Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 25 lutego 2016 r.[1]

Sprawy połączone C-458/14 i C-67/15

Promoimpresa srl
przeciwko
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,
Regione Lombardia (C-458/14)
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny regionu Lombardia, Włochy)]
i
Mario Melis,
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda,
Claudio Del Giudice
przeciwko
Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionalny sąd administracyjny regionu Sardynia, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne — Swoboda przedsiębiorczości — Użytkowanie majątku publicznego na obszarach nad brzegami mórz i jezior — Dyrektywa 2006/123/WE — Artykuł 4 ust. 6 — Pojęcie „systemu zezwoleń” — Artykuł 12 — Ograniczona liczba zezwoleń z uwagi na ograniczone zasoby naturalne — Automatyczne przedłużenie zezwoleń — Wykładnia zgodna — Skutek dyrektywy w krajowym porządku prawnym

Wprowadzenie

1. Niniejsze sprawy połączone dotyczą tego samego problemu przedłużenia wyłącznych praw do użytkowania majątku publicznego na obszarach nad brzegami mórz i jezior we Włoszech.

2. Włoskie sądy rozpoznają skargi o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych stwierdzających wygaśnięcie aktów stanowiących w prawie włoskim „koncesje”, dotyczących użytkowania obszarów stanowiących majątek publiczny, znajdujących się na brzegach jeziora Garda i na wybrzeżu sardyńskim[2]. Koncesjonariusze posiadający wygasające koncesje kwestionują te decyzje, powołując się na przepisy, które przedłużają termin wygaśnięcia tych aktów. Sądy odsyłające zastanawiają się nad zgodnością owych przepisów z przepisami traktatu FUE, jak również z przepisami dyrektywy 2006/123/WE[3].

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Ten sam problem został podniesiony w zawisłej przed Trybunałem sprawie Regione autonoma della Sardegna (C-449/15).

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36).

3. Niniejsze sprawy stwarzają Trybunałowi sposobność rozgraniczenia zakresów stosowania przepisów mających zastosowanie do koncesji na usługi oraz przepisów dotyczących zezwoleń na działalność usługową, a także dokonania wykładni art. 12 dyrektywy 2006/123, dotyczącego systemu udzielania zezwoleń, których liczba jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne.

Ramy prawne

Prawo Unii

4. Artykuły 9–13 dyrektywy 2006/123 zawierają przepisy dotyczące systemów zezwoleń, które warunkują podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej.

5. Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wybór spośród kilku kandydatów", stanowi:

„1. W przypadkach, w których liczba dostępnych zezwoleń na prowadzenie danej działalności jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne lub możliwości techniczne, państwa członkowskie stosują procedurę wyboru spośród potencjalnych kandydatów, która w pełni zapewnia bezstronność i przejrzystość, w tym w szczególności odpowiednie podanie do wiadomości informacji na temat rozpoczęcia procedury, jej przeprowadzania i zakończenia.

2. W przypadkach określonych w ust. 1 udzielane zezwolenie ma odpowiedni ograniczony okres ważności i nie może podlegać automatycznemu odnowieniu, ani przyznawać jakichkolwiek innych korzyści usługodawcy, którego zezwolenie właśnie wygasło lub też jakiejkolwiek innej osobie mającej szczególne powiązania z tym usługodawcą.

3. Z zastrzeżeniem ust. 1 oraz art. 9 i 10, państwa członkowskie, określając zasady procedury wyboru, mogą brać pod uwagę względy dotyczące zdrowia publicznego, cele związane z polityką społeczną, względy zdrowia i bezpieczeństwa pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek, ochrony środowiska naturalnego, zachowania dziedzictwa kulturowego oraz inne względy nadrzędnego interesu publicznego, zgodnie z prawem wspólnotowym".

Prawo włoskie

Przepisy dotyczące koncesji morskich

6. Dobra stanowiące część majątku publicznego na obszarach nad brzegami mórz podlegają kodeksowi żeglugi, który w art. 36 przewiduje, między innymi, że dobra te mogą być przedmiotem koncesji.

7. Artykuł 37 ust. 2 tego kodeksu przewidywał ponadto w przypadku odnowienia koncesji preferencję dla istniejącego koncesjonariusza.

8. W następstwie wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia rzeczone prawo pierwszeństwa zostało zniesione mocą art. 1 ust. 18 decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (rozporządzenia z mocą ustawy nr 194 – przedłużenie terminów przewidzianych w przepisach ustawowych) z dnia 30 grudnia 2009 r. (GURI nr 302 z dnia 30 grudnia 2009 r., zwanego dalej „rozporządzeniem z mocą ustawy nr 194/2009").

9. Artykuł ten przedłużył do dnia 31 grudnia 2012 r. okres obowiązywania wygasających najpóźniej w tym dniu koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz.

10. Przy przekształceniu w ustawę rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/2009, przez legge n. 25 (ustawę nr 25) z dnia 26 lutego 2010 r. (GURI nr 48 z dnia 27 lutego 2010 r.), przepis ten został zmieniony w ten sposób, że okres obowiązywania koncesji, których ważność wygasała najpóźniej w dniu 31 grudnia 2015 r., został przedłużony do tej daty.

11. Przepis ten został następnie zmieniony przez art. 34k decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (rozporządzenia z mocą ustawy nr 179 – dalsze pilne środki na rzecz rozwoju państwa) z dnia 18 października 2012 r. (GURI nr 245 z dnia 19 października 2012 r.), przekształconego w legge n. 221 (ustawę nr 221) z dnia 17 grudnia 2012 r. (GURI nr 294 z dnia 18 grudnia 2012 r.), w ten sposób, że czas obowiązywania koncesji został przedłużony do dnia 31 grudnia 2020 r.

Przepisy dokonujące transpozycji dyrektywy 2006/123

12. Dyrektywa 2006/123 została transponowana do prawa włoskiego przez decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (rozporządzenie ustawodawcze nr 59 – wdrożenie dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym) z dnia 26 marca 2010 r. (GURI nr 94 z dnia 23 kwietnia 2010 r.).

13. Artykuł 16 ust. 4 tego rozporządzenia stanowi, że w przypadku gdy liczba dostępnych pozwoleń jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne, owe pozwolenia nie mogą być odnawiane automatycznie.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporów w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

Sprawa C-458/14

14. Decyzjami z dni 16 czerwca i 17 sierpnia 2006 r. Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (zwane dalej „konsorcjum") wydało na rzecz Promoimpresa srl (zwanej dalej „spółką Promoimpresa") koncesję na prowadzenie strefy rekreacyjnej w obrębie jeziora Garda.

15. Artykuł 3 decyzji w sprawie udzielenia koncesji przewidywał jej wygaśnięcie z mocy prawa w dniu 31 grudnia 2010 r.

16. W dniu 14 kwietnia 2010 r. spółka Promoimpresa złożyła wniosek o odnowienie koncesji, który został oddalony przez konsorcjum decyzją z dnia 6 maja 2011 r. ze względu na to, że okres obowiązywania koncesji będącej przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym był ograniczony do pięciu lat z wykluczeniem możliwości automatycznego odnowienia, a nowa koncesja powinna zostać przyznana w drodze postępowania przetargowego.

17. Spółka Promoimpresa wniosła skargę na tę decyzję do sądu odsyłającego, wskazując w szczególności na naruszenie art. 1 ust. 18 rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/2009. Podniosła ona, że chociaż przywołane rozporządzenie z mocą ustawy dotyczy koncesji morskich, ma również zastosowanie do koncesji, których przedmiotem jest majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami jezior.

18. Sąd odsyłający uważa, że przepis ten – w zakresie, w jakim przewiduje przedłużenie okresu obowiązywania koncesji na majątek publiczny – rodzi nieuzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, uniemożliwiając innym konkurentom dostęp do koncesji, których ważność wygasa.

19. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny regionu Lombardia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasady swobody przedsiębiorczości, niedyskryminacji i ochrony konkurencji, o których mowa w art. 49 TFUE, 56 TFUE i 106 TFUE, oraz przewidziana w nich zasada racjonalności stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które wskutek następujących po sobie działań prawodawczych powodują wielokrotne przedłużenie terminu wygaśnięcia koncesji na majątek publiczny obejmujący położone nad brzegiem mórz, jezior i rzek obszary o znaczeniu gospodarczym, których okres ważności zostaje ustawowo wydłużony do co najmniej jedenastu lat, co prowadzi do utrzymania prawa do korzystania z majątku publicznego wyłącznie przez danego koncesjonariusza, pomimo upływu, przewidzianego w przyznanej mu już koncesji, terminu jej ważności, czego konsekwencją jest pozbawienie innych zainteresowanych podmiotów gospodarczych wszelkiej możliwości uzyskania majątku publicznego w wyniku procedury przetargowej?”.

Sprawa C-67/15

20. Skarżące w postępowaniu głównym, z wyjątkiem związku kąpielisk, są podmiotami zarządzającymi działalnością turystyczną i rekreacyjną w strefie plaży Comune di Loiri Porto San Paolo (gminy Loiri Porto San Paolo, zwanej dalej „gminą”) na podstawie koncesji przyznanych przez Gminę w 2004 r. na okres sześciu lat, a następnie przedłużanych o okresy roczne do 2011 r.

21. Wystąpiły one do gminy z wnioskiem o przedłużenie koncesji na rok 2012. Ponieważ wniosek ten pozostał bez odpowiedzi, skarżące uznały, że mogą kontynuować działalność, zgodnie z art. 1 ust. 18 rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/2009.

22. W dniu 11 maja 2012 r. gmina opublikowała ogłoszenie zmierzające do przyznania siedmiu nowych koncesji, przy czym niektóre z nich dotyczyły obszarów, które były już przedmiotem koncesji przyznanych skarżącym w postępowaniu głównym.

23. W dniu 6 czerwca 2012 r. skarżące w postępowaniu głównym zaskarżyły odnośne akty do Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionalnego sądu administracyjnego regionu Sardynia). Następnie rozszerzyły swoje zarzuty na decyzję z dnia 8 czerwca 2012 r., w której gmina udzieliła koncesji na rzecz osób innych niż skarżące w postępowaniu głównym, a potem zaskarżyły środki, za pomocą których straż gminna nakazała im usunięcie ich sprzętu.

24. W skardze skarżące zarzuciły gminie między innymi, że nie wzięła pod uwagę automatycznego przedłużania koncesji przewidzianego w ustawodawstwie krajowym.

25. Sąd odsyłający uważa, że owo automatyczne przedłużenie uniemożliwia stosowanie prawa Unii, a w szczególności art. 12 dyrektywy 2006/123. Artykuł 16 rozporządzenia ustawodawczego nr 59/2010, który transponuje art. 12 dyrektywy 2006/123, nie jest, jak się okazuje, w istocie stosowany z powodu działania szczególnej normy prawnej, która przedłuża obowiązujące koncesje.

26. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionalny sąd administracyjny regionu Sardynia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasady swobody przedsiębiorczości, niedyskryminacji i ochrony konkurencji, o których mowa w art. 49 TFUE, 56 TFUE i 106 TFUE, stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które wskutek następujących po sobie działań prawodawczych powodują wielokrotne przedłużanie terminu wygaśnięcia koncesji na nadbrzeżny majątek publiczny o znaczeniu gospodarczym?

2) Czy art. 12 dyrektywy 2006/123 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak art. 1 ust. 18 rozporządzenia z mocą ustawy nr 194 z dnia 29 grudnia 2009 r. przekształconego przez ustawę nr 25 z dnia 26 lutego 2010 r., w brzmieniu następnie zmienionym i uzupełnionym, który umożliwia automatyczne przedłużanie będących w mocy koncesji na nadbrzeżny majątek publiczny na cele działalności turystyczno-rekreacyjnej do dnia 31 grudnia 2015 r. lub do dnia 31 grudnia 2020 r. zgodnie z art. 34k rozporządzenia z mocą ustawy nr 179 z dnia 18 października 2012 r. dodanym przez art. 1 ust. 1 ustawy nr 221 z dnia 17 grudnia 2012 r. przekształcającej rzeczone rozporządzenie z mocą ustawy?".

Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

27. Postanowienia odsyłające wpłynęły do sekretariatu Trybunału w dniu 3 października 2014 r. (sprawa C-458/14) i 12 lutego 2015 r. (sprawa C-67/15). Uwagi na piśmie zostały złożone przez skarżące w postępowaniach głównych, rząd włoski i Komisję (w obu sprawach), a także przez rządy grecki (sprawa C-458/14) i czeski (sprawa C-67/15). Postanowieniem z dnia 27 października 2015 r. sprawy zostały połączone do celów procedury ustnej i wydania wyroku.

28. Skarżące w postępowaniach głównych, gmina, rządy włoski i niderlandzki oraz Komisja wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 3 grudnia 2015 r.

Analiza

29. Za pomocą swoich pytań sądy odsyłające zmierzają do ustalenia, czy art. 49 TFUE, 56 TFUE i 106 TFUE sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu, które przewiduje automatyczne przedłużanie terminu wygaśnięcia koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior.

30. Ponadto w drugim pytaniu w sprawie C-67/15 sąd odsyłający zastanawia się nad tym, czy uregulowanie takie jest zgodne z art. 12 dyrektywy 2006/123.

31. Mimo że pytanie prejudycjalne w sprawie C-458/14 nie odnosi się do dyrektywy 2006/123, strony i zainteresowane osoby omawiały jednak jej art. 12. Należy przypomnieć w tym względzie, że w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi Trybunał może wziąć pod uwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swym pytaniu [4].

W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

32. Rząd włoski zastanawia się nad dopuszczalnością wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-458/14, wskazując, że w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporu w postępowaniu głównym art. 1 ust. 18 rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/09 dotyczył wyłącznie koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz. Zdaniem tego rządu rozszerzenie skutków tego przepisu na koncesje dotyczące obszarów położonych nad brzegiem jezior, które nastąpiło po przyjęciu aktów zaskarżonych do sądu odsyłającego, nie ma zastosowania ratione temporis.

4 — Zobacz w szczególności wyroki: Telaustria i Telefonadress, C-324/98, EU:C:2000:669, pkt 59; Efir, C-19/12, EU:C:2013:148, pkt 27.

33. Przypominam w tym względzie, że w odniesieniu do wykładni przepisów prawa krajowego Trybunał jest w zasadzie zobowiązany oprzeć się na stwierdzeniach wynikających z postanowienia odsyłającego, zważywszy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał nie jest właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego państwa członkowskiego [5].

34. Co się tyczy możliwości stosowania art. 1 ust. 18 rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/09 w sporze w postępowaniu głównym, z postanowienia odsyłającego w sprawie C-458/14 wynika, że skarżąca w postępowaniu głównym powołuje się na naruszenie tego przepisu, twierdząc, że stosuje się on również do koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami jezior. Sąd odsyłający zauważa, że ów zarzut jest właśnie sednem toczącego się przed nim sporu i wskazuje na kilka powodów, dla których uważa, że okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym wchodzą w zakres stosowania tego przepisu.

35. W tych okolicznościach, zważywszy, że postanowienie odsyłające zawiera wiele wyjaśnień dotyczących stosowności postawionego pytania, uważam, że Trybunał nie może przyjąć założenia pozwalającego na odrzucenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeśli jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym [6].

36. Po drugie, w obu sprawach rząd włoski zauważa, że art. 34k rozporządzenia z mocą ustawy nr 179/2012, który opóźnia wygaśnięcie koncesji będących przedmiotem postępowań głównych do dnia 31 grudnia 2020 r., jest późniejszy od aktów zaskarżonych w postępowaniach głównych, a zatem pytania prejudycjalne są dopuszczalne tylko w odniesieniu do przedłużenia koncesji do dnia 31 grudnia 2015 r.

37. W tym względzie wystarczy zauważyć, że pytania prejudycjalne dotyczą uregulowania krajowego, które przewiduje automatyczne i powtarzające się przedłużenie terminu wygaśnięcia koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior. Kwestia, czy przepisami krajowymi mającymi zastosowanie są przepisy, które przesuwają ten termin do dnia 31 grudnia 2015 r. czy nawet do dnia 31 grudnia 2020 r., nie dość, że wchodzi w zakres właściwości sądów krajowych, to jeszcze jest pozbawiona wpływu na dopuszczalność sformułowanych w ten sposób pytań prejudycjalnych.

38. W świetle tych uwag uważam, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

W przedmiocie wykładni dyrektywy 2006/123

Stosunek między dyrektywą 2006/123 i traktatem FUE

39. Pytania prejudycjalne dotyczą wykładni zarówno przepisów prawa pierwotnego, jak i przepisów dyrektywy 2006/123.

40. Pragnę zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeśli dana dziedzina była przedmiotem pełnej harmonizacji na szczeblu Unii, każdy przepis krajowy w tej dziedzinie powinien być oceniany w świetle owych przepisów harmonizujących, a nie w świetle przepisów prawa pierwotnego [7].

5 — Wyrok Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo.

6 — Wyrok Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo.

7 — Zobacz w szczególności wyroki: Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, pkt 18; UPC DTH C-475/12, EU:C:2014:285, pkt 63. Zobacz, jako analiza tego orzecznictwa, opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Rina Services i in., C-593/13, EU:C:2015:159, pkt 12.

41. Trybunał orzekł już w wyroku Rina Services i in.[8], że dyrektywa 2006/123 dokonała takiej pełnej harmonizacji w przypadku jej art. 14 dotyczącego swobody przedsiębiorczości, w dziedzinie usług objętych jej zakresem stosowania. W dwóch innych sprawach, w których dyrektywa 2006/123 miała zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, zakończonych wyrokami Trijber i Harmsen oraz Hiebler, Trybunał przyjął w istocie takie samo podejście i ograniczył się do dokonania wykładni art. 10, 11 i 15 tej dyrektywy, bez wypowiadania się na temat postanowień traktatu FUE[9].

42. Uważam, że takie podejście jest właściwe w odniesieniu do art. 9–13 dyrektywy 2006/123, które zawierają przepisy dotyczące systemów zezwoleń, a w szczególności do jej art. 12.

43. Podobnie jak w przypadku art. 14 dyrektywy 2006/123, który ustanawia katalog wymogów zakazanych przy wykonywaniu swobody przedsiębiorczości, prawodawca Unii ustanowił w art. 9–13 tej dyrektywy szereg przepisów, które powinny być przestrzegane przez państwo członkowskie, w wypadku gdy prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od wydania zezwolenia. W ten sposób prawodawca ów dokonał pełnej harmonizacji tejże dziedziny.

44. W szczególności art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123 stanowi, że w wypadku gdy liczba dostępnych zezwoleń jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne lub możliwości techniczne, zezwolenia powinny być udzielane na czas określony w drodze bezstronnej i przejrzystej procedury wyboru i nie mogą podlegać automatycznemu odnowieniu.

45. Przepisy te byłyby bezskuteczne, gdyby państwom członkowskim wolno było uchylać się od ich stosowania, powołując się na uzasadnienie na gruncie prawa pierwotnego.

46. Uważam zatem, że w wypadku gdy znajduje zastosowanie art. 12 dyrektywy 2006/123, badania zgodności uregulowania krajowego należy dokonywać w świetle tego przepisu, z wyłączeniem norm prawa pierwotnego.

Zastosowanie art. 12 dyrektywy 2006/123

47. Na wstępie pragnę zauważyć, że akt, w którym państwo członkowskie przyznaje wyłączne prawo do użytkowania majątku publicznego, może co do zasady być oceniany w świetle szeregu uregulowań prawa Unii, w szczególności postanowień art. 49 TFUE, 56 TFUE i 106 TFUE, a także przepisów dotyczących zamówień publicznych.

48. W celu ustalenia, czy w niniejszej sprawie zastosowanie ma dyrektywa 2006/123, należy zbadać, czy przyznanie koncesji na majątek publiczny położony na obszarze nad brzegiem morza lub jeziora stanowi, zgodnie z prawem włoskim, system zezwoleń w rozumieniu tej dyrektywy.

49. Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy 2006/123 definiuje „system zezwoleń” jako każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej.

50. Zwracam w tym względzie uwagę, że w odróżnieniu od art. 49 TFUE przepisy rozdziału III dyrektywy 2006/123 dotyczące swobody przedsiębiorczości mają zastosowanie niezależnie od istnienia elementu transgranicznego[10]. Zatem do celów stosowania art. 12 tej dyrektywy nie jest konieczne ustalenie, czy odnośne zezwolenie ma niewątpliwe znaczenie transgraniczne.

8 — C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 37, 38. Takie samo rozwiązanie, w odniesieniu do art. 15 i 16 dyrektywy 2006/123, zaproponował rzecznik generalny Y. Bot w swojej opinii w zawisłej przed Trybunałem sprawie Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2015:619, pkt 73.

9 — Wyroki: Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, Hiebler C-293/14, EU:C:2015:843.

10 — Odsyłam do pkt 24 mojej opinii w sprawie Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:472, jak również do pkt 49–57 mojej opinii w sprawach Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:505.

51. Stosowanie art. 12 w niniejszej sprawie wymaga natomiast analizy trzech elementów podniesionych przez strony, mianowicie, po pierwsze, podobieństwa pomiędzy rozpatrywaną sytuacją i najmem handlowym, po drugie, różnicy w stosunku do koncesji na usługi, a po trzecie, możliwości stosowania przepisów dotyczących zezwoleń ograniczonych z uwagi na ograniczone zasoby naturalne.

– W przedmiocie argumentu dotyczącego podobieństwa do najmu handlowego

52. Skarżące w postępowaniach głównych w obu niniejszych sprawach i rząd grecki podnoszą, że rozpatrywane koncesje na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior stanowią najem handlowy, który daje indywidualnym podmiotom możliwość korzystania z majątku publicznego, lecz nie stanowią zezwolenia warunkującego dostęp do prowadzenia działalności usługowej.

53. Nie przekonuje mnie to stanowisko.

54. Z postanowień odsyłających wynika, że dostęp do działalności związanej z użytkowaniem majątku publicznego na obszarach nad brzegami mórz lub jezior we Włoszech, takiej jak zarządzanie publiczną strefą nadbrzeżną w celach turystycznych i rekreacyjnych, wymaga aktu przyznania koncesji przez właściwe władze gminne. Akt ten uzależnia zatem dostęp do rzeczonej działalności usługowej.

55. To zresztą takie właśnie akty, które odmawiają przedłużenia takiego zezwolenia, zostały zaskarżone przez skarżące w postępowaniach głównych.

56. Fakt, że udzielenie takiego zezwolenia obejmuje również udostępnienie na wyłączność majątku publicznego w formie najmu, nie może mieć wpływu na zakwalifikowanie tego systemu jako systemu zezwoleń.

– W przedmiocie rozróżnienia od koncesji na usługi

57. Zwracam uwagę, że system, który może być uznany za „system zezwoleń”, jest jednak wyłączony z obowiązywania przepisów dyrektywy 2006/123, jeżeli należy do zakresu stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych [11].

58. W niniejszej sprawie sądy krajowe wskazują w tym względzie, że koncesje na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior mogą zostać uznane za koncesje na usługi.

59. Należy zatem zbadać, czy w niniejszej sprawie chodzi o koncesje na usługi, które nie podlegałyby więc przepisom dyrektywy 2006/123, lecz zasadom i normom prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych.

60. W tym względzie okoliczność, że umowy rozpatrywane w postępowaniach głównych są kwalifikowane jako „koncesje” w prawie włoskim, nie wpływa na ich kwalifikację – autonomiczną – w prawie Unii.

61. Jak słusznie zauważa rząd niderlandzki, termin „koncesja” jest często używany dla określenia prawa wyłącznego lub aktu zezwolenia, chociaż fakt ten nie oznacza, że chodzi o koncesję w rozumieniu prawa zamówień publicznych [12].

11 — Zobacz motyw 57 dyrektywy 2006/123.

12 — Zobacz także przypis 25 komunikatu wyjaśniającego Komisji w przedmiocie koncesji w prawie wspólnotowym [tłumaczenie nieoficjalne] (Dz.U. 2000, C 121, s. 2).

62. Koncesję na usługi charakteryzuje w szczególności to, że organ powierza wykonywanie działalności usługowej, której świadczenie spoczywa normalnie na owym organie, koncesjonariuszowi, zobowiązując go w ten sposób do świadczenia określonej usługi [13].

63. Kwalifikacja aktu jako koncesji na usługi oznacza zatem stwierdzenie, że świadczenie usług podlega specyficznym wymogom określonym przez dany organ i że podmiot gospodarczy nie może zrezygnować ze świadczenia tej usługi.

64. Rozważania te potwierdza motyw 14 dyrektywy 2014/23 [14], z którego wynika, że niektóre akty, takie jak zezwolenia lub licencje, zwłaszcza gdy wykonawca może swobodnie wycofać się z wykonywania robót budowlanych lub ze świadczenia usług, nie powinny być kwalifikowane jako koncesje. W odróżnieniu od takich aktów umowy koncesji przewidują wiążące obie strony obowiązki, gdy wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług podlega specjalnym wymogom określonym przez instytucję zamawiającą.

65. Tymczasem w niniejszej sprawie z okoliczności faktycznych opisanych w postanowieniach odsyłających nie wynika, że skarżące w postępowaniach głównych były zobowiązane – na podstawie aktów kwalifikowanych w prawie krajowym jako „koncesje na majątek publiczny" – do prowadzenia działalności usługowej, która została im specjalnie powierzona przez organ publiczny i która podlega specjalnym wymogom określonym przez ten organ.

66. Jak słusznie zauważa Komisja, akty będące przedmiotem postępowań głównych nie mają na celu świadczenia usług określonych przez podmiot zamawiający, lecz prowadzenie turystyczno-rekreacyjnej działalności gospodarczej w obszarze kąpieliska, wymagającej korzystania na wyłączność z owego majątku publicznego.

67. Z okoliczności tych wynika, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy, że umowy będące przedmiotem postępowań głównych nie stanowią koncesji na usługi w rozumieniu przepisów prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych.

68. Uważam zatem, że przepisy krajowe, takie jak przepisy dotyczące udzielania koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior, stanowią w prawie włoskim systemy zezwoleń objęte zakresem stosowania art. 9–13 dyrektywy 2006/123.

69. Dodam, że gdyby umowy będące przedmiotem postępowań głównych musiały zostać zakwalifikowane jako „koncesje na usługi" w rozumieniu prawa Unii, w związku z czym zharmonizowane przepisy dyrektywy 2006/123 nie znajdywałyby zastosowania, wymogi nałożone na władze krajowe na mocy podstawowych postanowień traktatu i zasad, które z nich wynikają, byłyby zasadniczo takie same. Jeśli chodzi bowiem o działalność gospodarczą o niewątpliwym transgranicznym znaczeniu, to w odniesieniu do obowiązku przestrzegania owych podstawowych postanowień i zasad zezwolenie nie różni się niczym od koncesji na usługi [15].

13 — Zobacz podobnie wyrok Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 33. Zobacz także opinia rzecznika generalnego A. La Pergoli w sprawie BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:71; a także opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie RI.SAN., C-108/98, EU:C:1999:161, pkt 50.

14 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. L 94, s. 1), mimo iż nie ma zastosowania w niniejszym przypadku ratione temporis, może stanowić źródło inspiracji przy definiowaniu pojęcia „koncesji na usługi".

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

– W przedmiocie istnienia ograniczonej liczby zezwoleń z uwagi na ograniczone zasoby naturalne

70. Przypominam, że art. 12 dyrektywy 2006/123 dotyczy szczególnego przypadku systemów, w których liczba zezwoleń jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne lub możliwości techniczne.

71. Zwracam uwagę, że – jak wynika z postanowień odsyłających – rozpatrywane w niniejszej sprawie zezwolenia zostały udzielone na poziomie gminnym i że ich liczba jest ograniczona.

72. Obszary stanowiące majątek publiczny położony nad brzegiem jeziora lub na wybrzeżu morskim, które mogą być przedmiotem działalności gospodarczej w obrębie danej gminy, są oczywiście ograniczone i, co za tym idzie, mogą być uznane za „ograniczone zasoby naturalne" w rozumieniu art. 12 dyrektywy 2006/123.

73. Ponadto, z wyjątkiem ograniczonego charakteru tych zasobów naturalnych, strony nie przedstawiły żadnego innego nadrzędnego względu interesu ogólnego, który mógłby uzasadnić w niniejszej sprawie ograniczenie liczby dostępnych zezwoleń.

74. W tym względzie, jak mi się wydaje, argument podniesiony przez skarżące w postępowaniach głównych, jak również przez rząd włoski, zgodnie z którym całe włoskie wybrzeże morskie nie może zostać zakwalifikowane jako „zasób ograniczony", przenosi spór na niewłaściwą płaszczyznę.

75. Co się tyczy zezwoleń przyznawanych na poziomie gminnym, pod uwagę należy brać te obszary majątku publicznego, których owe zezwolenia dotyczą. Tymczasem oczywiste jest, że w niniejszej sprawie chodzi o ograniczoną liczbę zezwoleń, która rodzi konkurencję między potencjalnymi kandydatami w ramach procedury wyboru, o której mowa w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123.

76. Mając na uwadze powyższe rozważania, jestem zdania, że art. 12 dyrektywy 2006/123 ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

Wykładnia art. 12 dyrektywy 2006/123

77. Przypominam, że zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123 w przypadkach, w których liczba dostępnych zezwoleń na prowadzenie danej działalności jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby naturalne lub możliwości techniczne, ich przyznawanie podlega procedurze wyboru, która w pełni zapewnia bezstronność i przejrzystość.

78. Zgodnie z art. 12 ust. 2 tej dyrektywy zezwolenie udzielone w ten sposób powinno mieć odpowiedni ograniczony okres ważności, nie może podlegać automatycznemu odnowieniu ani przyznawać jakichkolwiek innych korzyści usługodawcy, którego zezwolenie właśnie wygasło.

79. Wymagając udzielania zezwoleń na czas ograniczony w ramach przejrzystej i bezstronnej procedury, przepisy te zapewniają, że działalność z udziałem ograniczonej liczby podmiotów z uwagi na ograniczone zasoby pozostanie otwarta na konkurencję, a zatem potencjalnie dostępna dla nowych usługodawców.

80. Przepisy te opierają się zresztą na utrwalonym orzecznictwie, zgodnie z którym brak w takich okolicznościach przejrzystej procedury wyboru stanowi pośrednią dyskryminację podmiotów gospodarczych mających siedziby w innych państwach członkowskich, która jest, co do zasady, sprzeczna z zasadą swobody przedsiębiorczości [16].

16 — Zobacz, w odniesieniu do koncesji na usługi, wyrok Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo; a w odniesieniu do systemu zezwoleń, wyrok Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, pkt 46, 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

81. Zwracam uwagę, że przedłużeniu ex lege zezwoleń przyznanych przed transpozycją dyrektywy 2006/123 sprzeciwiają się przede wszystkim przepisy art. 12 tej dyrektywy.

82. Przedłużenie terminu wygaśnięcia istniejących zezwoleń narusza obowiązek ustanowienia przejrzystej i bezstronnej procedury wyboru kandydatów, który wynika z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123.

83. Ponadto przedłużenie ex lege terminu wygaśnięcia zezwolenia jest równoznaczne z jego automatycznym odnowieniem, które jest wykluczone wprost przez art. 12 ust. 2 dyrektywy 2006/123.

84. Skarżące w postępowaniach głównych i rząd włoski utrzymują jednak, że przedłużenie odnośnych koncesji może być uzasadnione jako środek przejściowy względami pewności prawa.

85. Skarżące w postępowaniach głównych podnoszą, że przedłużenie koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior jest konieczne w celu umożliwienia zainteresowanym zamortyzowania dokonanych inwestycji w zakresie, w jakim mogli oni oczekiwać w sposób uzasadniony automatycznego przedłużenia zezwoleń na mocy uregulowania, które obowiązywało w czasie ich przyznania aż do czasu przyjęcia rozporządzenia z mocą ustawy nr 194/2009.

86. Stanowisko to popiera również rząd włoski, który wskazuje, że przedłużenie koncesji stanowi środek przejściowy w ramach zmiany systemu opartego na przedłużeniu automatycznym na system udzielania zezwoleń obejmujący postępowanie przetargowe. Zdaniem tego rządu środek ów jest uzasadniony koniecznością umożliwienia zainteresowanym osiągnięcia rentowności dokonanych inwestycji, zgodnie z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań.

87. Pragnę zauważyć w tym względzie, że uzasadnione interesy posiadaczy zezwoleń zostały już uwzględnione przez prawodawcę Unii, ponieważ przewidział on w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2006/123, że jeżeli liczba zezwoleń jest ograniczona z uwagi na ograniczone zasoby, powinny być one udzielane na czas odpowiedni.

88. W świetle motywu 62 owej dyrektywy okres ten powinien być określony w taki sposób, aby nie ograniczał swobodnej konkurencji bardziej, niż jest to niezbędne w celu umożliwienia usługodawcy odzyskania kosztów inwestycji oraz uzyskania godziwego zwrotu z zainwestowanego kapitału [17].

89. Względy te, co do zasady, znajdują zastosowanie do zezwoleń przyznanych zgodnie z dyrektywą 2006/123.

90. Jeśli chodzi natomiast o zezwolenia, które nie były przedmiotem postępowania zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2006/123, moim zdaniem artykuł ten stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie odnawiało je w chwili nadejścia terminu wygaśnięcia i opóźniało w ten sposób procedurę wyboru, powołując się na nadrzędny wzgląd interesu ogólnego.

91. Chociaż art. 12 ust. 3 dyrektywy 2006/123 przewiduje, że przy ustanawianiu przepisów dotyczących procedury wyboru państwa członkowskie mogą wziąć pod uwagę czynniki związane z nadrzędnymi względami interesu ogólnego, przepis ten nie pozwala państwom członkowskim na to, aby z uwagi na takie czynniki nie przeprowadzić takiej procedury.

17 — Te same względy wynikają z orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym czas obowiązywania zezwolenia powinien być uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak w szczególności konieczność, aby dany podmiot dysponował wystarczająco długim czasem pozwalającym mu zamortyzować inwestycje. Zobacz podobnie wyrok Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, pkt 46–48 i przytoczone tam orzecznictwo.

92. W każdym razie uważam, że uzasadnienie wywodzone z zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, przedstawione przez skarżące w postępowaniach głównych i przez rząd włoski, wymaga w każdym przypadku z osobna oceny, która umożliwiałaby wykazanie za pomocą konkretnych dowodów, że posiadacz zezwolenia mógł w sposób uzasadniony oczekiwać, że jego zezwolenie zostanie odnowione i że dokonał związanych z tym inwestycji.

93. Nie można zatem skutecznie podnosić takiego uzasadnienia na poparcie automatycznego przedłużenia, takiego jak przedłużenie wprowadzone przez włoskiego ustawodawcę, które jest stosowane w sposób niezróżnicowany w odniesieniu do wszystkich koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior.

94. Wniosku tego w żaden sposób nie podważa wyrok ASM Brescia [18], który dotyczy szczególnego przypadku zastosowania nadrzędnego względu interesu ogólnego związanego z zasadą pewności prawa w ramach oceny koncesji na usługi w świetle art. 49 TFUE i 56 TFUE.

95. W wyroku tym Trybunał uznał, że zasada ta może wymagać, aby wypowiedzeniu koncesji na świadczenie usług publicznych dotyczących dystrybucji gazu towarzyszył okres przejściowy uwzględniający zarówno wymogi usługi publicznej, jak i aspekty gospodarcze.

96. W tym względzie Trybunał wziął pod uwagę szereg elementów, a mianowicie, po pierwsze, to, że dyrektywy Unii nie przewidywały uchylenia istniejących koncesji na dystrybucję gazu, po drugie, że koncesja została udzielona w 1984 r. i powinna obowiązywać do 2029 r., jej wypowiedzenie było zatem przedterminowe, oraz wreszcie, po trzecie, że zasada pewności prawa wymaga, by normy prawa były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do skutków, podczas gdy w okresie, w którym koncesja będąca przedmiotem postępowania głównego została udzielona, Trybunał nie orzekł jeszcze, iż w świetle prawa pierwotnego niektóre umowy o znaczeniu transgranicznym mogły podlegać obowiązkom w zakresie przejrzystości [19].

97. Tymczasem żaden z tych względów przyjętych przez Trybunał w owym wyroku w ramach zasady pewności prawa nie jest obecny w sporach w postępowaniach głównych.

98. Zezwolenia będące przedmiotem postępowań głównych, dotyczące prowadzenia działalności turystyczno-rekreacyjnej na obszarach majątku publicznego położonego nad brzegiem mórz lub jezior, zostały bowiem udzielone w 2004 r. oraz w 2006 r. w okresie, gdy stosowanie zasady przejrzystości w dziedzinie koncesji było już utrwalone [20]. W aktach będących przedmiotem postępowań głównych wyraźnie określono ich datę wygaśnięcia na 2010 r., co umożliwiło ich posiadaczom określenie wysokości swych inwestycji w oparciu o znany z wyprzedzeniem czas amortyzacji.

99. Rozwiązania przyjętego przez Trybunał w wyroku ASM Brescia [21], opartego na zasadzie pewności prawa, nie można zatem przenieść na grunt sporów w postępowaniach głównych.

100. Mając na uwadze powyższe rozważania, jestem zdania, że art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które w sposób automatyczny przedłużają termin wygaśnięcia zezwoleń dotyczących korzystania z majątku publicznego na obszarach nad brzegami mórz i jezior.

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Chociaż w pkt 64 tego wyroku Trybunał odnosi się do „obiektywnej okoliczności”, to z przedstawionego dalej rozumowania wynika, że chodzi tam o nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Zobacz podobnie wyrok Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 38.

19 — Wyrok ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 67–71. Zobacz także podobnie wyrok Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 40.

20 — Zobacz, w szczególności, wyrok Telaustria i Telefonadress, C-324/98, EU:C:2000:669, pkt 60–62.

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

Skutek art. 12 dyrektywy 2006/123 w krajowym porządku prawnym

101. W odniesieniu do skutku art. 12 dyrektywy 2006/123 w krajowym porządku prawnym chciałbym przypomnieć, że sądy krajowe są związane obowiązkiem wykładni zgodnej.

102. Obowiązek ten nie ogranicza się do egzegezy przepisów krajowych ustanowionych w celu transpozycji dyrektywy 2006/123, ale wymaga wzięcia pod uwagę wszystkich norm prawa krajowego dla oceny tego, w jakim zakresie mogą być one stosowane, aby nie doprowadzić do rezultatu sprzecznego z celem zamierzonym przez rzeczoną dyrektywę [22].

103. Jest tak tym bardziej w przypadku, gdy sąd krajowy rozpatruje spór dotyczący stosowania przepisów krajowych, które zostały wprowadzone specjalnie po to, by transponować dyrektywę. Rzeczony sąd powinien domniemywać w tym względzie, że państwo członkowskie miało zamiar pełnego wykonania zobowiązań wynikających z przedmiotowej dyrektywy [23].

104. Moim zdaniem, jeśli przy dokonywaniu takiej wykładni sąd krajowy ma do czynienia z konfliktem między przepisami prawa krajowego transponującymi dyrektywę 2006/123 i przepisami prawa krajowego regulującymi konkretną dziedzinę, powinien on rozwiązać ów konflikt, biorąc pod uwagę szczególny charakter dyrektywy 2006/123.

105. To samo zresztą wynika z pkt 1.2.1 podręcznika wdrażania dyrektywy o usługach [24], który stanowi, że jeżeli państwa członkowskie zdecydują się transponować dyrektywę 2006/123 lub pewne jej artykuły w drodze przepisów o charakterze horyzontalnym – jak ma to miejsce we Włoszech – będą one musiały zapewnić nadrzędność takich przepisów horyzontalnych względem przepisów szczegółowych. Ponadto, zgodnie z pkt 6.1 tego podręcznika, zważywszy na przekrojowy charakter przepisów dotyczących systemów zezwoleń, przepisy te powinny być włączone do ustawodawstwa horyzontalnego.

106. W związku z tym w niniejszej sprawie sądy włoskie są zobowiązane interpretować prawo krajowe – tak dalece, jak jest to możliwe – w sposób, który zapewnia, że art. 16 rozporządzenia ustawodawczego nr 59/2010, transponujący art. 12 dyrektywy 2006/123, ma pierwszeństwo przed przepisami szczególnymi dotyczącymi koncesji na majątek publiczny położony na obszarach nad brzegami mórz i jezior.

107. W niniejszym przypadku element ten ma tym większe znaczenie, że – jak wskazuje sąd odsyłający w sprawie C-67/15 – przedłużenie przyznane przez włoskiego ustawodawcę prowadzi do tego, że art. 12 dyrektywy 2006/123, mimo że formalnie został transponowany przez ustawodawcę, w rzeczywistości nie będzie stosowany w dziedzinie koncesji na majątek publiczny z powodu obowiązywania przepisów szczególnych.

108. W każdym razie pragnę zauważyć, że przepisy art. 12 dyrektywy 2006/123 konkretyzują zobowiązania w dziedzinie udzielania koncesji i zezwoleń dotyczących działalności usługowej, które wynikały już z art. 49 TFUE i 56 TFUE.

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

23 — Wyrok Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Mimo że ów podręcznik nie stanowi aktu wiążącego, Trybunał oparł już na nim swoje rozumowanie, w szczególności w wyroku Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, pkt 32, 57, 73.

109. Z orzecznictwa wynika natomiast, że podstawowe swobody ustanowione w art. 49 TFUE i 56 TFUE mają skutek bezpośredni i, co za tym idzie, można powoływać się na nie bezpośrednio w sporze dotyczącym stosunków umownych, tak aby umożliwić otwarcie rynku usług w zakresie konkurencji [25].

110. Taki sam skutek bezpośredni powinien zatem zostać uznany w przypadku art. 12 dyrektywy 2006/123, który konkretyzuje owe zasady.

Pomocniczo w przedmiocie wykładni art. 49 TFUE

111. Mając na względzie mój wniosek, zgodnie z którym art. 12 dyrektywy 2006/123 stoi na przeszkodzie przedłużaniu zezwoleń, takich jak zezwolenia będące przedmiotem postępowań głównych, nie ma potrzeby dokonywać wykładni postanowień traktatu FUE, których dotyczą wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

112. Pomocniczo chciałbym jednak podkreślić, że w przypadku gdyby dyrektywa 2006/123 nie miała zastosowania ze względu na to, że rozpatrywane akty stanowią koncesje na usługi, ich przedłużeniu stanęłyby na przeszkodzie wymogi wynikające z art. 49 TFUE.

113. Przypominam, że w wypadku gdy władze publiczne wydają koncesje na usługi mogące zainteresować podmioty gospodarcze mające siedziby w innych państwach członkowskich, co – jak się wydaje – zachodzi w niniejszym przypadku [26], są one zobowiązane do przestrzegania podstawowych zasad traktatów, w szczególności art. 49 TFUE, w tym również wynikającego z nich obowiązku przejrzystości [27].

114. Władze te nie mogą uchylić się od stosowania tych wymogów, automatycznie przedłużając termin wygaśnięcia koncesji, które zostały przyznane przy całkowitym braku przejrzystości. Środek krajowy, który powoduje opóźnienie udzielenia nowej koncesji w drodze przejrzystej procedury, stanowi bowiem przejaw dyskryminacji pośredniej, co do zasady zakazanej przez art. 49 TFUE [28]. Ponadto wprawdzie Trybunał uznał, iż taki środek krajowy może być uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego związanym z zapewnieniem pewności prawa, jednak warunki ustanowione w tym orzecznictwie wyraźnie nie są spełnione w niniejszej sprawie [29].

25 — Zobacz podobnie wyroki: Telaustria i Telefonadress, C-324/98, EU:C:2000:669, pkt 60–62; ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 69–70; a także Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 40.

26 — Sąd odsyłający w sprawie C-458/14 zauważa, że koncesja będąca przedmiotem sprawy ma niewątpliwe znaczenie transgraniczne, zważywszy w szczególności na położenie geograficzne majątku i wartość ekonomiczną koncesji.

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

28 — Wyrok ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 63.

29 — Zobacz pkt 99 niniejszej opinii.

Wnioski

115. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny regionu Lombardia) i Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionalny sąd administracyjny regionu Sardynia) w następujący sposób:

Artykuł 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które w sposób automatyczny przedłużają termin wygaśnięcia zezwoleń dotyczących użytkowania majątku publicznego na obszarach nad brzegami mórz i jezior.