MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. február 25. [1]

C-458/14. és C-67/15. sz. egyesített ügyek

Promoimpresa srl (C-458/14)
kontra
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,Regione Lombardia
(a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)
és
Mario Melis (C-67/15),
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda,
Claudio Del Giudice
kontra
Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio

(a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna [Szardínia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal — Letelepedés szabadsága — Köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti területek hasznosítása — 2006/123/EK irányelv — A 4. cikk (6) bekezdése — Az »engedélyezési rendszer« fogalma — 12. cikk — Az engedélyek korlátozott száma a természeti erőforrások szűkössége miatt — Az engedélyek automatikus megújítása — Megfelelő értelmezés — Valamely irányelv hatása a belső jogrendre”

Bevezetés

1. A jelen egyesített ügyek az Olaszországban köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti vagyontárgyak hasznosításával kapcsolatos kizárólagos jogok meghosszabbításának kérdésére vonatkoznak.

2. Az olasz bíróságokhoz az olasz jogban a Garda-tó és a szardíniai tengerpartok mellett található, köztulajdonban lévő területekre vonatkozó, „koncessziónak” minősített aktusokat megszüntető közigazgatási határozatok megsemmisítése iránt nyújtottak be kereseteket. [2] A jelenlegi koncessziójogosultak e határozatokat vitatva az ezen aktusok lejáratát meghosszabbító szabályozásra hivatkoznak. A kérdést előterjesztő bíróságok azt kérdezik, hogy ez a szabályozás összeegyeztethető-e az EUM-Szerződés rendelkezéseivel és a 2006/123 irányelvvel. [3]

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Ugyanez a kérdéskör merült fel a Bíróság előtt folyamatban lévő Regione autonoma della Sardegna ügyben (C-449/15).

3 — A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o.).

3. A jelen ügyek ily módon alkalmat nyújtanak a Bíróság számára, hogy körülhatárolja a szolgáltatási koncessziókra alkalmazandó szabályok alkalmazási körét a szolgáltatási tevékenységek engedélyezésére vonatkozó rendelkezések alkalmazási köréhez viszonyítva, valamint arra, hogy értelmezze az engedélyek kiadására vonatkozó 2006/123 irányelv 12. cikkét, amennyiben az engedélyek száma a természeti erőforrások szűkösségének okán korlátozott.

Jogi háttér

Az uniós jog

4. A 2006/123 irányelv 9–13. cikke az engedélyezési rendszerekre alkalmazandó rendelkezéseket tartalmazza, amelyek a szolgáltatási tevékenységekhez való hozzáférést, illetve e tevékenységek gyakorlását szabályozzák.

5. Ezen irányelvnek a „Választás több kérelmező közül” című 12. cikke így rendelkezik:

„(1) Ha a kiadható engedélyek száma valamely tevékenység esetében a rendelkezésre álló természeti erőforrások vagy a technikai lehetőségek szűkössége miatt korlátozott, a tagállamok a lehetséges kérelmezőkre olyan kiválasztási eljárást alkalmaznak, amely teljes mértékben biztosítja a pártatlanságot és az átláthatóságot, ideértve különösen az eljárás megindításával, lefolytatásával és befejezésével kapcsolatos megfelelő nyilvánosságot is.

(2) Az (1) bekezdésben említett esetekben az engedélyt megfelelő korlátozott időtartamra kell megadni, és az nem újulhat meg automatikusan, továbbá nem biztosíthat semmilyen további előnyt annak a szolgáltatónak, akinek engedélye éppen lejárt, vagy bármely, e szolgáltatóval bármilyen kapcsolatban álló személynek.

(3) Az (1) bekezdésre, valamint a 9. és 10. cikkre is figyelemmel, a tagállamok kiválasztási eljárásuk alkalmazása során a közösségi joggal összhangban figyelembe vehetnek a közegészségüggyel, a szociálpolitikai célokkal, az alkalmazottak, illetve az önálló vállalkozók egészségével és biztonságával, a környezetvédelemmel, a kulturális örökség megőrzésével összefüggő megfontolásokat, valamint bármely más, közérdeken alapuló kényszerítő indokot.”

Az olasz jog

A tengerparti koncessziókra vonatkozó szabályozás

6. A tengerparti köztulajdon részét alkotó vagyontárgyakat a hajózási törvénykönyv szabályozza, amelynek 36. cikke többek között azt írja elő, hogy e vagyontárgyak koncesszió tárgyát alkothatják.

7. E törvénykönyv 37. cikkének (2) bekezdése ezenfelül azt írja elő, hogy a koncesszió megújítása esetén a már létező koncessziójogosultakat előnyben kell részesíteni.

8. Az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárást követően a 2009. december 30-i 194. sz. rendelettörvény (decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative; a GURI 2009. december 30-i 302. száma; a továbbiakban: 194/2009. sz. rendelettörvény) 1. cikkének (18) bekezdése eltörölte ezt az elsőbbségi jogot.

9. E cikk meghosszabbította a köztulajdonban lévő tengeri vagyontárgyak legkésőbb 2012. december 31-én lejáró koncesszióinak időtartamát ezen időpontig.

10. A 194/2009. sz. rendelettörvénynek a 2010. február 26-i 25. sz. törvénnyel (legge n. 25; a GURI 2010. február 27-i 48. száma) törvénnyé történő átalakítása során e rendelkezés úgy módosult, hogy a legkésőbb 2015. december 31-én lejáró koncessziók ezen időpontig meghosszabbításra kerülnek.

11. E rendelkezést ezt követően a 2012. december 17-i 221.sz. törvénnyé (legge n. 221; a GURI 2012. december 18-i 294. száma) alakított, 2012. október 18-i 179. sz. rendelettörvény (decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese [az ország növekedését célzó újabb sürgős intézkedések]; a GURI 2012. október 19-i 245. száma) 34k. cikke úgy módosította, hogy a koncessziók időtartama 2020. december 31-ig meghosszabbodik.

A 2006/123 irányelvet átültető szabályozás

12. A 2006/123 irányelvet a 2010. március 26-i 59. sz. törvényerejű rendelet (decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno [a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv végrehajtása]; a GURI 2010. április 23-i 94. száma).

13. E törvényerejű rendelet 16. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a rendelkezésre álló engedélyek száma a természeti erőforrások szűkösségének okán korlátozott, ezen engedélyek nem újíthatók meg automatikusan.

Az alapjogviták tárgyát képező tényállások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A C-458/14. sz. ügy

14. 2006. június16-i és augusztus 17-i határozataival a Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (a továbbiakban: Consorzio) koncessziót adott ki a Promoimpresa srl (a továbbiakban: Promoimpresa) számára egy rekreáció céljaira szolgáló övezet hasznosítására a Garda-tó mellett.

15. A koncessziót kiadó határozat 3. cikke előírta, hogy a koncesszió teljes hatállyal 2010. december 31-én szűnik meg.

16. 2010. április 14-én a Promoimpresa a koncesszió megújítása iránti kérelmet nyújtott be, amelyet a Consorzio 2011. május 6-i határozatában azon indokkal utasított el, hogy az alapügyben szóban forgó koncesszió időtartama öt évre korlátozódott, kizárva az automatikus megújítás bármely formáját, és az új koncessziót ajánlattételi eljárás során kell odaítélni.

17. A Promoimpresa e határozattal szemben keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, elsősorban a 194/2009. sz. rendelettörvény 1. cikke (18) bekezdésének megsértésére hivatkozva. A Promoimpresa azt állította, hogy ezt a rendelettörvényt, jóllehet a tengerparti koncessziókra vonatkozik, a tavak területéhez tartozó vagyontárgyak koncesszióira is alkalmazni kell.

18. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az érintett rendelkezés a köztulajdonra vonatkozó koncessziók meghosszabbításának előírásával igazolatlanul korlátozza a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, lehetetlenné téve más versenytársaknak a lejáró koncessziókhoz való hozzáférését.

19. E megfontolásokra tekintettel a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a letelepedés szabadságának, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a verseny védelmének az EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 106. cikkben meghatározott elvével, valamint az e cikkekben foglalt észszerűség elvével az a nemzeti szabályozás, amely a későbbi jogalkotói tevékenység következményeként, gazdasági jelentőséggel bíró, a köztulajdonban lévő tengerparti, tóparti és folyóparti vagyontárgyakra vonatkozó koncesszió lejárta határidejének ismételt meghosszabbításáról rendelkezik, amely koncesszió időtartama a törvény erejénél fogva legalább tizenegy évre növekszik, így annak ellenére tartja fenn kizárólagos jelleggel ugyanazon koncessziós jogosult javára a vagyontárgy gazdasági célú hasznosításának jogát, hogy a részére már odaítélt koncesszió által meghatározott időbeli hatály lejárt, és ennek következtében az érintett gazdasági szereplőket teljes mértékben megfosztja annak lehetőségétől, hogy közbeszerzési eljárás eredményeképpen a vagyontárgyat számukra koncesszióba adják?”

A C-67/15. sz. ügy

20. Az alapeljárás felperesei, a Sib, a fürdők szindikátusának kivételével, a Commune di Loiri Porto San Paolo (Loiri Porto San Paolo önkormányzata; a továbbiakban: Commune) tengerparti övezetét turisztikai és rekreációs tevékenységek céljából hasznosítják a Commune által 2004-ben hatéves időtartamra nyújtott, majd 2011-ig további egyéves időtartammal meghosszabbított koncesszió alapján.

21. A felperesek a koncessziók meghosszabbítása iránti kérelmet nyújtottak be a Communéhoz a 2012. évre vonatkozóan. Mivel e kérelemre nem érkezett válasz, a felperesek úgy vélték, hogy a 194/2009. sz. rendelettörvény 1. cikkének (18) bekezdése értelmében továbbra is folytathatják tevékenységeiket.

22. 2012. május 11-én a Commune hirdetményt tett közzé hét új koncesszió odaítélése céljából, amelyek közül egyesek azokra az övezetekre vonatkoztak, amelyek már az alapügy felpereseinek odaítélt koncessziók tárgyát alkották.

23. 2012. június 6-án az alapügy felperesei megtámadták az érintett aktusokat a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Szardínia tartomány tartományi közigazgatási bírósága) előtt. Ezt követően közölték a 2012. június 8-i határozatra vonatkozó kifogásaikat, amely határozatban a Commune a koncessziókat az alapügy felpereseitől eltérő személyeknek ítélte oda, majd ezt követően azokat az intézkedéseket támadták meg, amelyek által az önkormányzati rendőrség elrendelte berendezéseik elszállítását.

24. Keresetükben az alapügy felperesei elsősorban azt kifogásolták, hogy a Commune nem vette figyelembe a koncesszióknak a nemzeti szabályozás által előírt automatikus meghosszabbítását.

25. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy ezt az automatikus meghosszabbítást az uniós jog, és különösen a 2006/123 irányelv 12. cikkének alkalmazása gátolja. A 2006/123 irányelv 16. cikkét átültető 59/2010. sz. törvényerejű rendelet 12. cikke e bíróság szerint azon tény okán nem alkalmazható, hogy hatályban van egy, az érvényes koncessziókat meghosszabbító különös jogszabályi rendelkezés.

26. E megfontolásokra tekintettel a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Szardínia tartomány tartományi közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e a letelepedés szabadságának, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a verseny védelmének az EUMSZ 49., az EUMSZ 56. és az EUMSZ 106. cikkben meghatározott elvével az a nemzeti szabályozás, amely a későbbi jogalkotói tevékenység következményeként, gazdasági jelentőséggel bíró, a köztulajdonban lévő tengerparti vagyontárgyakra vonatkozó koncesszió lejárta határidejének ismételt meghosszabbításáról rendelkezik?

2) Ellentétes-e a 2006/123/EK irányelv 12. cikkével a 2010. február 26-i 25. sz. törvénnyel törvénnyé alakított, többször módosított és kiegészített 2009. december 30-i 194. sz. decreto-legge 1. cikkének (18) bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a köztulajdonban lévő tengerparti területek meglévő, turisztikai rekreációs célú koncesszióinak 2015. december 31-ig, illetve a 2012. október 18-i 179. sz. decreto-legge – a fent említett decreto-legge törvénnyé való alakításáról szóló, 2012. december 17-i 221. sz. törvény 1. cikkének (1) bekezdésével beillesztett – 34k. cikke értelmében 2020. december 31-ig történő automatikus meghosszabbítását?”

A Bíróság előtti eljárás

27. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok 2014. október 3-án (C-458/14. sz. ügy), illetve 2015. február 12-én (C-67/15. sz. ügy) érkeztek a Bíróság Hivatalához. Az alapügy felperesei, az olasz kormány és a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket (mindkét ügyben), valamint a görög kormány (a C-458/14. sz. ügyben) és a cseh kormány (a C-67/15. sz. ügyben). A 2015. október 27-i határozattal a két ügyet a szóbeli szakasz és együttes határozathozatal céljából egyesítették.

28. Az alapügy felperesei, a Commune, az olasz és a holland kormány, valamint a Bizottság vett részt a 2015. december 3-án tartott tárgyaláson.

Elemzés

29. Kérdéseikkel a kérdést előterjesztő bíróságok arra keresik a választ, hogy ellentétes-e az EUMSZ 49., az EUMSZ 56. és EUMSZ 106. cikkel az olyan nemzeti szabályozás, amely a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti vagyontárgyak koncessziójának automatikus meghosszabbítását írja elő a koncesszió lejárta esetén.

30. Ezenfelül a C-67/15. sz. ügyben szereplő második kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az ilyen szabályozás összeegyeztethető-e a 2006/123 irányelv 12. cikkével.

31. Bár a C-458/14. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés nem vonatkozik a 2006/123 irányelvre, 12. cikkét mindazonáltal megvitatták a felek és az érdekeltek. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság annak érdekében, hogy hasznos választ adjon, figyelembe vehet olyan uniós jogi normákat, amelyekre a nemzeti bíróság nem hivatkozott kérdésének előterjesztése során. [4]

4 — Lásd többek között: Telaustria és Telefonadress ítélet (C-324/98, EU:C:2000:669, 59. pont); Efir-ítélet (C-19/12, EU:C:2013:148, 27. pont).

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

32. Az olasz kormány kétségbe vonja a C-458/14. sz. ügyben előterjesztett kérdés elfogadhatóságát, kiemelve, hogy az alapügy tényállásának megvalósulása idején a 194/9. sz. rendelettörvény 1. cikkének (18) bekezdése kizárólag a köztulajdonban álló tengerpartok koncesszióira vonatkozott. E szabályozás joghatásainak a tópartok koncesszióira történő kiterjesztése, amely a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadott aktusok elfogadása után következett be, e kormány szerint időbeli hatálya okán nem alkalmazható.

33. E tekintetben arra emlékeztetek, hogy a nemzeti jog rendelkezéseinek értelmezését illetően a Bíróságnak főszabály szerint tartania kell magát az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következő minősítésekhez, tekintve, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróságnak nincs hatásköre valamely tagállam nemzeti jogának értelmezésére. [5]

34. A 194/09. sz. rendeletörvény 1. cikke (18) bekezdésének az alapeljárásban való alkalmazhatóságát illetően az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból a C-458/14. sz. ügyben az következik, hogy az alapügy felperese e rendelkezés megsértésére hivatkozik, és azt állítja, hogy a rendelkezést a köztulajdonban áll tópartok koncesszióira is alkalmazni kell. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az előtte folyó jogvita e jogalapra összpontosul, és több olyan okot is megjelöl, amelyek miatt úgy ítéli meg, hogy az alapeljárás tényállása e rendelkezés hatálya alá tartozik.

35. E körülményekre figyelemmel, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat az előterjesztett kérdés relevanciáját illetően részletes pontosításokat tartalmaz, a Bíróság – véleményem szerint – nem alkalmazhatja azt a hipotézist, amely lehetővé teszi az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elutasítását, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog kért értelmezése nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával. [6]

36. Másodsorban, az olasz kormány mind a két ügyben megjegyzi, hogy a 179/2012. sz. rendelettörvény 34k. cikke, amely az alapügyben szóban forgó koncessziók lejáratát 2020. december 31-ig meghosszabbítja, később került elfogadásra, mint az alapügyben megtámadott aktusok, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tehát csak a koncessziók 2015. december 31-ig történő meghosszabbítása tekintetében elfogadhatók.

37. E tekintetben elegendő annak megállapítása, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések egy olyan nemzeti szabályozásra vonatkoznak, amely a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti vagyontárgyak koncessziói lejárati időpontjának automatikus és ismételt meghosszabbítását írja elő. Azon kérdést illetően, hogy azok a nemzeti rendelkezések alkalmazandóak-e, amelyek 2015. december 31-ig, vagy azok, amelyek 2020. december 31-ig hosszabbítják meg e lejáratot, e kérdés nem csak, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik, hanem nem is érinti az ily módon megfogalmazott, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát.

38. E megfontolások fényében úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók.

5 — Târşia-ítélet (C-69/14, EU:C:2015:662, 13. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

6 — Târşia-ítélet (C-69/14, EU:C:2015:662, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

A 2006/123 irányelv értelmezéséről

A 2006/123 irányelv és az EUM-Szerződés közötti kapcsolat

39. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések az elsődleges jog, valamint a 2006/123 irányelv rendelkezéseinek értelmezésére vonatkoznak.

40. Megállapítom, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben valamely jogterület közösségi szinten teljes harmonizáció tárgyát képezte, minden arra vonatkozó nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés szempontjából, és nem az elsődleges jog szempontjából kell értelmezni.[7]

41. A Bíróság a Rina Services és társai ügyben hozott ítéletben[8] már megállapította, hogy a 2006/123 irányelv ilyen teljes harmonizációt hajtott végre a hatálya alá tartozó szolgáltatások tekintetében, a letelepedés szabadságára vonatkozó 14. cikkét illetően. Két másik ügyben, amelyekben a 2006/123 irányelv alkalmazandó volt az alapeljárásra, és amelyek a Trijber és Harmsen ítélet, valamint a Hiebler-ítélet alapját képezték, a Bíróság lényegében ugyanezen megközelítést alkalmazta, és ezen irányelv 10., 11. és 15. cikkének értelmezésére szorítkozott, és nem határozott az EUM-Szerződés rendelkezései tekintetében.[9]

42. Úgy ítélem meg, hogy ez a megközelítés érvényes a 2006/123 irányelv 9–13. cikkének összességére is, amelyek az engedélyezési rendszerekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák, különösen pedig 12. cikkére.

43. Amint a 2006/123 irányelv 14. cikke esetében is – amely a letelepedés szabadsága gyakorlásának keretében tiltott követelmények listáját tartalmazza –, az uniós jogalkotó ezen irányelv 9–13. cikkében egy sor olyan rendelkezést írt elő, amelyeket a tagállamnak tiszteletben kell tartania, amennyiben a szolgáltatási tevékenység engedély kiadásához kötött. E jogalkotó ily módon az érintett terület teljes harmonizációját hajtotta végre.

44. A 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdése különösen azt írja elő, hogy ha a kiadható engedélyek száma a természeti erőforrások vagy a technikai lehetőségek szűkössége miatt korlátozott, az engedélyeket pártatlan és átlátható kiválasztási eljárás alapján kell kiadni, korlátozott időtartamra, az engedélyeket pedig nem lehet automatikusan megújítani.

45. E rendelkezéseket megfosztanák hatékony érvényesülésüktől, ha a tagállamok számára lehetővé válna, hogy az elsődleges jogra alapított igazolásra hivatkozva kivonhassák magukat e rendelkezések hatálya alól.

46. Következésképpen úgy vélem, hogy abban az esetben, ha a 2006/123 irányelv 12. cikkét kell alkalmazni, a szóban forgó nemzeti szabályozás megfelelőségének vizsgálatát e rendelkezés vonatkozásában kell elvégezni, az elsődleges jog rendelkezéseinek kizárásával.

7 — Lásd többek között: Hedley Lomas ítélet (C-5/94, EU:C:1996:205, 18. pont); UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, 63. pont). Ezen ítélkezési gyakorlat elemzése tekintetében lásd: Cruz Villalón főtanácsnok Rina Services és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-593/13, EU:C:2015:159, 12. pont).

8 — C-593/13, EU:C:2015:399 (37. és 38. pont). A 2006/123 irányelv 15 és 16. cikkét illetően ugyanezt a megoldást javasolja Bot főtanácsnok a Bíróság előtt folyamatban lévő, Bizottság kontra Magyarország ügyre vonatkozó indítványában (C-179/14, EU:C:2015:619, 73. pont).

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

A 2006/123 irányelv 12. cikkének alkalmazhatóságáról

47. Előzetesen azt szeretném megállapítani, hogy az az aktus, amely által valamely tagállam kizárólagos jogot biztosít egy köztulajdonban lévő vagyontárgy hasznosítására, főszabály szerint az uniós jog több rendelkezésének, elsősorban az EUMSZ 49., az EUMSZ 56. és az EUMSZ 106. cikk, valamint a közbeszerzésekre vonatkozó szabályok szemszögéből értékelhető.

48. Annak meghatározása érdekében, hogy alkalmazható-e a 2006/123 irányelv a jelen ügyben, azt kell megvizsgálni, hogy egy köztulajdonban álló tengerparti vagy tóparti területnek az olasz jog szerinti koncessziója ezen irányelv értelmében vett engedélyezési rendszernek minősül-e.

49. A 2006/123 irányelv 4. cikkének (6) bekezdése úgy határozza meg az „engedélyezési rendszert”, hogy az bármely olyan eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot szerezzen.

50. E tekintetben kiemelem, hogy az EUMSZ 49. cikktől eltérően a 2006/123 irányelv III. fejezetének a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseit a határokon átnyúló bármely tényező fennállásától függetlenül alkalmazni kell.[10] Ezen irányelv 12. cikkének alkalmazása érdekében tehát nem szükséges annak meghatározása, hogy a szóban forgó engedélyhez fűződik-e bizonyos határokon átnyúló érdek.

51. E 12. cikknek a jelen ügyben történő alkalmazása ugyanakkor három, a felek által megvitatott tényező elemzését követeli meg, nevezetesen, először is a szóban forgó helyzet és egy kereskedelmi bérlet helyzete közötti hasonlóság, másodszor a szolgáltatási koncesszióhoz viszonyított különbség, harmadsorban pedig a természeti erőforrások szűkössége okán korlátozott számú engedélyekre vonatkozó rendelkezés alkalmazhatóságának elemzését.

– A kereskedelmi szerződéshez való hasonlóságon alapuló érvről

52. Mindkét alapügy felperesei, valamint a görög kormány azt állítja, hogy a köztulajdonban álló tengerparti és tóparti területek érintett koncessziói kereskedelmi bérleteknek minősülnek, amelyek valamely magánszemély számára a köztulajdonban lévő vagyontárgyak anélkül történő hasznosításának lehetőségét biztosítják, hogy a szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférést szabályozó engedély kibocsátására kerülne sor.

53. Ez az álláspont nem győz meg.

54. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból az következik, hogy Olaszországban a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti vagyontárgyakkal kapcsolatos olyan tevékenységhez való hozzáféréshez, mint például egy köztulajdonban lévő parti övezet hasznosítása turisztikai és rekreációs célokból, az szükséges, hogy az illetékes önkormányzati hatóság koncessziós aktust bocsásson ki. A szóban forgó szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférés tehát ezen aktustól függ.

55. Egyébiránt ilyen engedélyek meghosszabbítását megtagadó aktusokat támadtak meg az alapügyek felperesei.

56. Az a tény, hogy ezen engedély kiadása valamely köztulajdonban lévő vagyontárgy bérlet formájában történő kizárólagos rendelkezésre bocsátását is maga után vonja, nem befolyásolhatja ezen engedélyezési rendszer minősítését.

10 — A Hiebler-ügyre (C-293/14, EU:C:2015:472) vonatkozó indítványom 24. pontjára, valamint a Trijber és Harmsen ügyre (C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:505) vonatkozó indítványom 49–57. pontjára utalnék.

– A szolgáltatási koncessziókhoz viszonyított különbségről

57. Megállapítom, hogy valamely „engedélyezési rendszernek” minősíthető rendszer mindazonáltal kizárható a 2006/123 irányelv rendelkezéseinek hatálya alól, amennyiben e rendszer a közbeszerzésekre vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik. [11]

58. E tekintetben a jelen ügyben a nemzeti bíróságok rámutatnak, hogy a szóban forgó, köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti vagyontárgyak koncessziói szolgáltatási koncessziónak minősíthetők.

59. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a jelen ügyben olyan szolgáltatási koncessziókról van-e szó, amelyek nem a 2006/123 irányelv rendelkezéseinek, hanem az uniós jognak a közbeszerzésekre vonatkozó elvei és szabályai hatálya alá tartoznak.

60. E tekintetben az a tény, hogy az alapügyekben szóban forgó szerződések az olasz jogban „koncessziónak” minősülnek, egyáltalán nem érinti azt, hogy az uniós jogban milyen – autonóm – minősítéssel rendelkeznek.

61. Amint azt a holland kormány is joggal megjegyzi, a „koncesszió” kifejezést gyakran valamely kizárólagos jog vagy valamely engedélyezési aktus megjelölésére használják anélkül, hogy ezt azt jelentené, hogy a közbeszerzési jog értelmében vett koncesszióról lenne szó. [12]

62. A szolgáltatási koncessziót elsősorban az a tény jellemzi, hogy a hatóság valamely, szokásosan olyan szolgáltatási tevékenység folytatását, amelynek gyakorlása a hatóság feladata lenne, a koncessziójogosultra bízza, és kötelezi azt a meghatározott szolgáltatás nyújtására. [13]

63. A szolgáltatási koncesszióra vonatkozó aktus minősítéséből tehát az a megállapítás következik, hogy a szolgáltatás nyújtása az érintett hatóság által meghatározott sajátos követelményekhez van kötve, és a gazdasági szereplő nem hagyhat fel szabadon e szolgáltatás nyújtásával.

64. E megállapításokat a 2014/23 irányelv (14) preambulumbekezdése [14] is megerősíti, amelyből az következik, hogy nem minősülhetnek koncessziós szerződésnek egyes olyan aktusok, mint például a felhatalmazások vagy engedélyek, különösen akkor, ha a gazdasági szereplő bármikor szabadon felhagyhat az építési beruházás vagy a szolgáltatás teljesítésével. Ezen aktusokkal ellentétben a koncessziós szerződések kölcsönösen kötelező erejű kötelezettségeket írnak elő, amelyek értelmében az építési beruházás vagy a szolgáltatás teljesítésére az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő által meghatározott sajátos követelmények vonatkoznak.

65. Márpedig a jelen ügyben, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban előadott tényekből nem tűnik ki, hogy az alapügyek felperesei a nemzeti jogban „köztulajdonra vonatkozó koncessziónak” minősített aktusok értelmében kötelesek lettek volna valamely hatóság által számukra kifejezetten átengedett olyan szolgáltatási tevékenység gyakorlására, amely az e hatóság által meghatározott sajátos követelményekhez lett volna kötve.

66. Amint azt a Bizottság is jogosan állítja, az alapügyekben szóban forgó aktusok tárgya nem az átruházó szerv által meghatározott szolgáltatások nyújtása, hanem turisztikai-rekreációs tevékenységek folytatása egy fürdőövezetben, ami e köztulajdonban lévő terület kizárólagos használatát vonja maga után.

11 — Lásd a 2006/123 irányelv (57) preambulumbekezdését.

12 — Lásd szintén a közösségi jogi koncessziókról szóló bizottsági értelmező közlemény HL 2000. C 121., 2. o.) 25. lábjegyzetét.

13 — Lásd ebben az értelemben: Belgacom-ítélet (C-221/12, EU:C:2013:736, 33. pont). Lásd szintén: La Pergola főtanácsnok BFI Holding ügyre vonatkozó indítványa (C-360/96, EU:C:1998:71); Alber főtanácsnok RI.SAN.-ügyre vonatkozó indítványa (C-108/98, EU:C:1999:161, 50. pont).

14 — Bár a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelv (HL L 94., 1. o.) időbeli hatálya okán a jelen ügyben nem alkalmazható, forrásként szolgálhat a „szolgáltatási szerződés” fogalmának meghatározásához.

67. E körülményekből – a nemzeti bíróság általi vizsgálatuk fenntartása mellett – az következik, hogy az alapügyekben szóban forgó megállapodások nem minősülnek a közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogi rendelkezések értelmében vett szolgáltatási koncesszióknak.

68. Úgy vélem tehát, hogy az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti területek koncesszióinak odaítélésére vonatkoznak az olasz jogban, a 2006/123 irányelv 9–13. cikkének hatálya alá tartozó engedélyezési rendszereknek minősülnek.

69. Megállapítom továbbá, hogy még abban az esetben is, ha az alapügyekben szóban forgó koncessziókat az uniós jog értelmében vett szolgáltatási koncessziónak kellene minősíteni, és ily módon a 2006/123 irányelv harmonizált szabályai nem lennének alkalmazhatók, a Szerződés alapvető szabályai és az ezekből eredő elvek értelmében a nemzeti hatóságokra háruló kötelezettségek ugyanazok lennének. Ugyanis, mivel olyan gazdasági tevékenységekről van szó, amelyhez ezen alapvető szabályok és ezen elvek tiszteletben tartását illetően bizonyos határokon átnyúló érdek fűződik, az engedély nem különbözik a szolgáltatási koncessziótól. [15]

– Az engedélyeknek a természeti erőforrások szűkösségének okán korlátozott számáról

70. Emlékeztetek arra, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikke azon rendszerek különleges esetére vonatkozik, amelyekben az engedélyek száma a természeti erőforrások vagy a technikai lehetőségek szűkössége miatt korlátozott.

71. Kiemelem, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból az tűnik ki, hogy a jelen ügyben vitatott engedélyeket önkormányzati szinten ítélték oda, és számuk korlátozott.

72. A köztulajdonban lévő olyan tóparti vagy tengerparti övezetek, amelyek egy adott önkormányzat szintjén gazdasági hasznosítás tárgyát alkothatják, magától értetődően korlátozottak, következésképpen a 2006/123 irányelv 12. cikke értelmében vett „szűkös természeti erőforrásoknak” minősülhetnek.

73. A felek egyébként e természeti erőforrások szűkösségén kívül semmiféle olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokra nem hivatkoznak, amelyek igazolhatnák a kiadható engedélyek számának korlátozását a jelen ügyben.

74. E tekintetben az alapügyek felperesei, valamint az olasz kormány által hivatkozott azon érv, miszerint az olasz tengerpartok összességükben nem minősíthetők „szűkös erőforrásoknak”, szerintem nem megfelelő irányba tereli a jogvitát.

75. Az önkormányzati szinten kiadott engedélyeket illetően az érintett köztulajdonban lévő övezeteket kell figyelembe venni. Márpedig a jelen ügyben nyilvánvaló, hogy korlátozott számú engedélyekről van szó, amely versenyhelyzetbe hozza a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerinti kiválasztási eljárás potenciális pályázóit.

76. A fentiekre figyelemmel úgy vélem, hogy a jelen ügyben alkalmazható a 2006/123 irányelv 12. cikke.

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

A 2006/123 irányelv 12. cikkének értelmezése

77. Emlékeztetek arra, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése értelmében, ha a kiadható engedélyek száma valamely tevékenység esetében a rendelkezésre álló természeti erőforrások vagy a technikai lehetőségek szűkössége miatt korlátozott, kiadásukra olyan kiválasztási eljárást kell alkalmazni, amely biztosítja a pártatlanságot és az átláthatóságot.

78. Ezen irányelv 12. cikkének (2) bekezdése értelmében az ily módon kiadott engedély időtartamát megfelelően korlátozni kell, az nem újulhat meg automatikusan, és nem biztosíthat semmilyen előnyt annak a szolgáltatónak, akinek engedélye éppen lejárt.

79. Az érintett rendelkezések azzal, hogy korlátozott időtartamú engedélyek átlátható és pártatlan eljárás alapján történő kiadását követelik meg, azt biztosítják, hogy az a tevékenység, amelyet az erőforrások szűkössége miatt kevés gazdasági szereplő folytathat, nyitva maradjon a verseny előtt, és ily módon ahhoz új potenciális szolgáltatók is hozzáférjenek.

80. E rendelkezések egyébiránt azon az állandó ítélkezési gyakorlaton alapulnak, amely szerint az átlátható kiválasztási eljárás hiánya ilyen körülmények között a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők közvetett hátrányos megkülönböztetésének minősül, ami főszabály szerint ellentétes a letelepedés szabadságának elvével. [16]

81. Kiemelem, hogy a 2006/123 irányelv átültetését megelőzően kiadott engedélyek törvény alapján történő meghosszabbítása ezen irányelv 12. cikkének rendelkezéseibe ütközik.

82. A már létező engedélyek lejárati időpontjának meghosszabbítása sérti a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdéséből eredő azon kötelezettséget, hogy a pályázók kiválasztása céljából átlátható és pártatlan eljárást kell előírni.

83. Ezenfelül az engedélyek lejárata időpontjának törvényen alapuló meghosszabbítása az automatikus megújítással egyenértékű, amelyet a 2006/123 irányelv 12. cikkének (2) bekezdése kifejezetten kizár.

84. Az alapügyek felperesei és az olasz kormány mindazonáltal azt állítják, hogy az érintett koncessziók meghosszabbítása jogbiztonsági okokból elfogadott átmeneti intézkedésként igazolható.

85. Az alapügyek felperesei azzal érvelnek, hogy a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti koncessziók meghosszabbítása annak érdekében szükséges, hogy az érintettek számára lehetővé váljék az elvégzett beruházások megtérülése, mivel e személyek jogosan várhatják el az engedélyek megújítását a kiadásuk időpontjában és a 194/2009. sz. törvény elfogadásáig hatályban lévő szabályozás értelmében.

86. Ezt az álláspontot az olasz kormány is támogatja, amely hangsúlyozza, hogy e koncessziók meghosszabbítása átmeneti intézkedésnek minősül az automatikus megújulás rendszeréből egy olyan odaítélési rendszerbe történő átmenet keretében, amely közbeszerzési eljárás lefolytatását követeli meg. E kormány szerint az ilyen intézkedést annak szükségessége indokolja, hogy az érdekeltek számára lehetővé váljék beruházásaik nyereségessé tétele a bizalomvédelem elvének megfelelően.

87. E tekintetben megjegyzem, hogy az engedélyek jogosultjainak jogos érdekeit már figyelembe vette az uniós jogalkotó, amikor a 2006/123 irányelv 12. cikkének (2) bekezdésében előírta, hogy az engedélyeknek, amennyiben számuk az erőforrások szűkössége miatt korlátozott, megfelelő időtartamra kell szólniuk.

16 — A szolgáltatási szerződések vonatkozásában lásd: Belgacom-ítélet (C-221/12, EU:C:2013:736, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), illetve az engedélyezési rendszerek vonatkozásában Engelmann-ítélet (C-64/08, EU:C:2010:506, 46 és 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88. Ugyanezen irányelv (62) preambulumbekezdésének alapján ezen időtartamot úgy kell megállapítani, hogy az ne tiltsa vagy korlátozza a szabad versenyt azon túlmenően, ami ahhoz szükséges, hogy megtérüljenek a beruházás költségei, és a beruházott tőke méltányos megtérülést eredményezzen. [17]

89. Főszabály szerint e megfontolásokat kell alkalmazni a 2006/123 irányelvnek megfelelően kiadott engedélyekre.

90. Márpedig szerintem azon engedélyeket illetően, amelyeket nem a 2006/123 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének megfelelő eljárás alapján adtak ki, e cikkel ellentétes az, ha valamely tagállam lejáratuk időpontjában megújítja az ilyen engedélyeket, és ily módon, közérdeken alapuló kényszerítő indokokra hivatkozva nem folytatja le a kiválasztási eljárást.

91. Bár a 2006/123 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok kiválasztási eljárásuk alkalmazása során figyelembe vehetnek közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal összefüggő megfontolásokat, e rendelkezés nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy e megfontolásokra hivatkozzanak annak érdekében, hogy mentesítsék magukat az ilyen eljárások lefolytatásának megszervezése alól.

92. Mindenesetre úgy vélem, hogy a bizalomvédelem elvére alapított, az alapügyek felperesei és az olasz kormány által hivatkozott igazolás olyan esetről esetre történő értékelést követel meg, amely lehetővé teszi annak konkrét bizonyítékokkal történő bizonyítását, hogy az engedély jogosultja jogosan várhatta el, hogy engedélyét megújítják, és elvégezte a vonatkozó beruházásokat.

93. Ezen igazolásra tehát nem lehet érvényesen hivatkozni az olyan automatikus megújítás alátámasztására, mint amelyet az olasz jogalkotó írt elő, és amelyet különbségtétel nélkül kell alkalmazni a tengerparti és tóparti területek koncesszióinak összessége tekintetében.

94. Ennek a megfontolásnak egyáltalán nem mond ellent az ASM Brescia ügyben hozott ítélet, [18] amely a jogbiztonság elvével kapcsolatos közérdeken alapuló kényszerítő indok alkalmazásának egy sajátos esetére vonatkozik, egy szolgáltatási koncessziónak az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikk tekintetében történő értékelése keretében

95. Ebben az ítéletben a Bíróság elfogadta, hogy az említett elv értelmében egy, a gázelosztásra vonatkozó közszolgáltatási koncesszió felmondását egy olyan átmeneti időszak kísérje, amely egyaránt figyelembe veszi a közszolgáltatási követelményeket és a gazdasági szempontokat is.

96. E tekintetben a Bíróság több tényezőt is figyelembe vett, nevezetesen először is azt, hogy az uniós irányelvek nem írják elő a létező gázelosztási koncessziók felülvizsgálatát, másodsorban, hogy a koncessziót 1984-ben ítélték oda, és 2029-ig kellett volna hatályban maradnia, felmondása tehát idő előtti volt, és végül, harmadsorban, hogy a jogbiztonság elve azt követeli meg, hogy a jogi rendelkezések egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előreláthatóak legyenek, miközben ezen időszakban a Bíróság még nem mondta ki azt, hogy hogy az elsődleges közösségi jog értelmében az egyértelműen határon átnyúló érdeket képviselő szerződésekre vonatkozhatnak az átláthatósággal kapcsolatos kötelezettségek. [19]

17 — Ugyanezen megfontolások következnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, amelynek értelmében valamely engedélyt olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokkal kell igazolni, mint például annak szükségessége, hogy az érintett gazdasági szereplő megfelelően hosszú idővel rendelkezzen ahhoz, hogy beruházásai megtérüljenek. Lásd ebben az értelemben: Engelmann-ítélet (C-64/08, EU:C:2010:506, 46–48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Bár a bíróság ezen ítélet 64. pontjában egy „objektív körülményre” hivatkozik, az ezt követő érvelésből az következik, hogy közérdeken alapuló kényszerítő indokról van szó. Lásd ebben az értelemben: Belgacom-ítélet (C-221/12, EU:C:2013:736, 38. pont).

19 — ASM Brescia ítélet (C-347/06, EU:C:2008:416, 67–71. pont). Lásd szintén ebben az értelemben: Belgacom-ítélet (C-221/12, EU:C:2013:736, 40. pont).

97. Márpedig a Bíróság által az ebben az ítéletben a jogbiztonsággal kapcsolatban tett megfontolások egyike sem jellemzi az alapjogvitákat.

98. Az alapügyben szóban forgó, köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti övezetekben turisztikai-rekreációs tevékenységek folytatására vonatkozó engedélyeket 2004-ben és 2006-ban adták ki, egy olyan időszakban, amikor az átláthatóság elvének alkalmazása a koncessziók területén már állandósult.[20] Az alapügyekben szóban forgó aktusok ezen engedélyek lejáratának időpontját kifejezetten 2010-ben rögzítették, lehetővé téve ily módon a jogosultak számára, hogy előre lássák beruházásaik összegét a már előzetesen ismert megtérülési időtartam függvényében.

99. A Bíróság által az ASM Brescia ítéletben[21] a jogbiztonság elvének alapján alkalmazott megoldás tehát nem ültethető át az alapjogvitákra.

100. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely automatikusan meghosszabbítja a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti területek hasznosítására vonatkozó engedélyek lejáratának időpontját.

A 2006/123 irányelv 12. cikkének hatása a nemzeti jogrendben

101. A 2006/123 irányelv 12. cikkének a nemzeti jogrendben kifejtett hatását illetően arra kell emlékeztetnem, hogy a nemzeti bíróságokat köti a megfelelő értelmezés kötelezettsége.

102. E kötelezettség nem korlátozódik a 2006/123 irányelv átültetése céljából elfogadott belső rendelkezések magyarázatára, hanem megköveteli a nemzeti jog egészének figyelembevételét annak értékelése érdekében, hogy miként kell azt oly módon alkalmazni, hogy az alkalmazás ne vezessen az említett irányelv céljával ellentétes eredményre.[22]

103. Ez annál is inkább így van, amikor a nemzeti bíróság olyan belső rendelkezések alkalmazására vonatkozó jogvitában jár el, amelyeket kifejezetten valamely irányelv átültetése céljából fogadtak el. Az említett bíróságnak e tekintetben vélelmeznie kell, hogy a tagállamnak az volt a szándéka, hogy teljes egészében végrehajtsa az érintett irányelvből eredő kötelezettségeket.[23]

104. Véleményem szerint, amennyiben e kötelezettség teljesítése során a nemzeti bíróság azzal szembesül, hogy a 2006/123 irányelvet átültető nemzeti jog rendelkezései valamely sajátos területet szabályozó nemzeti rendelkezésekbe ütköznek, ezen ellentétet a nemzeti bíróságnak a 2006/123 irányelv sajátos jellegére figyelemmel kell feloldania.

105. Egyébiránt ez következik a „szolgáltatási” irányelv végrehajtásáról szóló kézikönyv[24] 1.2.1. pontjából is, amely szerint, ha a tagállamok úgy döntenek – amint az Olaszországban is történt –, hogy horizontális jellegű szabályozás útján ültetik át a 2006/123 irányelvet vagy egyes cikkeit, ügyelniük kell arra, hogy ez a horizontális szabályozás elsőbbséget élvezzen a különös szabályozással szemben. Ezenfelül e kézikönyv 6.1. pontjának értelmében az engedélyezési rendszerekre vonatkozó rendelkezéseket, több területre is kiterjedő jellegükre tekintettel, be kell építeni a horizontális szabályozásba.

20 — Lásd többek között: Telaustria és Telefonadress ítélet (C-324/98, EU:C:2000:669, 60–62. pont).

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

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

23 — Pfeiffer és társai ítélet (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 112. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 — Jóllehet nem minősül kötelező aktusnak, a Bíróság már alapozott érvelést erre a kézikönyvre, többek között a Hiebler-ítéletben (C-293/14, EU:C:2015:843, 32., 57. és 73. pont).

106. Következésképpen a jelen ügyben az olasz bíróságoknak a lehető legnagyobb mértékben úgy kell értelmezniük a belső jogot, hogy biztosítani lehessen azt, hogy az 59/2010. sz. törvényerejű rendeletnek a 2006/123 irányelv 12. cikkét átültető 16. cikke elsőbbséget élvezzen a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti területek koncesszióira vonatkozó különös szabályozással szemben.

107. E megfontolás annál is inkább fontos a jelen ügyben, mivel – amint arra a kérdést előterjesztő bíróság is rámutat a C-67/15. sz. ügyben – az olasz jogalkotó által biztosított meghosszabbítás ahhoz vezethet, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikke, jóllehet azt formálisan átültette a jogalkotó, valójában nem kerül alkalmazásra a köztulajdonra vonatkozó koncessziók területén valamely különös szabályozás hiányának ténye okán.

108. Mindenesetre megállapítom, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikke azon kötelezettségeket konkretizálja, amelyek már az EUMSZ 49. cikkből és az EUMSZ 56. cikkből is következnek a szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó koncessziók és engedélyek odaítélésének területén.

109. Márpedig az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az EUMSZ 49. cikkben és az EUMSZ 56. cikkben rögzített alapvető szabadságok közvetlen hatállyal rendelkeznek abban az értelemben, hogy közvetlenül lehet hivatkozni valamely, szerződés jogviszonyokra vonatkozó jogvitában annak érdekében, hogy valamely piacot megnyissanak a verseny előtt.[25]

110. Következésképpen ugyanezen közvetlen hatályt kell elismerni a 2006/123 irányelvnek az ezen elveket konkretizáló 12. cikke tekintetében is.

Másodlagosan, az EUMSZ 49. cikk értelmezéséről

111. Azon következtetésemre figyelemmel, miszerint a 2006/123 irányelv 12. cikkével ellentétes az alapügyekben szereplőkhöz hasonló engedélyek meghosszabbítása, nem kell értelmezni az EUM-Szerződésnek az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben említett rendelkezéseit.

112. Másodlagosan ugyanakkor hangsúlyoznom kell, hogy abban az esetben, ha a 2006/123 irányelv azon okból nem lenne alkalmazható, hogy az érintett aktusok szolgáltatási koncessziónak minősülnek, e koncessziók meghosszabbítása az EUMSZ 49. cikkből eredő követelményekbe ütközne.

113. Emlékeztetek arra, hogy amikor olyan jellegű szolgáltatási koncessziókat ítélnek oda, amelyekhez más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőknek is érdeke fűződhet – amint az láthatóan a jelen ügyben is történik[26] –, a hatóságok kötelesek tiszteletben tartani a Szerződések alapvető szabályait, különösen az EUMSZ 49. cikket, az átláthatóság e cikkből eredő kötelezettségét is beleértve.[27]

25 — Lásd ebben az értelemben: Telaustria és Telefonadress ítélet (C-324/98, EU:C:2000:669, 60–62. pont); ASM Brescia ítélet (C-347/06, EU:C:2008:416, 69–70. pont); Belgacom-ítélet (C-221/12, EU:C:2013:736, 40. pont).

26 — A kérdést előterjesztő bíróság a C-458/14. sz. ügyben előadja, hogy a szóban forgó koncesszióhoz bizonyos határokon átnyúló érdek fűződik, különösen a vagyontárgy földrajzi helyzetére és a koncesszió gazdasági értékére figyelemmel.

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

114. E hatóságok nem vonhatják ki magukat e követelmények alól azzal, hogy az átláthatóság teljes hiányában odaítélt koncessziók lejáratának meghosszabbítását rendelik el. Az olyan nemzeti szabályozás ugyanis, amely elhalasztja valamely új koncesszió átlátható eljárás útján történő odaítélését, az EUMSZ 49. cikk által főszabály szerint tiltott közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül.[28] Egyébiránt, bár a Bíróság elfogadta, hogy az ilyen nemzeti intézkedés a jogbiztonságra vonatkozó közérdeken alapuló kényszerítő indokkal igazolható, nem egyértelmű, hogy a jelen ügyben fennállnak az ítélkezési gyakorlatban megállapított ezen megoldás által támasztott feltételek.[29]

Végkövetkeztetések

115. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia regionális közigazgatási bírósága) és a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Szardínia tartomány tartományi közigazgatási bírósága) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a Bíróság a következőképpen válaszoljon:

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely automatikusan meghosszabbítja a köztulajdonban lévő tengerparti és tóparti területek hasznosítására vonatkozó engedélyek lejáratának időpontját.

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

29 — Lásd a jelen indítvány 99. pontját.