JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
25 päivänä helmikuuta 2016[1]

Yhdistetyt asiat C-458/14 ja C-67/15

Promoimpresa srl
vastaan
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro ja Regione Lombardia (C-458/14)Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardian alueellinen hallinto-oikeus, Italia)
ja
Mario Melis,
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda ja
Claudio Del Giudice
vastaan
Comune di Loiri Porto San Paolo ja
Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sardinian alueellinen hallinto-oikeus, Italia)

Ennakkoratkaisupyyntö — Sijoittautumisvapaus — Julkisomisteisten meri- tai järvialueiden hyödyntäminen — Direktiivi 2006/123/EY — 4 artiklan 6 kohta — Lupamenettelyn käsite — 12 artikla — Luonnonvarojen vähäisyyden vuoksi rajattu lupien määrä — Lupien automaattinen uusiminen — Unionin oikeuden mukainen tulkinta — Direktiivin vaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä

Johdanto

1. Nyt tarkasteltavat yhdistetyt asiat koskevat kumpikin samaa kysymystä julkisomisteisten meri- tai järvialueiden hyödyntämiseen myönnettyjen yksinoikeuksien jatkamisesta Italiassa.

2. Italialaisten tuomioistuinten ratkaistavina olevissa kanteissa vaaditaan kumoamaan hallintoviranomaisten päätökset, joilla jätettiin uusimatta Gardajärven rannalla ja Sardinian rannikolla sijaitsevien julkisomisteisten alueiden hyödyntämistä koskevat toimet, jotka Italian oikeudessa määritellään ”konsessioiksi”.[2] Konsessionsa menettäneet konsessionhaltijat ovat riitauttaneet nämä päätökset vedoten lainsäädäntöön, jolla lykätään kyseisten toimien päättymispäivää. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet haluavat selvittää, onko tämä lainsäädäntö yhteensopiva EUT-sopimuksen määräysten ja direktiivin 2006/123/EY[3] säännösten kanssa.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Sama kysymys on esillä unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Regione autonoma della Sardegna (C-449/15).

3 — Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 376, s. 36).

3. Nyt tarkasteltavat yhdistetyt asiat tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää palvelukonsessioihin sovellettavien oikeussääntöjen soveltamisalaa palvelutoimintaan myönnettäviä lupia koskeviin säännöksiin nähden sekä tulkita direktiivin 2006/123 12 artiklaa, joka koskee sellaisten lupien myöntämisjärjestelmää, joiden määrää on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden vuoksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

4. Direktiivin 2006/123 9–13 artiklaan sisältyvät palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen myönnettävien lupien järjestelmiin sovellettavat säännökset.

5. Direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Valinta useiden ehdokkaiden välillä”, säädetään seuraavaa:

”1. Kun yhteen toimintaan saatavilla olevien lupien määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden tai käytettävien teknisten valmiuksien vuoksi, jäsenvaltioiden on sovellettava mahdollisten ehdokkaiden valintaan menettelyä, jolla varmistetaan tasapuolisuuden ja avoimuuden noudattaminen, erityisesti saattamalla menettelyn aloittaminen, toteuttaminen ja päättäminen riittävän laajalti tiedoksi.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa lupa on myönnettävä sopivaksi määräajaksi eikä sitä voida uusia automaattisesti, eikä palveluntarjoajaa, jonka lupa on päättynyt, tai henkilöitä, joilla on kyseiseen palveluntarjoajaan erityisiä siteitä, saa millään muullakaan tavalla suosia.

3. Jollei 1 kohdasta tai 9 ja 10 artiklasta muuta johdu, jäsenvaltiot voivat valintamenettelyjään vahvistaessaan ottaa huomioon kansanterveyttä, sosiaalipolitiikan tavoitteita, työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien terveyttä ja turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja kulttuuriperinnön säilyttämistä koskevia näkökohtia sekä muita yleisen edun mukaisia pakottavia syitä yhteisön oikeuden mukaisesti.”

Italian oikeus

Merialueiden konsessioita koskeva lainsäädäntö

6. Julkisomisteisista merialueista säädetään Italian merenkulkulaissa, jonka 36 §:n mukaan näihin alueisiin voidaan myöntää konsessioita.

7. Lisäksi kyseisen lain 37 §:n 2 momentissa säädetään, että nykyisellä konsessionhaltijalla on etuoikeus konsession uusimiseen.

8. Euroopan komission käynnistettyä Italiaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tämä etuoikeus poistettiin 30.12.2009 annetun asetuksen nro 194 (decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative; GURI nro 302, 30.12.2009; jäljempänä asetus 194/2009) 1 §:n 18 momentilla.

9. Kyseisellä momentilla säädettiin viimeistään 31.12.2012 päättyvien julkisomisteisia merialueita koskevien konsessioiden keston pidentämisestä kyseiseen päivämäärään saakka.

10. Kun asetus 194/2009 muutettiin laiksi 26.2.2010 annetulla lailla nro 25 (legge n. 25; GURI nro 48, 27.2.2010), kyseistä säännöstä muutettiin siten, että viimeistään 31.12.2015 päättyvien konsessioiden kestoa pidennettiin kyseiseen päivämäärään saakka.

11. Myöhemmin kyseistä säännöstä muutettiin 18.10.2012 annetun asetuksen nro 179 (decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese; GURI nro 245, 19.10.2012), joka on muutettu 17.12.2012 annetuksi laiksi nro 221 (legge n. 221; GURI nro 294, 18.12.2012), 34 k §:llä, jolla konsessioiden kestoa pidennettiin 31.12.2020 saakka.

Direktiivin 2006/123 täytäntöönpanosäännökset

12. Direktiivi 2006/123 on saatettu osaksi Italian lainsäädäntöä 26.3.2010 annetulla asetuksella nro 59 (decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno; GURI nro 94, 23.4.2010).

13. Asetuksen 16 §:n 4 momentissa säädetään, että jos saatavilla olevien lupien määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden vuoksi, lupia ei voida uusia automaattisesti.

Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-458/14

14. Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro myönsi 16.6.–17.8.2006 tekemillään päätöksillä Promoimpresa srl:lle (jäljempänä Promoimpresa) konsession, joka oikeutti sen Gardajärven alueella sijaitsevan alueen hyödyntämiseen virkistystoiminnassa.

15. Konsession myöntämistä koskevan päätöksen 3 §:n mukaan konsession oli määrä päättyä ilman eri toimenpiteitä 31.12.2010.

16. Promoimpresa jätti 14.4.2010 konsession uusimista koskevan hakemuksen, jonka Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro hylkäsi 6.5.2011 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että pääasiassa kyseessä olevan konsession voimassaolo rajoittui viiteen vuoteen eikä sitä voitu automaattisesti uusia ja että uusi konsessio oli myönnettävä julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä.

17. Promoimpresa on nostanut tästä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa vedotaan muun muassa asetuksen nro 194/2009 1 §:n 18 momentin rikkomiseen. Vaikka tämä asetus koskee merikonsessioita, Promoimpresan mukaan sitä sovelletaan myös julkisomisteisella järvialueella olevia hyödykkeitä koskeviin konsessioihin.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyseisellä säännöksellä on, siltä osin kuin siinä säädetään julkista omaisuutta koskevien konsessioiden keston pidentämisestä, rajoitettu perusteettomasti sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, koska kilpailijoiden on tämän säännöksen vuoksi mahdotonta hakea konsessioita, joiden voimassaolo on päättymässä.

19. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardian alueen hallintotuomioistuin) päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklassa tarkoitetut sijoittautumisvapauden, syrjintäkiellon ja kilpailun suojelemisen periaatteet sekä niihin sisältyvä kohtuullisuusperiaate esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla useiden perättäisten lainsäädäntötoimien tuloksena säädetään taloudellisesti merkittäviä julkisomisteisella meri-, järvi- tai jokialueella olevia hyödykkeitä koskevien konsessioiden päättymisajankohdan toistuvasta lykkäämisestä siten, että niiden kestoa jatketaan lain nojalla ainakin yksitoista vuotta, jolloin yksinoikeus hyödykkeen taloudelliseen hyödyntämiseen säilyy

samalla konsessionhaltijalla huolimatta siitä, että kyseiselle konsessionhaltijalle aiemmin myönnetyn konsession voimassaoloaika on päättynyt, ja jonka seurauksena konsessiosta kiinnostuneilta taloudellisilta toimijoilta evätään mahdollisuus tavoitella hyödykkeen myöntämistä itselleen julkisissa tarjouspyyntömenettelyissä?”

Asia C-67/15

20. Pääasian kantajat ovat kylpyläalan ammattijärjestöä lukuun ottamatta yrityksiä, jotka harjoittavat matkailu- ja virkistystoimintaa Commune de Loiri Porto San Paolon (Loiri Porto San Paolon kunta, jäljempänä kunta) uimaranta-alueella kyseisen kunnan vuonna 2004 myöntämien konsessioiden nojalla; konsessiot myönnettiin aluksi kuudeksi vuodeksi, minkä jälkeen niitä pidennettiin vuodella vuoteen 2011 asti.

21. Kantajat hakivat kunnalta konsessioidensa jatkamista vuodeksi 2012. Koska hakemuksiin ei vastattu, ne katsoivat voivansa jatkaa toimintaansa asetuksen nro 194/2009 1 §:n 18 momentin mukaisesti.

22. Kunta julkaisi 11.5.2012 tarjouspyyntöilmoituksen tarkoituksenaan tehdä seitsemän uutta konsessiosopimusta, joista muutamat koskivat niitä alueita, joihin pääasian kantajille oli jo myönnetty konsessiot.

23. Pääasian kantajat riitauttivat 6.6.2012 nämä toimet Tribunale amministrativo regionale per la Sardegnassa (Sardinian alueellinen hallintotuomioistuin). Myöhemmin ne laajensivat vaatimuksiaan 8.6.2012 tehtyyn päätökseen, jolla kunta oli myöntänyt konsessiot muille henkilöille kuin pääasian kantajille, ja riitauttivat toimenpiteet, joilla kunnallinen poliisiviranomainen oli määrännyt ne poistamaan varusteensa alueelta.

24. Kanteessaan ne moittivat kuntaa erityisesti siitä, ettei se ottanut päätöksessään huomioon kansallisessa lainsäädännössä säädettyä konsessioiden automaattista jatkamista.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tällä automaattisella jatkamisella estetään unionin oikeuden ja erityisesti direktiivin 2006/123 12 artiklan soveltaminen. Sen mukaan asetuksen nro 59/2010 16 §:ää, jolla direktiivin 2006/123 12 artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, on lähtökohtaisesti jätetty soveltamatta voimassa olevien konsessioiden pidentämisestä annetun erityissäännöksen voimaantulon vuoksi.

26. Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sardinian alueen hallintotuomioistuin) päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko SEUT 49 artiklassa, SEUT 56 artiklassa ja SEUT 106 artiklassa tarkoitetut sijoittautumisvapauden, syrjintäkiellon ja kilpailun suojelemisen periaatteet esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla useiden perättäisten lainsäädäntötoimien tuloksena säädetään taloudellisesti merkittäviä julkisomisteisella merialueilla olevia hyödykkeitä koskevien konsessioiden päättymisajankohdantoistuvasta lykkäämisestä?

2) Onko direktiivin 2006/123/EY 12 artikla esteenä 30.12.2009 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 194, joka on muutettu laiksi 26.2.2010 annetulla lailla nro 25, sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä, 1 §:n 18 momentin kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jolla sallitaan voimassa olevien julkisomisteista merialuetta koskevien, matkailu- ja virkistystoimintojen harjoittamiseen tarkoitettujen konsessioiden automaattinen jatkaminen 31.12.2015 saakka tai 31.12.2020 saakka 18.10.2012 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 179 34 duodecies §:n nojalla, joka lisättiin kyseisen asetuksen muuttamisesta laiksi 17.12.2012 annetun lain nro 221 1 §:n 1 momentilla?”

Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

27. Ennakkoratkaisupyynnöt saapuivat unionin tuomioistuimen kirjaamoon 3.10.2014 (asia C-458/14) ja 12.2.2015 (asia C-67/15). Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantajat, Italian hallitus ja komissio (kummassakin asiassa) sekä Kreikan hallitus (asiassa C-458/14) ja Tšekin hallitus (asiassa C-67/15). Nämä kaksi asiaa yhdistettiin suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten 27.10.2015 tehdyllä päätöksellä.

28. Pääasian asianosaiset, kunta, Italian ja Alankomaiden hallitukset ja komissio osallistuivat istuntoon, joka pidettiin 3.12.2015.

Asian tarkastelu

29. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet haluavat tietää, ovatko SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artikla esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään julkisomisteisia meri- ja järvialueita koskevien konsessioiden päättymispäivän automaattisesta lykkäämisestä.

30. Asiassa C-67/15 esittämässään toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin tiedustelee vielä, ovatko tällainen kansalliset säännökset direktiivin 2006/123 12 artiklan mukaisia.

31. Vaikka asiassa C-458/14 esitetyssä ennakkoratkaisukysymyksessä ei viitatakaan direktiiviin 2006/123, asianosaiset ja muut osapuolet ovat kuitenkin ottaneet kantaa sen 12 artiklaan. Tältä osin on muistutettava, että voidakseen antaa hyödyllisen vastauksen unionin tuomioistuin saattaa joutua ottamaan huomioon sellaisia unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut kysymyksessään. [4]

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

32. Italian hallitus pohtii asiassa C-458/14 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista ja huomauttaa, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan lain nro 194/09 1 §:n 18 momentti koski pelkästään julkisomisteisien merialueiden konsessioita. Tämä säännös, jolla kyseisen lain vaikutukset laajennettiin koskemaan järvialueiden konsessioita, ei kyseisen hallituksen mukaan ole ajallisesti sovellettavissa, koska se on hyväksytty ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa riitautettujen päätösten tekemisen jälkeen.

33. Tästä on todettava, että kansalliseen oikeusjärjestykseen kuuluvien säännösten osalta unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti perustettava ratkaisunsa ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenevään luonnehdintaan, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita jäsenvaltion sisäistä oikeutta. [5]

34. Siltä osin kuin on kyse asetuksen nro 194/09 1 §:n 18 momentin soveltamisesta pääasiaan, asiassa C-458/14 esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian kantaja vetoaa tämän säännöksen rikkomiseen ja väittää, että sitä sovelletaan myös julkisomisteisien järvialueiden konsessioihin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa käsittelyn keskittyvän tähän kanneperusteeseen ja esittää useita syitä, joiden vuoksi se katsoo pääasian tosiseikkojen kuuluvan kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

4 — Ks. mm. tuomio Telaustria ja Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, 59 kohta) ja tuomio Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, 27 kohta).

5 — Tuomio Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35. Koska ennakkoratkaisupyyntöön sisältyy lukuisia ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyyttä koskevia täsmennyksiä, unionin tuomioistuin ei mielestäni voi tässä turvautua mahdollisuuteensa jättää pyyntö tutkimatta, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen. [6]

36. Toiseksi Italian hallitus huomauttaa molemmissa asioissa, että asetuksen 179/2012 34 duodecies §, jolla lykätään pääasiassa kyseessä olevien konsessioiden päättymistä 31.12.2020 saakka, on säädetty pääasiassa riitautettujen päätösten jälkeen, ja että ennakkoratkaisukysymykset voidaan ottaa tutkittaviksi ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat konsessioiden jatkamista 31.12.2015 saakka.

37. Tältä osin riittää, kun todetaan, että ennakkoratkaisukysymykset koskevat sellaista kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään julkisomisteisia meri- ja järvialueita koskevien konsessioiden päättymispäivän automaattisesta ja toistuvasta lykkäämisestä. Siitä kysymyksestä, onko sovellettavina kansallisina säännöksinä pidettävä niitä, joilla niiden päättymistä lykätään 31.12.2015 saakka, vai niitä, joilla sitä lykätään 31.12.2020 saakka, on todettava, että tämä kysymys kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan eikä sillä ole vaikutusta asiassa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiseen.

38. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että ennakkoratkaisukysymykset voidaan ottaa tutkittaviksi.

Direktiivin 2006/123 tulkinta

Direktiivin 2006/123 ja EUT-sopimuksen välinen suhde

39. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat sekä primaarioikeuden määräyksiä että direktiivin 2006/123 säännöksiä.

40. Huomautan vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut unionin tasolla täydellisen yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin. [7]

41. Unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossa Rina Services ym., [8] että direktiivin 2006/123 sijoittautumisvapautta koskevalla 14 artiklalla on toteutettu tällainen tyhjentävä yhdenmukaistaminen sen soveltamisalaan kuuluvien palvelujen osalta. Unionin tuomioistuin noudatti olennaisin osin samaa lähestymistapaa kahdessa muussakin asiassa, joissa pääasiaan voitiin soveltaa direktiiviä 2006/123, eli tuomiossa Trijber ja Harmsen ja tuomiossa Hiebler, joissa se rajoittui tulkitsemaan direktiivin 10, 11, ja 15 artiklaa lausumatta mitään EUT-sopimuksen määräyksistä. [9]

42. Katson, että tämä lähestymistapa pätee myös direktiivin 2006/123 9–13 artiklaan, joihin sisältyvät lupajärjestelmiä koskevat säännökset, ja erityisesti sen 12 artiklaan.

6 — Tuomio Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 — Ks. mm. tuomio Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, 18 kohta) ja tuomio UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, 63 kohta). Ks. julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:159, 12 kohta), jossa tarkastellaan tätä oikeuskäytäntöä.

8 — C-593/13, EU:C:2015:399, 37 ja 38 kohta. Julkisasiamies Bot ehdottaa direktiivin 2006/123 15 ja 16 kohdan osalta samaa ratkaisua asiassa komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2015:619, 73 kohta), joka on vireillä unionin tuomioistuimessa.

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

43. Kuten direktiivin 2006/123 14 artiklassa, jossa vahvistetaan sijoittautumisvapautta käytettäessä kiellettyjen vaatimusten luettelo, unionin lainsäätäjä on tämän direktiivin 9–13 artiklassa antanut useita säännöksiä, joita jäsenvaltion on noudatettava silloin, kun palvelutoiminta on luvanvaraista. Unionin lainsäätäjä on siten yhdenmukaistanut kyseisen alan tyhjentävästi.

44. Direktiivin 2006/123 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään erityisesti, että silloin, kun saatavilla olevien lupien määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden tai käytettävien teknisten valmiuksien vuoksi, luvat on myönnettävä tasapuolisessa ja avoimessa valintamenettelyssä ja ainoastaan määräajaksi, eikä niitä voida uusia automaattisesti.

45. Nämä säännökset menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa, jos jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus kiertää ne vetoamalla johonkin primaarioikeuteen perustuvaan syyhyn.

46. Tällä perusteella katson, että direktiivin 2006/123 12 artiklaa sovellettaessa sitä, onko kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö unionin oikeuden mukainen, on tutkittava tämän saman säännöksen kannalta jättäen primaarioikeuden säännöt tarkastelun ulkopuolelle.

Direktiivin 2006/123 12 artiklan sovellettavuus

47. Huomauttaisin aluksi, että sopimusta, jolla jäsenvaltio myöntää yksinoikeuden julkisen hyödykkeen hyödyntämiseen, voidaan lähtökohtaisesti arvioida useiden unionin oikeussääntöjen, kuten SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklan ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen perusteella.

48. Sen määrittämiseksi, voidaanko nyt käsiteltävässä asiassa soveltaa direktiiviä 2006/123, on tutkittava, onko Italian oikeuden mukaisten julkisomisteista meri- tai järvialuetta koskevien konsessioiden myöntämisessä kyse mainitussa direktiivissä tarkoitetusta lupajärjestelmästä.

49. Direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 kohdan mukaan ”lupajärjestelmällä” tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen.

50. Tästä on huomautettava, että toisin kuin SEUT 49 artiklaa, direktiivin 2006/123 sijoittautumisvapautta koskevan III luvun säännöksiä sovelletaan, vaikkei asiaan liittyisikään rajat ylittävää ulottuvuutta.[10] Tästä syystä kyseisen direktiivin 12 artiklan soveltamiseksi ei ole tarpeen määrittää, liittyykö kyseessä olevaan lupaan varma rajat ylittävä intressi.

51. Sen ratkaisemiseksi, voidaanko 12 artiklaa soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, on tarkasteltava niitä kolmea seikkaa, joista asianosaiset ovat esittäneet lausumia, nimittäin nyt tarkasteltavan tapauksen samankaltaisuutta liiketilojen vuokrasopimuksen kanssa, sen eroavuutta palvelukonsessiosta sekä niiden säännösten sovellettavuutta, jotka koskevat lupien määrän rajaamista luonnonvarojen vähäisyyden vuoksi.

– Väitetty samankaltaisuus liiketilojen vuokrasopimuksen kanssa

52. Molempien pääasioiden kantajat ja Kreikan hallitus väittävät, että julkisomisteisien meri- ja järvialueiden konsessiot ovat liiketilojen vuokrasopimuksia, joilla annetaan yksityisille oikeus hyödyntää julkista hyödykettä, mutta joissa ei ole kyse luvan myöntämisestä palvelutoiminnan aloittamiseen.

10 — Viittaan asiassa Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472) esittämäni ratkaisuehdotuksen 24 kohtaan sekä yhdistetyissä asioissa Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505) esittämäni ratkaisuehdotuksen 49–57 kohtaan.

53. En ole vakuuttunut tästä näkemyksestä.

54. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että Italiassa julkisomisteisella meri- tai järvialueella olevia hyödykkeitä hyödyntävän palvelutoiminnan, kuten matkailu- ja virkistyskäyttöön varattujen rannikkoalueiden hallinnoinnin aloittamiseen vaaditaan konsessio, jonka myöntämisestä päättää toimivaltainen kunnallinen viranomainen. Mainittu päätös on siten edellytyksenä kyseisen palvelutoiminnan aloittamiselle.

55. Pääasioiden kantajat ovat riitauttaneet tällaiset päätökset, joilla niiden luvat jätettiin uusimatta.

56. Se, että luvan myöntäminen merkitsee samalla yksinomaisen käyttöoikeuden antamista julkiseen hyödykkeeseen vuokrasopimuksen nojalla, ei vaikuta tämän järjestelyn luokitteluun lupajärjestelmäksi.

– Eroavuus palvelukonsessiosta

57. Huomautan, että direktiivin 2006/123 säännöksiä ei sovelleta ”lupajärjestelmäksi” luokiteltavaan järjestelyyn, jos se kuuluu julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisalaan. [11]

58. Tältä osin kansalliset tuomioistuimet katsovat, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevia julkisomisteisien meri- ja järvialueiden konsessioita voidaan pitää palvelukonsessioina.

59. Seuraavaksi on siten tutkittava, onko nyt käsiteltävässä asiassa todella kyse palvelukonsessioista, jotka eivät kuulu direktiivin 2006/123 säännösten vaan julkisia hankintoja koskevien unionin oikeuden periaatteiden ja sääntöjen soveltamisalaan.

60. Tältä osin se, että pääasiassa kyseessä olevat sopimukset on Italian oikeudessa luokiteltu konsessioiksi, ei vaikuta mitenkään niiden – itsenäiseen – luokitteluun unionin oikeudessa.

61. Kuten Alankomaiden hallitus perustellusti huomauttaa, konsession käsitettä käytetään usein viittaamaan yksinoikeuteen tai lupaan, ilman että tämä merkitsisi sitä, että kyseessä on nimenomaan julkisia hankintoja koskevissa säännöissä tarkoitettu konsessio. [12]

62. Palvelukonsessiolle on ominaista erityisesti se, että viranomainen antaa konsessionhaltijan hoidettavaksi palvelun, jonka tarjoaminen tavallisesti kuuluisi sen itsensä vastuulle, ja tällä tavalla velvoittaa konsessionhaltijan tarjoamaan kyseistä palvelua. [13]

63. Sopimuksen määrittely palvelukonsessioksi edellyttää siten toteamusta siitä, että palvelun tarjoamiselle on asetettu kyseisen viranomaisen määrittämiä erityisehtoja ja että taloudellinen toimija ei voi vapaasti luopua sen tarjoamisesta.

64. Nämä toteamukset saavat tukea direktiivin 2014/23 [14] johdanto-osan 14 perustelukappaleesta, josta ilmenee, että tiettyjä asiakirjoja, kuten toimilupia tai muita lupia, ei pitäisi katsoa konsessioiksi etenkään, jos taloudellisella toimijalla säilyy vapaus peruuttaa urakoiden tai palvelujen tarjoaminen. Toisin kuin näissä asiakirjoissa, konsessiosopimuksissa määrätään keskinäisesti sitovista velvoitteista, joiden mukaan kyseisten urakoiden tai palvelujen toteuttamiseen sovelletaan erityisiä hankintaviranomaisen määrittelemiä vaatimuksia.

11 — Ks. direktiivin 2006/123 johdanto-osan 57 perustelukappale.

12 — Ks. myös komission tulkitseva tiedonanto käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa (EYVL 2000, C 121, s. 2), alaviite 25.

13 — Ks. vastaavasti tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 33 kohta). Ks. myös julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:71) ja julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus RI.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:161, 50 kohta).

14 — Vaikka käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2014/23/EU (EUVL L 94, s. 1) ei voidakaan soveltaa ajallisesti nyt käsiteltävässä asiassa, siitä voi olla apua palvelukonsession käsitteen määrittelyssä.

65. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöissä selostetuista tosiseikoista ei ilmene, että pääasian kantajat olisi velvoitettu kansallisessa oikeudessa ”julkista omaisuutta koskeviksi konsessioiksi” luokiteltujen toimien nojalla harjoittamaan tietyn viranomaisen niille nimenomaisesti luovuttamaa palvelutoimintaa, jonka toteuttamiselle olisi asetettu kyseisen viranomaisen määrittämiä erityisvaatimuksia.

66. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, pääasiassa kyseessä olevien toimien tarkoituksena ei ole hankintaviranomaisen määrittämien palvelujen tarjoaminen vaan ranta-alueella tapahtuvan matkailu- ja virkistystoiminnan harjoittaminen, joka edellyttää tämän julkisomisteisen alueen yksinomaista käyttöoikeutta.

67. Edellä esitetyistä olosuhteista ilmenee, että – jollei kansallisen tuomioistuimen suorittamasta tarkastuksesta muuta johdu – pääasiassa kyseessä olevat sopimukset eivät ole julkisia hankintoja koskevissa unionin oikeussäännöissä tarkoitettuja palvelukonsessioita.

68. Näin ollen katson, että julkisomisteisia meri- ja järvialueita koskevien konsessioiden myöntämiseen sovellettavien Italian oikeussääntöjen kaltaisia kansallisia säännöksiä on pidettävä direktiivin 2006/123 9–13 artiklan soveltamisalaan kuuluvana lupajärjestelmänä.

69. Lisättäköön, että vaikka pääasioissa kyseessä olevat sopimukset olisikin luokiteltava unionin oikeudessa tarkoitetuiksi ”palvelukonsessioiksi” niin, ettei direktiivin 2006/123 yhdenmukaistettuja sääntöjä sovellettaisi, kansallisille viranomaisille perussopimuksen perustavanlaatuisten oikeussääntöjen ja siitä johtuvien periaatteiden nojalla asetetut vaatimukset olisivat olennaisin osin samat. Jos nimittäin kyseessä on taloudellinen toiminta, johon liittyy varma rajat ylittävä intressi, lupa ei näiden perustavanlaatuisten sääntöjen ja periaatteiden noudattamista koskevan velvollisuuden osalta eroa mitenkään palvelukonsessiosta. [15]

– Luonnonvarojen vähäisyyden vuoksi rajattu lupien määrä

70. Muistutan, että direktiivin 2006/123 12 artiklassa säädetään nimenomaisesti tapauksesta, jossa järjestelmässä saatavilla olevien lupien määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden tai teknisten valmiuksien vuoksi.

71. Huomautan ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenevän, että nyt käsiteltävässä asiassa tarkasteltavat luvat on myönnetty kunnallisella tasolla ja että niiden määrä on rajattu.

72. Julkisomisteiset järven tai meren rannalla sijaitsevat alueet, joita voidaan hyödyntää taloudellisesti tietyssä kunnassa, ovat ilmeisen rajalliset, ja ne voidaan siten luokitella direktiivin 2006/123 12 artiklassa tarkoitetuiksi ”vähäisiksi luonnonvaroiksi”.

73. Asianosaiset eivät näiden luonnonvarojen vähäisyyttä lukuun ottamatta esitä mitään muuta yleiseen etuun liittyvää pakottavaa syytä, jolla saatavilla olevien lupien määrän rajaaminen voitaisiin nyt käsiteltävässä asiassa oikeuttaa.

74. Pääasian kantajien ja Italian hallituksen tältä osin esittämä väite, jonka mukaan Italian rannikot voitaisiin kokonaisuudessaan luokitella ”vähäisiksi luonnonvaroiksi”, vie mielestäni keskustelua sivuun epäasianmukaisella tavalla.

15 — Tuomio Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, 46 ja 49 kohta); tuomio Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, 52–54 kohta) ja tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 33 kohta).

75. Kunnallisella tasolla myönnettyjen lupien tapauksessa on otettava huomioon ne julkisomisteiset alueet, joita asia koskee. Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin kiistatonta, että kyse on rajatusta määrästä lupia, jotka kilpailutetaan hakijoiden kesken direktiivin 2006/123 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa valintamenettelyssä.

76. Edellä esitetyn huomioon ottaen katson, että nyt käsiteltävässä asiassa sovelletaan direktiivin 2006/123 12 artiklaa.

Direktiivin 2006/123 12 artiklan tulkinta

77. Muistutan, että direktiivin 2006/123 12 artiklan 1 kohdan mukaan silloin, kun yhteen toimintaan saatavilla olevien lupien määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden tai teknisten valmiuksien vuoksi, jäsenvaltioiden on myönnettävä luvat valintamenettelyssä, jossa varmistetaan avoimuuden ja tasapuolisuuden noudattaminen.

78. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan tällainen lupa on myönnettävä sopivaksi määräajaksi, sitä ei voida uusia automaattisesti, eikä palveluntarjoajaa, jonka lupa on päättynyt, saa millään tavalla suosia.

79. Velvoittamalla myöntämään luvat määräajaksi avoimessa ja tasapuolisessa menettelyssä kyseisillä säännöksillä varmistetaan, että toiminta, jota luonnonvarojen vähäisyyden vuoksi voi harjoittaa vain rajattu määrä toimijoita, pysyy avoimena kilpailulle ja että uusilla palveluntarjoajilla on siten mahdollisuus kyseisen toiminnan aloittamiseen.

80. Nämä säännökset perustuvat jo vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan avoimen valintamenettelyn puuttuminen merkitsee tällaisissa olosuhteissa muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden välillistä syrjintää, joka on lähtökohtaisesti sijoittautumisvapauden periaatteen vastaista.[16]

81. Huomautan, että ennen direktiivin 2006/123 täytäntöönpanoa myönnettyjen lupien jatkaminen lain nojalla rikkoo selvästi kyseisen direktiivin 12 artiklan säännöksiä.

82. Nykyisten lupien päättymispäivän lykkäämisellä laiminlyödään direktiivin 2006/123 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu velvollisuus ottaa käyttöön avoin ja tasapuolinen menettely valinnan tekemiseksi ehdokkaiden välillä.

83. Lisäksi lupien päättymispäivän lykkääminen lain nojalla merkitsee automaattista uusimista, joka on nimenomaisesti kielletty direktiivin 2006/123 12 artiklan 2 kohdassa.

84. Pääasian kantajat ja Italian hallitus kuitenkin väittävät, että kyseisten konsessioiden jatkaminen voitaisiin oikeuttaa oikeusvarmuuteen liittyvin perustein toteutettuna siirtymätoimenpiteenä.

85. Pääasian kantajat väittävät, että julkisomisteisien meri- tai järvialueiden konsessioiden jatkaminen on tarpeen, jotta asianomaiset toimijat saisivat poistaa tekemänsä investoinnit kirjanpidossa, koska ne saattoivat lupien myöntämishetkellä sovelletun lainsäädännön nojalla ja asetuksen nro 194/2009 hyväksymiseen asti perustellusti odottaa, että niiden luvat uusittaisiin automaattisesti.

16 — Ks. palvelukonsessioiden osalta tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja lupajärjestelmien osalta tuomio Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, 46 ja 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86. Tätä näkemystä tukee myös Italian hallitus, joka katsoo konsessioiden jatkamisen olevan siirtymätoimenpide siirryttäessä lupien automaattiseen uusimiseen perustuvasta menettelystä tarjouspyyntömenettelyyn perustuvaan lupien myöntämismenettelyyn. Kyseisen hallituksen mukaan tällainen toimenpide voidaan perustella tarpeella antaa asianomaisille toimijoille mahdollisuus saada tekemänsä investoinnit kannattamaan luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti.

87. Tästä on huomautettava, että unionin lainsäätäjä on jo ottanut huomioon luvanhaltijoiden oikeutetut edut, koska se on direktiivin 2006/123 12 artiklan 2 kohdassa säätänyt, että luvat on myönnettävä sopivaksi määräajaksi, jos niiden määrä on rajattu luonnonvarojen vähäisyyden vuoksi.

88. Direktiivin johdanto-osan 62 perustelukappaleen mukaan myönnetyn luvan voimassaoloaika on asetettava siten, ettei estetä tai rajoiteta vapaata kilpailua enempää kuin on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että investoinnit poistetaan kirjanpidossa ja sijoitetuille pääomille saadaan kohtuullinen tuotto. [17]

89. Nämä toteamukset pätevät lähtökohtaisesti direktiivin 2006/123 mukaisesti myönnettyihin lupiin.

90. Mielestäni silloin, kun kyse on luvista, joita ei ole myönnetty direktiivin 2006/123 12 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä, tämä artikla estää jäsenvaltiota uusimasta niitä niiden voimassaolon päättyessä ja sillä tavoin siirtämästä valintamenettelyä tuonnemmaksi vedoten yleistä etua koskevaan pakottavaan syyhyn.

91. Vaikka direktiivin 2006/123 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat valintamenettelyä koskevia sääntöjä vahvistaessaan ottaa huomioon yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin liittyviä näkökohtia, tässä säännöksessä ei anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta vedota näihin näkökohtiin välttyäkseen järjestämästä tällaista menettelyä.

92. Joka tapauksessa katson, että luottamuksensuojan periaatteeseen liittyvä oikeuttamisperuste, johon pääasian kantajat ja Italian hallitus vetoavat, edellyttää tapauskohtaista arviointia, jotta voitaisiin konkreettisten seikkojen perusteella osoittaa, että luvanhaltija on voinut perustellusti odottaa, että hänen lupansa uusitaan, ja että hän on tehnyt vastaavat investoinnit.

93. Tähän oikeuttamisperusteeseen ei siten voida pätevästi vedota sellaisen Italian lainsäätäjän säätämän kaltaisen automaattisen jatkamisen tueksi, jota sovelletaan erotuksetta kaikenlaisiin julkisomisteisien meri- tai järvialueiden konsessioihin.

94. Tämä päätelmä ei ole mitenkään ristiriidassa sen asiassa ASM Brescia annetun tuomion [18] kanssa, joka koski oikeusvarmuuden periaatteen muodostaman yleistä etua koskevan pakottavan syyn soveltamista palvelukonsession arvioimiseen SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kannalta.

95. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin myöntää, että mainitusta periaatteesta voi johtua myös velvollisuus siihen, että kaasunjakelua koskevan palvelukonsession päättämiseen liitetään siirtymäaika, jonka määrittämisessä otetaan huomioon niin julkisen palvelun asettamat edellytykset kuin taloudellisetkin näkökohdat.

17 — Samat näkemykset ilmenevät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan luvan kesto on perusteltava yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, kuten erityisesti toimiluvan haltijan tarpeella riittävän pitkään aikaan kuolettaa pelikasinon perustamisen edellyttämät investoinnit. Ks. vastaavasti tuomio Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, 46–48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Vaikka tämän tuomion 64 kohdassa viitataankin ”objektiiviseen näkökohtaan”, niin päättelystä ilmenee, että kyse on todellakin yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä. Ks. vastaavasti tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 38 kohta).

96. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon useita seikkoja, nimittäin sen, että unionin direktiivien säännöksillä ei ensinnäkään asetettu kyseenalaiseksi voimassa olevia maakaasunjakelukonsessioita; toiseksi sen, että konsessio oli myönnetty vuonna 1984 ja sen piti olla voimassa vuoteen 2029 asti, joten sen päättämistä oli aikaistettu; ja kolmanneksi sen, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, koska pääasiassa kyseessä olleen konsession myöntämisajankohtana yhteisöjen tuomioistuin ei vielä ollut katsonut, että tiettyihin sopimuksiin, joihin liittyy varma rajat ylittävä intressi, voidaan primaarioikeuden nojalla soveltaa avoimuusvelvoitteita. [19]

97. Mikään näistä näkökohdista, jotka kyseisessä tuomiossa otettiin huomioon oikeusvarmuuden periaatteen nojalla, ei kuitenkaan päde pääasioihin.

98. Pääasioissa kyseessä olevat luvat, jotka koskivat matkailu- ja virkistystoiminnan harjoittamista julkisomisteisilla meri- tai järvialueilla, myönnettiin nimittäin vuosina 2004 ja 2006 eli ajankohtana, jolloin avoimuusperiaatetta sovellettiin jo vakiintuneesti konsessioihin. [20] Pääasiassa kyseessä olevissa sopimuksissa määräajaksi vahvistettiin nimenomaisesti vuosi 2010, joten luvanhaltijat saattoivat hyvin ennakoida investointiensa määrän etukäteen tietämäänsä kirjanpidolliseen poistoaikaan nähden.

99. Tuomiossa ASM Brescia [21] omaksuttua oikeusvarmuuden periaatteeseen perustuvaa ratkaisua ei siten voida soveltaa pääasioihin.

100. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2006/123 12 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla lykätään automaattisesti julkisomisteisien meri- tai järvialueiden hyödyntämistä koskevien lupien päättymispäivää.

Direktiivin 2006/123 12 artiklan vaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä

101. Direktiivin 2006/123 12 artiklan vaikutuksesta kansallisessa oikeusjärjestyksessä on muistutettava, että kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus tulkita kansallista oikeutta y unionin oikeuden mukaisesti.

102. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan rajoitu direktiivin 2006/123 kansallisten täytäntöönpanosäännösten tulkintaan, vaan edellyttää sitä, että kansallinen tuomioistuin ottaa huomioon kansallisen oikeuden säännökset kokonaisuudessaan arvioidakseen, missä määrin kansallista oikeutta voidaan soveltaa niin, ettei tästä aiheudu direktiivillä tavoitellun tuloksen kanssa ristiriitaista lopputulosta. [22]

103. Näin on etenkin silloin, kun kansallisen tuomioistuimen ratkaistavana on oikeusriita, joka koskee kansallisen oikeuden sellaisten säännösten soveltamista, jotka on annettu nimenomaisesti direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Mainitun tuomioistuimen on tällöin oletettava, että jäsenvaltion tarkoituksena on ollut täyttää kaikki sille kyseisestä direktiivistä aiheutuvat velvollisuudet. [23]

104. Mielestäni kansallisen tuomioistuimen on silloin, kun se tämän tulkintatehtävänsä yhteydessä toteaa direktiivin 2006/123 kansallisten täytäntöönpanosäännösten ja tietyn alan erityissäännösten välillä jonkin ristiriidan, ratkaistava tämä ristiriita ottaen huomioon direktiivin 2006/123 ominaisluonteen.

19 — Tuomio ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, 67–71 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 40 kohta).

20 — Ks. erityisesti tuomio Telaustria ja Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, 60–62 kohta).

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

22 — Tuomio Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, 8 kohta) ja tuomio Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 38 kohta).

23 — Tuomio Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105. Sama periaate ilmenee palveludirektiivin täytäntöönpanosta laaditun käsikirjan [24] 1.2.1 kohdasta, jossa täsmennetään, että jos jäsenvaltiot päättävät panna direktiivin 2006/123 tai tiettyjä sen artikloja täytäntöön horisontaalisella lainsäädännöllä – kuten Italian tapauksessa –, niiden on huolehdittava siitä, että tällainen horisontaalinen lainsäädäntö on erityislainsäädäntöön nähden ensisijaista. Käsikirjan 6.1 kohdassa todetaan vielä, että lupajärjestelmiä koskevat säännökset olisi monialaisen luonteensa takia sisällytettävä horisontaaliseen lainsäädäntöön.

106. Nyt käsiteltävässä asiassa italialaisten tuomioistuinten on siten tulkittava kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle tavalla, joka takaa sen, että asetuksen nro 59/2010 16 §, jolla direktiivin 2006/123 12 artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, on ensisijainen julkisomisteisien meri- tai järvialueiden konsessioista annettuun erityislainsäädäntöön nähden.

107. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä näkökohta on erityisen merkittävä, sillä – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa asiassa C-67/15 – Italian lainsäätäjän myöntämä konsession jatkaminen voi johtaa siihen, että direktiivin 2006/123 12 artiklaa ei – vaikka lainsäätäjä on muodollisesti pannut sen täytäntöön – voida käytännössä soveltaa julkista omaisuutta koskevien konsessioiden alalla johtuen erityislainsäädännön voimaantulosta.

108. Huomautan joka tapauksessa, että direktiivin 2006/123 12 artiklan säännöksillä konkretisoidaan jo SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa asetetut palvelutoimintaa koskevien konsessioiden ja lupien myöntämistä koskevat velvoitteet.

109. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa taatuilla perusvapauksilla on välitön oikeusvaikutus, joten niihin voidaan vedota suoraan sopimussuhteita koskevissa riita-asioissa, jotta mahdollistettaisiin palvelumarkkinoiden avaaminen kilpailulle. [25]

110. Direktiivin 2006/123 12 artiklalla, jolla nämä periaatteet toteutetaan, on siten katsottava olevan sama välitön vaikutus.

SEUT 49 artiklan tulkinta toissijaisena kysymyksenä

111. Kun otetaan huomioon esittämäni päätelmä, jonka mukaan direktiivin 2006/123 12 artikla on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten lupien jatkamiselle, ennakkoratkaisupyynnöissä mainittuja EUT-sopimuksen määräyksiä ei ole tarpeen tulkita.

112. Toissijaisesti on kuitenkin korostettava, että jos direktiiviä 2006/123 ei voitaisi soveltaa siitä syystä, että kyseisiä toimia pidetään palvelukonsessioina, niiden jatkaminen olisi vastoin SEUT 49 artiklan vaatimuksia.

113. Muistutan, että silloin, kun viranomaiset myöntävät palvelukonsessioita, jotka saattavat kiinnostaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita taloudellisia toimijoita – kuten nyt käsiteltävässä asiassa vaikuttaa olevan –, [26] on noudatettava perussopimusten ja erityisesti SEUT 49 artiklan perustavanlaatuisia sääntöjä ja myös siitä johtuvaa avoimuusperiaatetta. [27]

24 — Vaikka kyseessä ei ole velvoittava asiakirja, unionin tuomioistuin on tukeutunut perusteluissaan tähän käsikirjaan muun muassa tuomiossa Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 32, 57 ja 73 kohta).

25 — Ks. vastaavasti tuomio Telaustria ja Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, 60–62 kohta); tuomio ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, 69–70 kohta) ja tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 40 kohta).

26 — Asiassa C-458/14 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyseiseen konsessioon liittyy varma rajat ylittävä intressi, kun otetaan huomioon erityisesti kyseisen alueen maantieteellinen sijainti ja konsession taloudellinen arvo.

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

114. Kyseiset viranomaiset eivät voi kiertää näitä vaatimuksia päättämällä lykätä automaattisesti sellaisten konsessioiden päättymistä, jotka on myönnetty ilman mitään avoimuutta. Kansallinen toimenpide, jolla siirretään tuonnemmaksi uuden konsession myöntämistä avoimessa menettelyssä, on itse asiassa välillistä syrjintää, joka on lähtökohtaisesti kielletty SEUT 49 artiklassa.[28] Vaikka unionin tuomioistuin on myöntänyt, että tällainen kansallinen toimenpide voidaan oikeuttaa oikeusvarmuuteen liittyvällä yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, kyseiselle oikeuskäytännössä esitetylle ratkaisulle asetetut edellytykset eivät selvästikään täyty nyt käsiteltävässä asiassa.[29]

Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale per la Lombardian (Lombardian alueellinen hallinto-oikeus) ja Tribunale amministrativo regionale per la Sardegnan (Sardinian alueellinen hallinto-oikeus) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 12 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla lykätään automaattisesti julkisomisteisien meri- tai järvialueiden hyödyntämistä koskevien lupien päättymispäivää.

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

29 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 99 kohta.