CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 25 februarie 2016 [1]

Cauzele conexate C-458/14 și C-67/15

Promoimpresa srl
împotriva
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,
Regione Lombardia (C-458/14)
[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional Lombardia, Italia)]
și
Mario Melis,
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda,
Claudio Del Giudice
împotriva
Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional Sardinia, Italia)]

„Trimitere preliminară — Libertate de stabilire — Exploatarea anumitor bunuri aparținând domeniului public maritim și lacustru — Directiva 2006/123/CE — Articolul 4 punctul 6 — Noțiunea «regim de autorizare» — Articolul 12 — Număr de autorizații limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale — Reînnoire automată a autorizațiilor — Interpretare conformă — Efectul unei directive în ordinea juridică internă”

Introducere

1. Prezentele cauzele conexate au drept obiect aceeași problemă, și anume prelungirea drepturilor exclusive de exploatare a unor bunuri aparținând domeniului public maritim și lacustru în Italia.

2. Instanțele italiene au fost sesizate cu acțiuni în anularea deciziilor administrative care au întrerupt actele, calificate drept „concesiuni” în dreptul italian, având ca obiect exploatarea zonelor domeniale situate pe malul lacului Garda și pe coasta sardă [2]. În contestarea acestor decizii, concesionarii ale căror autorizații au expirat invocă legislația care prelungește termenul de expirare a acestor acte. Instanțele de trimitere exprimă îndoieli cu privire la compatibilitatea acestei legislații cu dispozițiile Tratatului FUE și cu cele ale Directivei 2006/123/CE [3].

1 — Limba originală: franceza.

2 — Aceeași problemă face obiectul cauzei Regione autonoma della Sardegna (C-449/15), aflată pe rolul Curții.

3 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

3. Astfel, prezentele cauze oferă Curții prilejul de a delimita domeniul de aplicare al normelor aplicabile concesiunilor de servicii de cel al dispozițiilor privind autorizarea activității de servicii, precum și de a interpreta articolul 12 din Directiva 2006/123, care are ca obiect regimul de acordare a autorizațiilor al căror număr este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

4. Articolele 9-13 din Directiva 2006/123 cuprind dispozițiile aplicabile regimurilor care condiționează accesul la activitățile de servicii sau la exercitarea acestora.

5. Articolul 12 din această directivă, intitulat „Selecția dintre mai mulți candidați”, prevede:

„(1) În cazul în care numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității tehnice reduse, statele membre aplică o procedură de selecție potențialilor candidați care oferă garanții depline în ceea ce privește imparțialitatea și transparența, incluzând, în special, o publicitate adecvată a deschiderii, desfășurării și încheierii procedurii.

(2) În cazurile menționate la alineatul (1), autorizația se acordă pentru o durată limitată corespunzătoare și nu poate fi reînnoită automat și nici nu poate oferi alte avantaje prestatorului a cărui autorizație a expirat sau oricărei persoane care are o relație deosebită cu prestatorul în cauză.

(3) Sub rezerva alineatului (1) și a articolelor 9 și 10, statele membre pot ține cont, atunci când se stabilesc normele pentru procedura de selecție, de considerente de sănătate publică, de obiective de politică socială, de sănătatea și siguranța angajaților sau a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă, de protecția mediului, de protejarea patrimoniului cultural și de alte motive imperative de interes public, în conformitate cu legislația comunitară.”

Dreptul italian

Legislația privind concesiunile maritime

6. Bunurile aparținând domeniului public maritim sunt reglementate de Codul de navigație, care prevede la articolul 36 că aceste bunuri pot face obiectul unei concesiuni.

7. Acest cod prevede, în plus, la articolul 37 alineatul 2, un drept de preferință în favoarea concesionarului existent în cazul reînnoirii concesiunii.

8. În urma inițierii de către Comisia Europeană a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, acest drept de preferință a fost eliminat prin articolul 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194 (decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) din 30 decembrie 2009 (GURI nr. 302 din 30 decembrie 2009, denumit în continuare „Decretul-lege nr. 194/2009”).

9. Acest articol a prelungit durata concesiunilor bunurilor domeniale maritime care expirau cel târziu la 31 decembrie 2012 până la această dată.

10. Odată cu aprobarea Decretului-lege nr. 194/2009 în lege, prin Legea nr. 25 (legge n. 25) din 26 februarie 2010 (GURI nr. 48 din 27 februarie 2010), această dispoziție a fost modificată în sensul că durata concesiunilor care expirau cel târziu la 31 decembrie 2015 era prelungită până la această dată.

11. Ulterior, această dispoziție a fost modificată prin articolul 34 duodecies din Decretul-lege nr. 179 (decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) din 18 octombrie 2012 (GURI nr. 245 din 19 octombrie 2012), aprobat prin Legea nr. 221 (legge n. 221) din 17 decembrie 2012 (GURI nr. 294 din 18 decembrie 2012), în sensul că durata concesiunilor se prelungește până la 31 decembrie 2020.

Legislația de transpunere a Directivei 2006/123

12. Directiva 2006/123 a fost transpusă în dreptul italian prin Decretul legislativ nr. 59 (decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) din 26 martie 2010 (GURI nr. 94 din 23 aprilie 2010).

13. Articolul 16 alineatul 4 din acest decret legislativ prevede că, în cazul în care numărul licențelor disponibile este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale, aceste licențe nu pot fi reînnoite automat.

Situația de fapt și întrebările preliminare

Cauza C-458/14

14. Prin deciziile din 16 iunie și din 17 august 2006, Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro a acordat Promoimpresa srl (denumită în continuare „Promoimpresa”) o concesiune pentru exploatarea unei zone în scopuri recreative în cadrul domeniului lacului Garda.

15. Articolul 3 din decizia de acordare a acestei concesiuni prevedea încetarea de drept a acesteia la 31 decembrie 2010.

16. La 14 aprilie 2010, Promoimpresa a prezentat o cerere de reînnoire a concesiunii, care a fost respinsă de Consorzio prin decizia din 6 mai 2011, pentru motivul că concesiunea în discuție în litigiul principal era limitată la o durată de cinci ani, fără posibilitate de reînnoire automată, și că noua concesiune trebuia să fie acordată printr-o procedură de cerere de ofertă.

17. Promoimpresa a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la instanța de trimitere, invocând în special încălcarea articolului 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/2009. Promoimpresa a arătat că acest decret-lege, deși vizează concesiunile maritime, se aplică și concesiunilor de bunuri aparținând domeniului lacustru.

18. Instanța de trimitere consideră că dispoziția în cauză, întrucât prevede prelungirea duratei unor concesiuni domeniale, constituie o limitare nejustificată a libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor, făcând imposibil accesul oricărui alt concurent la concesiunile care expiră.

19. În acest context, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional Lombardia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile libertății de stabilire, nediscriminării și protecției concurenței, prevăzute la articolele 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE, precum și principiul [«caracterului rezonabil»] cuprins în acestea se opun unei reglementări naționale care, ca urmare a unor intervenții legislative succesive, prevede prelungirea repetată a termenului de încetare a unor concesiuni de bunuri de interes economic aparținând domeniului public maritim, lacustru și fluvial, a căror durată este prelungită prin lege cu cel puțin 11 ani, menținând astfel dreptul de exploatare în scopuri economice a bunului în mod exclusiv în favoarea aceluiași concesionar, în pofida expirării termenului de valabilitate prevăzut de concesiunea acordată anterior acestuia, cu consecința lipsirii operatorilor economici interesați de orice posibilitate de a obține atribuirea bunului în urma unor proceduri de cerere de ofertă publică?”

Cauza C-67/15

20. Reclamantele din litigiul principal, cu excepția sindicatului grupului constituit din entitățile care administrează zona de scăldat, sunt administratori de activități turistice și de recreere în zona de plajă a Comune de Loiri Porto San Paolo (comuna Loiri Porto San Paolo, denumită în continuare „Comuna”), în temeiul concesiunilor atribuite de aceasta în anul 2004 pentru o perioadă de șase ani, prelungite ulterior pentru încă un an, până în anul 2011.

21. Reclamantele au prezentat Commune o cerere de prelungire a concesiunilor pentru anul 2012. Întrucât această cerere nu a primit răspuns, au considerat că pot să își desfășoare în continuare activitățile, conform articolului 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/2009.

22. La 11 mai 2012, Commune a publicat un anunț în vederea atribuirii a șapte noi concesiuni, unele dintre acestea fiind situate în zone care făceau deja obiectul unor concesiuni atribuite reclamantelor în litigiul principal.

23. La 6 iunie 2012, reclamantele din litigiul principal au atacat deciziile în cauză la Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional Sardinia). Ulterior, reclamantele și-au extins obiecțiile și asupra deciziei din 8 iunie 2012, prin care Comuna atribuise concesiuni altor persoane decât reclamantele din litigiul principal, atacând în continuare măsurile prin care poliția municipală le somase să își retragă echipamentele.

24. În cadrul acțiunii introduse, reclamantele au reproșat Comunei printre altele că nu a ținut seama de prelungirea automată a concesiunilor prevăzută de legislația națională.

25. Instanța de trimitere consideră că această prelungire automată împiedică aplicarea dreptului Uniunii, în special a articolului 12 din Directiva 2006/123. Articolul 16 din Decretul legislativ nr. 59/2010, care transpune articolul 12 din Directiva 2006/123, s-ar dovedi în esență neaplicabil din cauza unei dispoziții legislative speciale care prelungește concesiunile existente.

26. În acest context, Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional Sardinia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Principiile libertății de stabilire, nediscriminării și protecției concurenței, prevăzute la articolele 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE, se opun unei reglementări naționale care, ca urmare a unor intervenții legislative succesive, prevede prelungirea repetată a termenului de încetare a unor concesiuni de bunuri din domeniul maritim, de interes economic?

2) Articolul 12 din Directiva 2006/123 se opune unei dispoziții naționale precum articolul 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194 din 29 decembrie 2009, aprobat prin Legea nr. 25 din 26 februarie 2010, cu modificările și completările ulterioare, care permite prelungirea automată a concesiunilor de domenii maritime existente pentru activități turistico-recreative până la 31 decembrie 2015 sau până la 31 decembrie 2020, potrivit articolului 34 duodecies din Decretul-lege nr. 179 din 18 octombrie 2012, introdus prin articolul 1 alineatul 1 din Legea nr. 221 din 17 decembrie 2012, de aprobare a decretului-lege menționat?"

Procedura în fața Curții

27. Deciziile de trimitere au fost primite la grefa Curții la 3 octombrie 2014 (cauza C-458/14) și la 12 februarie 2015 (cauza C-67/15). Reclamantele din litigiul principal, guvernul italian și Comisia (în ambele cauze), precum și guvernul elen (în cauza C-458/14) și guvernul ceh (în cauza C-67/15) au depus observații scrise. Prin Decizia din 27 octombrie 2015, cele două cauze au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii orale și în vederea pronunțării hotărârii.

28. Reclamantele din litigiul principal, Comuna, guvernele italian și olandez, precum și Comisia au participat la ședință, care a avut loc la 3 decembrie 2015.

Analiză

29. Prin intermediul întrebărilor lor preliminare, instanțele de trimitere solicită să se stabilească dacă articolele 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE se opun unei reglementări naționale care prevede prelungirea automată a termenului de încetare a unor concesiuni de bunuri aparținând domeniului maritim și lacustru.

30. În plus, prin intermediul celei de a doua întrebări adresate în cauza C-67/15, instanța de trimitere ridică problema de a ști dacă o astfel de reglementare este conformă cu articolul 12 din Directiva 2006/123.

31. Cu toate că întrebarea preliminară adresată în cauza C-458/14 nu face trimitere la Directiva 2006/123, articolul 12 din aceasta a fost totuși luat în discuție de părțile din litigiu și de alte părți interesate. Trebuie amintit în această privință că, în vederea formulării unui răspuns util, Curtea poate decide să ia în considerare și norme ale dreptului Uniunii la care instanța națională nu a făcut trimitere în enunțul întrebării preliminare [4].

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

32. Guvernul italian ridică problema admisibilității cererii de decizie preliminară formulate în cauza C-458/14, arătând că, la momentul producerii faptelor din litigiul principal, articolul 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/09 viza exclusiv concesiunile aparținând domeniului maritim. În opinia acestui guvern, extinderea efectelor acestei reglementări la concesiunile lacustre, intervenită ulterior adoptării deciziilor atacate la instanța de trimitere, nu ar fi aplicabilă *ratione temporis*.

4 — A se vedea în special Hotărârile Telaustria și Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, punctul 59), precum și Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, punctul 27).

33. În această privință, reamintim că, în ceea ce privește interpretarea dispozițiilor dreptului național, Curtea este în principiu ținută să își întemeieze analiza pe calificările care reies din decizia de trimitere, dat fiind că, potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea nu are competența de a interpreta dreptul național al unui stat membru [5].

34. În ceea ce privește aplicabilitatea articolului 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/09 în litigiul principal, din decizia de trimitere formulată în cauza C-458/14 reiese că reclamanta din litigiul principal invocă o încălcare a acestei dispoziții, susținând că aceasta se aplică și concesiunilor aparținând domeniului lacustru. Instanța de trimitere observă că dezbaterea aflată pe rolul său se concentrează pe acest argument și enumeră o serie de motive pentru care consideră că situația de fapt din litigiul principal intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

35. În aceste condiții, întrucât decizia de trimitere cuprinde precizări ample cu privire la pertinența întrebării formulate, Curtea nu poate recurge, în opinia noastră, la ipoteza care permite respingerea cererii de decizie preliminară în cazul în care este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal [6].

36. În al doilea rând, în cadrul ambelor cauze, guvernul italian remarcă faptul că articolul 34 duodecies din Decretul-lege nr. 179/2012, care prelungește termenul de încetare a concesiunilor în discuție în litigiul principal până la 31 decembrie 2020, este ulterior deciziilor atacate în litigiul principal și că, prin urmare, întrebările preliminare nu sunt admisibile decât în ceea ce privește prelungirea concesiunilor până la 31 decembrie 2015.

37. Este suficient să observăm în această privință că întrebările preliminare vizează ipoteza unei reglementări naționale care prevede prelungirea automată și repetată a termenului de încetare a concesiunilor asupra unor bunuri aparținând domeniilor maritim și lacustru. În ceea ce privește aspectul dacă dispozițiile naționale aplicabile sunt cele care prelungesc acest termen până la 31 decembrie 2015 sau până la 31 decembrie 2020, aprecierea sa intră în domeniul de competență al instanțelor naționale și, în plus, nu afectează admisibilitatea întrebărilor preliminare astfel formulate.

38. În lumina acestor observații, considerăm că întrebările preliminare sunt admisibile.

Cu privire la interpretarea Directivei 2006/123

Raportul dintre Directiva 2006/123 și Tratatul FUE

39. Întrebările preliminare vizează atât interpretarea unor dispoziții ale dreptului primar, cât și a unor dispoziții ale Directivei 2006/123.

40. Arătăm că, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când un domeniu a făcut obiectul unei armonizări complete la nivelul Uniunii, orice măsură națională care ține de acest domeniu trebuie apreciată nu în raport cu dispozițiile dreptului primar, ci în raport cu cele ale acestei măsuri de armonizare [7].

5 — Hotărârea Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 13 și jurisprudența citată).

6 — Hotărârea Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 14 și jurisprudența citată).

7 — A se vedea în special Hotărârile Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punctul 18) și UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, punctul 63). A se vedea, în ceea ce privește analiza acestei jurisprudențe, Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:159, punctul 12).

41. Curtea a constatat deja, în Hotărârea Rina Services și alții [8], că Directiva 2006/123 a realizat o astfel de armonizare completă, pentru serviciile care intră în domeniul său de aplicare, în ceea ce privește articolul 14, referitor la libertatea de stabilire. În cadrul celorlalte două cauze în care Directiva 2006/123 era aplicabilă litigiului principal, în care s-au pronunțat Hotărârile Trijber și Harmsen și Hiebler, Curtea a adoptat în esență aceeași abordare, limitându-se să ofere o interpretare a articolelor 10, 11 și 15 din această directivă și fără să se pronunțe cu privire la dispozițiile Tratatului FUE [9].

42. Considerăm că această abordare este valabilă pentru ansamblul articolelor 9-13 din Directiva 2006/123, care conțin dispoziții privind regimurile de autorizare, în special pentru articolul 12.

43. Astfel cum este cazul articolului 14 din Directiva 2006/123, care prevede o listă de cerințe interzise în cadrul exercitării libertății de stabilire, legiuitorul Uniunii a prevăzut, la articolele 9-13 din această directivă, o serie de dispoziții pe care statul membru trebuie să le respecte în cazurile în care activitatea de servicii este condiționată de acordarea unei autorizații. Astfel, acest legiuitor a procedat la o armonizare exhaustivă a materiei în discuție.

44. În special, articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123 prevede că, în cazul în care numărul autorizațiilor disponibile este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității tehnice reduse, autorizațiile trebuie să fie acordate pe baza unei proceduri de selecție imparțiale și transparente, pentru o durată limitată, și nu pot fi reînnoite automat.

45. Aceste dispoziții ar fi lipsite de efect util dacă statelor membre li s-ar permite să se sustragă de la aplicarea lor prin invocarea unei justificări în temeiul dreptului primar.

46. În consecință, considerăm că, în cazurile în care este aplicabil articolul 12 din Directiva 2006/123, analiza conformității reglementării naționale în cauză trebuie să fie realizată ținându-se seama de această dispoziție, iar nu de dispozițiile dreptului primar.

Aplicabilitatea articolului 12 din Directiva 2006/123

47. Cu titlu introductiv, observăm că decizia prin care un stat membru atribuie un drept exclusiv de exploatare a unui bun public poate să fie apreciată în principiu din perspectiva mai multor dispoziții ale dreptului Uniunii, în special a articolelor 49 TFUE, 56 TFUE și 106 TFUE, precum și a dispozițiilor privind contractele de achiziții publice.

48. Pentru a stabili dacă Directiva 2006/123 este aplicabilă în speță, este necesar să se examineze dacă acordarea unei concesiuni aparținând domeniului maritim sau lacustru în temeiul dreptului italian constituie un regim de autorizare în sensul acestei directive.

49. Articolul 4 punctul 6 din Directiva 2006/123 definește „regimul de autorizare” ca desemnând orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia.

50. Observăm în această privință că, spre deosebire de articolul 49 TFUE, dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 privind libertatea de stabilire se aplică independent de existența unui element transfrontalier [10]. Prin urmare, nu este necesar să se stabilească, în scopul aplicării articolului 12 din această directivă, dacă autorizarea în cauză prezintă un interes transfrontalier cert.

8 — C-593/13, EU:C:2015:399, punctele 37 și 38. Aceeași soluție, în ceea ce privește articolele 15 și 16 din Directiva 2006/123, este propusă de avocatul general Bot în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2015:619, punctul 73), aflată pe rolul Curții.

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

10 — Ne permitem să facem trimitere la punctul 24 din Concluziile noastre prezentate în cauza Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472), precum și la punctele 49-57 din Concluziile noastre prezentate în cauzele Trijber și Harmsen (C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:505).

51. Aplicarea acestui articol 12 în speță necesită în schimb examinarea a trei elemente dezbătute de părți, și anume, în primul rând, similitudinea dintre situația în cauză și cea a unei închirieri comerciale, în al doilea rând, diferența în raport cu o concesiune de servicii și, în al treilea rând, aplicabilitatea dispozițiilor privind autorizațiile limitate din cauza cantității reduse de resurse naturale.

– Cu privire la argumentul care invocă similitudinea în raport cu o închiriere comercială

52. Reclamanții din litigiul principal, în cadrul ambelor cauze, și guvernul elen susțin că concesiunile aparținând domeniului maritim și lacustru constituie închirieri comerciale care oferă unui particular posibilitatea de a exploata un bun public, fără să constituie o autorizare care condiționează accesul la activitatea de servicii.

53. Nu suntem convinși de această teză.

54. Din deciziile de trimitere reiese că accesul la activitatea de exploatare a bunurilor aparținând domeniului public maritim sau lacustru în Italia, precum administrarea unei zone domeniale de coastă în scopuri turistico-recreative, necesită emiterea unei decizii de concesiune de către autoritatea comunală competentă. Prin urmare, accesul la activitatea de servicii în cauză este condiționat de această decizie.

55. De altfel, tocmai deciziile prin care se refuză prelungirea unei astfel de autorizații sunt cele atacate de reclamantele din litigiul principal.

56. Faptul că acordarea acestei autorizații implică totodată punerea la dispoziție exclusivă a unui bun public sub forma închirierii nu este susceptibil să afecteze calificarea acestui sistem ca regim de autorizare.

– Cu privire la diferența în raport cu concesiunile de servicii

57. Observăm că sistemele care pot fi calificate ca „regim de autorizare” sunt totuși excluse din domeniul de aplicare al dispozițiilor Directivei 2006/123 în cazul în care aparțin domeniului de aplicare al normelor privind achizițiile publice [11].

58. În această privință, în speță, instanțele naționale arată că concesiunile domeniale maritime și lacustre în cauză pot să fie considerate ca echivalente unor concesiuni de servicii.

59. Prin urmare, trebuie să se examineze dacă în speță este vorba despre concesiuni de servicii, care ar intra, așadar, nu în domeniul de aplicare al dispozițiilor Directivei 2006/123, ci în cel al principiilor și normelor dreptului Uniunii în materia achizițiilor publice.

60. În această privință, faptul că contractele în discuție în litigiul principal sunt calificate drept „concesiuni” în dreptul italian nu aduce prin nimic atingere calificării lor – autonome – în dreptul Uniunii.

61. Astfel cum observă în mod întemeiat guvernul olandez, termenul „concesiune” este utilizat adesea pentru a desemna un drept exclusiv sau o decizie de autorizare fără ca acest fapt să implice că ar fi vorba despre o concesiune în sensul legislației privind achizițiile publice [12].

11 — A se vedea considerentul (57) al Directivei 2006/123.

12 — A se vedea de asemenea nota de subsol 25 din Comunicarea interpretativă a Comisiei privind concesiunile în dreptul comunitar (JO 2000, C 121, p. 2).

62. O concesiune de servicii este caracterizată tocmai prin faptul că autoritatea încredințează concesionarului exercitarea unei activități de servicii, în mod obișnuit a unui serviciu a cărui prestare ar reveni acestei autorități, obligând astfel concesionarul să presteze serviciul respectiv [13].

63. Calificarea unui act drept concesionare de servicii implică, așadar, constatarea că prestarea serviciilor este condiționată de anumite cerințe specifice definite de autoritatea interesată și faptul că operatorul economic nu are dreptul de a înceta această prestare.

64. Aceste considerații sunt coroborate cu considerentul (14) al Directivei 2014/23 [14], din care reiese că nu ar trebui să fie considerate concesiuni anumite acte precum autorizațiile sau licențele, în special în cazul în care operatorul economic își păstrează dreptul de a denunța dispoziția referitoare la lucrări sau servicii. Spre deosebire de respectivele acte, contractele de concesiuni presupun obligații reciproce prin care executarea lucrărilor sau a serviciilor intră sub incidența unor cerințe specifice definite de autoritatea contractantă.

65. Or, în speță, nu reiese din faptele descrise în deciziile de trimitere că reclamantele din litigiul principal ar fi fost obligate, în temeiul unor acte calificate drept „concesiuni domeniale” în dreptul național, să exercite o activitate de servicii care să le fi fost încredințată în mod specific de către o autoritate publică și care să fi fost condiționată de anumite cerințe specifice definite de această autoritate.

66. Astfel cum observă în mod întemeiat Comisia, actele în discuție în litigiul principal nu au ca obiect prestarea unor servicii stabilite de autoritatea contractantă, ci exercitarea, în cadrul unei zone balneare, a unor activități economice turistico-recreative care implică utilizarea exclusivă a acestui domeniu public.

67. Reiese din aceste împrejurări, sub rezerva verificării lor de către instanța națională, că actele în discuție în litigiul principal nu constituie concesiuni de servicii în sensul dispozițiilor dreptului Uniunii în materia achizițiilor publice.

68. Prin urmare, considerăm că dispozițiile naționale din dreptul italian precum cele care vizează atribuirea unor concesiuni aparținând domeniilor maritim și lacustru constituie regimuri de autorizare în sensul articolelor 9-13 din Directiva 2006/123.

69. Adăugăm că, în ipoteza în care actele în discuție în litigiul principal ar trebui să fie calificate drept concesiuni de servicii în sensul dreptului Uniunii, astfel încât dispozițiile armonizate ale Directivei 2006/123 nu ar fi aplicabile, cerințele impuse autorităților naționale în temeiul dispozițiilor fundamentale ale tratatului, respectiv în temeiul principiilor care decurg din acestea ar fi în esență aceleași. Astfel, în măsura în care este vorba despre activități economice de interes transfrontalier cert, în ceea ce privește obligația de a respecta aceste dispoziții fundamentale și aceste principii, o autorizație nu se diferențiază de o concesiune de servicii [15].

13 — A se vedea în acest sens Hotărârea Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 33). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general La Pergola prezentate în cauza BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:71), precum și Concluziile avocatului general Alber prezentate în cauza RI.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:161, punctul 50).

14 — Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO L 94, p. 1), deși nu este aplicabilă în speță *ratione temporis*, poate fi utilă ca sursă de inspirație în ceea ce privește definirea noțiunii „concesiune de servicii”.

15 — Hotărârile Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punctele 46 și 49), Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, punctele 52-54) și Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 33).

– Cu privire la existența unui număr limitat de autorizații din cauza cantității reduse de resurse naturale

70. Reamintim că articolul 12 din Directiva 2006/123 vizează cazul specific al regimurilor în cadrul cărora numărul de autorizații este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității tehnice reduse.

71. Observăm că din deciziile de trimitere reiese că autorizațiile în discuție în speță au fost acordate la nivelul comunei și că numărul lor este limitat.

72. Zonele domeniale situate pe malul lacului sau pe coasta maritimă și care pot face obiectul exploatării economice în cadrul unei anumite comune sunt în mod evident limitate și, prin urmare, pot să fie calificate ca „resurse naturale în cantitate redusă” în sensul articolului 12 din Directiva 2006/123.

73. De altfel, cu excepția cantității reduse a acestor resurse naturale, părțile nu invocă niciun alt motiv imperativ de interes public care ar putea justifica limitarea numărului de autorizații disponibile în speță.

74. În această privință, în opinia noastră, argumentul invocat de reclamantele din litigiul principal, precum și de guvernul italian potrivit căruia coasta maritimă italiană în ansamblul său nu poate să fie calificată ca „resursă în cantități reduse” pare să devieze în mod inadecvat dezbaterea.

75. În ceea ce privește autorizațiile acordate la nivel comunal, trebuie să se țină seama de zonele domeniale în discuție. Or, este evident faptul că în speță este vorba despre un număr limitat de autorizații care creează concurență între potențialii candidați la procedura de selecție prevăzută la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

76. Având în vedere cele ce precedă, considerăm că articolul 12 din Directiva 2006/123 este aplicabil în speță.

Interpretarea articolului 12 din Directiva 2006/123

77. Reamintim că, în temeiul articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123, în cazul în care numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității tehnice reduse, acordarea acestora trebuie să se realizeze printr-o procedură de selecție care oferă garanții în ceea ce privește transparența și imparțialitatea.

78. Conform articolului 12 alineatul (2) din această directivă, autorizația acordată în astfel de condiții trebuie să aibă o durată limitată corespunzătoare, nu poate fi reînnoită automat și nu trebuie să ofere niciun avantaj prestatorului a cărui autorizație a expirat.

79. Prin faptul că impun acordarea autorizațiilor pentru o durată limitată, prin intermediul unei proceduri transparente și imparțiale, dispozițiile în discuție asigură că activitatea care implică un număr de operatori limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale rămâne deschisă concurenței și, astfel, potențial accesibilă unor prestatori noi de servicii.

80. Aceste dispoziții se întemeiază de altfel pe o jurisprudență consacrată potrivit căreia lipsa unei proceduri de selecție transparente în astfel de condiții constituie o discriminare indirectă în detrimentul operatorilor economici stabiliți în alte state membre și încalcă, în principiu, principiul libertății de stabilire [16].

81. Observăm că prelungirea *ex lege* a autorizațiilor acordate anterior transpunerii Directivei 2006/123 contravine de la bun început dispozițiilor articolului 12 din această directivă.

82. Prelungirea termenului de încetare a autorizațiilor existente aduce atingere obligației care reiese de la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123 de a asigura o procedură de selecție a candidaților transparentă și imparțială.

83. În plus, prelungirea *ex lege* a termenului de încetare a autorizațiilor echivalează cu o reînnoire automată, care este exclusă în mod explicit de prevederile articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

84. Reclamantele din litigiul principal și guvernul italian susțin totuși că prelungirea concesiunilor în discuție ar putea fi justificată cu titlu de măsură tranzitorie, pentru motive de securitate juridică.

85. Reclamantele din litigiul principal susțin că prelungirea concesiunilor aparținând domeniilor maritim și lacustru este necesară în scopul de a permite părților interesate să își amortizeze costurile de investiții realizate, în măsura în care aceste părți se pot aștepta în mod legitim la reînnoirea automată a autorizațiilor în temeiul reglementării care era în vigoare în perioada acordării acestor autorizații și până la adoptarea Decretului-lege nr. 194/2009.

86. Acest argument este susținut de asemenea de guvernul italian, care arată că prelungirea acestor concesiuni constituie o măsură tranzitorie în cadrul trecerii de la regimul de reînnoire automată la regimul de atribuire prin procedură de cerere de ofertă. În opinia acestui guvern, o astfel de măsură ar fi justificată de nevoia de a permite părților interesate să își rentabilizeze investițiile realizate, în conformitate cu principiul protecției încrederii legitime.

87. Observăm, în această privință, că legiuitorul Uniunii a luat deja în considerare interesele legitime ale titularilor autorizațiilor, întrucât a prevăzut, la articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2006/123, că autorizațiile trebuie să aibă o durată corespunzătoare în cazul în care numărul lor este limitat din cauza cantității reduse de resurse.

88. În lumina considerentului (62) din aceeași directivă, această durată trebuie stabilită în așa fel încât să nu restricționeze sau să limiteze concurența dincolo de ceea ce este necesar pentru ca prestatorul să își poată amortiza costurile de investiții și să realizeze un profit echitabil din capitalul investit [17].

89. Aceste considerații se aplică, în principiu, autorizațiilor acordate în conformitate cu Directiva 2006/123.

90. Or, în opinia noastră, în ceea ce privește autorizațiile care nu au făcut obiectul unei proceduri conform articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123, acest articol se opune ca un stat membru să le reînnoiască la expirarea termenului de încetare și să amâne astfel procedura de selecție prin invocarea unui motiv imperativ de interes public.

16 — A se vedea, în ceea ce privește concesiunea de servicii, Hotărârea Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 37 și jurisprudența citată) și, în ceea ce privește regimul de autorizare, Hotărârea Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, punctele 46 și 51, precum și jurisprudența citată).

17 — Aceleași considerații reies din jurisprudența Curții, potrivit căreia durata unei autorizații trebuie să fie justificată prin motive imperative de interes general precum în special necesitatea existenței, pentru operatorul interesat, a unui termen suficient de lung pentru a amortiza investițiile. A se vedea în acest sens Hotărârea Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, punctele 46-48 și jurisprudența citată).

91. Deși articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2006/123 prevede că statele membre pot ține cont, atunci când se stabilesc normele pentru procedura de selecție, de considerente legate de motive imperative de interes public, această dispoziție nu permite statelor membre să invoce aceste considerente pentru a se dispensa de organizarea unei astfel de proceduri.

92. În orice caz, considerăm că justificarea întemeiată pe principiul protecției încrederii legitime invocată de reclamantele din litigiul principal și de guvernul italian necesită o examinare de la caz la caz, care să permită să se demonstreze, cu ajutorul unor elemente concrete, că titularul autorizației se putea aștepta în mod legitim la reînnoirea autorizației sale și că a realizat investițiile în consecință.

93. Prin urmare, această justificare nu poate fi invocată în mod valabil pentru susținerea prelungirii automate, astfel cum este instituită aceasta de legiuitorul italian, întrucât respectiva prelungire se aplică în mod nediferențiat tuturor concesiunilor aparținând domeniilor maritim și lacustru.

94. Această concluzie nu este în niciun caz contrară Hotărârii ASM Brescia [18], care vizează un caz particular de aplicare a motivului imperativ de interes public legat de principiul securității juridice în cadrul examinării unei concesiuni de servicii în raport cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE.

95. În această hotărâre, Curtea a admis că principiul menționat poate impune ca rezilierea unei concesiuni de servicii publice de distribuție a gazelor să fie însoțită de o perioadă tranzitorie care să țină seama atât de cerințele aferente serviciului public, cât și de aspectele economice.

96. În această privință, Curtea a luat în considerare o serie de elemente, și anume, în primul rând, faptul că directivele Uniunii nu prevedeau repunerea în discuție a concesiunilor existente de distribuție a gazelor; în al doilea rând, faptul că concesiunea era atribuită în anul 1984 și își înceta efectul până în anul 2029, rezilierea sa fiind, așadar, anticipată; în sfârșit, în al treilea rând, faptul că principiul securității juridice impunea ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, deși, în perioada atribuirii concesiunii în discuție în litigiul principal, Curtea încă nu se pronunțase în sensul că anumite contracte care prezintă un interes transfrontalier ar putea fi supuse unor obligații de transparență în temeiul dreptului primar [19].

97. Or, niciuna dintre aceste considerații reținute de Curte în această hotărâre în temeiul principiului securității juridice nu caracterizează litigiile principale.

98. Astfel, autorizațiile în discuție în litigiul principal având drept obiect activități turistico-recreative desfășurate în zone aparținând domeniului public maritim sau lacustru au fost acordate în 2004 și în 2006, într-o perioadă în care aplicarea principiului transparenței în materia concesiunilor era deja consacrată [20]. Actele în discuție în litigiul principal stabileau în mod explicit termenul de încetare a acestor autorizații în anul 2010, permițând astfel titularilor să previzioneze cuantumul investițiilor în raport cu o durată de amortizare cunoscută în avans.

99. Prin urmare, soluția reținută de Curte în Hotărârea ASM Brescia [21], întemeiată pe principiul securității juridice, nu se poate transpune în cazul litigiilor principale.

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Deși Curtea menționează la punctul 64 din această hotărâre o „împrejurare obiectivă”, din raționamentul care urmează reiese că de fapt este vorba despre un motiv imperativ de interes public. A se vedea în acest sens Hotărârea Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 38).

19 — Hotărârea ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, punctele 67-71). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 40).

20 — A se vedea în special Hotărârea Telaustria și Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, punctele 60-62).

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

100. Având în vedere cele ce precedă, considerăm că articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prelungește în mod automat termenul de încetare a autorizațiilor de exploatare a domeniului public maritim și lacustru.

Efectul articolului 12 din Directiva 2006/123 în ordinea juridică națională

101. În ceea ce privește efectul articolului 12 din Directiva 2006/123 în ordinea juridică națională, dorim să reamintim că instanțele naționale sunt ținute de obligația interpretării conforme.

102. Această obligație nu se limitează la exegeza dispozițiilor naționale adoptate în vederea transpunerii Directivei 2006/123, ci impune luarea în considerare a totalității normelor de drept național, în scopul de a identifica în ce măsură acesta poate primi o aplicare în urma căreia să nu producă un rezultat contrar celui urmărit de directiva menționată [22].

103. Aceasta cu atât mai mult cu cât este vorba despre un caz în care instanța națională este sesizată cu un litigiu având drept obiect aplicarea dispozițiilor naționale adoptate în mod special în vederea transpunerii unei directive. Instanța menționată trebuie să presupună în această privință că statul membru a avut intenția de a îndeplini integral obligațiile care decurg din directiva în cauză [23].

104. În opinia noastră, atunci când, în cadrul acestui exercițiu de interpretare, o instanță națională se confruntă cu un conflict între dispozițiile dreptului național de transpunere a Directivei 2006/123 și cele care reglementează un domeniu specific, instanța respectivă trebuie să soluționeze acest conflict luând în considerare caracterul particular al Directivei 2006/123.

105. De altfel, această concluzie reiese de la punctul 1.2.1 din Manualul Comisiei de punere în aplicare a Directivei privind serviciile [24], care precizează că, în cazul în care statele membre optează pentru transpunerea Directivei 2006/123 sau a anumitor articole din aceasta prin intermediul unei legislații cu caracter orizontal – astfel cum este cazul în Italia –, respectivele state membre trebuie să se asigure că o astfel de legislație orizontală are întâietate în raport cu legislația specială. În plus, potrivit punctului 6.1 din acest manual, dispozițiile privind regimurile de autorizare, având în vedere rolul lor transversal, ar trebui să fie încorporate în legislația orizontală.

106. În consecință, în speță, instanțele italiene sunt ținute să interpreteze dreptul național, în cea mai mare măsură posibilă, într-un mod care să asigure că articolul 16 din Decretul legislativ nr. 59/2010, care transpune articolul 12 din Directiva 2006/123, are întâietate în raport cu legislația specială privind concesiunile aparținând domeniilor maritim și lacustru.

107. Această considerație este cu atât mai importantă în speță cu cât, astfel cum arată instanța de trimitere în cauza C-67/15, prelungirea acordată de legiuitorul italian are drept consecință faptul că articolul 12 din Directiva 2006/123, deși transpus în mod formal de legiuitor, în realitate riscă să nu fie aplicat în ceea ce privește concesiunile domeniale din cauza intervenției unei legislații speciale.

108. În orice caz, observăm că dispozițiile articolului 12 din Directiva 2006/123 concretizează obligațiile care reieșeau deja din articolele 49 TFUE și 56 TFUE în materia acordării de concesiuni și de autorizații având drept obiect activități de servicii.

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

23 — Hotărârea Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 112, precum și jurisprudența citată).

24 — Deși nu constituie un act obligatoriu, Curtea și-a întemeiat deja raționamentul pe acest manual, în special în Hotărârea Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punctele 32, 57 și 73).

109. Or, reiese din jurisprudență că libertățile fundamentale consacrate de articolele 49 TFUE și 56 TFUE dispun de un efect direct, în sensul că pot fi invocate în mod direct într-un litigiu care implică relații contractuale, în scopul de a permite deschiderea serviciilor către concurență [25].

110. În consecință, articolului 12 din Directiva 2006/123, care concretizează aceste principii, trebuie să i se recunoască același efect direct.

Cu privire la interpretarea, în subsidiar, a articolului 49 TFUE

111. Având în vedere concluzia noastră potrivit căreia articolul 12 din Directiva 2006/123 se opune prelungirii unor autorizații precum cele în discuție în litigiul principal, nu este necesar să interpretăm dispozițiile Tratatului FUE menționate în cererile de decizie preliminară.

112. În subsidiar, ținem totuși să subliniem că, în ipoteza în care Directiva 2006/123 nu ar fi aplicabilă în speță pentru motivul că actele în cauză ar constitui concesiuni de servicii, prelungirea acestor acte ar contraveni cerințelor care reies din articolul 49 TFUE.

113. Reamintim că, atunci când acordă concesiuni de servicii susceptibile să intereseze operatori economici stabiliți în alte state membre, astfel cum pare să fie cazul în speță [26], autoritățile publice sunt ținute să respecte dispozițiile fundamentale ale tratatelor, în special articolul 49 TFUE, inclusiv obligația de transparență care reiese din acesta [27].

114. Aceste autorități nu se pot sustrage de la respectarea acestor cerințe luând decizia de a prelungi automat termenul de încetare a unor concesiuni care nu fuseseră acordate în condiții de transparență deplină. Astfel, o măsură națională care conduce la amânarea atribuirii unei noi concesiuni printr-o procedură transparentă constituie o discriminare indirectă interzisă, în principiu, prin articolul 49 TFUE [28]. Pe de altă parte, deși Curtea a admis că o astfel de măsură națională ar putea fi justificată pentru un motiv imperativ de interes public asociat securității juridice, condițiile impuse prin această soluție jurisprudențială nu sunt întrunite în mod clar în cazul în speță [29].

Concluzie

115. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional Lombardia) și de Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunalul Administrativ Regional Sardinia) după cum urmează:

„Articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prelungește în mod automat termenul de încetare a autorizațiilor de exploatare a domeniului public maritim și lacustru.”

25 — A se vedea în acest sens Hotărârile Telaustria și Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, punctele 60-62), ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, punctele 69 și 70), precum și Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 40).

26 — Instanța de trimitere din cauza C-458/14 observă că o concesiune precum cea în cauză prezintă un interes transfrontalier cert, în special dacă se iau în considerare situarea geografică a bunului și valoarea economică a concesiunii.

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

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

29 — A se vedea punctul 99 din prezentele concluzii.