, da se je družba Promoimpresa ob vložitvi tožbe pri TAR Lombardia sklicevala na člen 1(18) uredbe-zakona št. 194/2009, kakor je izhajala iz zakona št. 25/2010, pri čemer je zatrjevala, da bi se morala ta določba, čeprav je bila sprejeta za koncesije na javnem dobrem ob morju, uporabljati tudi za koncesije na javnem dobrem ob jezerih.

32 Predložitveno sodišče v tej zadevi pa je implicitno priznalo to razlago, ko je štelo, da je rešitev spora o glavni stvari odvisna od tega, ali je treba izključiti uporabo prav te nacionalne določbe, ker je v nasprotju s pravom Unije.

33 Drugič, Komisija ugotavlja, da v času dejanskega stanja obeh postopkov v glavni stvari, za koncesije, dodeljene tožečim strankam iz teh postopkov, člen 34k uredbe-zakona št. 179/2012 ni veljal *ratione temporis*. Ta določba, ki podaljšuje koncesije v zvezi z javnim dobrim, za katere je bilo prvotno določeno, da se iztečejo 31. avgusta 2015, do 31. decembra 2020, je bila namreč sprejeta pozneje, kot odločbe, ki se izpodbijajo v sporu o glavni stvari. Ta institucija iz tega sklepa, da so vprašanja za predhodno odločanje dopustna le v delu, v katerem se nanašajo na podaljšanje koncesij do 31. decembra 2015.

34 V zvezi s tem je treba poudariti, kot je generalni pravobranilec ugotovil v točki 37 sklepnih predlogov, da predložitveno sodišče vprašanja za predhodno odločanje na splošno postavlja v primeru, v katerem nacionalna zakonodaja določa samodejno in ponavljajoče se podaljševanje roka izteka koncesij na javnem dobrem ob morju in jezerih. Tako ne le, da je vprašanje, ali se v postopkih v glavni stvari uporabijo nacionalne določbe, s katerimi se navedeni rok izteka podaljša do 31. decembra 2015 ali do 31. decembra 2020, v pristojnosti nacionalnih sodišč, temveč tudi nikakor ne vpliva na dopustnost postavljenih vprašanj.

35 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da sta predloga za sprejetje predhodne odločbe dopustna.

*Drugo vprašanje v zadevi C-67/15*

36 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12 Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki dopušča samodejno podaljšanje koncesij, ki obstajajo na javnem dobrem ob morju in jezerih in ki so namenjene opravljanju turistično-rekreativnih dejavnosti.

Pogoji za uporabo člena 12 Direktive 2006/123

37 Člen 12 Direktive 2006/123 je uvrščen v oddelek 1 poglavja III te direktive, ki se nanaša na dovoljenja, in določa poseben položaj, v katerem je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti. V okviru istega oddelka člen 9 navedene direktive določa možnost, da države članice pogojujejo začetek opravljanja in opravljanje storitve s sistemom dovoljenj. Člen 10 te direktive se nanaša na pogoje za dodelitev teh dovoljenj in njen člen 11 določa njihovo veljavnost.

38 Na eni strani je treba poudariti, da člen 4(6) te direktive opredeljuje sistem dovoljenj kot vsak postopek, ki mu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti.

39 Poleg tega je v uvodni izjavi 39 iste direktive navedeno, da pojem „sistem dovoljenj“ med drugim zajema upravne postopke za izdajo koncesij.

40 Predmet postopkov v glavni stvari pa so koncesije, ki so jih javni organi dodelili na javnem dobrem ob morju in jezerih za rabo območja javnega dobrega v turistično rekreativne namene.

41 Te koncesije je zato mogoče opredeliti kot „dovoljenja“ v smislu določb Direktive 2006/123, saj gre za uradne odločitve, ne glede na to, kako so opredeljene po nacionalnem pravu, ki jih morajo ponudniki pridobiti od nacionalnih organov, da lahko opravljajo svojo gospodarsko dejavnost.

42 Na drugi strani je treba poudariti, da se koncesije iz postopka v glavni stvari nanašajo na naravne vire v smislu člena 12 Direktive 2006/123, saj so zadevna območja javnega dobrega na obali Gardskega jezera in na italijanski morski obali.

43 Kar zadeva natančneje to, ali morajo biti navedene koncesije predmet omejitve števila dovoljenj zaradi pomanjkanja naravnih virov, mora nacionalno sodišče preveriti, ali je ta pogoj izpolnjen. V zvezi s tem je treba to, da koncesije iz postopka v glavni stvari niso dodeljene na nacionalni ravni, temveč na občinski, med drugim upoštevati, da bi se ugotovilo, ali so navedena območja, ki se lahko gospodarsko izkoriščajo, številčno omejena.

44 Če predložitveni sodišči presodita, da so koncesije iz postopkov v glavni stvari lahko koncesije za storitve, je treba poleg tega pojasniti, da v skladu z uvodno izjavo 57 Direktive 2006/123 določbe te direktive v zvezi s sistemi dovoljenj ne zadevajo sklepanja pogodb s strani pristojnih organov o opravljanju določene storitve, ki jo urejajo predpisi o javnih naročilih.

45 Iz tega izhaja, da določb Direktive 2006/123 o sistemih dovoljenj ni mogoče uporabiti za koncesije za javne storitve, za katere se lahko zlasti uporabi Direktiva 2014/23.

46 V zvezi s tem je treba poudariti, da je za koncesijo za storitve zlasti značilen položaj, v katerem naročnik določeno pravico do opravljanja storitve prenese na koncesionarja, s tem da ima ta v okviru sklenjene pogodbe določeno ekonomsko svobodo glede določitve pogojev izkoriščanja te pravice in je sočasno precej izpostavljen tveganjem, povezanim s tem izkoriščanjem (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, točka 71).

47 Kot poudarja Komisija pa se v postopkih v glavni stvari koncesije ne nanašajo na opravljanje storitev, ki bi ga določil naročnik, temveč na dovoljenje za opravljanje gospodarske dejavnosti na območju javnega dobrega. Iz tega izhaja, da koncesije iz postopkov v glavni stvari ne spadajo v skupino koncesij za storitve (glej po analogiji sodbo z dne 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, točke od 26 do 28).

48 Tako razlago med drugim podpira uvodna izjava 15 Direktive 2014/23. V njej je namreč pojasnjeno, da med „koncesije za storitve“ v smislu te direktive ne bi smeli biti uvrščeni nekateri sporazumi o pravici gospodarskega subjekta do uporabe nekaterih javnih domen ali virov na podlagi zasebnega ali javnega prava, na primer zemljišč, pri katerih država določi samo splošne pogoje za njihovo uporabo, ne naroči pa konkretnih gradenj ali storitev.

Uporaba člena 12 Direktive 2006/123

49 Če bi koncesije iz postopkov v glavni stvari spadale na področje uporabe člena 12 Direktive 2006/123, kar mora ugotoviti predložitveno sodišče, kot je razvidno iz točke 43 te sodbe, je treba poudariti, da je treba v skladu odstavkom 1 te določbe za dodelitev dovoljenj, če je njihovo število omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov, izvesti postopek izbora med potencialnimi kandidati, ki mora zagotavljati popolno jamstvo za nepristranskost in preglednost, zlasti z ustrezno objavo.

50 Kot generalni pravobranilec poudarja v točki 83 sklepnih predlogov, pa je nacionalna zakonodaja, kot je ta v postopku v glavni stvari, s tem ko *ex lege* določa podaljšanje roka izteka dovoljenj, enakovredna samodejnemu podaljšanju teh dovoljenj, ki je izključeno na podlagi besedila člena 12(2) Direktive 2006/123.

51 Poleg tega samodejno podaljšanje dovoljenj za gospodarsko izkoriščanje javnega dobrega ob morju in jezerih ne omogoča izvedbe postopka izbora, kot je opredeljen v točki 49 te sodbe.

52 Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari in italijanska vlada pa zatrjujejo, da je samodejno podaljšanje dovoljenj potrebno zaradi spoštovanja legitimnega pričakovanja imetnikov teh dovoljenj, tako da se omogoči povrnitev investicij, ki so jih izvedli.

53 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 12(3) Direktive 2006/123 izrecno določa, da lahko države članice ob določitvi pravil za postopek izbora upoštevajo preudarke, povezane z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

54 Vendar je upoštevanje takih preudarkov predvideno le pri določitvi pravil za postopek izbora potencialnih kandidatov in ob upoštevanju zlasti člena 12(1) te direktive.

55 Člena 12(3) navedene direktive tako ni mogoče razlagati tako, da omogoča utemeljitev samodejnega podaljšanja dovoljenj, čeprav ob prvotni dodelitvi navedenih dovoljenj ni bil izveden noben postopek izbora iz odstavka 1 tega člena.

56 Poleg tega, kot to poudarja generalni pravobranilec v točkah 92 in 93 sklepnih predlogov, je treba utemeljitev, izhajajočo iz načela varstva legitimnih pričakovanj, preučiti za vsak primer posebej, pri čemer se želi dokazati, da je lahko imetnik dovoljenja legitimno pričakoval, da bo njegovo dovoljenje podaljšano, in je izvedel temu ustrezne naložbe. Zato se na tako utemeljitev ni mogoče upravičeno sklicevati v podporo samodejnemu podaljšanju, ki ga je uvedel nacionalni zakonodajalec in ki se je uporabilo brez razlikovanja za vse zadevne koncesije.

57 Iz navedenega izhaja, da je treba člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa samodejno podaljšanje dovoljenj, ki so na javnem dobrem ob morju in jezerih in ki so namenjena opravljanju turistično-rekreativnih dejavnosti, brez izvedbe vsakršnega postopka izbora med potencialnimi kandidati.

*Vprašanje v zadevi C-458/14 in prvo vprašanje v zadevi C-67/15*

58 Predložitveni sodišči z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašujeta, ali je treba člene 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki dopušča samodejno podaljšanje koncesij, ki obstajajo na javnem dobrem in ki so namenjene opravljanju turistično-rekreativnih dejavnosti.

59 Najprej je treba pojasniti, da je treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je bilo predmet popolne uskladitve na ravni Unije, presojati glede na določbe tega usklajevalnega ukrepa, ne pa glede na določbe primarnega prava (sodba z dne 30. aprila 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, točka 63 in navedena sodna praksa).

60 Kot pa poudarja generalni pravobranilec v točkah od 41 do 43 sklepnih predlogov, členi od 9 do 13 Direktive 2006/123 uvajajo vrsto določb, ki jih mora država članica spoštovati, kadar je za storitveno dejavnost določena dodelitev dovoljenja.

61 Po vzoru tega, kar je že bilo razsojeno v zvezi s členom 14 te direktive, ki določa seznam „prepovedanih“ zahtev v okviru izvajanja svobode ustanavljanja, je treba šteti, da je s členi od 9 do 13 iste direktive dosežena izčrpna uskladitev za storitve, ki spadajo na njeno področje uporabe (glej po analogiji sodbo z dne 16. junija 2015, Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točki 37 in 38).

62 Tako se vprašanji za predhodno odločanje, ker se nanašata na razlago primarnega prava, postavljata, le če se člen 12 Direktive 2006/123 v postopkih v glavni stvari ne bi uporabil, kar morata ugotoviti predložitveni sodišči, kot je to razvidno iz točke 43 te sodbe. Sodišče zato odgovarja na postavljeni vprašanji s tem pridržkom.

63 Pojasniti je treba tudi, da se koncesije iz postopkov v glavni stvari nanašajo na pravico ustanavljanja na območju javnega dobrega z namenom gospodarskega izkoriščanja v turistično-rekreativne namene, tako da se za položaje iz postopkov v glavni stvari že po njihovi naravi uporabi člen 49 PDEU.

64 V zvezi s tem je bilo razsojeno, da morajo javni organi, ko nameravajo podeliti koncesijo, ki ne spada na področje uporabe direktiv v zvezi z različnimi kategorijami javnih naročil, na splošno spoštovati temeljna pravila Pogodbe DEU in predvsem načelo prepovedi diskriminacije (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, točki 57 in 58 ter navedeno sodno prakso).

65 Bolj podrobno, če je taka koncesija v gotovem čezmejnem interesu, pomeni njena popolnoma netransparentna dodelitev podjetju, ki je v državi članici naročnika, različno obravnavanje v škodo podjetij, ki bi jih lahko ta koncesija zanimala in ki so v drugi državi članici. Tako različno obravnavanje je s členom 49 PDEU načeloma prepovedano (glej po analogiji sodbi z dne 17. julija 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, točki 59 in 60, in z dne 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, točka 37).

66 Najprej, v zvezi z gotovim čezmejnim interesom je treba opozoriti, da je treba tega presojati na podlagi vseh upoštevnih meril, kot so gospodarska pomembnost naročila, kraj, kjer se bo izvajalo, ali njegove tehnične značilnosti, ob upoštevanju posebnosti zadevnega naročila (glej v tem smislu sodbi z dne 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, točka 29 in navedena sodna praksa, in z dne 17. decembra 2015, UNIS in Beaudout Père et Fils, C-25/14 in C-26/14, EU:C:2015:821, točka 30).

67 Tako v zadevi C-458/14 navedbe predložitvenega sodišča Sodišču omogočajo ugotoviti, da koncesija iz navedene zadeve ob upoštevanju zlasti geografskega položaja javnega dobrega in gospodarske vrednosti te koncesije pomeni gotov čezmejni interes.

68 Nasprotno pa v zadevi C-67/15 predložitveno sodišče ni navedlo dejstev, ki so potrebna za to, da bi Sodišče lahko štelo, da obstaja gotov čezmejni interes. Kot pa izhaja iz člena 94 Poslovnika Sodišča, mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja temeljijo, ter pojasnitev zveze med temi okoliščinami in vprašanji. Zato bi moralo predložitveno sodišče dejstva, ki so potrebna za preizkus obstoja gotovega čezmejnega interesa, ugotoviti pred predložitvijo zadeve Sodišču (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2015, UNIS in Beaudout Père et Fils, C-25/14 in C-26/14, EU:C:2015:821, točka 28).

69 V teh okoliščinah prvo vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v zadevi C-67/15, ni dopustno.

70 Dalje, v zvezi z zadevo C-458/14 je treba ugotoviti, da zakonodaja, kot je ta v postopku v glavni stvari, ob upoštevanju podaljšanja, ki ga določa, odlaga dodelitev koncesij s preglednim postopkom javnega razpisa, tako da je treba šteti, da ta zakonodaja uvaja različno obravnavanje – v škodo podjetij, ki so v drugi državi članici in ki bi jih lahko te koncesije zanimale – ki je načeloma prepovedano s členom 49 PDEU.

71 Nazadnje, v delu, v katerem italijanska vlada zatrjuje, da se s podaljšanji, izvedenimi z nacionalno zakonodajo, želi koncesionarjem omogočiti povrnitev naložb, je treba pojasniti, da je tako različno obravnavanje lahko upravičeno z nujnimi razlogi v splošnem interesu, zlasti s potrebo po spoštovanju načela pravne varnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 17. julija 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, točka 64, in z dne 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, točka 38).

72 Tako je bilo razsojeno, da načelo pravne varnosti, v zvezi s koncesijo, ki je bila dodeljena leta 1984 – čeprav še ni bilo odločeno, da bi lahko bila za pogodbe, ki pomenijo gotov čezmejni interes, določena zahteva po preglednosti – nalaga, da se za prekinitev take koncesije določi prehodno obdobje, ki sopogodbenikom omogoča ureditev pogodbenih razmerij ob sprejemljivih pogojih, med drugim z gospodarskega vidika (glej v tem smislu sodbi z dne 17. julija 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, točki 70 in 71, in z dne 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, točka 40).

73 Vendar pa so bile koncesije iz postopkov v glavni stvari dodeljene, čeprav je že bilo odločeno, da bi morala za pogodbe, ki pomenijo gotov čezmejni interes, veljati obveznost preglednosti, tako da se za utemeljitev različnega obravnavanja, ki je prepovedano na podlagi člena 49 PDEU, ni mogoče sklicevati na načelo pravne varnosti.

74 Iz navedenega izhaja, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki dopušča samodejno podaljšanje koncesij, ki obstajajo na javnem dobrem in ki so namenjene opravljanju turistično-rekreativnih dejavnosti, če te koncesije pomenijo gotov čezmejni interes.

## Stroški

75 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenima sodiščema, ti odločita o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa samodejno podaljšanje dovoljenj, ki obstajajo na javnem dobrem ob morju in jezerih in ki so namenjena opravljanju turistično-rekreativnih dejavnosti, brez izvedbe vsakršnega postopka izbora med potencialnimi kandidati.**

2. **Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki dopušča samodejno podaljšanje koncesij, ki obstajajo na javnem dobrem in ki so namenjene opravljanju turistično-rekreativnih dejavnosti, če te koncesije pomenijo gotov čezmejni interes.**

Podpisi