Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 25. Februar 2016 [1]

Verbundene Rechtssachen C-458/14 und C-67/15

Promoimpresa srl
gegen
Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,
Regione Lombardia (C-458/14)(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Verwaltungsgericht für die Region Lombardei, Italien])
und
Mario Melis,
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda,
Claudio Del Giudice
gegen
Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio (C 67/15)

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna [Verwaltungsgericht für die Region Sardinien, Italien])

„Niederlassungsfreiheit — Nutzung von im öffentlichen Eigentum stehenden Gebieten am Meer und an Seen — Richtlinie 2006/123/EG — Art. 4 Abs. 6 — Begriff der ‚Genehmigungsregelung' — Art. 12 — Aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen begrenzte Zahl von Genehmigungen — Automatische Verlängerung der Genehmigungen — Unionsrechtskonforme Auslegung — Wirkung einer Richtlinie in der innerstaatlichen Rechtsordnung"

Einleitung

1. In den vorliegenden verbundenen Rechtssachen geht es um dasselbe Problem, nämlich die Verlängerung ausschließlicher Rechte zur Nutzung von im öffentlichen Eigentum stehenden Gebieten am Meer und an Seen in Italien.

2. Bei den italienischen Gerichten sind Klagen anhängig, mit denen die Nichtigerklärung von Verwaltungsakten begehrt wird, mit denen Rechtsakte aufgehoben wurden, die das italienische Recht als „Konzessionen" einstuft und die sich auf die Nutzung von im öffentlichen Eigentum stehenden Gebieten am Ufer des Gardasees und an den Küsten Sardiniens beziehen [2]. In ihren Klagen gegen

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Um die gleiche Problematik geht es in der Rechtssache Regione autonoma della Sardegna (C-449/15), die noch beim Gerichtshof anhängig ist.

diese Verwaltungsakte berufen sich die bisherigen Konzessionäre auf Rechtsvorschriften, die die Geltungsdauer der betreffenden Rechtsakte verlängern. Die vorlegenden Gerichte haben Zweifel, ob diese Rechtsvorschriften mit den Bestimmungen des AEU-Vertrags und denen der Richtlinie 2006/123/EG [3] vereinbar sind.

3. Die vorliegenden Rechtssachen geben dem Gerichtshof somit Gelegenheit, den Anwendungsbereich der für Dienstleistungskonzessionen geltenden Regeln von dem der Vorschriften über die Genehmigung einer Dienstleistungstätigkeit abzugrenzen und Art. 12 der Richtlinie 2006/123 auszulegen, in dem es um die Regelung für die Erteilung von Genehmigungen geht, deren Zahl aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen begrenzt ist.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

4. Die Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123 enthalten die Bestimmungen für Genehmigungsregelungen, denen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit unterworfen werden.

5. Art. 12 („Auswahl zwischen mehreren Bewerbern“) bestimmt:

„(1) Ist die Zahl der für eine bestimmte Dienstleistungstätigkeit verfügbaren Genehmigungen aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen oder der verfügbaren technischen Kapazitäten begrenzt, so wenden die Mitgliedstaaten ein neutrales und transparentes Verfahren zur Auswahl der Bewerber an und machen insbesondere die Eröffnung, den Ablauf und den Ausgang des Verfahrens angemessen bekannt.

(2) In den in Absatz 1 genannten Fällen wird die Genehmigung für einen angemessen befristeten Zeitraum gewährt und darf weder automatisch verlängert werden noch dem Dienstleistungserbringer, dessen Genehmigung gerade abgelaufen ist, oder Personen, die in besonderer Beziehung zu diesem Dienstleistungserbringer stehen, irgendeine andere Begünstigung gewähren.

(3) Vorbehaltlich des Absatzes 1 und der Artikel 9 und 10 können die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Regeln für das Auswahlverfahren unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Überlegungen im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit, sozialpolitische Ziele, die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern oder Selbstständigen, den Schutz der Umwelt, die Erhaltung des kulturellen Erbes sowie jeden anderen zwingenden Grund des Allgemeininteresses berücksichtigen.“

Italienisches Recht

Die Vorschriften über Konzessionen für Gebiete am Meer

6. Güter, die zu den im öffentlichen Eigentum stehenden Gebieten am Meer gehören, unterfallen dem Codice della navigazione (See- und Luftfahrtsgesetzbuch), der u. a. in seinem Art. 36 vorsieht, dass diese Güter Gegenstand einer Konzession sein können.

7. Art. 37 Abs. 2 des Codice della Navigazione räumte im Fall der Verlängerung einer Konzession dem bisherigen Konzessionär ein Recht auf Konzessionsverlängerung ein.

3 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376, S. 36).

8. Nachdem die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte, wurde dieses Recht auf Konzessionsverlängerung durch Art.1 Abs. 18 des Gesetzesdekrets Nr. 194 (Decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative [Verlängerung gesetzlicher Fristen]) vom 30. Dezember 2009 (GURI Nr. 302 vom 30. Dezember 2009, im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 194/2009) abgeschafft.

9. Mit dem genannten Artikel wurde die Geltungsdauer von bis zum 31. Dezember 2012 auslaufenden Konzessionen bis zu diesem Datum verlängert.

10. Anlässlich der Umwandlung des Gesetzesdekrets Nr. 194/2009 in ein Gesetz durch das Gesetz Nr. 25 vom 26. Februar 2010 (GURI Nr. 48 vom 27. Februar 2010) wurde diese Bestimmung dahin geändert, dass die Geltungsdauer von bis zum 31. Dezember 2015 auslaufenden Konzessionen bis zu diesem Datum verlängert wurde.

11. Die genannte Bestimmung wurde anschließend durch Art. 34 duodecies des Gesetzesdekrets Nr. 179 (Decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese [Weitere Dringlichkeitsmaßnahmen für das Wachstum des Landes]) vom 18. Oktober 2012 (GURI Nr. 245 vom 19. Oktober 2012), das in das Gesetz Nr. 221 vom 17. Dezember 2012 (GURI Nr. 294 vom 18. Dezember 2012) umgewandelt wurde, dahin geändert, dass die Geltungsdauer der Konzessionen bis zum 31. Dezember 2020 verlängert wurde.

Die Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123

12. Die Richtlinie 2006/123 ist mit dem Gesetzesdekret Nr. 59 (Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno [Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt]) vom 26. März 2010 (GURI Nr. 94 vom 23. April 2010) in italienisches Recht umgesetzt worden.

13. Nach Art. 16 Abs. 4 dieses Gesetzesdekrets dürfen Genehmigungen, falls ihre Zahl aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen beschränkt ist, nicht automatisch verlängert werden.

Sachverhalt der Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rechtssache C-458/14

14. Mit Entscheidungen vom 16. Juni und 17. August 2006 erteilte das Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro der Promoimpresa srl (im Folgenden: Promoimpresa) eine Konzession, ein Gelände innerhalb des im öffentlichen Eigentum stehenden Gebiets des Gardasees für Erholungszwecke zu nutzen.

15. Nach Art. 3 der Entscheidung, mit der die Konzession erteilt wurde, sollte diese am 31. Dezember 2010 automatisch erlöschen.

16. Am 14. April 2010 stellte Promoimpresa einen Antrag auf Verlängerung der Konzession, der vom Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro mit Entscheidung vom 6. Mai 2011 mit der Begründung abgelehnt wurde, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Konzession auf fünf Jahre befristet und eine automatische Verlängerung ausgeschlossen sei. Die neue Konzession müsse im Wege eines Ausschreibungsverfahrens vergeben werden.

17. Promoimpresa erhob beim vorlegenden Gericht Klage gegen diese Entscheidung und beanstandete u. a. einen Verstoß gegen Art. 1 Abs. 18 des Gesetzesdekrets Nr. 194/2009. Sie machte geltend, dass dieses Gesetzesdekret, obgleich es Konzessionen in Meeresgebieten betreffe, auch auf Konzessionen für im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete an Seen anwendbar sei.

18. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts schränkt die betreffende Bestimmung, da sie die automatische Verlängerung der Laufzeit von Konzessionen in Bezug auf in öffentlichem Eigentum stehende Güter vorsieht, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit ungerechtfertigt ein, indem sie jedem anderen Wettbewerber den Zugang zu den auslaufenden Konzessionen unmöglich macht.

19. In diesem Kontext hat das Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Verwaltungsgericht für die Region Lombardei) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Stehen die in den Art. 49, 56 und 106 AEUV niedergelegten Grundsätze der Niederlassungsfreiheit, der Nichtdiskriminierung und des Schutzes des Wettbewerbs sowie das darin enthaltene Vernunftprinzip einer nationalen Regelung entgegen, die durch aufeinanderfolgende gesetzgeberische Eingriffe die wiederholte Verlängerung der Laufzeit von Konzessionen von wirtschaftlicher Bedeutung in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Güter am Meer, an Seen und an Flüssen verfügt, deren Laufzeit per Gesetz um mindestens elf Jahre erhöht wird, wodurch dem betreffenden Konzessionär trotz Ablaufs der in der ihm bereits erteilten Konzession vorgesehenen Geltungsdauer das ausschließliche Recht zur wirtschaftlichen Nutzung des Gutes erhalten bleibt und infolgedessen interessierten Wirtschaftsteilnehmern jede Möglichkeit genommen wird, das Gut nach Abschluss öffentlicher Vergabeverfahren zugeteilt zu bekommen?

Rechtssache C-67/15

20. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind – mit Ausnahme des Sindacato Italiano dei balneari, des Verbands der italienischen Badebetriebe – Touristik- und Freizeitbetriebe, die im Bereich des Strandes der Comune di Loiri Porto San Paolo (Gemeinde Loiri Porto San Paolo, im Folgenden: Gemeinde) aufgrund von Konzessionen tätig sind, die die Gemeinde im Jahr 2004 für die Dauer von sechs Jahren erteilt und dann um ein Jahr bis 2011 verlängert hatte.

21. Sie hatten bei der Gemeinde einen Antrag auf Verlängerung der Konzessionen für das Jahr 2012 gestellt. Da dieser Antrag unbeantwortet blieb, gingen sie davon aus, dass sie ihre Tätigkeiten gemäß Art. 1 Abs. 18 des Gesetzesdekrets Nr. 194/2009 fortsetzen durften.

22. Am 11. Mai 2012 veröffentlichte die Gemeinde eine Mitteilung, dass sieben neue Konzessionen vergeben werden sollten, einige von ihnen in den Gebieten, die bereits Gegenstand von Konzessionen waren, die den Klägern des Ausgangsverfahrens erteilt worden waren.

23. Am 6. Juni 2012 fochten die Kläger des Ausgangsverfahrens die betreffenden Rechtsakte beim Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Verwaltungsgericht für die Region Sardinien) an. Anschließend erweiterten sie ihre Anträge auf die Entscheidung vom 8. Juni 2012, mit der die Gemeinde die Konzessionen an andere Personen als sie vergeben hatte, und fochten sodann die ihnen gegenüber ergangenen Anordnungen der Gemeindepolizei an, ihre Ausrüstungen zu entfernen.

24. Im Rahmen ihrer Klage warfen sie der Gemeinde u. a. vor, die von den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene automatische Verlängerung der Konzessionen nicht berücksichtigt zu haben.

25. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts verhindert diese automatische Verlängerung die Anwendung des Unionsrechts, namentlich von Art. 12 der Richtlinie 2006/123. Art. 16 des Gesetzesdekrets Nr. 59/2010, mit dem Art. 12 der Richtlinie 2006/123 umgesetzt werde, bleibe im Wesentlichen unangewandt, weil eine gesetzliche Sondervorschrift eingreife, die laufende Konzessionen verlängere.

26. In diesem Kontext hat das Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Verwaltungsgericht für die Region Sardinien) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Stehen die in den Art. 49, 56 und 106 AEUV niedergelegten Grundsätze der Niederlassungsfreiheit, der Nichtdiskriminierung und des Schutzes des Wettbewerbs einer nationalen Regelung entgegen, die durch aufeinanderfolgende gesetzgeberische Eingriffe die wiederholte Verlängerung der Laufzeit von Konzessionen von wirtschaftlicher Bedeutung in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Güter am Meer verfügt?

2. Steht Art. 12 der Richtlinie 2006/123 einer nationalen Regelung wie Art. 1 Abs. 18 des Gesetzesdekrets Nr. 194/2009, umgewandelt durch das Gesetz Nr. 25/2010, mit späteren Änderungen und Ergänzungen entgegen, der vorsieht, dass bestehende Konzessionen in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Güter am Meer für Touristik- und Freizeittätigkeiten automatisch bis zum 31. Dezember 2015 bzw. – nach Art. 34 duodecies des Gesetzesdekrets Nr. 179 vom 18. Oktober 2012, eingefügt durch Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 221 vom 17. Dezember 2012 zur Umwandlung des zuletzt genannten Gesetzesdekrets – bis zum 31. Dezember 2020 verlängert werden?

Verfahren vor dem Gerichtshof

27. Die Vorlageentscheidungen sind bei der Kanzlei des Gerichtshofs am 3. Oktober 2014 (Rechtssache C-458/14) und am 12. Februar 2015 (Rechtssache C-67/15) eingegangen. Schriftliche Erklärungen wurden von den Klägern des Ausgangsverfahrens, der italienischen Regierung und der Kommission (in beiden Rechtssachen) sowie von der griechischen (Rechtssache C-458/14) und der tschechischen Regierung (Rechtssache C-67/15) eingereicht. Mit Entscheidung vom 27. Oktober 2015 sind beide Rechtssachen zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

28. Die Kläger der Ausgangsverfahren, die Gemeinde, die italienische und die niederländische Regierung sowie die Kommission haben an der mündlichen Verhandlung teilgenommen, die am 3. Dezember 2015 stattgefunden hat.

Prüfung

29. Mit ihren Fragen möchten die vorlegenden Gerichte wissen, ob die Art. 49 AEUV, 56 AEUV und 106 AEUV einer nationalen Regelung entgegenstehen, die vorsieht, dass sich die Laufzeit von Konzessionen für im öffentlichen Eigentum stehende Güter in Gebieten am Meer und an Seen automatisch verlängert.

30. Außerdem werden mit der zweiten Frage in der Rechtssache C-67/15 vom vorlegenden Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit einer solchen nationalen Regelung mit Art. 12 der Richtlinie 2006/123 geäußert.

31. Obgleich die Vorlagefrage in der Rechtssache C-458/14 nicht auf die Richtlinie 2006/123 Bezug nimmt, ist Art. 12 dieser Richtlinie von den Parteien und den anderen Beteiligten erörtert worden. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich der Gerichtshof, um eine sachdienliche Antwort geben zu können, veranlasst sehen kann, Normen des Unionsrechts heranzuziehen, auf die das nationale Gericht in seiner Frage nicht ausdrücklich Bezug genommen hat [4].

Zur Zulässigkeit der Vorlagefragen

32. Die italienische Regierung äußert Zweifel an der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-458/14, weil sich Art. 1 Abs. 18 des Gesetzesdekrets Nr. 194/2009 zur im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit ausschließlich auf Konzessionen für im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete am Meer bezogen habe. Die Erweiterung des Geltungsbereichs dieser Rechtsvorschriften auf Konzessionen in Gebiete an Seen greife in zeitlicher Hinsicht nicht ein.

33. Insoweit erinnere ich daran, dass der Gerichtshof grundsätzlich gehalten ist, von der Auslegung des nationalen Rechts auszugehen, wie sie im Vorabentscheidungsersuchen vorgenommen wurde, da er nach ständiger Rechtsprechung nicht für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts eines Mitgliedstaats zuständig ist [5].

34. Was die Anwendbarkeit von Art. 1 Abs. 18 des Gesetzesdekrets Nr. 194/2009 im Ausgangsverfahren betrifft, geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens einen Verstoß gegen diese Bestimmung rügt und insoweit vorträgt, dass sie auch auf Konzessionen für im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete an Seen anwendbar sei. Das vorlegende Gericht bemerkt, dass sich der bei ihm anhängige Rechtsstreit auf diesen Aspekt konzentriere, und nennt mehrere Gründe, weshalb der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens seiner Ansicht nach unter diese Bestimmung fällt.

35. Unter diesen Umständen – die Vorlageentscheidung enthält detaillierte Ausführungen zur Erheblichkeit der Vorlagefrage – darf der Gerichtshof nach meinem Dafürhalten nur dann von der Möglichkeit Gebrauch machen, das Vorabentscheidungsersuchen zurückzuweisen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht [6].

36. Die italienische Regierung trägt sodann in beiden Rechtssachen vor, dass Art. 34 duodecies des Gesetzesdekrets Nr. 179/2012, der die im Ausgangsverfahren streitigen Konzessionen bis zum 31. Dezember 2020 verlängert, jüngeren Datums sei als die in den Ausgangsverfahren angefochtenen Rechtsakte und die Vorlagefragen daher nur zulässig seien, soweit es um die Verlängerung der Konzessionen bis zum 31. Dezember 2015 gehe.

37. Insofern genügt der Hinweis, dass es in den Vorlagefragen um die Fallgestaltung geht, dass eine nationale Regelung eine automatische und wiederholte Verlängerung der Laufzeit von Konzessionen für im öffentlichen Eigentum stehende Güter in Gebieten am Meer und an Seen vorsieht. Die Frage, ob die einschlägigen nationalen Vorschriften diejenigen sind, die deren Laufzeit bis zum 31. Dezember 2015 oder sogar bis zum 31. Dezember 2020 verlängern, fällt nicht nur in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte, sondern wirkt sich auch nicht auf die Zulässigkeit der entsprechend formulierten Vorlagefragen aus.

38. In Anbetracht dessen halte ich die Vorlagefragen für zulässig.

4 — Siehe u. a. Urteile Telaustria und Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, Rn. 59) sowie Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, Rn. 27).

5 — Urteil Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, Rn. 13 und die dort angeführte Rechtsprechung).

6 — Urteil Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, Rn. 14 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Zur Auslegung der Richtlinie 2006/123

Das Verhältnis zwischen der Richtlinie 2006/123 und dem AEU-Vertrag

39. In den Vorlagefragen geht es sowohl um die Auslegung von Bestimmungen des Primärrechts als auch um die Auslegung von Bestimmungen der Richtlinie 2006/123.

40. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine nationale Maßnahme in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme unter Ausschluss der Bestimmungen des Primärrechts zu beurteilen [7].

41. Im Urteil Rina Services u. a. [8] hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass mit der Richtlinie 2006/123 für die in ihren Anwendungsbereich fallenden Dienstleistungen eine solche abschließende Harmonisierung vorgenommen wurde, was ihren Art. 14 hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit betrifft. In den beiden anderen Rechtssachen, in denen die Richtlinie 2006/123 im Ausgangsverfahren anwendbar war und die zu den Urteilen Trijber und Harmsen sowie Hiebler geführt haben, hat der Gerichtshof im Wesentlichen den gleichen Ansatz verfolgt, indem er sich auf eine Auslegung der Art. 10, 11 und 15 dieser Richtlinie beschränkt hat, ohne sich zu den Bestimmungen des AEU-Vertrags zu äußern [9].

42. Meines Erachtens gilt dieser Ansatz für die Gesamtheit der Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123, die die Bestimmungen zu Genehmigungsregelungen enthalten, und insbesondere für ihren Art. 12.

43. Wie in Art. 14 der Richtlinie 2006/123, der Anforderungen auflistet, die im Zusammenhang mit der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit unzulässig sind, hat der Unionsgesetzgeber in den Art. 9 bis 13 dieser Richtlinie eine Reihe von Vorschriften vorgesehen, die der Mitgliedstaat beachten muss, wenn eine Dienstleistungstätigkeit genehmigungspflichtig ist. Der Unionsgesetzgeber hat somit eine abschließende Harmonisierung dieses Bereichs vorgenommen.

44. Insbesondere sieht Art. 12 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123 vor, dass in Fällen, in denen die Zahl der für eine bestimmte Dienstleistungstätigkeit verfügbaren Genehmigungen aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen oder der technischen Kapazitäten begrenzt ist, die Genehmigungen nach einem neutralen und transparenten Verfahren für einen befristeten Zeitraum vergeben werden müssen und nicht automatisch verlängert werden dürfen.

45. Diesen Bestimmungen würde ihre praktische Wirksamkeit genommen, wenn sich die Mitgliedstaaten ihnen unter Berufung auf eine vom Primärrecht vorgesehene Rechtfertigung entziehen dürften.

46. Daher muss meines Erachtens, falls Art. 12 der Richtlinie 2003/16 anwendbar ist, die Prüfung der Vereinbarkeit der streitigen nationalen Regelung anhand dieser Bestimmung unter Ausschluss der Regeln des Primärrechts erfolgen.

7 — Siehe u. a. Urteile Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, Rn. 18) und UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, Rn. 63). Eine Analyse dieser Rechtsprechung wird in den Schlussanträgen von Generalanwalt Cruz Villalón in der Rechtssache Rina Services u. a. (C-593/13, EU:C:2015:159, Nr. 12) vorgenommen.

8 — C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 37 und 38. Dieselbe Lösung wird in Bezug auf die Art. 15 und 16 der Richtlinie 2006/123 in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Ungarn (C-179/14, EU:C:2015:619, Nr. 73) vorgeschlagen, die noch beim Gerichtshof anhängig ist.

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

Die Anwendbarkeit der Richtlinie 2006/123

47. Zunächst ist zu bemerken, dass ein Rechtsakt, mit dem ein Mitgliedstaat ein ausschließliches Recht zur Nutzung eines öffentlichen Gutes vergibt, grundsätzlich anhand verschiedener Bestimmungen des Unionsrechts, u. a. anhand der Art. 49 AEUV, 56 AEUV und 106 AEUV sowie anhand der Regeln über öffentliche Aufträge, beurteilt werden kann.

48. Um festzustellen, ob die Richtlinie 2006/123 auf den vorliegenden Fall anwendbar ist, bedarf es einer Prüfung der Frage, ob die nach italienischem Recht erfolgende Vergabe einer Konzession in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete am Meer oder an Seen eine Genehmigungsregelung im Sinne dieser Richtlinie darstellt.

49. Nach der Definition in Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123 ist eine „Genehmigungsregelung" jedes Verfahren, das einen Dienstleistungserbringer oder -empfänger verpflichtet, bei einer zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken.

50. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die die Niederlassungsfreiheit betreffenden Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie 2006/123 – im Gegensatz zu Art. 49 AEUV – unabhängig davon Anwendung finden, ob ein grenzüberschreitender Aspekt gegeben ist[10]. Damit Art. 12 dieser Richtlinie angewandt werden kann, ist es daher nicht erforderlich, festzustellen, ob an der in Rede stehenden Genehmigung ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse besteht.

51. Die Anwendung von Art. 12 der Richtlinie 2006/123 verlangt hingegen die Prüfung von drei Gesichtspunkten, über die die Parteien streiten, nämlich erstens der Ähnlichkeit der in Rede stehenden Situation mit einem gewerblichen Mietverhältnis, zweitens des Unterschieds zu einer Dienstleistungskonzession und drittens der Anwendbarkeit der Bestimmungen über Genehmigungen, deren Zahl wegen der Knappheit der natürlichen Ressourcen beschränkt ist.

– Zum Vorbringen einer Ähnlichkeit mit einem Gewerbemietverhältnis

52. Die Kläger in beiden Ausgangsverfahren und die griechische Regierung sind der Auffassung, dass die betreffenden Konzessionen in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete am Meer und an Seen Gewerbemietverhältnisse darstellen, die einem Einzelnen die Möglichkeit zur Nutzung des öffentlichen Gutes einräumten, es sich aber nicht um eine Genehmigung im Sinne einer Bedingung für die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit handele.

53. Diese Auffassung überzeugt mich nicht.

54. Aus den Vorlageentscheidungen geht hervor, dass für die Aufnahme einer Tätigkeit, für die im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete am Meer oder an Seen in Italien für touristische und Erholungszwecke genutzt werden, die Erteilung einer Konzession durch die zuständige Kommunalbehörde erforderlich ist. Diese Konzessionserteilung entscheidet also darüber, ob die betreffende Dienstleistungstätigkeit aufgenommen werden darf.

55. Die Rechtsakte, die von den Klägern der Ausgangsverfahren angefochten werden, sind im Übrigen die Rechtsakte, die die Verlängerung einer solchen Genehmigung verweigern.

10 — Insoweit sei auf die Nr. 24 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472) sowie die Nrn. 49 bis 57 meiner Schlussanträge in den Rechtssachen Trijber und Harmsen (C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:505) verwiesen.

56. Der Umstand, dass die Erteilung dieser Genehmigung auch mit der ausschließlichen Zurverfügungstellung eines öffentlichen Gutes in Form eines Mietverhältnisses einhergeht, ist nicht geeignet, sich auf die Einstufung dieses Regelungssystems als Genehmigungsregelung auszuwirken.

– Zur Unterscheidung von Dienstleistungskonzessionen

57. Allerdings ist ein Regelungssystem, das als „Genehmigungsregelung“ eingestuft werden kann, trotzdem von den Bestimmungen der Richtlinie 2006/123 ausgeschlossen, wenn es in den Anwendungsbereich der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen fällt [11].

58. Im vorliegenden Fall führen die nationalen Gerichte hierzu aus, dass die Konzessionen für im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete am Meer und an Seen möglicherweise als Dienstleistungskonzessionen anzusehen seien.

59. Es muss daher geprüft werden, ob es sich vorliegend um Dienstleistungskonzessionen handelt, die dann nicht unter die Bestimmungen der Richtlinie 2006/123 fielen, sondern unter die unionsrechtlichen Grundsätze und Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen.

60. Dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verträge nach italienischem Recht als „Konzessionen“ eingestuft werden, präjudiziert nicht ihre – autonome – Einstufung im Unionsrecht.

61. Wie die niederländische Regierung zu Recht bemerkt, wird der Ausdruck „Konzession“ oft zur Bezeichnung eines ausschließlichen Rechts oder eines Genehmigungsakts verwendet, ohne dass dies bedeutet, dass es sich um eine Konzession im Sinne des Vergaberechts handelt [12].

62. Eine Dienstleistungskonzession zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass die Behörde dem Konzessionär die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit überträgt, wobei es sich normalerweise um eine Dienstleistung handelt, deren Erbringung Sache der Behörde wäre, und dadurch den Konzessionär zur Erbringung der betreffenden Dienstleistung verpflichtet [13].

63. Die Einstufung eines Rechtsakts als Dienstleistungskonzession beinhaltet somit die Feststellung, dass die Erbringung von Dienstleistungen spezifischen Anforderungen unterliegt, die von der betreffenden Behörde festgelegt werden, und es dem Wirtschaftsteilnehmer nicht freisteht, deren Erbringung zu unterlassen.

64. Diese Erwägungen werden durch den 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/23 [14] bestätigt, demzufolge bestimmte Handlungen, wie die Erteilung von Genehmigungen oder Lizenzen, namentlich dann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer das Recht hat, sich von der Erbringung von Bau- oder Dienstleistungen zurückzuziehen, nicht als Konzessionen gelten sollten. Im Gegensatz zu diesen Handlungen enthalten Konzessionsverträge wechselseitig bindende Verpflichtungen, denen zufolge die Erbringung der Bau- oder Dienstleistungen bestimmten Anforderungen entsprechen muss, die vom öffentlichen Auftraggeber festgelegt werden.

11 — Siehe 57. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123.

12 — Siehe auch Fn. 25 der Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht (ABl. 2000, C 121, S. 2).

13 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, Rn. 33). Vgl. auch die Schlussanträge von Generalanwalt La Pergola in der Rechtssache BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:71) sowie von Generalanwalt Alber in der Rechtssache RI.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:161, Rn. 50).

14 — Die Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94, S. 1) ist zwar auf den vorliegenden Fall in zeitlicher Hinsicht nicht anwendbar, kann aber als Anhaltspunkt für die Definition des Begriffs „Dienstleistungskonzession“ dienen.

65. Im vorliegenden Fall geht aus den in den Vorlageentscheidungen beschriebenen Sachverhalten nicht hervor, dass die Kläger der Ausgangsverfahren aufgrund der Rechtsakte, die das nationale Recht als „Konzessionen in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Güter“ einstuft, verpflichtet gewesen wären, eine Dienstleistungstätigkeit auszuüben, die ihnen von einer Behörde spezifisch überlassen worden ist und besonderen Anforderungen unterliegt, die von dieser Behörde festgelegt wurden.

66. Wie die Kommission zutreffend bemerkt, ist Gegenstand der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsakte nicht die Erbringung von durch den Auftraggeber festgelegten Dienstleistungen, sondern die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Bereich Touristik und Freizeit innerhalb eines Badegebiets, die mit der ausschließlichen Nutzung dieses im öffentlichen Eigentum stehenden Gebiets verknüpft ist.

67. Aus diesen Umständen ergibt sich – vorbehaltlich ihrer Überprüfung durch das nationale Gericht –, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vereinbarungen keine Dienstleistungskonzessionen im Sinne der Unionsvorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen darstellen.

68. Ich sehe daher nationale Bestimmungen wie die, die im italienischen Recht die Vergabe von Konzessionen in Bezug auf in öffentlichem Eigentum stehende Gebiete am Meer und an Seen regeln, als Genehmigungsregelungen an, die den Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2006/123 unterfallen.

69. Ergänzend weise ich darauf hin, dass auch dann, wenn die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vereinbarungen unionsrechtlich als Dienstleistungskonzessionen einzustufen und die harmonisierten Vorschriften der Richtlinie 2006/123 demzufolge nicht anwendbar wären, die Verpflichtungen, die den nationalen Behörden aufgrund der Grundregeln des Vertrags und der sich daraus ergebenden Grundsätze auferlegt wären, im Wesentlichen die gleichen wären. Soweit es sich nämlich um wirtschaftliche Tätigkeiten von eindeutigem grenzüberschreitendem Interesse handelt, unterscheidet sich eine Genehmigung in Bezug auf die Pflicht zur Beachtung dieser Grundregeln und Grundsätze nicht von einer Dienstleistungskonzession [15].

– Zum Vorliegen einer begrenzten Zahl von Genehmigungen aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen

70. Wie bereits ausgeführt, betrifft Art. 12 der Richtlinie 2006/123 den Sonderfall der Regelungen, in deren Rahmen die Zahl der erteilten Genehmigungen aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen oder der technischen Kapazitäten begrenzt ist.

71. Aus den Vorlageentscheidungen geht hervor, dass die Genehmigungen, um die es im vorliegenden Fall geht, auf kommunaler Ebene vergeben wurden und ihre Zahl begrenzt ist.

72. Die im öffentlichen Eigentum stehenden Zonen, die sich innerhalb einer bestimmten Kommune am Ufer eines Sees oder an den Meeresküsten befinden und wirtschaftlich nutzbar sind, sind offenkundig begrenzt und können folglich als „knappe natürliche Ressourcen“ im Sinne von Art. 12 der Richtlinie 2006/123 eingestuft werden.

73. Die Parteien führen übrigens außer der Knappheit der natürlichen Ressourcen keinen anderen zwingenden Grund des Allgemeininteresses an, der die Begrenzung der im vorliegenden Fall verfügbaren Genehmigungen rechtfertigen könnte.

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

74. Insoweit verlagert das Vorbringen der Kläger eines der Ausgangsverfahren und der italienischen Regierung, dass die italienischen Meeresküsten insgesamt als „knappe Ressourcen“ eingestuft werden könnten, meines Erachtens die Debatte in unangemessener Weise.

75. Da es sich um auf kommunaler Ebene vergebene Genehmigungen handelt, müssen die betroffenen im öffentlichen Eigentum stehenden Gebiete berücksichtigt werden. Im vorliegenden Fall ist offensichtlich, dass es sich um eine begrenzte Zahl von Genehmigungen handelt, so dass die Bewerber in dem Auswahlverfahren nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 miteinander konkurrieren.

76. In Anbetracht dessen halte ich Art. 12 der Richtlinie 2006/123 auf den vorliegenden Fall für anwendbar.

Die Auslegung von Art. 12 der Richtlinie 2006/123

77. Wie bereits ausgeführt, muss nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123, wenn die Zahl der für eine bestimmte Dienstleistungstätigkeit verfügbaren Genehmigungen aufgrund der Knappheit der natürlichen Ressourcen oder der technischen Kapazitäten begrenzt ist, ihre Erteilung aufgrund eines Auswahlverfahrens erfolgen, dessen Neutralität und Transparenz gewährleistet sind.

78. Gemäß Art. 12 Abs. 2 dieser Richtlinie muss die in dieser Weise erteilte Genehmigung zeitlich befristet sein, darf nicht automatisch verlängert werden und dem Dienstleistungserbringer, dessen Genehmigung abläuft, keine Begünstigung gewähren.

79. Mit dem Erfordernis, dass die Genehmigungen zeitlich befristet nach einem neutralen und transparenten Verfahren erteilt werden müssen, stellen die betreffenden Bestimmungen sicher, dass die Tätigkeit, die aufgrund der Knappheit der Ressourcen von einer begrenzten Zahl von Wirtschaftssubjekten ausgeübt werden kann, für den Wettbewerb geöffnet und damit für neue Dienstleistungserbringer zugänglich bleibt.

80. Diese Bestimmungen gründen sich übrigens auf eine gefestigte Rechtsprechung, wonach das Fehlen eines transparenten Auswahlverfahrens eine mittelbare Diskriminierung von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmern darstellt, die grundsätzlich gegen die Niederlassungsfreiheit verstößt [16].

81. Die Verlängerung von vor der Umsetzung der Richtlinie 2006/123 erteilten Genehmigungen kraft Gesetzes steht meines Erachtens von vornherein im Widerspruch zu den Bestimmungen von Art. 12 dieser Richtlinie.

82. Die Verlängerung der Laufzeit bestehender Genehmigungen verstößt gegen die Verpflichtung aus Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123, für die Auswahl der Bewerber ein transparentes und neutrales Verfahren vorzusehen.

83. Eine Verlängerung von Genehmigungen kraft Gesetzes kommt zudem einer automatischen Verlängerung gleich, die der Wortlaut von Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 ausdrücklich ausschließt.

84. Die Kläger der Ausgangsverfahren und die italienische Regierung sind dennoch der Auffassung, dass die Verlängerung der betreffenden Konzessionen als Übergangsmaßnahme aus Gründen der Rechtssicherheit gerechtfertigt werden könne.

16 — Vgl. für eine Dienstleistungskonzession Urteil Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung) und für eine Genehmigungsregelung Urteil Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, Rn. 46 und 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

85. Die Kläger der Ausgangsverfahren machen geltend, dass die Verlängerung der Konzessionen in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete am Meer und an Seen erforderlich sei, um es den Betroffenen zu ermöglichen, die getätigten Investitionen zu amortisieren, da sie aufgrund der Regelung, die zur Zeit der Erteilung der Genehmigungen und bis zum Erlass des Gesetzesdekrets Nr. 194/2009 gegolten hätten, mit der automatischen Erneuerung dieser Genehmigungen hätten rechnen dürfen.

86. Diese Auffassung wird ebenfalls von der italienischen Regierung vertreten, die unterstreicht, dass die Verlängerung dieser Konzessionen nur eine Übergangsmaßnahme sei, die im Rahmen des Übergangs von einem System der automatischen Verlängerung zu einem Vergabesystem, das eine Ausschreibung einschließe, erfolge. Eine solche Maßnahme ist nach Ansicht der italienischen Regierung durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, es den Betroffenen zu ermöglichen, die getätigten Investitionen gemäß dem Grundsatz des Vertrauensschutzes zu rentabilisieren.

87. Ich weise insoweit darauf hin, dass die berechtigten Interessen der Inhaber von Genehmigungen vom Unionsgesetzgeber bereits berücksichtigt worden sind, da dieser in Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 vorgesehen hat, dass die Genehmigungen, wenn ihre Zahl aufgrund der Knappheit der Ressourcen begrenzt ist, für einen angemessenen Zeitraum gewährt werden müssen.

88. Nach dem 62. Erwägungsgrund dieser Richtlinie sollte die Geltungsdauer einer Genehmigung so bemessen sein, dass sie den freien Wettbewerb nicht über das für die Amortisierung der Investitionen und die Erwirtschaftung einer angemessenen Investitionsrendite notwendige Maß hinaus einschränkt oder begrenzt [17].

89. Diese Erwägungen gelten grundsätzlich für die gemäß der Richtlinie 2006/123 erteilten Genehmigungen.

90. Was allerdings Genehmigungen betrifft, die nicht Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 waren, untersagt dieser Artikel meines Erachtens einem Mitgliedstaat, sie mit ihrem Ablauf zu verlängern und somit das Auswahlverfahren unter Berufung auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses hinauszuschieben.

91. Zwar sieht Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Regeln für das Auswahlverfahren zwingende Gründe des Allgemeininteresses berücksichtigen können. Diese Bestimmung erlaubt den Mitgliedstaaten aber nicht, unter Berufung auf solche Gründe von der Durchführung eines Auswahlverfahrens abzusehen.

92. Jedenfalls bin ich der Auffassung, dass eine auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gestützte Rechtfertigung, die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und von der italienischen Regierung ins Feld geführt wird, eine Beurteilung des jeweiligen Einzelfalls erfordert, die es ermöglicht, anhand konkreter Anhaltspunkte nachzuweisen, dass der Inhaber der Genehmigung mit deren Verlängerung rechnen durfte und die entsprechenden Investitionen getätigt hat.

93. Diese Rechtfertigung kann daher nicht mit Erfolg für eine automatische Verlängerung – wie die vom italienischen Gesetzgeber geschaffene – angeführt werden, die unterschiedslos auf sämtliche Konzessionen in Bezug auf im öffentlichen Eigentum stehende Gebiete am Meer und an Seen angewandt wird.

17 — Die gleichen Erwägungen finden sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach die Geltungsdauer einer Genehmigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein muss, wie u. a. durch den Gesichtspunkt, dass der Konzessionär ausreichend Zeit benötigt, um die Investitionen amortisieren zu können. Vgl. in diesem Sinne Urteil Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, Rn. 46 bis 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

94. Diesem Ergebnis widerspricht auch keineswegs das Urteil ASM Brescia [18], das einen Sonderfall betrifft, in dem ein auf den Grundsatz der Rechtssicherheit gestützter zwingender Grund des Allgemeininteresses bei der Beurteilung einer Dienstleistungskonzession im Hinblick auf die Art. 49 AEUV und 56 AEUV zur Anwendung kam.

95. In diesem Urteil hat der Gerichtshof angenommen, dass es der Grundsatz der Rechtssicherheit erfordert, die Kündigung einer Dienstleistungskonzession zur Gasverteilung mit einem Übergangszeitraum zu verbinden, der sowohl Gemeinwohlerfordernisse als auch wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt.

96. Insoweit hatte der Gerichtshof verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt, so erstens den Umstand, dass nach den unionsrechtlichen Richtlinien nicht vorgesehen war, bestehende Konzessionen für die Gasverteilung in Frage zu stellen, zweitens die Tatsache, dass die Konzession im Jahr 1984 erteilt worden war und erst im Jahr 2029 ablaufen sollte, so dass die Kündigung vorzeitig war, und schließlich drittens das sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergebende Gebot, dass Rechtsvorschriften klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen, der Gerichtshof aber zu der Zeit, zu der die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Konzession erteilt worden war, noch nicht entschieden hatte, dass für bestimmte Verträge, an denen ein grenzüberschreitendes Interesse besteht, die primärrechtliche Transparenzpflicht gelten kann [19].

97. Keine dieser Erwägungen, von denen der Gerichtshof in jenem Urteil in Bezug auf den Grundsatz der Rechtssicherheit ausgegangen ist, gilt für die Ausgangsrechtsstreitigkeiten im vorliegenden Fall.

98. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Genehmigungen, die sich auf die Ausübung von Tätigkeiten im Bereich Touristik und Freizeit in im öffentlichen Eigentum stehenden Gebieten am Meer oder an Seen beziehen, wurden nämlich 2004 und 2006 erteilt, also zu einer Zeit, in der bereits eindeutig feststand, dass der Transparenzgrundsatz auf Konzessionen Anwendung findet [20]. In den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsakten war ausdrücklich vorgesehen, dass diese 2010 auslaufen sollten, so dass die Inhaber die Höhe ihrer Investitionen anhand einer im Voraus bekannten Amortisierungsdauer planen konnten.

99. Die vom Gerichtshof im Urteil ASM Brescia [21] gewählte Lösung, die sich auf den Grundsatz der Rechtssicherheit stützt, lässt sich somit nicht auf die Ausgangsrechtsstreitigkeiten im vorliegenden Fall übertragen.

100. In Anbetracht dessen muss Art. 12 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123 meines Erachtens dahin ausgelegt werden, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die die Laufzeit von Genehmigungen für die Nutzung von im öffentlichen Eigentum stehenden Gebieten am Meer und an Seen automatisch verlängert.

Die Wirkung von Art. 12 der Richtlinie 2006/123 in der nationalen Rechtsordnung

101. Was die Wirkung von Art. 12 der Richtlinie 2006/123 in der nationalen Rechtsordnung betrifft, ist daran zu erinnern, dass die nationalen Gerichte zur unionsrechtskonformen Auslegung verpflichtet sind.

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Soweit der Gerichtshof in Rn. 64 dieses Urteils auf objektive Umstände Bezug nimmt, ergibt sich aus den nachfolgenden Erwägungen, dass hiermit zwingende Gründe des Allgemeininteresses gemeint sind. Vgl. in diesem Sinne Urteil Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, Rn. 38).

19 — Urteil ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, Rn. 67 bis 71). Vgl. ebenfalls in diesem Sinne Urteil Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, Rn. 40).

20 — Vgl. u. a. Urteil Telaustria und Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, Rn. 60 bis 62).

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

102. Diese Pflicht beschränkt sich nicht auf die Auslegung der innerstaatlichen Bestimmungen, die zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123 erlassen worden sind, sondern erfordert die Berücksichtigung des gesamten nationalen Rechts im Hinblick darauf, inwieweit dieses angewandt werden kann, so dass es zu einem Ergebnis führt, das nicht im Widerspruch zur Richtlinie 2006/123 steht [22].

103. Dies gilt erst recht, wenn das nationale Gericht in einem Rechtsstreit angerufen wird, in dem es um die Anwendung innerstaatlicher Vorschriften geht, die speziell zur Umsetzung einer Richtlinie erlassen worden sind. Das nationale Gericht hat davon auszugehen, dass der Mitgliedstaat die Absicht hatte, den sich aus der betreffenden Richtlinie ergebenden Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen [23].

104. Stößt ein nationales Gericht im Rahmen einer solchen Auslegung auf einen Konflikt zwischen den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123 und den nationalen Rechtsvorschriften zur Regelung eines speziellen Bereichs, muss es diesen Konflikt meines Erachtens unter Berücksichtigung der besonderen Natur der Richtlinie 2006/123 lösen.

105. Das ergibt sich übrigens auch aus Abschnitt 1.2.1 des Handbuchs zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie [24], in dem darauf hingewiesen wird, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie sich dafür entscheiden, die Richtlinie 2006/123 oder einige ihrer Bestimmungen durch horizontale Rechtsvorschriften umzusetzen – wie es in Italien geschehen ist –, sicherstellen müssen, dass die betreffenden horizontalen Rechtsvorschriften Vorrang vor anderen spezifischen Rechtsvorschriften haben. Nach Abschnitt 6.1 dieses Handbuchs sollten zudem Bestimmungen über Genehmigungsregelungen in Anbetracht ihrer übergreifenden Funktion in den horizontalen Rechtsvorschriften verankert werden.

106. Demzufolge sind die italienischen Gerichte im vorliegenden Fall gehalten, das innerstaatliche Recht so weit wie möglich in einer Art und Weise auszulegen, die sicherstellt, dass Art. 16 des Gesetzesdekrets Nr. 59/2010, mit dem Art. 12 der Richtlinie 2006/123 umgesetzt wird, Vorrang gegenüber den spezifischen Rechtsvorschriften über Konzessionen in Bezug auf in öffentlichem Eigentum stehende Gebiete am Meer und an Seen zukommt.

107. Diese Erwägung ist im vorliegenden Fall umso wichtiger, als – wie das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-67/15 ausführt – die vom italienischen Gesetzgeber eingeräumte Verlängerung dazu führt, dass Art. 12 der Richtlinie 2006/123, obgleich er vom Gesetzgeber formell umgesetzt worden ist, tatsächlich möglicherweise bei Konzessionen in Bezug auf öffentliches Eigentum nicht zur Anwendung kommt, weil spezielle Rechtsvorschriften einschlägig sind.

108. Jedenfalls konkretisieren die Bestimmungen von Art. 12 der Richtlinie 2006/123 die Verpflichtungen, die sich bereits aus den Art. 49 AEUV und 56 AEUV ergaben, für den Bereich der Erteilung von Konzessionen und Genehmigungen für Dienstleistungstätigkeiten.

109. Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass die in den Art. 49 AEUV und 56 AEUV verankerten Grundfreiheiten in dem Sinne unmittelbare Wirkung haben, als sie in einem Rechtsstreit, der Vertragsverhältnisse betrifft, herangezogen werden können, um zu ermöglichen, dass der Dienstleistungsmarkt dem Wettbewerb geöffnet wird [25].

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

23 — Urteil Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, EU:C:2004:584, Rn. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 — Obwohl es kein verbindlicher Rechtsakt ist, hat der Gerichtshof seine Argumentation bereits auf dieses Handbuch gestützt, so u. a. im Urteil Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, Rn. 32, 57 und 73).

25 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Telaustria und Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, Rn. 60 bis 62), ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, Rn. 69 bis 70) sowie Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, Rn. 40).

110. Die gleiche unmittelbare Wirkung muss somit Art. 12 der Richtlinie 2006/123 zuerkannt werden, die diese Grundsätze konkretisiert.

Zur hilfsweisen Auslegung von Art. 49 AEUV

111. In Anbetracht meines Ergebnisses, wonach Art.12 der Richtlinie 2006/123 der Verlängerung von Genehmigungen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, bedarf es keiner Auslegung der in den Vorabentscheidungsersuchen angesprochenen Bestimmungen des AEU-Vertrags.

112. Hilfsweise möchte ich trotzdem hervorheben, dass dann, wenn die Richtlinie 2006/123 nicht anwendbar sein sollte, weil es sich bei den betreffenden Rechtsakten um Dienstleistungskonzessionen handelt, deren Verlängerung den sich aus Art. 49 AEUV ergebenden Anforderungen entgegenstünde.

113. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Behörden bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässige Wirtschaftsteilnehmer interessieren könnten – was vorliegend durchaus der Fall zu sein scheint [26] –, gehalten sind, die Grundregeln des Vertrags zu beachten, namentlich Art. 49 AEUV und die sich daraus ergebende Transparenzpflicht [27].

114. Die zuständigen Behörden können sich diesen Verpflichtungen nicht entziehen, indem sie beschließen, die Laufzeit von Konzessionen, die ohne jegliche Transparenz vergeben worden waren, automatisch zu verlängern. Eine nationale Maßnahme, die dazu führt, dass die Vergabe einer neuen Konzession durch ein transparentes Verfahren hinausgeschoben wird, ist nämlich eine mittelbare Diskriminierung, die Art. 49 AEUV grundsätzlich verbietet [28]. Im Übrigen hat der Gerichtshof zwar anerkannt, dass eine solche Maßnahme durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses in Gestalt der Rechtssicherheit gerechtfertigt sein könnte, aber die Voraussetzungen für diese von der Rechtsprechung entwickelte Lösung sind im vorliegenden Fall eindeutig nicht erfüllt [29].

Ergebnis

115. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Verwaltungsgericht für die Region Lombardei) und des Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Verwaltungsgericht für die Region Sardinien) wie folgt zu beantworten:

Art. 12 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die die Laufzeit von Genehmigungen für die Nutzung von im öffentlichen Eigentum stehenden Gebieten am Meer und an Seen automatisch verlängert.

26 — Das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-458/14 bemerkt, dass an der in Rede stehenden Konzession – insbesondere in Anbetracht der geografischen Lage des Grundstücks und des wirtschaftlichen Werts der Konzession – ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse bestehe.

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

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

29 — Vgl. Nr. 99 der vorliegenden Schlussanträge.