Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 25 февруари 2016 година[1]

Съединени дела C-458/14 и C-67/15

Promoimpresa srl
срещу
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro
Regione Lombardia (C-458/14)(Преюдициално запитване,отправено от Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia(Регионален административен съд на Ломбардия, Италия)
и
Mario Melis
Tavolara Beach Sas
Dionigi Piredda
Claudio Del Giudice
срещу
Comune di Loiri Porto San Paolo
Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд на Сардиния, Италия)

„Преюдициално запитване — Свобода на установяване — Експлоатация на публични имоти по крайбрежията на морето и на езерата — Директива 2006/123/ЕО — Член 4, параграф 6 — Понятие за „разрешителен режим“ — Член 12 — Ограничен брой разрешения поради недостиг на природни ресурси — Автоматично подновяване на разрешителни — Съответстващо тълкуване — Действие на директива във вътрешния правен ред“

Въведение

1. Настоящите съединени дела засягат една и съща проблематика за продължаване на изключителните права за експлоатация на имоти, публична собственост, по крайбрежието на морето и на езерата в Италия.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2. Италианските съдилища са сезирани с жалба за отмяна на административни решения, с които се прекратяват актове, квалифицирани от италианското право като „концесии“, свързани с експлоатацията на имоти, публична собственост, разположени на брега на езерото Гарда и по бреговете на Сардиния [2]. Оспорвайки тези решения, досегашните концесионери се позовават на законодателство, което продължава срока на действие на тези актове. Запитващите юрисдикции се съмняват в съвместимостта на това законодателство с разпоредбите на ДФЕС, както и с тези на Директива 2006/123/ЕО [3].

3. Настоящите дела предоставят на Съда възможност да отграничи приложното поле на правилата, приложими за концесиите за услуги, от това на разпоредбите, свързани с разрешенията за дейност по предоставяне на услуга, както и да тълкува член 12 от Директива 2006/123 относно режима на издаване на разрешения, броят на които е ограничен поради недостатъчните природни ресурси.

Правна уредба

Право на Съюза

4. Членове 9—13 от Директива 2006/123 съдържат разпоредби, приложими за разрешителните режими, които поставят условия за достъп до дейностите по предоставяне на услуги или тяхното упражняване.

5. Член 12 от тази директива, озаглавен „Избор между няколко кандидати“, гласи:

„1. Когато броят на разрешенията за даден вид дейност е ограничен поради недостиг на наличните [природни] ресурси или технически капацитет, държавите членки прилагат процедура на подбор спрямо потенциалните кандидати, която осигурява пълни гаранции, за безпристрастност и прозрачност, включително, по-специално, адекватна публичност за започване, провеждане и приключване на процедурата.

2. В случаите, посочени в параграф 1, разрешението се предоставя за подходящо ограничен период и не може да подлежи на автоматично подновяване, нито да предоставя други преимущества на доставчика, чието разрешение току що е изтекло[,] или на лице, което има някакви особени отношения с този доставчик.

3. При условията на параграф 1 и членове 9 и 10, при установяване на правилата за процедурите по подбор, държавите членки могат да вземат предвид съображения свързани с общественото здраве, целите на социалната политика, здравето и безопасността на заетите и самостоятелно заетите лица, опазването на околната среда, опазването на културното наследство и други наложителни причини, свързани с обществения интерес, в съответствие с правото на Общността“.

2 — Същата проблематика се разглежда по дело Regione autonoma della Sardegna (C-449/15), висящо пред Съда.

3 — Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13 том 58, стр. 50).

Италианско право

Законодателство относно морските концесии

6. Правният режим на имотите, които са публична собственост, по морското крайбрежие, се съдържа в Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването, който предвижда по-специално в член 36, че тези имоти може да бъдат предмет на концесия.

7. Същият кодекс освен това предвижда в член 37, параграф 2 предимство за настоящия концесионер при подновяване на концесията.

8. След започване на производство за установяване на нарушение от Европейската комисия това предимство е премахнато с член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194 (decreto-legge n. 194 — Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) от 30 декември 2009 г. (GURI бр. 302 от 30 декември 2009 г., наричан по-нататък „Декрет-закон № 194/2009“).

9. Този член продължава срока на концесиите за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морето, които изтичат най-късно на 31 декември 2012 г. до тази дата.

10. При преобразуването на Декрет-закон № 194/2009 в закон със Закон № 25 (legge n. 25) от 26 февруари 2010 г. (GURI бр. 48, от 27 февруари 2010 г.) тази разпоредба е изменена в смисъл, че срокът на концесиите, които изтичат най-късно на 31 декември 2015 г., се продължава до тази дата.

11. След това тази разпоредба е изменена с член 34 duodecies от Декрет-закон № 179 (decreto-legge n. 179 — Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) от 18 октомври 2012 г. (GURI бр. 245 от 19 октомври 2012 г.), преобразуван в Закон № 221 (legge n. 221) от 17 декември 2012 г. (GURI бр. 294 от 18 декември 2012 г.), в смисъл, че срокът на концесиите се продължава до 31 декември 2020 г.

Законодателство, с което се транспонира Директива 2006/123

12. Директива 2006/123 е транспонирана в италианското право със Законодателен декрет № 59 (decreto legislativo n. 59 — Attuazione della direttiva 2006/123/EO relativa ai servizi nel mercato interno) от 26 март 2010 г. (GURI бр.°94 от 23 април 2010 г.).

13. Член 16, параграф 4 от този законодателен декрет гласи, че когато броят на разрешителните за дадена дейност е ограничен поради недостиг на природни ресурси, тези разрешителни не могат да се подновяват автоматично.

Факти в основата на споровете по главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-458/14

14. С решения от 16 юни и от 17 август 2006 г. Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (наричан по-нататък „Consorzio“) издава на Promoimpresa srl (наричано по-нататък „Promoimpresa“) концесия за експлоатация на зона за отдих в имот, публична собственост, в крайбрежието на езерото Гарда.

15. Член 3 от решението за предоставяне на тази концесия предвижда, че тя има действие до 31 декември 2010 г.

16. На 14 април 2010 г. Promoimpresa подава молба за подновяване на концесията, която е отхвърлена от Consorzio с решение от 6 май 2011 г., тъй като разглежданата в главното производство концесия е със срок до пет години, като се изключва всякаква форма на автоматично подновяване, и новата концесия трябва да се предостави чрез процедура за възлагане на обществена поръчка.

17. Promoimpresa подава жалба срещу това решение до запитващата юрисдикция, като се позовава по-специално на нарушение на член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/2009. То изтъква, че този декрет-закон, макар и да се отнася за морските концесии, се прилага също така за концесиите на имоти, публична собственост, по крайбрежията на езерата.

18. Запитващата юрисдикция счита, че тъй като съответната разпоредба предвижда удължаване на срока на концесиите за публични имоти, тя създава неоправдано ограничение на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги, като прави невъзможен достъпа до изтичащите концесии за всеки друг конкурент.

19. В този контекст Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Регионалният административен съд на Ломбардия) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли принципите на свобода на установяване, недопускане на дискриминация и защита на конкуренцията, предвидени в членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС, както и [„правилото за обоснованост“], заложено в тези членове, национална правна уредба, която чрез последващи законодателни изменения предвижда многократно продължаване на срока на концесии на имоти с икономическо значение от морската, езерната и речната зона, публична собственост, чийто срок се увеличава със закон най-малко с единадесет години, като по този начин запазва изключителното право на същия концесионер да използва имота за икономически цели независимо от изтичане на срока на действие на вече предоставената концесия, като по този начин се преграждa всяка възможност на заинтересуваните икономически оператори да получат на концесия имота след провеждане на публична процедура?“.

Дело C-67/15

20. Жалбоподателите в главното производство, с изключение на синдиката на плажовете, са управители на туристически и развлекателни дейности в плажната ивица на Comune di Loiri Porto San Paolo (община Loiri Porto San Paolo, наричана по-нататък „общината“) по силата на концесии, предоставени от нея през 2004 г. за срок от шест години, а впоследствие продължени за една година до 2011 г.

21. Те подават молба до общината за продължаване на срока на концесиите за 2012 година. Доколкото тази молба остава без отговор, те приемат, че могат да продължат дейността си в съответствие с член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/2009.

22. На 11 май 2012 г. общината публикува обява за предоставяне на седем нови концесии, някои от които се намират в зоните, предмет на концесиите, предоставени на жалбоподателите в главното производство.

23. На 6 юни 2012 г. жалбоподателите в главното производство оспорват съответните актове пред Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд на Сардиния). След това те разширяват оплакванията си и спрямо решението от 8 юни 2012 г., с което общината предоставя концесии на лица, различни от жалбоподателите в главното производство, а впоследствие и спрямо мерките, чрез които общинската полиция им нарежда да премахнат оборудването си.

24. В жалбата си те по-специално упрекват общината, че не е съобразила автоматичното продължаване на срока на концесиите, предвидено в националното законодателство.

25. Запитващата юрисдикция счита, че това автоматично продължаване осуетява прилагането на правото на Съюза, по-специално на член 12 от Директива 2006/123. По същество се оказва, че член 16 от Законодателен декрет № 59/2010, който транспонира член 12 от Директива 2006/123, не се прилага поради наличието на специално законодателно правило, което продължава срока на текущите концесии.

26. В този контекст Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд на Сардиния) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли принципите на свобода на установяване, недопускане на дискриминация и защита на конкуренцията, съдържащи се в членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС, национална правна уредба, която чрез последващи законодателни изменения предвижда многократно удължаване на срока на концесии на имоти с икономическо значение от крайбрежната ивица, публична собственост?

2) Допуска ли член 12 от Директива 2006/123 съществуването на национална уредба като член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194 от 30 декември 2009 г., преобразуван в Закон № 25 от 26 февруари 2010 г., изменен и допълнен, която позволява автоматично удължаване на срока на текущите концесии за територии и имоти, публична собственост, по крайбрежната ивица, предоставени за туристически и развлекателни дейности до 31 декември 2015 г., или до 31 декември 2020 г. съгласно член 34 duodecies от Декрет-закон № 179 от 18 октомври 2012 г., добавен с член 1, параграф 1 от Закон № 221 от 17 декември 2012 г. за преобразуване на същия декрет-закон?“.

Производство пред Съда

27. Актовете за преюдициално запитване постъпват в секретариата на Съда на 3 октомври 2014 г. (дело C-458/14) и на 12 февруари 2015 г. (дело C-67/15). Писмени становища са представили жалбоподателите в главното производство, италианското правителство и Комисията (по двете дела), както и гръцкото (дело C-458/14) и чешкото (дело C-67/15) правителство. Делата са съединени за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение с решение от 27 октомври 2015 г.

28. В съдебното заседание на 3 декември 2015 г. вземат участие жалбоподателите в главното производство, общината, италианското и нидерландското правителство, както и Комисията.

Анализ

29. С въпросите си запитващите юрисдикции искат да разберат дали членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС допускат национална правна уредба, която предвижда автоматично продължаване на срока на изтичане на концесиите за имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и на езерата.

30. Освен това с втория въпрос по дело C-67/15 запитващата юрисдикция пита дали такава правна уредба съответства на член 12 от Директива 2006/123.

31. Въпреки че преюдициалният въпрос по дело C-458/14 не се отнася до Директива 2006/123, член 12 от нея беше обсъден от страните и от заинтересованите лица. В това отношение следва да се припомни, че за да бъде полезен с отговора си, може да е необходимо Съдът да вземе предвид норми от правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си[4].

По допустимостта на преюдициалните въпроси

32. Италианското правителство си задава въпроси относно допустимостта на преюдициалното запитване по дело C-458/14, като посочва, че по време на разглежданите в главното производство събития член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/09 се отнася изключително за имоти, публична собственост, по морското крайбрежие. Разширяване на действието на това законодателство за концесиите за имоти, публична собственост, по крайбрежието на езерата, настъпило след приемане на оспорените пред запитващата юрисдикция актове, според това правителство не е приложимо ratione temporis.

33. В това отношение припомням, че що се отнася до тълкуване на норми от националното право, Съдът по принцип трябва да се придържа към тълкуването, произтичащо от акта за преюдициално запитване, като се има предвид, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът не е компетентен да тълкува вътрешното право на държава членка[5].

34. Що се отнася до приложимостта на член 1, параграф 18 от Декрет-закон № 194/09 по спора в главното производство, от акта за преюдициално запитване по дело C-458/14 е видно, че жалбоподателят в главното производство се позовава на нарушение на тази разпоредба, като поддържа, че тя се прилага също така и за концесиите за имоти, публична собственост, по крайбрежието на езерата. Запитващата юрисдикция отбелязва, че спорът пред нея се фокусира върху това основание, и посочва няколко причини, поради които тя счита, че тази разпоредба е приложима към фактите в спора по главното производство.

35. При тези условия, доколкото актът за преюдициално запитване съдържа подробни разяснения относно значението на поставения въпрос, според мен Съдът не може да се възползва от възможността за отхвърляне на преюдициалното запитване, когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство[6].

36. На второ място, по двете дела италианското правителство отбелязва, че член 34 duodecies от Декрет-закон № 179/2012, който отлага изтичането на разглежданите в главното производство концесии до датата 31 декември 2020 г., е с по-късна дата от оспорваните в главното производство актове и че преюдициалните въпроси следователно са допустими само относно продължаването на срока на концесиите до 31 декември 2015 г.

37. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че преюдициалните въпроси се отнасят до хипотезата на национална правна уредба, която предвижда автоматично и многократно продължаване на срока на концесиите за имоти, публична собственост, по крайбрежието на езерата. Що се отнася до въпроса дали следва да се приложат национални разпоредби, които продължават този срок до 31 декември 2015 г. или дори до 31 декември 2020 г., този въпрос не само е от компетентността на националните юрисдикции, но и не засяга допустимостта на така формулираните преюдициални въпроси.

38. В духа на тези съображения считам, че преюдициалните въпроси са допустими.

4 — Вж. по-специално решения Telaustria и Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, т. 59) и Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, т. 27).

5 — Решение Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 13 и цитираната съдебна практика).

6 — Решение Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 14 и цитираната съдебна практика).

По тълкуването на Директива 2006/123

Връзката между Директива 2006/123 и ДФЕС

39. Преюдициалните въпроси се отнасят до тълкуването както на разпоредби на първичното право, така и на разпоредби от Директива 2006/123.

40. Отбелязвам, че съгласно постоянната съдебна практика, когато дадена област е предмет на пълно хармонизиране на равнището на Съюза, всяка свързана с нея национална мярка трябва да бъде оценявана във връзка с разпоредбите за хармонизация на тази мярка, а не с тези от първичното право[7].

41. Съдът вече е констатирал в решение Rina Services и др.[8], че с Директива 2006/123 е извършено такова пълно хармонизиране за услугите, включени в приложното ѝ поле, що се отнася до член 14 от нея относно свободата на установяване. В други две дела, в които Директива 2006/123 е била приложима по спора в главното производство, по които са постановени решение Trijber и Harmsen, както и решение Hiebler, Съдът е следвал най-вече същия подход, като се е ограничил да даде тълкуване на членове 10, 11 и 15 от тази директива, без да се произнася по разпоредбите на ДФЕС[9].

42. Считам, че този подход следва да се приложи за членове 9—13 от Директива 2006/123, които съдържат разпоредби, свързани с разрешителните режими, и по-специално за член 12 от Директивата.

43. Както в случая на член 14 от Директива 2006/123, който предвижда списък от забранени изисквания в рамките на свободата на установяване, в членове 9—13 от тази директива законодателят на Съюза е предвидил редица разпоредби, които трябва да се спазват от държавата членка, когато дейността по предоставянето на услуга зависи от издаването на разрешение. По този начин законодателят е извършил пълно хармонизиране в съответната област.

44. По-специално в член 12, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/123 се предвижда, че когато броят на разрешенията за даден вид дейност е ограничен поради недостиг на наличните природни ресурси или технически капацитет, разрешенията трябва да се предоставят след безпристрастна и прозрачна процедура за подбор, за ограничен период и не могат да бъдат предмет на автоматично подновяване.

45. Тези разпоредби биха били лишени от всякакъв полезен ефект, ако беше разрешено на държавите членки да избягват прилагането им, като се позовават на основания от първичното право.

46. Затова намирам, че в случаите, когато член 12 от Директива 2006/123 е приложим, изследването за съответствие на разглежданата национална правна уредба трябва да се извършва и с оглед на тази разпоредба, като се изключат нормите на първичното право.

7 — Вж. по-специално решения Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, т. 18) и UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, т. 63). За анализ на тази съдебна практика вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Rina Services и др. (C-593/13, EU:C:2015:159, т. 12).

8 — C-593/13, EU:C:2015:399 (т. 37 и 38). Същото разрешение, що се отнася до членове 15 и 16 от Директива 2006/123, предлага генералният адвокат Bot в заключението си по дело Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2015:619, т. 73), което е висящо пред Съда.

9 — Решения Trijber и Harmsen (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641), както и Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843).

Приложимост на член 12 от Директива 2006/123

47. Най-напред искам да отбележа, че актът, с който държава членка предоставя изключително право за експлоатация на публичен недвижим имот по принцип може да се преценява от гледна точка на няколко различни разпоредби на правото на Съюза, по-специално на членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 106 ДФЕС, както и на разпоредбите относно обществените поръчки.

48. За да се определи дали Директива 2006/123 е приложима в случая, трябва да се изследва дали съгласно италианското право предоставянето на концесия за имоти, публична собственост, по крайбрежието на морето или на езерата представлява разрешителен режим по смисъла на тази директива.

49. Член 4, точка 6 от Директива 2006/123 определя „разрешителния режим“ като означение за всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение, или конклудентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга.

50. В това отношение отбелязвам, че в отличие от член 49 ДФЕС разпоредбите на глава III от Директива 2006/123 относно свободата на установяване се прилагат независимо от наличието на трансграничен елемент[10]. Следователно за целите на прилагането на член 12 от тази директива не е необходимо да се определи дали съответното разрешително представлява определен трансграничен интерес.

51. Прилагането на този член 12 в случая обаче изисква анализ на три обсъждани от страните елемента, и по-специално, първо, сходството между разглежданото положение и отдаването под наем на стопански обекти, второ, различието с концесия за предоставяне на услуги и трето, приложимостта на разпоредбите относно разрешенията, ограничени поради недостиг на наличните природни ресурси.

– За сходството с наема на стопански обекти

52. Жалбоподателите в главното производство по двете дела и гръцкото правителство поддържат, че съответните концесии за имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и на езерата представляват наем на стопански обекти, които дават възможност на частен субект да ползва публичен недвижим имот, без да се издава разрешение, от което да зависи достъпа до дейността за предоставяне на услуга.

53. Не съм убеден в тази теза.

54. От актовете за преюдициално запитване е видно, че достъпът до дейност, свързана с експлоатация на имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето или на езерата в Италия, каквато е управлението на крайбрежна зона, публична собственост, за туристически и развлекателни цели, зависи от предоставянето на акт за концесия от компетентния общински орган. Следователно достъпът до разглежданата дейност по предоставяне на услуга е поставена в зависимост от този акт.

55. Именно тези актове, с които се отказва да се продължи срока на това разрешение, се оспорват от жалбоподателите по главното производство.

10 — Позволявам си да препратя към точка 24 от моето заключение по дело Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472), както и към точки 49—57 от моето заключение по делата Trijber и Harmsen (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:505).

56. Обстоятелството, че предоставянето на това разрешение включва също така предоставянето на изключително разположение на публичен недвижим имот под формата на наем на стопански обект, не може да повлияе на квалификацията на тази система като разрешителен режим.

– За различието с концесия за предоставяне на услуги

57. Отбелязвам, че система, която може да се квалифицира като „разрешителен режим“, е изключена обаче от разпоредбите на Директива 2006/123, ако попада в приложното поле на правилата за обществените поръчки [11].

58. В тази насока в случая националните юрисдикции посочват, че разглежданите концесии на имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и на езерата могат да се считат като концесии за предоставяне на услуги.

59. Следователно трябва да се изследва дали в случая става въпрос за концесии за предоставяне на услуги, за които поради това се отнасят не разпоредбите на Директива 2006/123, а принципите и правилата на правото на Съюза в областта на обществените поръчки.

60. В това отношение обстоятелството, че разглежданите в главното производство договори се квалифицират като „концесии“ в италианското право, по никакъв начин не предопределя независимата квалификация в правото на Съюза.

61. Както правилно отбелязва нидерландското правителство, терминът „концесия“ често се използва, за да се означи изключително право или акт на разрешение, без това да означава, че става въпрос за концесия по смисъла на правото на обществените поръчки [12].

62. Концесията за предоставяне на услуги се характеризира по-специално с това, че отдаващият на концесия орган възлага упражняването на дейност по предоставяне на услуга, обикновено услуга, за оказването на която е задължен този орган, на концесионера, като по този начин го задължава да оказва определена услуга [13].

63. Следователно квалификацията като акт за концесия на услуги включва констатацията, че предоставянето на услуги е поставено в зависимост от специални изисквания, определени от съответния орган, и че икономическият оператор няма свободата да откаже да оказва тази услуга.

64. Тези съображения се потвърждават от съображение 14 от Директива 2014/23 [14], от което е видно, че не трябва да имат статут на концесия някои актове като разрешенията или лицензиите, по-специално когато икономическият оператор запазва свободата да откаже да извършва определени дейности или да оказва определени услуги. Обратно на тези актове, договорите за концесия пораждат взаимно обвързващи ангажименти, по силата на които изпълнението на дейностите или предоставянето на услугите е поставено в зависимост от специални изисквания, определени от възлагащия орган.

11 — Вж. съображение 57 от Директива 2006/123.

12 — Вж. също така бележка под линия 25 от тълкувателното съобщение на Комисията относно концесиите в общностното право (ОВ 2000, C 121, стр. 2).

13 — Вж. в този смисъл решение Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, т. 33). Вж. също така заключението на генералния адвокат La Pergola по дело BFI Holding, (C-360/96, EU:C:1998:71), както и това на генералния адвокат Alber по дело RI.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:161, т. 50).

14 — Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, стр. 1), макар и да е неприложима в случая ratione temporis, може да послужи като източник на идея за определяне на понятието „концесия за услуги“.

65. В случая обаче от фактите, описани в преюдициалните запитвания не се установява жалбоподателите в главното производство да са задължавани по силата на актовете, квалифицирани като „концесии за имоти, публична собственост“ по националното право, да упражняват дейност по предоставяне на услуги, които са им възложени специално от публичен орган и които са поставени в зависимост от специални изисквания, определени от този орган.

66. Както правилно отбелязва Комисията, разглежданите в главното производство актове имат за предмет не предоставянето на определени услуги от възложителя, а упражняването на туристически и развлекателни икономически дейности в плажна ивица, включващо изключителното използване на тази публична собственост.

67. От тези обстоятелства, които трябва да бъдат проверени от националната юрисдикция, става ясно, че разглежданите в главното производство споразумения не са концесии на услуги по смисъла на правилата от правото на Съюза в областта на обществените поръчки.

68. Поради това намирам, че национални разпоредби като тези за предоставяне на концесии за имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и на езерата по италианското право са разрешителни режими, които се уреждат от членове 9—13 от Директива 2006/123.

69. Добавям, че в хипотезата, в която разглежданите в главното производство споразумения би следвало да се квалифицират като „концесии на услуги“ по смисъла на правото на Съюза, така че хармонизираните норми на Директива 2006/123 не биха били приложими, изискванията, установени от националните органи по силата на основните правила на Договора и на произтичащите от тях принципи, са главно същите. Всъщност, доколкото става въпрос за икономически дейности от определен трансграничен интерес, по отношение на задължението за спазване на тези основни правила и на тези принципи разрешението не се различава от концесията за услуги[15].

– За приложимостта на разпоредбите за разрешенията, ограничени поради недостиг на природни ресурси

70. Припомням, че член 12 от Директива 2006/123 се отнася специално за режимите, включващи ограничен брой разрешения поради недостиг на природни ресурси или технически капацитет.

71. Отбелязвам, че от актовете за преюдициално запитване е видно, че съответните разрешения в случая са предоставени на общинско равнище и че техният брой е ограничен.

72. Зоните на публична собственост, разположени по крайбрежието на езеро или на брегове на море и които могат да бъдат предмет на икономическа експлоатация в рамките на дадена община, очевидно са ограничени и поради това могат да бъдат квалифицирани като „недостиг на налични [природни] ресурси“ по смисъла на член 12 от Директива 2006/123.

73. Всъщност освен недостиг на налични природни ресурси страните не сочат никакви други императивни съображения от общ интерес, които да могат да оправдаят ограничаването на броя на наличните разрешения в конкретния случай.

74. В това отношение според мен доводът, изложен от жалбоподателите в главното производство, както и от италианското правителство, че италианското морско крайбрежие като цяло не можело да се квалифицира като „недостиг на ресурси“, измества спора в неправилна посока.

15 — Решения Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, т. 46 и 49), Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, т. 52-54) и Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, т. 33).

75. Тъй като става въпрос за разрешения, които се предоставят на общинско равнище, трябва да се държи сметка за съответните зони на общинската собственост. Затова в случая е очевидно, че става въпрос за ограничен брой разрешения, което създава конкуренция между потенциалните кандидати в процедурата на подбор, установена с член 12, параграф 1 от Директива 2006/123.

76. С оглед на гореизложеното намирам, че член 12 от Директива 2006/123 е приложим в конкретния случай.

Тълкуване на член 12 от Директива 2006/123

77. Припомням, че съгласно член 12, параграф 1 от Директива 2006/123, когато броят на разрешенията за даден вид дейност е ограничен поради недостиг на наличните природни ресурси или технически капацитет, те трябва да се предоставят след провеждане на процедура на подбор при спазване на гаранциите за безпристрастност и прозрачност.

78. Съгласно член 12, параграф 2 от тази директива така предоставеното разрешително трябва да бъде за подходящо ограничен период, не може да подлежи на автоматично подновяване и не трябва да предоставя други преимущества на доставчика с изтичащо разрешение.

79. Изисквайки предоставяне на разрешения за ограничен период след провеждане на прозрачна и безпристрастна процедура, съответните разпоредби гарантират, че дейността, в която участват ограничен брой оператори поради недостига на ресурси, остава отворена за конкуренция и по този начин потенциално достъпна за нови доставчици на услуги.

80. Тези разпоредби се основават всъщност на напълно установената съдебна практика, според която липсата на прозрачна процедура за подбор при подобни обстоятелства представлява непряка дискриминация на икономическите оператори, установени в останалите държави членки, която по принцип противоречи на свободата на установяване [16].

81. Отбелязвам, че продължаването ex lege на разрешенията, предоставени преди транспониране на Директива 2006/123, противоречи най-напред на разпоредбите на член 12 от тази директива.

82. Продължаването на срока на съществуващите разрешения е в нарушение на задължението, произтичащо от член 12, параграф 1 от Директива 2006/123, за предвиждане на безпристрастна и прозрачна процедура за подбор на кандидатите.

83. Освен това продължаване ex lege на срока на разрешенията е равностойно на автоматично подновяване, което е изключено от изричните разпоредби на член 12, параграф 2 от Директива 2006/123.

84. Жалбоподателите в главното производство и италианското правителство обаче поддържат, че продължаването на срока на съответните концесии може да бъде оправдано като преходна мярка по съображения за правна сигурност.

85. Жалбоподателите в главното производство изтъкват, че продължаването на срока на концесии за имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и езерата е необходимо, за да се даде възможност на заинтересованите да си възвърнат направените инвестиции, доколкото техните очаквания за автоматично подновяване на разрешенията са били оправдани с оглед на приложимата към момента на предоставянето им правна уредба и до приемането на Декрет-закон № 194/2009.

16 — Вж., относно концесия за услуги, решение Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, т. 37 и цитираната съдебна практика) и относно разрешителния режим, решение Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, т. 46 и 51 и цитираната съдебна практика).

86. Това становище се поддържа също така от италианското правителство, което посочва, че продължаването на срока на тези концесии представлява преходна мярка при преминаване от режим на автоматично подновяване към режим, изискващ провеждане на процедура по обществена поръчка. Според това правителство такава мярка е оправдана от необходимостта да се даде възможност на заинтересованите за възвръщане на направените инвестиции в съответствие с принципа на защита на оправданите правни очаквания.

87. В това отношение отбелязвам, че законните интереси на притежателите на разрешения вече са взети предвид от законодателя на Съюза, доколкото той е предвидил в член 12, параграф 2 от Директива 2006/123, че когато броят на разрешенията е ограничен поради недостиг на ресурси, те трябва да бъдат за подходящо ограничен период.

88. В духа на съображение 62 от същата директива тази продължителност следва да е фиксирана по такъв начин, че да не ограничава свободната конкуренция отвъд необходимото, за да може доставчикът да си възстанови разходите по инвестицията и да получи разумна възвръщаемост от инвестирания капитал [17].

89. Тези съображения се прилагат по принцип за разрешенията, предоставени в съответствие с Директива 2006/123.

90. Според мен следователно този член не допуска държава членка да подновява разрешения, които след изтичането им не са били предмет на процедура съгласно член 12, параграф 1 от Директива 2006/123, и по такъв начин да отлага процедурата за подбор, като се позовава на императивни съображения от общ интерес.

91. Въпреки че член 12, параграф 3 от Директива 2006/123 предвижда, че при установяване на правилата за процедурите по подбор държавите членки могат да вземат предвид съображения, свързани с обществения интерес, тази разпоредба не позволява на държавите членки да се позовават на тези съображения, за да избягнат организирането на такава процедура.

92. Независимо от всичко считам, че доводът, изведен от принципа за защита на оправданите правни очаквания, на който се позовават жалбоподателите в главното производство и италианското правителство, изисква конкретна преценка за всеки отделен случай, която да позволи да се докаже посредством конкретни доказателства, че очакванията на притежателя да се поднови разрешението му са били оправдани и че той е извършил съответните инвестиции.

93. Това доказване обаче не може да бъде валидно използвано в подкрепа на автоматичното продължаване, установено от италианския законодател, което се прилага недиференцирано за всички концесии за имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и езерата.

94. Този извод по никакъв начин не може да бъде оборен от решение ASM Brescia [18], което се отнася за специален случай на прилагане на императивно съображение от общ интерес и с принципа на правна сигурност в рамките на преценка на концесия на услуги с оглед на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

17 — Същите съображения произтичат от практиката на Съда, според която продължителността на срока на разрешението трябва да бъде обоснована от императивни съображения от общ интерес, каквото е по-специално необходимостта съответният оператор да разполага с достатъчно дълъг срок, който да позволи той да си възвърне инвестициите Вж. в този смисъл решение Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, т. 46—48 и цитираната съдебна практика).

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Макар Съдът да се позовава в точка 64 от това решение на „обективни обстоятелства“, от последващите съображения става ясно, че става въпрос именно за императивно съображение от общ интерес. Вж. в този смисъл решение Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, т. 38).

95. В това решение Съдът приема, че посоченият принцип може да изисква прекратяването на концесия за обществена услуга за разпределение на газ да се свързва с преходен период, като се държи сметка както за изискванията на публичната услуга, така и за икономическите аспекти.

96. В тази насока Съдът взема предвид редица елементи, и по-специално, първо, че директивите на Съюза не предвиждат поставянето под въпрос на съществуващите концесии за разпределение на газ, второ, че концесията е предоставена през 1984 г. и трябва да прекрати действието си през 2029 г., поради което прекратяването ѝ е преждевременно, и накрая, трето, че принципът на правна сигурност изисква правилата на правото да бъдат ясни, точни и предвидими по отношение на тяхното действие, докато към момента на предоставяне на разглежданата в главното производство концесия Съдът все още не се е произнесъл, че договорите, които представляват сигурен трансграничен интерес, могат да бъдат подчинени на задълженията за прозрачност по силата на първичното право [19].

97. Нито едно от тези съображения обаче, изложени от Съда в това решение във връзка с принципа на правна сигурност, не може да бъде отнесено към споровете по главното производство.

98. В действителност разглежданите в главното производство разрешения за туристически и развлекателни дейности в зоните на публична собственост по крайбрежията на морето или езерата са били предоставени през 2004 г. и през 2006 г., към момент, когато прилагането на принципа за прозрачност в областта на концесиите е вече трайно установен [20]. Разглежданите в главното производство актове определят изрично, че изтичат през 2010 г., като по този начин позволяват на титулярите им да предвидят размера на инвестициите си в зависимост от предварително известен период на възвращаемост.

99. Следователно приетото от Съда разрешение в решение ASM Brescia [21], основано на принципа на правна сигурност, не може да се пренесе към споровете по главното производство.

100. С оглед на гореизложеното считам, че член 12, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/123 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която продължава автоматично срока на разрешения, свързани с експлоатацията на имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и езерата.

Действие на член 12 от Директива 2006/123 в националния правен ред

101. Що се отнася до действието на член 12 от Директива 2006/123 в националния правен ред, държа да напомня, че националните юрисдикции са обвързани от задължението за съответстващо тълкуване.

102. Това задължение не се ограничава до тълкуването на вътрешните разпоредби от гледна точка на транспонирането на Директива 2006/123, а изисква да се вземат предвид вътрешноправните норми, за да се прецени до каква степен може да се приеме прилагане, което не води до резултат, обратен на преследваната от Директивата цел [22].

19 — Решение ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, т. 67-71). Вж. също така в този смисъл решение Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, т. 40).

20 — Вж. по-специално Решение Telaustria и Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, т. 60—62).

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

22 — Решения Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, т. 8) и Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, т. 38).

103. Това е така особено когато националната юрисдикция е сезирана със спор за прилагането на вътрешни разпоредби, които са въведени специално с оглед транспонирането на директива. Тази юрисдикция трябва да презумира в това отношение, че държавата членка е възнамерявала да изпълни изцяло произтичащите от съответната директива задължения [23].

104. Според мен, когато в рамките на това тълкуване националната юрисдикция се натъква на колизия между разпоредби на вътрешното право, които транспонират Директива 2006/123, и разпоредби, регламентиращи специфична област, тя трябва да разреши този конфликт, като държи сметка за особеното естество на Директива 2006/123.

105. Това, което всъщност става ясно от точка 1.2.1 от ръководството за прилагане на Директивата за услугите [24], която уточнява, че ако държавите членки изберат да транспонират директива 2006/123 или някои нейни членове чрез законодателство с хоризонтален характер — какъвто е случаят в Италия — те трябва да гарантират, че това хоризонтално законодателство има предимство пред специалното законодателство. Освен това съгласно точка 6.1 от това ръководство разпоредбите за разрешителните режими, с оглед на тяхната възлова роля, трябва да бъдат включени в хоризонталното законодателство.

106. Ето защо в случая италианските юрисдикции са задължени да тълкуват вътрешното право, доколкото е възможно, по начин, който гарантира, че член 16 от Законодателен декрет № 59/2010, с който се транспонира член 12 от Директива 2006/123, има предимство пред специалното законодателство относно концесиите на имоти, публична собственост, по крайбрежията на морето и на езерата.

107. Това съображение е още по-важно в конкретния случай, тъй като продължението, предоставено от италианския законодател, както се посочва от запитващата юрисдикция по дело C-67/15, води до опасността член 12 от Директива 2006/123, макар и формално транспониран от законодателя, да не се прилага в областта на концесиите за имоти, публична собственост, поради обстоятелството, че съществува специално законодателство.

108. Във всички случаи отбелязвам, че разпоредбите на член 12 от Директива 2006/123 конкретизират задължения, които вече произтичат от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, в областта на предоставянето на концесии и на разрешенията за дейности по предоставяне на услуги.

109. От съдебната практика обаче става ясно, че основните свободи, установени с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, могат да имат пряко действие в смисъл, че може да се прави пряко позоваване на тях в спор във връзка договорни отношения, за да се позволи отваряне на пазара на услугите за конкуренция [25].

110. Същото действие следователно трябва да се признае на член 12 от Директива 2006/123, която конкретизира тези принципи.

По тълкуването при условия на евентуалност на член 49 ДФЕС

111. С оглед на направения от мен извод, че член 12 от Директива 2006/123 не допуска продължаване на срока на разрешения като разглежданите в главното производство, не се налага да се тълкуват разпоредбите на ДФЕС, посочени в преюдициалните запитвания.

23 — Решение Pfeiffer и др. (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, т. 112 и цитираната съдебна практика).

24 — Въпреки че то не е задължителен акт, Съдът вече е основал съображенията си на това ръководство, по-специално в решение Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, т. 32, 57 и 73).

25 — Вж. в този смисъл решения Telaustria и Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, т. 60—62), ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, т. 69—70), както и Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, т. 40).

112. При условия на евентуалност все пак искам да подчертая, че в хипотезата, в която Директива 2006/123 не би била приложима, поради това че съответните актове представляват концесии на услуги, продължаването на техния срок би било в противоречие с изискванията, произтичащи от член 49 ДФЕС.

113. Припомням, че когато предоставят концесии на услуги, които могат да заинтригуват икономически оператори, установени в други държави членки, какъвто изглежда е настоящият случай [26], публичните органи имат задължението да спазват основните правила на Договорите и по-специално член 49 ДФЕС, включително и произтичащото от тях задължение за прозрачност [27].

114. Тези органи не могат да не изпълняват изискванията, решавайки да продължат автоматично срока на концесиите, предоставени без всякаква прозрачност. Национална мярка, която води до отлагане на предоставянето на нова концесия чрез прозрачна процедура, наистина представлява непряка дискриминация, забранена от член 49 ДФЕС [28]. Впрочем, независимо че Съдът е приел, че една национална мярка може да бъде оправдана с императивно съображение от общ интерес и с правната сигурност, условията, които поставя това разрешение на съдебната практика, очевидно не са налице в конкретния случай [29].

Заключение

115. С оглед на гореизложените съображения, предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия) и от Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд на Сардиния), по следния начин:

„Член 12, параграфи 1 и 2, от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която продължава автоматично срока на разрешения, свързани с експлоатацията на имоти, публична собственост, по крайбрежието на морето и на езерата“.

26 — Запитващата юрисдикция по дело C-458/14 отбелязва, че разглежданата концесия представлява сигурен трансграничен интерес, като се държи сметка по-специално за географското местонахождение на имота и за икономическата стойност на концесията.

27 — Решения Telaustria и Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, т. 60—62), Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, т. 16—19), Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, т. 46—48), Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, т. 33), Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, т. 51—53) и Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, т. 33).

28 — Решение ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, т. 63).

29 — Вж. точка 99 по-горе.