Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 25. februarja 2016 [1]

Združeni zadevi C-458/14 in C-67/15

Promoimpresa srl
proti
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,
Regione Lombardia (C-458/14)(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo, Italija))
in
Mario Melis,
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda,
Claudio Del Giudice
proti
Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Tribunale amministrativo per la Sardegna

(deželno upravno sodišče za Sardinijo, Italija))

„Predhodno odločanje — Svoboda ustanavljanja — Izkoriščanje javnega dobrega ob morju in jezerih — Direktiva 2006/123/ES — Člen 4(6) — Pojem ‚sistem dovoljenj' — Člen 12 — Omejeno število dovoljenj zaradi pomanjkanja naravnih virov — Samodejno podaljšanje dovoljenj — Skladna razlaga — Učinek direktive v notranjem pravnem redu"

Uvod

1. Obravnavani združeni zadevi se nanašata na isto vprašanje podaljšanja izključnih pravic do izkoriščanja javnega dobrega ob morju in jezerih v Italiji.

2. Navedenima italijanskima sodiščema sta v obravnavo predloženi ničnostni tožbi zoper upravni odločbi o prenehanju aktov, v italijanskem pravu opredeljenih kot „koncesije", ki se nanašajo na izkoriščanje območij javnega dobrega ob Gardskem jezeru in na priobalnem območju Sardinije. [2] V okviru izpodbijanja teh odločb se koncesionarji, ki se jim je koncesija iztekla, sklicujejo na zakonodajo, ki določa podaljšanje roka izteka navedenih aktov. Predložitveni sodišči se sprašujeta o združljivosti te zakonodaje z določbami Pogodbe DEU in Direktive 2006/123/ES [3].

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Isto vprašanje se postavlja v zadevi Regione autonoma della Sardegna (C-449/15), v kateri pred Sodiščem teče postopek.

3 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36).

3. Sodišče ima tako z obravnavanima zadevama priložnost, da razmeji področje uporabe pravil, ki se uporabljajo za koncesije za storitve, glede na določbe o dovoljenju za storitveno dejavnost in da razloži člen 12 Direktive 2006/123 v zvezi s sistemom izdaje dovoljenj, katerih število je omejeno zaradi pomanjkanja naravnih virov.

Pravni okvir

Pravo Unije

4. Določbe v členih od 9 do 13 Direktive 2006/123 se uporabljajo za sisteme dovoljenj, ki določajo pogoje za začetek opravljanja storitvenih dejavnosti ali njihovo opravljanje.

5. Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Izbira med več kandidati“, določa:

„1. Če je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti, države članice uporabijo postopke izbora za potencialne kandidate, ki zagotavljajo popolno jamstvo za nepristranskost in preglednost, vključno in zlasti z ustrezno objavo o začetku postopka, njegovi izvedbi in zaključku.

2. V primerih iz odstavka 1 se dovoljenje dodeli za primerno omejeno obdobje in se ne more samodejno podaljševati, niti ne more ponudniku, katerega dovoljenje je pravkar poteklo, ali kateri koli drugi osebi, ki je v posebnem odnosu s tem ponudnikom, dati drugih prednosti.

3. V skladu z odstavkom 1 tega člena ter členoma 9 in 10 lahko države članice pri določitvi predpisov za uporabo postopkov izbora upoštevajo javno zdravje, cilje socialne politike, zdravje in varnost zaposlenih ali samozaposlenih, varstvo okolja, ohranjanje kulturne dediščine in katerega koli pomembnega razloga, ki se nanaša na javni interes, v skladu z zakonodajo Skupnosti.“

Italijansko pravo

Zakonodaja o pomorskih koncesijah

6. Javna dobra ob morju ureja zakonik o plovbi, ki med drugim v členu 36 določa, da je mogoče za ta dobra podeliti koncesijo.

7. Navedeni zakonik je poleg tega v odstavku 2 člena 37 določal, da se v primeru podaljšanja koncesije da prednost obstoječemu koncesionarju.

8. Potem ko je Evropska komisija uvedla postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, je bila ta prednostna pravica odpravljena s členom 1(18) uredbe-zakona št. 194 (decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) z dne 30. decembra 2009 (GURI št. 302 z dne 30. decembra 2009, v nadaljevanju: zakon-uredba št. 194/2009).

9. Na podlagi navedenega člena se je trajanje koncesij za javna dobra ob morju, ki so se iztekle najpozneje 31. decembra 2012, podaljšalo do tega datuma.

10. Ob spremembi uredbe-zakona št. 194/2009 v zakon, in sicer z zakonom št. 25 (legge n. 25) z dne 26. februarja 2010 (GURI št. 48 z dne 27. februarja 2010), je bila navedena določba preoblikovana tako, da je bilo trajanje koncesij, ki naj bi se iztekle najpozneje 31. decembra 2015, podaljšano do tega datuma.

11. Ta določba je bila nato spremenjena s členom 34k uredbe-zakona št. 179 (decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) z dne 18. oktobra 2012 (GURI št. 245 z dne 19. oktobra 2012), spremenjene v zakon št. 221 (legge n. 221) z dne 17. decembra 2012 (GURI št. 294 z dne 18. decembra 2012), tako da je trajanje koncesij podaljšano do 31. decembra 2020.

Zakonodaja za prenos Direktive 2006/123

12. Direktiva 2006/123 je bila v italijansko pravo prenesena z zakonsko uredbo št. 59 (decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) z dne 26. marca 2010 (GURI št. 94 z dne 23. aprila 2010).

13. Člen 16(4) te zakonske uredbe določa, da se razpoložljive licence ne smejo podaljševati samodejno, če je število teh licenc zaradi pomanjkanja naravnih virov omejeno.

Dejansko stanje sporov o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-458/14

14. Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro je z odločbama z dne 16. junija in 17. avgusta 2006 družbi Promoimpresa srl (v nadaljevanju: Promoimpresa) podelilo koncesijo za izkoriščanje območja za rekreativne namene v okviru javnega dobrega ob Gardskem jezeru.

15. Člen 3 odločbe o podelitvi navedene koncesije je določal samodejno prenehanje njene veljavnosti 31. decembra 2010.

16. Družba Promoimpresa je 14. aprila 2010 predložila vlogo za podaljšanje koncesije, ki jo je Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro zavrnilo z odločbo z dne 6. maja 2011, ker je bila zadevna koncesija iz postopka v glavni stvari omejena na pet let, pri čemer je bila izključena vsaka oblika samodejnega podaljšanja, in ker bi bilo treba za novo koncesijo izvesti postopek javnega razpisa.

17. Družba Promoimpresa je zoper navedeno odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču, pri čemer se je sklicevala zlasti na kršitev člena 1(18) uredbe-zakona št. 194/2009. Navedla je, da se ta uredba-zakon sicer nanaša na koncesije za pomorska javna dobra, vendar naj bi se uporabljala tudi za koncesije za javna dobra ob jezerih.

18. Predložitveno sodišče meni, da s tem, da zadevna določba dopušča podaljšanje trajanja koncesij za javna dobra, neupravičeno omejuje svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, saj naj bi onemogočala dostop do koncesij, ki so se iztekle, vsem drugim konkurentom.

19. V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo) prekinilo odločanje in Sodišču postavilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali načela svobode ustanavljanja, nediskriminacije in varstva konkurence iz členov 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU ter načelo [‚pravilo razumnosti‘], ki ga navedena načela vključujejo, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki na podlagi zaporednih zakonodajnih ukrepov določa obnovitev podaljšanja veljavnosti koncesij na gospodarsko pomembnem javnem dobrem ob morju, jezerih in rekah, katerih trajanje je bilo z zakonom podaljšano za najmanj enajst let, s čimer isti koncesionar ohranja pravico

do izključnega uživanja navedenega dobrega za gospodarske namene, čeprav je nastopil datum prenehanja veljavnosti, določen v okviru koncesije, že izdane koncesionarju, kar zainteresiranim gospodarskim subjektom odvzema vsako možnost dodelitve javnega dobrega po izvedbi postopkov javnega razpisa?“

Zadeva C-67/15

20. Tožeče stranke so – razen sindikata ponudnikov kopaliških storitev – upravljavci turističnih in rekreativnih dejavnostih na priobalnem območju Comune di Loiri Porto San Paolo (občina Loiri Porto San Paolo, v nadaljevanju: Commune) na podlagi koncesij, ki jih je ta podelila leta 2004 za šest let, nato pa so bile podaljšane za eno leto, to je do leta 2011.

21. Občini so predložile vlogo za podaljšanje koncesij za leto 2012. Ker nanjo niso prejele odgovora, so v skladu s členom 1(18) uredbe-zakona št. 194/2009 menile, da lahko še naprej opravljajo svoje dejavnosti.

22. Občina je 11. maja 2012 objavila obvestilo za podelitev sedmih novih koncesij, pri čemer so bile nekatere predvidene za območja, za katera so bile že podeljene koncesije tožečim strankam iz postopka v glavni stvari.

23. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so 6. junija 2012 zadevne akte izpodbijale pred Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo). Nato so očitke razširile na odločbo z dne 8. junija 2012, s katero je občina podelila koncesije drugim osebam, ki niso tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, zatem pa so izpodbijale še ukrepe, s katerimi jim je občinska policija odredila odstranitev njihove opreme.

24. V tožbah so občini zlasti očitale, da ni upoštevala samodejnega podaljšanja koncesij, določenega z nacionalno zakonodajo.

25. Predložitveno sodišče meni, da to samodejno podaljšanje izključuje uporabo prava Unije, zlasti člena 12 Direktive 2006/123. Za člen 16 zakonske uredbe št. 59/2010, s katerim je bil prenesen člen 12 Direktive 2006/123, pa naj bi se v bistvu izkazalo, da se ne uporablja zaradi sprejetja specialnega zakonskega predpisa, ki določa podaljšanje obstoječe koncesije.

26. V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo) prekinilo odločanje in Sodišču postavilo ti vprašanji za predhodno odločanje:

„1. Ali načela svobode ustanavljanja, nediskriminacije in varstva konkurence iz členov 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki na podlagi zaporednih zakonodajnih ukrepov določa ponavljajoče se podaljševanje roka izteka koncesij na gospodarsko pomembnem javnem dobrem ob morju?

2. Ali člen 12 Direktive 2006/123 nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 1(18) uredbe-zakona št. 194 z dne 29. decembra 2009, spremenjene v zakon z zakonom št. 25 z dne 26. februarja 2010, kakor je bil kasneje spremenjen in dopolnjen, ki dovoljuje samodejno podaljšanje obstoječih koncesij na javnem dobrem ob morju za turistično-rekreativne dejavnosti do 31. decembra 2015 ali celo do 31. decembra 2020 v skladu s členom 34k uredbe-zakona št. 179 z dne 18. oktobra 2012, vstavljenim s členom 1(1) zakona št. 221 z dne 17. decembra 2012 o konverziji navedene uredbe-zakona v zakon?“

Postopek pred Sodiščem

27. Predložitveni odločbi sta prispeli v tajništvo Sodišča 3. oktobra 2014 (zadeva C-458/14) in 12. februarja 2015 (zadeva C-67/15). Pisno stališče so predložile tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, italijanska vlada in Komisija (v obeh zadevah) ter grška (zadeva C-458/14) in češka (C-67/15) vlada. Zadevi sta bili s sklepom z dne 27. oktobra 2015 združeni za ustni postopek in izdajo sodbe.

28. Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, Commune, italijanska in nizozemska vlada ter Komisija so se udeležile obravnave, ki je potekala 3. decembra 2015.

Analiza

29. Predložitveni sodišči želita s svojimi vprašanji izvedeti, ali členi 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki določa samodejno podaljšanje roka izteka koncesij za javna dobra ob morju in jezerih.

30. Predložitveno sodišče se poleg tega z drugim vprašanjem v zadevi C-67/15 sprašuje, ali je taka zakonodaja v skladu s členom 12 Direktive 2006/123.

31. Čeprav se vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-458/14 ne nanaša na Direktivo 2006/123, so stranke in zainteresirane osebe vseeno razpravljale o njenem členu 12. V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko Sodišče – da bi dalo koristen odgovor – upošteva pravila prava Unije, na katera se nacionalno sodišče v svojem vprašanju ni sklicevalo. [4]

Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

32. Italijanska vlada se sprašuje o dopustnosti predložitvene odločbe v zadevi C-458/14, pri čemer navaja, da se je člen 1(18) uredbe-zakona št. 194/09 v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari nanašal samo na koncesije za javna dobra ob morju. Razširitev učinkov te zakonodaje na koncesije za javna dobra ob jezerih, do katere je prišlo po sprejetju aktov, izpodbijanih pred predložitvenim sodiščem, se po navedbah te vlade ne uporablja *ratione temporis*.

33. V zvezi s tem naj spomnim, da se mora Sodišče v zvezi z razlago določb nacionalnega prava načeloma opreti na opredelitve, ki izhajajo iz predložitvene odločbe, ker Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso ni pristojno za razlago notranjega prava države članice. [5]

34. Kar zadeva možnost uporabe člena 1(18) uredbe-zakona št. 194/2009 v sporu v glavni stvari, iz predložitvene odločbe v zadevi C-458/14 izhaja, da se tožeča stranka iz postopka v glavni stvari sklicuje na kršitev te določbe s trditvijo, da se ta uporablja tudi za koncesije za javna dobra ob jezerih. Predložitveno sodišče ugotavlja, da se razprava, ki poteka pred njim, osredotoča na ta tožbeni razlog, in navaja več razlogov, iz katerih meni, da se za dejansko stanje spora v glavni stvari uporablja ta določba.

35. Ker so v predložitveni odločbi navedena obširna pojasnila v zvezi z upoštevnostjo postavljenega vprašanja, Sodišče po mojem mnenju v teh okoliščinah ne bi smelo uporabiti predpostavke, na podlagi katere bi bilo mogoče predlog za sprejetje predhodne odločbe zavrniti, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari. [6]

4 — Glej zlasti sodbi Telaustria in Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, točka 59) in Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, točka 27).

5 — Sodba Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 13 in navedena sodna praksa).

6 — Sodba Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 14 in navedena sodna praksa).

36. Na drugem mestu italijanska vlada v obeh zadevah ugotavlja, da je bil člen 34k uredbe-zakona št. 179/2012, s katerim se rok izteka zadevnih koncesij iz postopkov v glavni stvari podaljša do 31. decembra 2020, uveljavljen po sprejetju aktov, izpodbijanih v postopkih v glavni stvari, in da so torej vprašanja za predhodno odločanje dopustna samo v zvezi s podaljšanjem koncesij do 31. decembra 2015.

37. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da se vprašanja za predhodno odločanje nanašajo na primer, v katerem nacionalna zakonodaja določa samodejno in ponavljajoče se podaljševanje roka izteka koncesij za javna dobra ob morju in jezerih. Vprašanje, ali se uporabljajo nacionalne določbe, s katerimi se navedeni rok izteka podaljša do 31. decembra 2015 ali celo do 31. decembra 2020, ni le v pristojnosti nacionalnih sodišč, temveč tudi ne vpliva na dopustnost tako oblikovanih vprašanj za predhodno odločanje.

38. Glede na te ugotovitve menim, da so vprašanja za predhodno odločanje dopustna.

Razlaga Direktive 2006/123

Razmerje med Direktivo 2006/123 in Pogodbo DEU

39. Vprašanja za predhodno odločanje se nanašajo na razlago določb primarnega prava in določb Direktive 2006/123.

40. Naj poudarim, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso vsak nacionalni ukrep na področju, ki je bilo na ravni Unije izčrpno usklajeno, presojati na podlagi določb tega uskladitvenega ukrepa, ne pa na podlagi določb primarnega prava.[7]

41. Sodišče je v sodbi Rina Services in drugi[8] ugotovilo, da je bila z Direktivo 2006/123 taka izčrpna uskladitev dosežena za storitve, ki spadajo na njeno področje uporabe, kar zadeva njen člen 14 v zvezi s svobodo ustanavljanja. Sodišče je v dveh preostalih zadevah, v katerih se je Direktiva 2006/123 uporabljala za spor o glavni stvari in v katerih sta bili izrečeni sodba Trijber in Harmsen ter sodba Hiebler, v bistvu uporabilo isti pristop, pri čemer se je omejilo na razlago členov 10, 11 in 15 navedene direktive, ni pa se izreklo o določbah Pogodbe DEU.[9]

42. Menim, da je tak pristop ustrezen za vse člene od 9 do 13 Direktive 2006/123, ki zajemajo določbe o sistemih dovoljenj, zlasti pa za njen člen 12.

43. Zakonodajalec Unije je tako kot pri členu 14 Direktive 2006/123, ki zajema seznam prepovedanih zahtev v okviru izvajanja svobode ustanavljanja, v členih od 9 do 13 navedene direktive navedel vrsto določb, ki jih mora država članica spoštovati, kadar je treba za storitveno dejavnost pridobiti dovoljenje. Navedeni zakonodajalec je torej zadevno področje izčrpno uskladil.

44. Zlasti člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123 določa, da če je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti, je treba dovoljenja izdati na podlagi nepristranskega in preglednega postopka izbora ter za omejeno obdobje, poleg tega pa jih ni mogoče samodejno podaljšati.

7 — Glej zlasti sodbi Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, točka 18) in UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, točka 63). Za analizo te sodne prakse glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Rina Services in drugi (C-593/13, EU:C:2015:159, točka 12).

8 — C-593/13, EU:C:2015:399, točki 37 in 38. Isto rešitev je v zvezi s členoma 15 in 16 Direktive 2006/123 predlagal generalni pravobranilec Y. Bot v svojih sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Madžarska (C-179/14, EU:C:2015:619, točka 73), v kateri pred Sodiščem teče postopek.

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

45. Te določbe ne bi imele polnega učinka, če bi se jim lahko države članice izognile s sklicevanjem na utemeljitve na podlagi primarnega prava.

46. Zato je treba po mojem mnenju v primeru, da se člen 12 Direktive 2006/123 uporablja, skladnost zadevne nacionalne zakonodaje preučiti glede na to določbo, in ne glede na pravila primarnega prava.

Uporaba člena 12 Direktive 2006/123

47. Najprej želim pripomniti, da je mogoče akt, s katerim država članica podeli izključno pravico do izkoriščanja javnega dobrega, načeloma presojati z vidika več določb prava Unije, zlasti členov 49 PDEU, 56 PDEU in 106 PDEU ter pravil o javnih naročilih.

48. Za ugotovitev, ali je mogoče v obravnavanem primeru uporabiti Direktivo 2006/123, je treba preučiti, ali je podelitev koncesije za javno dobro ob morju ali jezerih na podlagi italijanskega prava sistem dovoljenj v smislu navedene direktive.

49. Člen 4(6) Direktive 2006/123 „sistem dovoljenj“ opredeljuje kot vsak postopek, ki ga mora ponudnik ali prejemnik uporabiti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti.

50. Naj v zvezi s tem pripomnim, da se določbe poglavja III Direktive 2006/123, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja, v nasprotju s členom 49 PDEU uporabljajo neodvisno od obstoja čezmejnega elementa.[10] Za uporabo člena 12 navedene direktive torej ni treba ugotoviti, ali je za zadevno dovoljenje podan gotov čezmejni interes.

51. Za uporabo navedenega člena 12 v obravnavanem primeru pa je treba analizirati tri okoliščine, o katerih so razpravljale stranke, in sicer, prvič, podobnost med zadevnim položajem in položajem s pogodbo o komercialnem najemu, drugič, razliko glede na koncesijo za storitve in, tretjič, možnost uporabe navedenih določb za omejena dovoljenja zaradi pomanjkanja naravnih virov.

– Trditev obstoja podobnosti s pogodbo o komercialnem najemu

52. Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari v obeh zadevah in grška vlada trdijo, da so koncesije za javna dobra ob morju in jezerih pogodbe o komercialnem najemu, na podlagi katerih posameznik lahko izkorišča javno dobro, pri čemer naj ne bi pomenile dovoljenja, ki je pogoj za začetek opravljanja storitvene dejavnosti.

53. Ta trditev me ne prepriča.

54. Iz predložitvenih odločb izhaja, da mora pristojni občinski organ za začetek opravljanja dejavnosti v zvezi z izkoriščanjem javnega dobrega ob morju ali jezerih v Italiji, kakršno je upravljanje priobalnega območja javnega dobrega za turistične in rekreativne namene, izdati koncesijski akt. Ta akt je torej pogoj za začetek opravljanja zadevne storitve.

55. Poleg tega so akti, s katerimi je bilo zavrnjeno podaljšanje takega dovoljenja, tisti, ki jih izpodbijajo tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari.

56. Dejstvo, da pridobitev tega dovoljenja vključuje tudi odobritev izključne uporabe javnega dobrega v obliki najemne pogodbe, ne more vplivati na opredelitev navedenega sistema kot sistema dovoljenj.

10 — V zvezi s tem napotujem na točko 24 mojih sklepnih predlogov v zadevi Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472) ter na točke od 49 do 57 mojih sklepnih predlogov v zadevah Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:505).

– Razlikovanje glede na koncesije za storitve

57. Ugotavljam, da je sistem, ki ga je mogoče opredeliti kot „sistem dovoljenj“, vseeno izključen iz določb Direktive 2006/123, kadar spada na področje uporabe pravil o javnih naročilih. [11]

58. Nacionalni sodišči v obravnavanem primeru v zvezi s tem navajata, da je mogoče zadevne koncesije za javna dobra ob morju in jezerih obravnavati kot koncesije za storitve.

59. Treba je torej preučiti, ali gre v obravnavanem primeru za koncesije za storitve, ki torej ne spadajo na področje uporabe določb Direktive 2006/123, temveč na področje uporabe načel in pravil prava Unije na področju javnih naročil.

60. V zvezi s tem dejstvo, da so zadevne pogodbe iz postopkov v glavni stvari v italijanskem pravu opredeljene kot „koncesije“, nikakor ne posega v njihovo – avtonomno – opredelitev v pravu Unije.

61. Kot upravičeno ugotavlja nizozemska vlada, se izraz „koncesija“ pogosto uporablja za izključno pravico ali dovoljenje, kar pa ne pomeni, da gre za koncesijo v smislu prava javnih naročil. [12]

62. Za koncesijo za storitve je zlasti značilno, da organ dodeli izvajanje storitvene dejavnosti koncesionarju, in sicer običajno za storitev, ki naj bi jo opravljal ta organ, kar pomeni, da se mora koncesionar zavezati k opravljanju določene storitve. [13]

63. Opredelitev akta kot koncesije za storitve torej vključuje ugotovitev, da za opravljanje storitev veljajo posebne zahteve, ki jih je opredelil zadevni organ, in da gospodarski subjekt nima možnosti, da odstopi od opravljanja teh storitev.

64. Ti premisleki so podprti z uvodno izjavo 14 Direktive 2014/23 [14], iz katere je razvidno, da med koncesije ne bi smeli biti uvrščeni nekateri akti, na primer dovoljenja ali licence, zlasti če ima gospodarski subjekt možnost, da odstopi od izvedbe gradnje ali opravljanja storitev. V nasprotju z navedenimi akti so v koncesijskih pogodbah določene vzajemno zavezujoče obveznosti, pri katerih je treba gradnje ali storitve izvajati v skladu s posebnimi zahtevami, ki jih določi javni naročnik.

65. Toda v obravnavanem primeru iz dejanskega stanja, opisanega v predložitvenih odločbah, ne izhaja, da bi morale tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari na podlagi aktov, v nacionalnem pravu opredeljenih kot „koncesije za javna dobra“, opravljati storitveno dejavnost, ki bi jim jo posebej dodelil javni organ in za katero bi veljale posebne zahteve, ki bi jih opredelil ta organ.

66. Kot upravičeno ugotavlja Komisija, cilj zadevnih aktov ni opravljanje storitev, ki bi jih določil javni naročnik, temveč opravljanje gospodarskih turistično-rekreativnih dejavnosti na kopališkem območju, ki vključuje izključno uporabo tega javnega dobrega.

67. Iz navedenih okoliščin izhaja, da zadevni dogovori iz postopkov v glavni stvari niso koncesije za storitve v smislu pravil prava Unije na področju javnih naročil, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.

11 — Glej uvodno izjavo 57 Direktive 2006/123.

12 — Glej tudi opombo 25 Razlagalnega sporočila Komisije o koncesijah v pravu Skupnosti (UL 2000, C 121, str. 2).

13 — Glej v zvezi s tem sodbo Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, točka 33). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca A. M. La Pergole v zadevi BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:71) in sklepne predloge generalnega pravobranilca S. Alberja v zadevi RI.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:161, točka 50).

14 — Čeprav Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, str. 1) v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti *ratione temporis*, se je mogoče nanjo opreti kot vodilo pri opredelitvi pojma „koncesija za storitve“.

68. Menim torej, da so navedene nacionalne določbe, kakršne so tiste, ki se v italijanskem pravu nanašajo na dodelitev koncesij za javna dobra ob morju in jezerih, sistemi dovoljenj, ki spadajo na področje uporabe členov od 9 do 13 Direktive 2006/123.

69. Naj dodam, da bi bile zahteve, naložene nacionalnim organom na podlagi temeljnih pravil Pogodbe in iz njih izhajajočih načel, po svojem bistvu enake, če bi bilo treba zadevne dogovore iz postopkov v glavni stvari opredeliti kot „koncesije za storitve“ v smislu prava Unije, tako da ne bi bilo mogoče uporabiti usklajenih pravil iz Direktive 2006/123. Če gre za gospodarske dejavnosti, v zvezi z opravljanjem katerih je podan gotov čezmejni interes, se namreč dovoljenje v zvezi z obveznostjo spoštovanja teh temeljnih pravil in načel ne razlikuje od koncesije za storitve.[15]

– Obstoj omejenega števila dovoljenj zaradi pomanjkanja naravnih virov

70. Naj spomnim, da se člen 12 Direktive 2006/123 nanaša na poseben primer sistemov, ki določajo omejeno število dovoljenj zaradi pomanjkanja naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti.

71. Ugotavljam, da iz predložitvenih odločb izhaja, da so bila zadevna dovoljenja v obravnavanem primeru izdana na občinski ravni in da je njihovo število omejeno.

72. Območja javnega dobrega ob jezerih ali morskih obalah, ki se lahko gospodarsko izkoriščajo v posamezni občini, so vsekakor omejena, zato jih je mogoče opredeliti kot „redke naravne vire“ v smislu člena 12 Direktive 2006/123.

73. Stranke poleg tega razen pomanjkanja naravnih virov ne navajajo nobenega drugega nujnega razloga v splošnem interesu, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti omejitev števila razpoložljivih dovoljenj v obravnavanem primeru.

74. V zvezi s tem se mi zdi trditev, ki so jo navedle tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari in italijanska vlada, da italijanske morske obale kot celote ni mogoče opredeliti kot „redek vir“, neustrezna preusmeritev težišča te zadeve.

75. V zvezi z dovoljenji, izdanimi na občinski ravni, je treba upoštevati zadevna območja javnega dobrega. V obravnavanem primeru je torej očitno, da gre za omejeno število dovoljenj, zaradi katerega si konkurirajo morebitni kandidati za postopek izbora iz člena 12(1) Direktive 2006/123.

76. Glede na navedeno menim, da se člen 12 Direktive 2006/123 v obravnavanem primeru uporablja.

Razlaga člena 12 Direktive 2006/123

77. Naj spomnim, da je treba, če je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti, v skladu s členom 12(1) Direktive 2006/123 ta dovoljenja izdati na podlagi postopka izbora, ki zagotavlja jamstvo za nepristranskost in preglednost.

78. V skladu s členom 12(2) navedene direktive mora imeti tako izdano dovoljenje ustrezno omejeno obdobje, poleg tega pa ga ni mogoče samodejno podaljšati in ne sme zagotavljati nobene prednosti ponudniku, ki se mu je dovoljenje izteklo.

15 — Sodbe Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, točki 46 in 49); Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, točke od 52 do 54) in Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, točka 33).

79. S tem, da je treba v skladu z zadevnimi določbami dovoljenja izdati za omejeno obdobje ter po preglednem in nepristranskem postopku, je zagotovljeno, da dejavnost, ki zaradi pomanjkanja naravnih virov vključuje omejeno število subjektov, ostane odprta za konkurenco in tako potencialno dostopna novim ponudnikom storitev.

80. Te določbe poleg tega temeljijo na ustaljeni sodni praksi, v skladu s katero neobstoj preglednega postopka izbora v takih okoliščinah pomeni posredno diskriminacijo gospodarskih subjektov s sedežem v drugih državah članicah, ki je načeloma v nasprotju z načelom svobode ustanavljanja. [16]

81. Ugotavljam, da je z zakonom določeno podaljšanje dovoljenj, izdanih pred prenosom Direktive 2006/123, v neposrednem nasprotju z določbami člena 12 navedene direktive.

82. Podaljšanje roka izteka obstoječih dovoljenj pomeni kršitev obveznosti, izhajajoče iz člena 12(1) Direktive 2006/123, da se za izbor kandidatov določi pregleden in nepristranski postopek.

83. Poleg tega je z zakonom določeno podaljšanje roka izteka dovoljenj enakovredno samodejnemu podaljšanju, ki je izključeno na podlagi izrecnega besedila člena 12(2) Direktive 2006/123.

84. Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari in italijanska vlada vseeno menijo, da bi bilo mogoče podaljšanje zadevnih koncesij zaradi pravne varnosti utemeljiti kot prehodni ukrep.

85. Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari trdijo, da je podaljšanje koncesij za javna dobra ob morju in jezerih potrebno, da bi lahko zadevne osebe povrnile izvedene naložbe, ker naj bi lahko legitimno pričakovale samodejno podaljšanje dovoljenj v skladu z ureditvijo, ki se je uporabljala ob njihovi izdaji in do sprejetja uredbe-zakona št. 194/2009.

86. To stališče je podprla tudi italijanska vlada, ki navaja, da je podaljšanje navedenih koncesij prehodni ukrep v okviru prehoda s sistema samodejnega podaljšanja na sistem podelitve, ki vključuje postopek javnega razpisa. Tak postopek je po navedbah te vlade utemeljen s potrebo, da se zadevnim osebam v skladu z varstvom legitimnih pričakovanj omogoči povrnitev izvedenih naložb.

87. V zvezi s tem ugotavljam, da je zakonodajalec Unije legitimne interese imetnikov dovoljenj že upošteval, ker je v členu 12(2) Direktive 2006/123 določil, da morajo imeti dovoljenja, če je njihovo število omejeno zaradi pomanjkanja virov, ustrezno obdobje trajanja.

88. Glede na uvodno izjavo 62 navedene direktive je treba to trajanje določiti tako, da svobodne konkurence ne omejuje bolj, kot je to potrebno za povrnitev naložb in primeren donos na vloženi kapital. [17]

89. Ti premisleki se načeloma uporabljajo za dovoljenja, izdana v skladu z Direktivo 2006/123.

90. Vendar po mojem mnenju člen 12(1) Direktive 2006/123 v zvezi z dovoljenji, pri katerih ni bil uporabljen postopek v skladu z navedenim členom, nasprotuje temu, da jih država članica ob izteku njihovega roka veljavnosti podaljša in tako preloži postopek izbora s sklicevanjem na nujni razlog v splošnem interesu.

16 — Glej v zvezi s koncesijo za storitve sodbo Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, točka 37 in navedena sodna praksa) in v zvezi s sistemom dovoljenj sodbo Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, točki 46 in 51 ter navedena sodna praksa).

17 — Isti premisleki izhajajo iz sodne prakse Sodišča, v skladu s katero mora biti trajanje dovoljenja upravičeno z nujnimi razlogi v splošnem interesu, med katerimi je zlasti potreba zadevnega subjekta, da ima na voljo dovolj časa, ki mu omogoča povrnitev naložb. Glej v tem smislu sodbo Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, točke od 46 do 48 in navedena sodna praksa).

91. Čeprav člen 12(3) Direktive 2006/123 določa, da lahko države članice ob določitvi pravil za postopek izbora upoštevajo premisleke, povezane z nujnimi razlogi v splošnem interesu, pa ta določba državam članicam ne dovoljuje, da se na te premisleke sklicujejo, da bi bile oproščene izvedbe takega postopka.

92. Vsekakor menim, da je treba utemeljitev, izhajajočo iz načela varstva legitimnih pričakovanj, na katero so se sklicevale tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari in italijanska vlada, preučiti za vsak primer posebej, kar omogoča, da se na podlagi konkretnih elementov dokaže, da je lahko imetnik dovoljenja legitimno pričakoval, da bo njegovo dovoljenje podaljšano, in je izvedel temu ustrezne naložbe.

93. Na to utemeljitev se torej ni mogoče upravičeno sklicevati v podporo samodejnemu podaljšanju, kakršno je uvedel italijanski zakonodajalec in ki se je uporabljalo brez razlike za vse koncesije za javna dobra ob morju in jezerih.

94. Ta ugotovitev ni nikakor v nasprotju s sodbo ASM Brescia [18], ki zadeva poseben primer uporabe nujnega razloga v splošnem interesu v povezavi z načelom pravne varnosti v okviru presoje koncesije za storitve glede na člena 49 PDEU in 56 PDEU.

95. Sodišče je v tej sodbi sprejelo, da navedeno načelo za odpoved koncesije za storitev javne službe v zvezi z distribucijo plina lahko zahteva določeno prehodno obdobje, pri čemer se upoštevajo zahteve javne službe in ekonomski vidiki.

96. Sodišče je v zvezi s tem upoštevalo vrsto okoliščin, in sicer, prvič, da direktive Unije niso določale poseganja v obstoječe koncesije za distribucijo plina, drugič, da bi morala imeti koncesija, ki je bila podeljena leta 1984, učinke do konca leta 2029 – njena odpoved je bila torej predčasna, in nazadnje, tretjič, da načelo pravne varnosti zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba predvidljiva, Sodišče pa ob podelitvi zadevne koncesije iz postopka v glavni stvari še ni odločilo, da iz primarnega prava izhaja, da bi lahko bile nekatere pogodbe, za katere je podan čezmejni interes, predmet zahteve po preglednosti. [19]

97. Vendar nobeden od navedenih premislekov, ki jih je sprejelo Sodišče v navedeni sodbi na podlagi načela pravne varnosti, ni upošteven za spora o glavni stvari.

98. Zadevna dovoljenja iz postopkov v glavni stvari, ki se nanašajo na izvajanje turistično-rekreativne dejavnosti na območjih javnega dobrega ob morju ali jezerih, so bila namreč izdana leta 2004 in leta 2006, ko je bila uporaba načela preglednosti na področju koncesij že dobro ustaljena. [20] Zadevni akti iz postopka v glavni stvari so za rok njihovega izteka izrecno določali leto 2010, tako da so lahko imetniki predvideli znesek svojih naložb glede na vnaprej znano obdobje za zagotovitev njihove povrnitve.

99. Rešitve, ki jo je sprejelo Sodišče v sodbi ASM Brescia [21] in ki temelji na načelu pravne varnosti, torej ni mogoče uporabiti za spora o glavni stvari.

100. Glede na navedeno menim, da je treba člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa samodejno podaljšanje roka izteka dovoljenj za izkoriščanje območja javnega dobrega ob morju in jezerih.

18 — C-347/06, EU:C:2008:416. Čeprav se Sodišče v točki 64 te sodbe sklicuje na „objektivno okoliščino“, iz razlogovanja v nadaljevanju sledi, da gre vsekakor za nujni razlog v splošnem interesu. Glej v zvezi s tem sodbo Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, točka 38).

19 — Sodba ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, točke od 67 do 71). Glej v tem smislu tudi sodbo Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, točka 40).

20 — Glej zlasti sodbo Telaustria in Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, točke od 60 do 62).

21 — C-347/06, EU:C:2008:416.

Učinek člena 12 Direktive 2006/123 v nacionalnem pravnem redu

101. Kar zadeva učinek člena 12 Direktive 2006/123 v nacionalnem pravnem redu, naj opozorim, da nacionalna sodišča zavezuje obveznost skladne razlage.

102. Ta obveznost ni omejena na razlago notranjih določb, sprejetih zaradi prenosa Direktive 2006/123, ampak zahteva upoštevanje celotnega nacionalnega prava za presojo, v kolikšni meri se lahko uporabi tako, da ne privede do rezultata, ki je v nasprotju s tistim, ki ga določa navedena direktiva. [22]

103. To velja toliko bolj, kadar nacionalno sodišče odloča o sporu glede uporabe notranjih določb, ki so bile sprejete posebej za prenos direktive. Navedeno sodišče mora v zvezi s tem domnevati, da je država članica imela namen v celoti izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz obravnavane direktive. [23]

104. Menim, da kadar je nacionalnemu sodišču v okviru te razlage v obravnavo predloženo nasprotje med določbami nacionalnega prava, s katerimi je bila prenesena Direktiva 2006/123, in določbami, ki urejajo posebno področje, mora to sodišče rešiti to nasprotje ob upoštevanju posebne narave Direktive 2006/123.

105. To izhaja tudi iz točke 1.2.1 Priročnika o uveljavljanju direktive o storitvah [24], v skladu s katerim morajo države članice, če se odločijo za prenos Direktive 2006/123 ali nekaterih njenih členov prek horizontalne zakonodaje – kot je storila Italija – zagotoviti, da ima taka zakonodaja prednost pred specialno zakonodajo. Poleg tega bi bilo treba v skladu s točko 6.1 navedenega priročnika določbe o sistemih dovoljenj glede na njihovo vsesplošno veljavnost vključiti v horizontalno zakonodajo.

106. Zato morata italijanski sodišči v obravnavanem primeru razlagati notranje pravo čim bolj tako, da se zagotovi, da ima člen 16 zakonske uredbe št. 59/2010, s katerim je bil prenesen člen 12 Direktive 2006/123, prednost pred specialno zakonodajo o koncesijah za javna dobra ob morju in jezerih.

107. Ta premislek je v obravnavanem primeru toliko bolj pomemben, ker – kot navaja predložitveno sodišče v zadevi C-67/15 – podaljšanje, ki ga je sprejel italijanski zakonodajalec, privede do tega, da obstaja tveganje, da se člen 12 Direktive 2006/123, čeprav ga je zakonodajalec formalno prenesel, dejansko ne uporabi na področju koncesij za javna dobra zaradi specialne zakonodaje.

108. Vsekakor ugotavljam, da se z določbami člena 12 Direktive 2006/123 konkretizirajo obveznosti, ki so izhajale že iz členov 49 PDEU in 56 PDEU na področju podelitve koncesij in dovoljenj v zvezi s storitvenimi dejavnostmi.

109. Vendar iz sodne prakse izhaja, da imajo temeljne svoboščine iz členov 49 PDEU in 56 PDEU neposreden učinek, tako da se je nanje mogoče neposredno sklicevati v sporu, ki vključuje pogodbena razmerja, da bi se omogočilo odprtje trga storitev za konkurenco. [25]

110. Enak učinek je torej treba priznati za člen 12 Direktive 2006/123, s katerim se ta načela konkretizirajo.

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

23 — Sodba Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 112 in navedena sodna praksa).

24 — Čeprav navedeni priročnik ni zavezujoč akt, se je Sodišče pri svojem razlogovanju že oprlo nanj, zlasti v sodbi Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točke 32, 57 in 73).

25 — Glej v tem smislu sodbe Telaustria in Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, točke od 60 do 62); ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, točki 69 in 70) in Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, točka 40).

Podredna razlaga člena 49 PDEU

111. Glede na mojo ugotovitev, da člen 12 Direktive 2006/123 nasprotuje podaljšanju dovoljenj, kakršna so ta iz postopkov v glavni stvari, ni treba razlagati določb Pogodbe DEU, na katere napotujeta predloga za sprejetje predhodne odločbe.

112. Podredno vseeno želim poudariti, da bi bilo v primeru, da se Direktiva 2006/123 ne bi uporabljala, ker bi zadevni akti pomenili koncesije za storitve, njihovo podaljšanje v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz člena 49 PDEU.

113. Naj spomnim, da morajo javni organi, kadar podelijo koncesije za storitve, ki bi lahko zanimale gospodarske subjekte s sedežem v drugih državah članicah, za kar se vsekakor zdi, da gre v obravnavanem primeru,[26] spoštovati temeljna pravila Pogodb, zlasti člen 49 PDEU, vključno z obveznostjo preglednosti, izhajajočo iz navedenega člena.[27]

114. Navedeni organi se ne morejo izogniti tem obveznostim z odločitvijo, da samodejno podaljšajo rok izteka koncesij, ki so bile podeljene povsem nepregledno. Nacionalni ukrep, ki privede do odložitve podelitev nove koncesije s preglednim postopkom, namreč pomeni posredno diskriminacijo, ki je načeloma v nasprotju s členom 49 PDEU.[28] Poleg tega, čeprav je Sodišče sprejelo, da bi bilo mogoče tak nacionalni ukrep utemeljiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, povezanim s pravno varnostjo, v obravnavanem primeru pogoji, ki jih določa ta rešitev iz sodne prakse, očitno niso izpolnjeni.[29]

Predlog

115. Glede na vse predhodne premisleke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki sta jih predložili Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo) in Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo), odgovori:

Člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa samodejno podaljšanje roka izteka dovoljenj v zvezi z izkoriščanjem javnega dobrega ob morju in jezerih.

26 — Predložitveno sodišče v zadevi C-458/14 ugotavlja, da je za zadevno koncesijo podan gotov čezmejni interes, zlasti zaradi geografske lege javnega dobrega in gospodarske vrednosti koncesije.

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

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

29 — Glej točko 99 teh sklepnih predlogov.