Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 25. února 2016 [1]

Spojené věci C-458/14 a C-67/15

Promoimpresa srl
proti
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,
Regione Lombardia (C-458/14)[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro region Lombardie, Itálie)]
a
Mario Melis,
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda,
Claudio Del Giudice
proti
Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro region Sardinie, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce — Svoboda usazování — Využívání veřejného majetku na březích moří a jezer — Směrnice 2006/123/ES — Článek 4 odst. 6 — Pojem ‚povolovací režim' — Článek 12 — Omezený počet povolení z důvodu nedostatku přírodních zdrojů — Automatické prodloužení povolení — Shodný výklad — Účinek směrnice ve vnitrostátním právním řádu"

Úvod

1. Tyto spojené věci se týkají problematiky prodloužení výlučných práv na využívání veřejného majetku na březích moří a jezer v Itálii.

2. K italským soudům byla podána žaloba na neplatnost správních rozhodnutí, jimiž se ukončuje platnost aktů, zvaných v italském právu „koncese", týkajících se využívání veřejných oblastí na břehu Lago di Garda a na pobřeží Sardinie [2]. Odstupující koncesionáři tato rozhodnutí napadli a odvolávají se na právní předpisy, které prodlužují dobu platnosti těchto aktů. Předkládající soudy si kladou otázku, zda jsou tyto právní předpisy slučitelné s ustanoveními Smlouvy o fungování EU a s ustanoveními směrnice 2006/123/ES [3].

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Stejné problematice se věnuje věc Regione autonoma della Sardegna (C-449/15), kterou v současné době projednává Soudní dvůr.

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36).

3. Tyto věci nabízí Soudnímu dvoru příležitost vymezit oblast působnosti předpisů, které se použijí na koncese na služby, vzhledem k oblasti působnosti ustanovení týkajících se povolování činností v oblasti služeb a podat výklad článku 12 směrnice 2006/123 týkajícího se systému udělování povolení, jejichž počet je omezený z důvodu nedostatku přírodních zdrojů.

Právní rámec

Unijní právo

4. Články 9 až 13 směrnice 2006/123 obsahují ustanovení, která se použijí pro povolovací režimy, jimiž se podmiňuje přístup k činnostem poskytování služeb nebo jejich výkon.

5. Článek 12 této směrnice nazvaný „Výběr mezi více uchazeči“ stanoví:

„1. Je-li počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit, použijí členské státy na potenciální uchazeče výběrové řízení, které poskytne plnou záruku nestrannosti a transparentnosti, zahrnující zejména dostatečné zveřejnění informací o zahájení, průběhu a ukončení řízení.

2. V případech uvedených v odstavci 1 se povolení udělí na přiměřenou omezenou dobu a nesmí umožňovat automatické prodloužení ani nesmí poskytovateli, jemuž právě skončila platnost povolení, nebo jiné osobě, která má na tohoto poskytovatele jakékoliv zvláštní vazby, udělovat jiné výhody.

3. S výhradou odstavce 1 a článků 9 a 10 mohou členské státy vzít při stanovování pravidel výběrového řízení v úvahu hlediska veřejného zdraví, cílů sociální politiky, bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, ochrany životního prostředí, zachování kulturního dědictví a jiné naléhavé důvody obecného zájmu v souladu s právem Společenství.“

Italské právo

Právní předpisy týkající se koncesí pro mořské pobřeží

6. Majetek, který je součástí veřejného majetku na březích moří, se řídí plavebním zákonem, který stanoví zejména v článku 36, že tento majetek může být předmětem koncese.

7. Tento zákon stanovil mimo jiné v čl. 37 odst. 2, že v případě obnovení koncese se musí dát přednost stávajícímu koncesionáři.

8. V návaznosti na zahájení řízení pro nesplnění povinnosti ze strany Evropské komise bylo toto přednostní právo zrušeno čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194 (decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) ze dne 30. prosince 2009 (GURI č. 302 ze dne 30. prosince 2009, dále jen „nařízení s mocí zákona č. 194/2009“).

9. Tímto článkem byla prodloužena platnost koncesí na veřejný majetek na březích moří, jejichž doba platnosti uplyne nejpozději dne 31. prosince 2012, až do tohoto data.

10. Při změně vládního nařízení s mocí zákona č. 194/2009 na zákon zákonem č. 25 (legge n. 25) ze dne 26. února 2010 (GURI č. 48 ze dne 27. února 2010) byl tento právní předpis změněn tak, že platnost koncesí, jejichž doba platnosti uplyne nejpozději dne 31. prosince 2015, byla prodloužena až do tohoto data.

11. Tento právní předpis byl následně pozměněn článkem 34k vládního nařízení s mocí zákona č. 179 (decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) ze dne 18. října 2012 (GURI č. 245 ze dne 19. října 2012) a změněn v zákon č. 221 (legge n. 221) ze dne 17. prosince 2012 (GURI č. 294 ze dne 18. prosince 2012) v tom smyslu, že doba platnosti koncesí je prodloužena až do 31. prosince 2020.

Právní předpisy, jimiž se provádí směrnice 2006/123

12. Směrnice 2006/123 se provádí do italského právního řádu legislativním nařízením č. 59 (decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) ze dne 26. března 2010 (GURI č. 94 ze dne 23. dubna 2010).

13. Článek 16 odst. 4 tohoto legislativního nařízení stanoví, že v případě, že je počet povolení, která jsou k dispozici, omezen z důvodu nedostatku přírodních zdrojů, nemohou být tyto licence automaticky prodlouženy.

Skutkové okolnosti sporů v původních řízeních a předběžné otázky

Věc C-458/14

14. Na základě rozhodnutí ze dne 16. června a 17. srpna 2006 udělilo sdružení Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro společnosti Promoimpresa srl (dále jen „Promoimpresa“) koncesi na využívání pozemku, který je součástí veřejného majetku v oblasti Lago di Garda, pro rekreační účely.

15. Článek 3 rozhodnutí, jímž se uděluje koncese, omezoval délku jejího trvání do 31. prosince 2010.

16. Dne 14. dubna 2010 společnost Promoimpresa podala žádost o prodloužení platnosti koncese, kterou Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro zamítlo rozhodnutím ze dne 6. května 2011 z toho důvodu, že platnost předmětné koncese byla omezena na dobu pěti let a vylučovala jakoukoli formu automatického prodloužení a novou koncesi bylo možné získat pouze prostřednictvím výběrového řízení.

17. Společnost Promoimpresa podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k předkládajícímu soudu a uvedla zejména porušení čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/2009. Tvrdila, že toto nařízení s mocí zákona se sice týká koncesí na veřejný majetek na březích moří, ale použije se rovněž na koncese na veřejný majetek na březích jezer.

18. Předkládající soud má za to, že dotčené ustanovení tím, že stanoví prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek, neoprávněně omezuje svobodu usazování a volný pohyb služeb, neboť všem ostatním konkurentům znemožňuje přístup ke koncesím, jejichž platnost se blíží ke konci.

19. V této souvislosti se Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro region Lombardie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady svobody usazování, zákazu diskriminace a ochrany hospodářské soutěže, uvedené v článcích 49 SFEU, 56 SFEU a 106 SFEU, jakož i zásada [‚odůvodněnosti‘], která je v nich obsažena, vnitrostátní právní úpravě, která v důsledku po sobě jdoucích legislativních zásahů stanoví opakované prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek na březích moří, jezer a řek s hospodářským významem, jejichž doba trvání se prodlužuje ze zákona o alespoň jedenáct let, čímž se zachovává

výlučné právo téhož koncesionáře na hospodářské využití majetku, ačkoli doba platnosti stanovená v koncesi, která mu byla udělena, již uplynula, s následným vyloučením jakékoli možnosti zainteresovaných hospodářských subjektů, aby získaly koncesi na veřejný majetek na základě veřejného zadávacího řízení?“

Věc C-67/15

20. Žalobci ve věci v původním řízení, s výjimkou sdružení podniků působících v přímořských letoviscích, jsou provozovateli turistických a rekreačních činností v oblasti pláže Comune di Loiri Porto San Paolo (obec Loiri Porto San Paolo, Sardinie, dále jen „obec“) na základě koncesí udělených obcí na dobu šesti let, které byly poté prodlouženy o další rok do roku 2011.

21. Žalobci předložili obci žádost o prodloužení platnosti koncesí na rok 2012. Tato žádost zůstala bez odpovědi a žalobci se domnívali, že mohou pokračovat v činnostI v souladu s čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/2009.

22. Dne 11. května 2012 obec zveřejnila oznámení o zahájení výběrového řízení na udělení sedmi nových koncesí, z nichž některé byly pro lokality v oblastech, na které žalobci ve věci v původním řízení již měli koncesi.

23. Dne 6. června 2012 žalobci ve věci v původním řízení napadli dotyčné akty před Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro region Sardinie). Následně rozšířili své výtky i na rozhodnutí ze dne 8. června 2012, jímž obec udělila koncese jiným osobám než žalobcům ve věci v původním řízení, a poté napadli opatření, jimiž jim městská policie nařídila odstranit jejich zařízení.

24. V žalobě vytýkali obci zejména to, že nebrala zřetel na automatické prodloužení koncesí, které stanoví vnitrostátní právní předpisy.

25. Předkládající soud má za to, že toto automatické prodloužení ohrožuje uplatňování unijního práva, zejména článku 12 směrnice 2006/123. Ukazuje se, že článek 16 legislativního nařízení č. 59/2010, jímž se provádí článek 12 směrnice 2006/123, se v zásadě nepoužil z důvodu zásahu zvláštního právního předpisu, jímž se prodlužují platné koncese.

26. V této souvislosti se Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro region Sardinie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání zásady svobody usazování, zákazu diskriminace a ochrany hospodářské soutěže, uvedené v článcích 49 SFEU, 56 SFEU a 106 SFEU, vnitrostátní právní úpravě, která v důsledku po sobě jdoucích legislativních zásahů stanoví opakované prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech s hospodářským významem?

2) Brání článek 12 směrnice 2006/123 takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je čl. 1 odst. 18 vládního nařízení s mocí zákona č. 194 ze dne 29. prosince 2009, přeměněného v zákon zákonem č. 25 ze dne 26. února 2010, ve znění pozdějších změn a doplňků, které umožňuje automatické prodloužení stávajících koncesí na veřejný majetek v přímořských oblastech pro turistické a rekreační činnosti do 31. prosince 2015, nebo dokonce do 31. prosince 2020 ve smyslu článku 34k vládního nařízení s mocí zákona č. 179 ze dne 18. října 2012, vloženého článkem 1 odst. 1 zákona č. 221 ze dne 17. prosince 2012, který přeměňuje výše uvedené vládní nařízení s mocí zákona v zákon?“

Řízení před Soudním dvorem

27. Předkládací rozhodnutí došla kanceláři Soudního dvora dne 3. října 2014 (věc C-458/14) a dne 12. února 2015 (věc C-67/15). Písemná vyjádření předložili žalobci ve věci v původním řízení, italská vláda a Komise (v obou věcech), řecká vláda (ve věci C-458/14) a česká vláda (ve věci C-67/15). Rozhodnutím ze dne 27. října 2015 byly věci spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

28. Žalobci ve věci v původním řízení, obec, italská a nizozemská vláda a Komise se zúčastnili jednání, které se konalo dne 3. prosince 2015.

Analýza

29. Svými otázkami se předkládající soudy táží, zda články 49 SFEU, 56 SFEU a 106 SFEU brání takové vnitrostátní právní úpravě, která stanoví automatické prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek na březích moří a jezer.

30. Ve druhé otázce ve věci C-67/15 se předkládající soud dále táže, zda je taková právní úprava v souladu s článkem 12 směrnice 2006/123.

31. Přestože se předběžná otázka ve věci C-458/14 netýká směrnice 2006/123, účastníci řízení a zúčastněné strany o článku 12 této směrnice vedli diskuse. V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr může být veden k tomu, aby v zájmu užitečné odpovědi vzal v úvahu právní předpisy Unie, na něž vnitrostátní soud ve své otázce neodkázal [4].

K přípustnosti předběžných otázek

32. Italská vláda si klade otázku přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-458/14 a uvádí, že v době rozhodné z hlediska skutkových okolností sporu ve věci v původním řízení se čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/09 týkal výhradně koncesí na veřejný majetek na březích moří. Rozšíření účinků tohoto právního předpisu na koncese na veřejný majetek na březích jezer, k němuž došlo až po přijetí aktů napadených před předkládajícím soudem, není podle této vlády možné aplikovat *ratione temporis*.

33. V tomto ohledu připomínám, že pokud jde o výklad ustanovení vnitrostátního práva, Soudní dvůr je povinen opírat se o kvalifikaci vyplývající z předkládacího rozhodnutí, neboť Soudní dvůr není podle ustálené judikatury oprávněn provádět výklad vnitrostátního práva členského státu [5].

34. Co se týče možnosti použít čl. 1 odst. 18 nařízení s mocí zákona č. 194/09 ve sporu ve věci v původním řízení, z předkládacího rozhodnutí ve věci C-458/14 vyplývá, že žalobkyně v původním řízení uplatňuje porušení tohoto ustanovení a tvrdí, že se použije i pro koncese na veřejný majetek na březích jezer. Předkládající soud připomíná, že spor, o němž rozhoduje, se soustředí na tento žalobní důvod, a uvádí několik důvodů, proč se domnívá, že skutkové okolnosti sporu ve věci v původním řízení spadají do působnosti tohoto ustanovení.

35. Za těchto podmínek, kdy předkládací rozhodnutí obsahuje řadu upřesnění týkajících se vhodnosti položené otázky, Soudní dvůr nebude podle mého názoru moci odmítnout žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě předpokladu, že je zcela zjevné, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo k předmětu sporu v původním řízení [6].

4 — Viz zejména rozsudek Telaustria a Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, bod 59) a rozsudek Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, bod 27).

5 — Rozsudek Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 13 a citovaná judikatura).

6 — Rozsudek Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 14 a citovaná judikatura).

36. Zadruhé italská vláda v obou věcech poznamenává, že článek 34k nařízení s mocí zákona č. 179/2012, který odkládá konec doby platnosti koncesí ve věci v původním řízení na 31. prosince 2020, byl přijat po napadených aktech ve věci v původním řízení, a předběžné otázky jsou tudíž přípustné pouze, pokud se jedná o prodloužení platnosti koncesí do 31. prosince 2015.

37. V tomto ohledu stačí poznamenat, že předběžné otázky se týkají vnitrostátní právní úpravy, která stanoví automatické a opakované prodloužení doby platnosti koncesí na veřejný majetek na březích moří a jezer. Pokud jde o otázku, zda platná vnitrostátní ustanovení jsou ta, která odkládají platnost až do 31. prosince 2015, nebo dokonce až do 31. prosince 2020, tato otázka nejenže spadá do pravomoci vnitrostátních soudů, ale nemá ani vliv na přípustnost takto formulovaných předběžných otázek.

38. Ve světle těchto úvah mám za to, že předběžné otázky jsou přípustné.

K výkladu směrnice 2006/123

Vztah mezi směrnicí 2006/123 a Smlouvou o fungování EU

39. Předběžné otázky se týkají jak výkladu ustanovení primárního práva, tak výkladu ustanovení směrnice 2006/123.

40. Poukazuji na to, že podle ustálené judikatury platí, že pokud je určitá oblast předmětem úplné harmonizace na úrovni Unie, musí být každé vnitrostátní opatření, které se ji týká, posuzováno s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního opatření, nikoli s ohledem na ustanovení primárního práva[7].

41. Soudní dvůr již konstatoval v rozsudku Rina Services a další[8], že směrnice 2006/123 provedla takovou úplnou harmonizaci služeb spadajících do její oblasti působnosti, pokud jde o její článek 14 týkající se svobody usazování. V ostatních dvou věcech, v nichž se směrnice 2006/123 použila ve sporu ve věci v původním řízení a v nichž byly vydány rozsudky Trijber a Harmsen, jakož i Hiebler, Soudní dvůr v zásadě uplatnil stejný přístup a omezil se na výklad článků 10, 11 a 15 této směrnice a nevyjádřil se k ustanovením Smlouvy o fungování EU[9].

42. Mám za to, že tento přístup platí pro články 9 až 13 směrnice 2006/123, které obsahují ustanovení týkající se povolovacích režimů, a zejména pro její článek 12.

43. Stejně jako v článku 14 směrnice 2006/123, který stanoví seznam zakázaných požadavků v rámci výkonu svobody usazování, stanovil unijní normotvůrce v článcích 9 až 13 této směrnice řadu ustanovení, která musí členský stát dodržovat, jestliže poskytování služeb závisí na udělení povolení. Tento normotvůrce tak provedl úplnou harmonizaci dotčené problematiky.

44. Konkrétně čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 stanoví, že je-li počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit, musí být povolení udělena na základě nestranného a transparentního výběrového řízení na omezenou dobu a nemohou umožňovat automatické prodloužení.

7 — Viz zejména rozsudky Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, bod 18) a UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, bod 63). Pokud jde o analýzu této judikatury, viz stanovisko generálního advokáta Cruze Villalóna ve věci Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 12).

8 — C-593/13, EU:C:2015:399, body 37 a 38. Stejné řešení, pokud jde o články 15 a 16 směrnice 2006/123, navrhuje generální advokát Bot ve svém stanovisku ve věci Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2015:619, bod 73), které se projednává před Soudním dvorem.

9 — Rozsudky Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641), jakož i Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843).

45. Tato ustanovení by byla zbavena užitečného účinku, pokud by členským státům bylo povoleno se jim vyhnout a dovolávat se odůvodnění podle primárního práva.

46. Mám tedy za to, že pro případ, kdy se použije článek 12 směrnice 2006/123, je třeba zkoumat soulad dotčené vnitrostátní právní úpravy s ohledem na toto ustanovení, a nikoli s ohledem na ustanovení primárního práva.

Použití článku 12 směrnice 2006/123

47. Úvodem chci poznamenat, že akt, jímž členský stát uděluje výlučné právo k využívání veřejného majetku, může být v zásadě posuzován z hlediska několika ustanovení unijního práva, zejména článků 49 SFEU, 56 SFEU a 106 SFEU, a předpisů pro zadávání veřejných zakázek.

48. Pro určení toho, zda lze v projednávaném případě použít směrnici 2006/123, je třeba zkoumat, zda udělení koncese na využívání veřejného majetku na březích moří nebo jezer na základě italského práva představuje povolovací režim ve smyslu této směrnice.

49. Článek 4 odst. 6 směrnice 2006/123 definuje „povolovací režim“ jako každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu.

50. V tomto ohledu podotýkám, že na rozdíl od článku 49 SFEU se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 týkající se svobody usazování použijí nezávisle na přítomnosti přeshraničního prvku [10]. Pro účely použití článku 12 této směrnice tedy není nezbytné určovat, zda předmětné povolení představuje určitý přeshraniční zájem.

51. Použití tohoto článku 12 v projednávaném případě naproti tomu vyžaduje analýzu tří skutečností, o kterých účastníci debatovali, tedy zaprvé podobnosti mezi předmětnou situací a obchodním pronájmem, zadruhé odlišení od koncese na služby a zatřetí použitelnosti ustanovení týkajících se omezených povolení z důvodu nedostatku přírodních zdrojů.

– K argumentu uvádějícímu podobnost s obchodním pronájmem

52. Žalobci v původním řízení v obou věcech a řecká vláda tvrdí, že dotyčné koncese na veřejný majetek na březích moří a jezer představují obchodní pronájmy, které poskytují soukromým osobám možnost využívat veřejný majetek, aniž by představovaly povolení podmiňující přístup k činnosti poskytování služeb.

53. Toto tvrzení považuji za nepřesvědčivé.

54. Z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že přístup k činnosti týkající se využívání veřejného majetku na březích moří nebo jezer v Itálii, jako je provozování turistických a rekreačních činností v pobřežních veřejných oblastech, vyžaduje udělení koncese oprávněným obecním orgánem. Tímto aktem je tedy podmíněn přístup k dotčené činnosti poskytování služeb.

55. Žalobci ve věci v původním řízení ostatně napadají akty, kterými je odmítáno prodlužování takového povolení.

10 — Dovoluji si odkázat na bod 24 mého stanoviska ve věci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472) a na body 49 až 57 mého stanoviska ve věcech Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:505).

56. Skutečnost, že udělení tohoto povolení zahrnuje rovněž výlučné zpřístupnění veřejného majetku formou pronájmu, nemůže ovlivnit kvalifikaci tohoto systému jako povolovacího režimu.

– K odlišení od koncesí na služby

57. Připomínám, že systém, který lze kvalifikovat jako „povolovací režim“, je nicméně vyloučen z ustanovení směrnice 2006/123, spadá-li do oblasti působnosti pravidel pro zadávání veřejných zakázek [11].

58. V projednávané věci vnitrostátní soudy v tomto ohledu uvádí, že koncese na předmětný veřejný majetek na březích moří a jezer mohou být považovány za koncese na služby.

59. Je tudíž třeba zkoumat, zda se v projednávaném případě jedná o koncese na služby, které by tedy nespadaly do ustanovení směrnice 2006/123, ale do zásad a pravidel unijního práva v oblasti zadávání veřejných zakázek.

60. V tomto ohledu se skutečnost, že předmětné smlouvy ve věci v původním řízení jsou v italském právu kvalifikovány jako „koncese“, nijak nedotýká jejich samostatné kvalifikace v unijním právu.

61. Termín „koncese“, jak správně uvádí nizozemská vláda, se často používá k označení výlučného práva nebo povolovacího aktu, aniž by to znamenalo, že se jedná o koncesi ve smyslu práva v oblasti zadávání veřejných zakázek [12].

62. Pro koncesi na služby je typická především skutečnost, že orgán svěří výkon činnosti poskytování služby, obvykle služby, jejíž poskytování náleží tomuto orgánu, koncesionáři a zaváže jej tak, aby poskytoval určitou službu [13].

63. Kvalifikace aktu jako koncese na služby tedy vyžaduje zjištění, že poskytování služeb se řídí konkrétními potřebami stanovenými dotčeným orgánem a že hospodářský subjekt se nemůže svobodně zříci poskytování těchto služeb.

64. Tyto úvahy potvrzuje bod 14 odůvodnění směrnice 2014/23 [14], z něhož vyplývá, že za koncese by se také neměly považovat některé akty, jako jsou povolení nebo licence, zejména pokud má hospodářský subjekt nadále možnost odstoupit od poskytování stavebních prací či služeb. Na rozdíl od uvedených aktů stanoví koncese vzájemné závazky, pokud se na provádění těchto stavebních prací nebo poskytování služeb vztahují zvláštní požadavky, které stanoví veřejný zadavatel.

65. V tomto případě však nevyplývá ze skutečností popsaných v předkládacích rozhodnutích, že by žalobci ve věci v původním řízení byli povinni vykonávat na základě aktů kvalifikovaných ve vnitrostátním právu jako „koncese na veřejný majetek“ činnost poskytování služeb, která by jim byla konkrétně svěřena orgánem veřejné správy a vztahovaly by se na ni konkrétní požadavky stanovené tímto orgánem.

66. Jak správně uvádí Komise, předmětem aktů ve věci v původním řízení není poskytování služeb stanovených zadavatelem, ale poskytování hospodářských služeb v odvětví cestovního ruchu a rekreace v lázeňské či pobřežní oblasti, jež zahrnuje výlučné využívání tohoto veřejného majetku.

11 — Viz bod 57 odůvodnění směrnice 2006/123.

12 — Viz rovněž poznámka pod čarou 25 ve výkladovém sdělení Komise ke koncesím v právu Společenství (Úř. věst. 2000, C 121, s. 2).

13 — V tomto smyslu viz rozsudek Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 33). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta La Pergoly ve věci BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:71) a stanovisko generálního advokáta Albera ve věci RI.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:161, bod 50).

14 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, s. 1). Přestože v tomto případě ji nelze použít *ratione temporis*, může sloužit jako zdroj inspirace při definování pojmu „koncese na služby“.

67. Z těchto okolností vyplývá, s výhradou jejich ověření vnitrostátním soudem, že smlouvy ve věci v původním řízení nepředstavují koncese na služby ve smyslu unijních právních pravidel v oblasti zadávání veřejných zakázek.

68. Mám tedy za to, že taková vnitrostátní ustanovení jako ta, která se týkají udělování koncesí na veřejný majetek na březích moří a jezer v italském právu, představují povolovací režim podle článků 9 až 13 směrnice 2006/123.

69. Dodávám, že za předpokladu, že by smlouvy ve věci v původním řízení měly být kvalifikovány jako koncese na služby ve smyslu unijního práva, takže harmonizovaná pravidla podle směrnice 2006/123 by nebyla použitelná, byly by požadavky na vnitrostátní orgány podle základních pravidel Smlouvy a zásad, které z ní vyplývají, v podstatě stejné. Pokud se totiž jedná o hospodářské činnosti nepochybného přeshraničního významu, pokud jde o povinnost dodržovat tato základní pravidla a tyto zásady, povolení se neliší od koncese na služby [15].

– K existenci omezeného počtu povolení z důvodu nedostatku přírodních zdrojů

70. Připomínám, že článek 12 směrnice 2006/123 se týká konkrétního případu režimů, v nichž je počet povolení omezen z důvodu nedostatku přírodních zdrojů nebo technických kapacit.

71. Poznamenávám, že z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že povolení dotčená v projednávaném případě byla udělena na úrovni obce a jejich počet je omezen.

72. Oblasti veřejného majetku ležící na břehu jezera nebo na pobřeží moře, které mohou být předmětem hospodářského využívání v rámci dané obce, jsou zcela zřejmě omezené, a tak mohou být kvalifikovány jako „omezené přírodní zdroje“ ve smyslu článku 12 směrnice 2006/123.

73. Kromě omezenosti těchto přírodních zdrojů ostatně neuvádí účastníci řízení žádný jiný naléhavý důvod, jímž by bylo možno odůvodnit omezení počtu povolení, která jsou v projednávaném případě k dispozici.

74. V tomto ohledu se mi zdá, že argument uváděný žalobci ve věci v původním řízení i italskou vládou, podle něhož nemůže být italské pobřeží jako celek kvalifikováno jako „omezené zdroje“, posouvá diskusi nežádoucím směrem.

75. Vzhledem k tomu, že se jedná o povolení udělená na obecní úrovni, je třeba mít na zřeteli dotčené oblasti veřejného majetku. V tomto případě je přitom zřejmé, že se jedná o omezený počet povolení, který proti sobě staví jako konkurenty potenciální uchazeče ve výběrovém řízení podle čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123.

76. S ohledem na výše uvedené skutečnosti mám za to, že článek 12 směrnice 2006/123 lze v projednávaném případě použít.

Výklad článku 12 směrnice 2006/123

77. Připomínám, že čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123 stanoví, že je-li počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku přírodních zdrojů nebo technických kapacit, musí jejich udělování podléhat výběrovému řízení, které poskytuje záruky transparentnosti a nestrannosti.

15 — Rozsudek Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, body 46 a 49); rozsudek Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, body 52 až 54), a rozsudek Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 33).

78. Podle čl. 12 odst. 2 této směrnice musí být povolení takto uděleno na přiměřeně omezenou dobu, nemůže být automaticky prodlouženo a nesmí poskytovateli zajišťovat žádné výhody.

79. Dotyčná ustanovení, která vyžadují udělení povolení na omezenou dobu na základě transparentního a nestranného řízení, zajišťují, aby činnost, která vyžaduje omezený počet provozovatelů z důvodu nedostatku přírodních zdrojů, zůstala otevřena konkurenci a byla případně dostupná pro nové poskytovatele služeb.

80. Tato ustanovení se ostatně opírají o ustálenou judikaturu, podle níž absence transparentního výběrového řízení za takových podmínek představuje nepřímou diskriminaci hospodářských subjektů se sídlem v jiných členských státech, která je v zásadě v rozporu se zásadou svobody usazování [16].

81. Podotýkám, že prodloužení udělených povolení ze zákona před provedením směrnice 2006/123 do vnitrostátního právního řádu naráží hned na ustanovení článku 12 této směrnice.

82. Prodloužení doby platnosti stávajících povolení porušuje povinnost, která vyplývá z čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123, a sice zajistit transparentní a nestranné řízení pro výběr uchazečů.

83. Prodloužení doby platnosti povolení ze zákona se mimoto rovná automatickému prodloužení, které je výslovně vyloučeno zněním čl. 12 odst. 2 směrnice 2006/123.

84. Žalobci ve věci v původním řízení a italská vláda nicméně tvrdí, že prodloužení dotyčných koncesí by mohlo být odůvodněno tím, že se jedná o přechodné opatření, a to z důvodu právní jistoty.

85. Žalobci ve věci v původním řízení tvrdí, že prodloužení koncesí na veřejný majetek na březích moří a jezer je nezbytné, aby dotyčným osobám bylo umožněno zajistit návratnost provedené investice, jelikož mohly legitimně očekávat automatické prodloužení povolení na základě právní úpravy, která byla platná v době, kdy jim byla povolení udělena, až do přijetí nařízení s mocí zákona č. 194/2009.

86. Toto stanovisko podporuje i italská vláda, která uvádí, že prodloužení platnosti těchto koncesí představuje přechodné opatření v rámci přechodu od režimu automatického prodlužování k režimu udělování na základě výběrového řízení. Takové opatření je podle této vlády odůvodněno nutností umožnit zájemcům hospodárně využít provedené investice v souladu se zásadou ochrany legitimního očekávání.

87. V tomto ohledu poznamenávám, že unijní normotvůrce již zohlednil legitimní zájmy držitelů povolení, neboť v čl. 12 odst. 2 směrnice 2006/123 stanovil, že pokud je počet povolení omezen z důvodu nedostatku zdrojů, musí mít přiměřenou dobu trvání.

88. Ve světle bodu 62 odůvodnění této směrnice musí být tato doba trvání stanovena tak, aby neomezovala volnou soutěž nad rámec toho, co je nezbytně nutné k zajištění návratnosti investic a odpovídající odměny za investovaný kapitál [17].

89. Tyto úvahy se použijí v zásadě na povolení udělená podle směrnice 2006/123.

90. Vzhledem k tomu, že se přitom podle mne jedná o povolení, jež nebyla předmětem řízení podle čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/123, tento článek brání tomu, aby je členský stát prodloužil po skončení doby platnosti, odložil výběrové řízení a dovolával se naléhavých důvodů obecného zájmu.

16 — Viz, pokud jde o koncesi na služby, rozsudek Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 37 a citovaná judikatura), a pokud jde o povolovací režim, rozsudek Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, body 46 a 51, jakož i citovaná judikatura).

17 — Stejné úvahy vyplývají z judikatury Soudního dvora, podle níž musí být doba platnosti povolení odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, zejména nutností, aby dotyčný poskytovatel měl dostatečně dlouhou dobu, která by mu umožnila zajistit návratnost investic. V tomto smyslu viz rozsudek Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, body 46 až 48, jakož i citovaná judikatura).

91. Přestože čl. 12 odst. 3 směrnice 2006/123 stanoví, že členské státy mohou vzít při stanovování pravidel výběrového řízení v úvahu hlediska veřejného zájmu, neumožňuje toto opatření členským státům, aby se dovolávaly těchto úvah proto, aby se vyhnuly pořádání těchto řízení.

92. V každém případě mám za to, že odůvodnění vyplývající ze zásady ochrany legitimního očekávání, jehož se dovolávají žalobci ve věci v původním řízení a italská vláda, vyžaduje posouzení případ od případu, které umožní pomocí konkrétních skutečností prokázat, že držitel povolení mohl legitimně očekávat, že jeho povolení bude prodlouženo, a provedl odpovídající investice.

93. Tohoto odůvodnění se tedy nelze platně dovolávat na podporu takového automatického prodloužení, jaké zavedl italský normotvůrce, které se používá bez rozdílu pro všechny koncese na veřejný majetek na březích moří a jezer.

94. Tento závěr nikterak neodporuje rozsudku ASM Brescia [18], který se týká konkrétního případu uplatnění naléhavých důvodů obecného zájmu na základě zásady právní jistoty v rámci posuzování koncese na služby z hlediska článků 49 SFEU a 56 SFEU.

95. V tomto rozsudku Soudní dvůr připustil, že uvedená zásada může stanovit, aby na ukončení koncese na veřejné služby týkající se distribuce zemního plynu bylo použito přechodné období s přihlédnutím k potřebám veřejné služby i k hospodářským aspektům.

96. V tomto ohledu vzal Soudní dvůr v úvahu řadu skutečností, a sice v první řadě skutečnost, že unijní směrnice nestanoví přehodnocení stávajících koncesí na distribuci plynu, zadruhé, že koncese byla udělena v roce 1984 a měla být platná až do roku 2029, a její ukončení je tedy předvídáno, a konečně zatřetí, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní pravidla byla jasná, přesná a její účinky byly předvídatelné, přičemž v době, kdy byla předmětná koncese ve věci v původním řízení udělena, ještě Soudní dvůr nerozhodl, že se na některé smlouvy s přeshraničním významem mohou uplatnit požadavky transparentnosti dle podmínek primárního práva [19].

97. Žádná z těchto úvah, které Soudní dvůr uvedl v tomto rozsudku v souvislosti se zásadou právní jistoty, se netýká sporů ve věcech v původních řízeních.

98. Povolení ve věci v původním řízení, která se týkají výkonu činnosti turistických a rekreačních služeb v oblastech veřejného majetku na březích moří nebo jezer, byla vydána v roce 2004 a 2006, v době, kdy bylo již řádně zavedeno uplatňování zásady transparentnosti ve věci koncesí [20]. Akty ve věci v původním řízení výslovně stanovily ukončení platnosti v roce 2010, čímž umožňovaly, aby jejich držitelé předvídali výši svých investic v závislosti na předem známé době návratnosti.

99. Řešení, které přijal Soudní dvůr v rozsudku ASM Brescia [21] a které se zakládá na zásadě právní jistoty, je tedy nepřenosné na spory v původních řízeních.

100. S ohledem na výše uvedené skutečnosti mám za to, že čl. 12 odst. 1 a 2 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která automaticky prodlužuje dobu platnosti povolení týkajících se využívání veřejného majetku na březích moří a jezer.

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Přestože se Soudní dvůr odvolává v bodě 64 tohoto rozsudku na „objektivní důvody“, z následujících úvah vyplývá, že se jedná o naléhavé důvody obecného zájmu. V tomto smyslu viz rozsudek Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 38).

19 — Rozsudek ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, body 67 až 71). Viz rovněž v tomto smyslu rozsudek Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 40).

20 — Viz zejména rozsudek Telaustria a Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, body 60 až 62).

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

Účinek článku 12 směrnice 2006/123 ve vnitrostátním právním řádu

101. Co se týče účinku článku 12 směrnice 2006/123 ve vnitrostátním právním řádu, musím připomenout, že vnitrostátní soudy jsou vázány povinností shodného výkladu.

102. Tato povinnost konformního výkladu se neomezuje na výklad vnitrostátních ustanovení přijatých za účelem provedení směrnice 2006/123, ale vyžaduje zohlednění veškerého vnitrostátního práva pro posouzení rozsahu, v němž může být použito, aby nevedlo k výsledku odporujícímu výsledku předpokládanému uvedenou směrnicí [22].

103. Je tomu tak tím spíše v případě, kdy je vnitrostátnímu soudu předložen spor, který se týká použití vnitrostátních ustanovení, která byla přijata speciálně k provedení směrnice. Uvedený soud musí v tomto ohledu vycházet z právní domněnky, že členský stát měl v úmyslu v plném rozsahu splnit povinnosti, které pro něj vyplývají z příslušné směrnice [23].

104. Jsem toho názoru, že jestliže v rámci tohoto výkladu vnitrostátní soud čelí střetu mezi ustanoveními vnitrostátního práva, kterými se provádí směrnice 2006/123, a ustanoveními, kterými se řídí konkrétní oblast, musí tento spor rozhodnout s přihlédnutím ke zvláštní povaze směrnice 2006/123.

105. Vyplývá to ostatně z bodu 1.2.1 Příručky k provedení směrnice o službách [24], v němž se uvádí, že pokud se členské státy rozhodnou provést směrnici 2006/123 nebo některé její články prostřednictvím horizontálních právních předpisů (jako je tomu v Itálii), budou muset dbát na to, aby tyto horizontální předpisy měly přednostní platnost před specifickými právními předpisy. Podle bodu 6.1 této příručky by dále měla být ustanovení týkající se povolovacího režimu začleněna do horizontálních právních předpisů s ohledem na jejich transverzální povahu.

106. V projednávaném případě jsou tedy italské soudy povinny vykládat vnitrostátní právo v co největším možném rozsahu způsobem, který zajišťuje, že článek 16 legislativního nařízení č. 59/2010, jímž se provádí článek 12 směrnice 2006/123, má přednost před specifickými právními předpisy týkajícími se koncesí na veřejný majetek na březích moří nebo jezer.

107. Tato úvaha je v projednávaném případě tím spíše důležitá, že – jak uvádí předkládající soud ve věci C-67/15 – prodlužování přiznané italským normotvůrcem vede k tomu, že i když je článek 12 směrnice 2006/123 normotvůrcem formálně proveden, existuje nebezpečí, že ve skutečnosti není v oblasti koncesí na veřejný majetek uplatňován v důsledku zásahu zvláštních právních předpisů.

108. V každém případě poznamenávám, že ustanovení článku 12 směrnice 2006/123 konkretizuje povinnosti, které vyplývaly již z článků 49 SFEU a 56 SFEU, v oblasti udělování koncesí a povolení týkajících se činnosti poskytování služeb.

109. Z judikatury tedy vyplývá, že základní svobody zakotvené v článcích 49 SFEU a 56 SFEU mají přímý účinek v tom smyslu, že je možno se jich přímo dovolávat ve sporu týkajícím se smluvních vztahů s cílem umožnit otevření trhu se službami konkurenci [25].

110. Stejný přímý účinek musí být přiznán článku 12 směrnice 2006/123, který tyto zásady konkretizuje.

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

23 — Rozsudek Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 112 a citovaná judikatura).

24 — Přestože příručka nepředstavuje závazný dokument, Soudní dvůr o ni již opíral své úvahy, zejména v rozsudku Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 32, 57 a 73).

25 — V tomto smyslu viz rozsudek Telaustria a Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, body 60 až 62); rozsudek ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, body 69 až 70) a rozsudek Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 40).

Podpůrně k výkladu článku 49 SFEU

111. S ohledem na mé stanovisko, podle něhož článek 12 směrnice 2006/123 brání prodlužování takových povolení, jako jsou povolení dotčená ve věci v původním řízení, není třeba podávat výklad ustanovení Smlouvy o fungování EU uváděných předběžnými otázkami.

112. Podpůrně však musím zdůraznit, že za předpokladu, že by směrnice 2006/123 nebyla použitelná z toho důvodu, že by dotčené akty představovaly koncese na služby, naráželo by jejich prodlužování na potřeby vyplývající z článku 49 SFEU.

113. Připomínám, že udělí-li orgány veřejné správy koncese na takové služby, které vzbudí pozornost hospodářských subjektů usazených v jiných členských státech, což je, jak se zdá, projednávaný případ [26], jsou povinny dodržovat základní pravidla Smluv, zejména článek 49 SFEU, včetně povinnosti transparentnosti, která z nich vyplývá [27].

114. Tyto orgány nemohou tyto požadavky obejít tím, že se rozhodnou automaticky prodlužovat dobu platnosti koncesí, které byly uděleny netransparentním způsobem. Vnitrostátní opatření, které vede k odkládání udělení nové koncese transparentním postupem, totiž představuje nepřímou diskriminaci, kterou v zásadě zakazuje článek 49 SFEU [28]. Kromě toho, i když Soudní dvůr připustil, že by takové vnitrostátní opatření mohlo být odůvodněné naléhavými důvody obecného zájmu týkajícími se právní jistoty, podmínky takového řešení vyplývající z judikatury nejsou v projednávaném případě zcela zřejmě splněny [29].

Závěry

115. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky, které položil Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro region Lombardie) a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro region Sardinie) takto:

„Článek 12 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která automaticky prodlužuje dobu platnosti povolení týkajících se využívání veřejného majetku na březích moří a jezer.“

26 — Předkládající soud ve věci C-458/14 uvádí, že koncese v tomto případě má nepochybný přeshraniční význam, zejména s ohledem na zeměpisnou polohu majetku a hospodářskou hodnotu koncese.

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

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

29 — Viz bod 99 tohoto stanoviska.