Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

11 юли 2024 година*

„Преюдициално запитване — Член 49 ДФЕС — Концесии за имоти по морското крайбрежие, които са публична собственост — Изтичане на срока и подновяване — Национална правна уредба, съгласно която на държавата се прехвърлят безвъзмездно непремествaеми съоръжения, изградени върху имот — публична собственост — Ограничаване — Липса“

По дело C-598/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Conseil d'État, Италия) с акт от 15 септември 2022 г., постъпил в Съда на 16 септември 2022 г., в рамките на производство по дело

Società Italiana Imprese Balneari Srl

срещу

Comune di Rosignano Marittimo,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia del demanio — Direzione regionale Toscana e Umbria,

Regione Toscana,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: K. Jürimäe, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от трети състав, N. Piçarra, N. Jääskinen и M. Gavalec (докладчик), съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

– за Società Italiana Imprese Balneari Srl, от E. Nesi и R. Righi, avvocati,

– за Comune di Rosignano Marittimo, от R. Grassi, avvocato,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Palmieri и L. Delbono, avvocati dello Stato,

– за Европейската комисия, от L. Armati, L. Malferrari и M. Mataija, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 февруари 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 и 56 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Società Italiana Imprese Balneari Srl (наричано по-нататък „SIIB“) и Comune Rosignano Marittimo (Община Розиняно Маритимо, Италия, наричана по-нататък „общината“) по повод на решения, с които общината констатира, че след изтичането на възложена на SIIB концесия за използване на морското крайбрежие, публична собственост, съоръженията, построени там от SIIB, са придобити безвъзмездно от италианската държава и вследствие на това изисква плащането на по-високи концесионни възнаграждения.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50, наричана по-нататък „Директивата за услугите“), предвижда в член 44, параграф 1, първа алинея:

„Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с настоящата директива, преди 28 декември 2009 г.“.

Италианското право

4 Codice della Navigazione (Кодекс за корабоплаването и въздухоплаването), одобрен с Кралски указ № 327 от 30 март 1942 г. (GURI, бр. 93 от 18 април 1942 г.), гласи в член 49, параграф 1, озаглавен „Прехвърляне на собствеността върху непреместваеми съоръжения“:

„Освен ако в концесионния акт не е предвидено друго, при прекратяване на концесията непреместваемите съоръжения, изградени върху имот — публична собственост, се придобиват от държавата, без да се дължи обезщетение или друго плащане, като това не засяга правото на концедента да разпореди тяхното разрушаване, възстановявайки по този начин първоначалното състояние на публичната собственост“.

5 Съгласно член 1, параграф 251 от legge n. 296 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (Закон № 296 за приемане на разпоредба за съставяне на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджета за 2007 г.) от 27 декември 2006 г. (редовна притурка № 244 към GURI, бр. 299 от 27 декември 2006 г.) включването към публичната собственост на построените от концесионера обекти води до облагането им с по-високо концесионно възнаграждение, тъй като тези строителни обекти се считат за публична собственост по приращение.

6 Член 1 от Указ на председателя на Регионалния съвет на Тоскана № 52/R от 24 септември 2013 г. изменя Указ на председателя на Регионалния съвет на Тоскана № 18/2001/R, като добавя в него член 44 bis, който предвижда:

„Като лесни за премахване и разчистване се считат сгради и съоръжения, използвани за целите на туристически и развлекателни дейности, построени както над земята, така и под земята в отдадени на концесия имоти по морското крайбрежие — публична собственост, когато […] могат да бъдат премахнати напълно с помощта на стандартни инженерни методи, като впоследствие площите се възстановяват в първоначалното си състояние за не повече от 90 дни“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

7 От 1928 г. SIIB управлява без прекъсване на територията на общината морски курорт, разположен в по-голямата си част по морското крайбрежие, което е публична собственост. SIIB твърди, че законно е изградило върху този парцел поредица от строителни обекти, част от които са включени в протокол за актуване от 1958 г. Впоследствие между 1964 г. и 1995 г. са изградени други строителни обекти.

8 С решение 20 ноември 2007 г. общината класира като публична собственост по приращение различни разположени по морското крайбрежие съоръжения, считани за трудни за премахване. Тези съоръжения били законно придобити от общината след изтичането на срока на концесия № 36/2002, която е в сила от 1 януари 1999 г. до 31 декември 2002 г. и е подновена до 31 декември 2008 г. с концесия № 27/2003.

9 На 23 септември 2008 г. общината уведомява SIIB за откриването на процедура за включване към публичната собственост по приращение на все още непридобитите обекти, но не я приключва.

10 Впоследствие тя възлага на това дружество концесия № 181/2009 върху имот по морското крайбрежие, публична собственост, валидна за срок от шест години, от 1 януари 2009 г. до 31 декември 2014 г. (наричана по-нататък „концесията от 2009 г.“).

11 На основание член 1 от Указ № 52/R на председателя на Регионалния съвет на Тоскана от 24 септември 2013 г. SSIB подава декларация, според която всички съоръжения върху имота- публична собственост, могат да бъдат премахнати в рамките на 90 дни, така че следва да се считат за лесни за премахване.

12 Общината признава тази квалификация на въпросните съоръжения с решение от 3 февруари 2014 г., преди да го оттегли с решение от 26 ноември 2014 г., с мотива че обекти, намиращи се в предоставения на концесия имот — публична собственост, вече са били придобити от държавата по силата на член 49 от Кодекса за корабоплаването и въздухоплаването.

13 SIIB обжалва последното решение пред Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Регионален административен съд Тоскана, Италия).

14 С решение от 16 април 2015 г. общината потвърждава отново, че сградите, построени в отдадената на концесия зона, са публична собственост по приращение. Поради това тя ги облага с по-високо концесионно възнаграждение за периода от 2009 г. до 2015 г. в съответствие с член 1, параграф 251 от Закон № 296 от 27 декември 2006 г. С други актове общината определя дължимите суми за следващите години.

15 SIIB обжалва и посочените в предходната точка решения пред същия съд. Последният отхвърля всички жалби с решение от 10 март 2021 г., обжалвано от SIIB по въззивен ред пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), който е запитващата юрисдикция.

16 Consiglio di Stato (Държавен съвет) посочва, че член 49 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването се тълкува в смисъл, че придобиването на активи от държавата настъпва автоматично след изтичането на срока на концесията, дори при нейното подновяване, тъй като подновяването ѝ прекъсва приемствеността между правните основания за използване на имота — публична собственост. От друга страна, в случай че концесията е била удължена, преди да изчете нормалният ѝ срок, съоръженията, изградени от концесионерите върху имота — публична собственост, остават изключителна частна собственост на концесионера до действителното изтичане на срока или предсрочното оттегляне на концесията и за тези съоръжения няма да се дължи никакво възнаграждение.

17 От акта за преюдициално запитване е видно, че в първоинстанционното производство Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Регионален административен съд Тоскана) приема, че както протоколът за актуване от 1958 г., така и концесията от 2009 г. са породили последици, които са станали окончателни, тъй като SIIB не ги е оспорило своевременно. Този съд добавя, че квалифицирането на съоръженията, построени от SIIB върху имота по морското крайбрежие, публична собственост, като трудни за премахване съоръжения и като приращение към този имот, произтича не от едностранно решение на общината, а от общо съгласие, отразено в подписания от двете страни концесионен договор.

18 Посоченият съд изключва по-специално възможността прилагането на член 49 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването да доведе до фактическо отчуждаване без обезщетение за концесионера. Всъщност по смисъла на тази разпоредба безвъзмездното придобиване от държавата на непремествaеми съоръжения, изградени върху имот — публична собственост, настъпва само ако в концесионния акт не е предвидено друго. При това положение правилото за безвъзмездно придобиване се прилага само със съгласието на страните.

19 SIIB обаче твърди, че при подновяване на концесия включването без обезщетение към публичната държавна собственост по морското крайбрежие на построените там от концесионера съоръжения, които са трудни за премахване, противоречи на правото на Съюза, и по-специално на членове 49 и 56 ДФЕС, както са тълкувани в решение от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60). Съгласно съдебната практика на Consiglio di Stato (Държавен съвет) безвъзмездното включване към тази собственост се обосновава от необходимостта да се гарантира, че непремествaеми съоръжения, предназначени да останат на тази територия, ще бъдат изцяло на разположение на концедента. Когато обаче, вместо да приключи, концесията е подновена без прекъсване, придобивният ефект, предвиден в член 49 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването, би бил необоснован. Освен това посоченият ефект прави по-непривлекателно установяването на икономически оператори от други държави членки, заинтересовани от същия актив, и изисква от концесионера да пожертва непропорционално свои права, след като трябва да отстъпи свое имущество на държавата без насрещна престация.

20 От своя страна общината припомня, че е възложила концесията от 2009 г. с подновяване на концесия № 27/2003 не автоматично, а в резултат на конкретно проучване, в рамките на което е упражнила дискреционните си правомощия. При това положение е било предвидено новата концесия да се счита за напълно различна от предходната. Освен това фактът, че в концесионния акт не е предвидено друго, показвал, че концесионерът е приел загубата на собствеността върху изградените съоръжения за съвместима с общия икономически баланс на концесията.

21 В отговор на искане от Съда за предоставяне на информация на 8 септември 2023 г. запитващата юрисдикция посочва, че SIIB продължава да има правен интерес да оспори включването към публичната държавна собственост по морското крайбрежие на построените там от него непремествaеми обекти и че може по-специално да се позове на това при обжалване на решението, с което концедентът изисква от него да плаща по-високо концесионно възнаграждение. Тази юрисдикция уточнява също, че прехвърлянето в патримониума на държавата на собствеността върху такива съоръжения настъпва по право с изтичането на срока на концесията за използване на публичната собственост. Евентуалното установяване по административен или съдебен ред на правото на държавата на собственост върху тези съоръжения има само декларативен характер и дава право на концедента да увеличи размера на концесионното възнаграждение.

22 Посочената юрисдикция отбелязва, че в случая включването към публичното имущество на изградените от SIIB непремествaеми съоръжения по морското крайбрежие, публична собственост, е станало на 31 декември 2008 г. при изтичането на срока на концесия № 27/2003. В резултат на това включване общината наложила от 2009 г. на SIIB по-високо концесионно възнаграждение.

23 Накрая запитващата юрисдикция уточнява по същество, че Кодексът за корабоплаването и въздухоплаването се прилага еднакво както за италианските икономически оператори, така и за тези от други държави членки.

24 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли членове 49 и 56 ДФЕС и принципите, изведени в решение от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), доколкото се считат за приложими, тълкуване на национална разпоредба като член 49 [от Кодекса за корабоплаването и въздухоплаването] в смисъл, че налага безвъзмездното прехвърляне от концесионера и без обезщетение — след изтичане на срока на концесията, когато тя се подновява без прекъсване, макар и по силата на ново решение — на обектите, изградени върху имоти, публична собственост, които са част от комплекса от обекти, използвани за дейността на предприятието, експлоатиращо плажа, като се има предвид, че незабавното отчуждаване може да доведе до ограничение, което надхвърля необходимото за постигане на действително преследваната от националния законодател цел и което следователно е непропорционално по отношение на тази цел?“.

По искането за възобновяване на устната фаза на производството

25 На 17 април 2024 г. SIIB подава в секретариата на Съда искане за възобновяване на устната фаза на производството на основание член 83 от Процедурния правилник на Съда.

26 В подкрепа на искането си SIIB изтъква, че в точка 103 от заключението си генералният адвокат е излязъл извън предмета на преюдициалния въпрос, като имплицитно, но несъмнено е заключил, че разглежданата в главното производство национална правна уредба не противоречи на член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

27 При тези условия SIIB иска да се проведе съдебно заседание, за да може въпросът за релевантността на член 17 от Хартата в рамките на настоящото дело да бъде обсъден при условията на състезателност.

28 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че Статутът на Съда на Европейския съюз и Процедурният правилник не предвиждат възможност за заинтересованите субекти по член 23 от Статута да представят становища в отговор на заключението на генералния адвокат (определение от 4 февруари 2000 г., Emesa Sugar, C-17/98, EU:C:2000:69, т. 2, и решение от 9 юни 2022 г., Préfet du Gers и Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, т. 40 и цитираната съдебна практика).

29 От друга страна, съгласно член 252, втора алинея ДФЕС генералният адвокат представя публично, при пълна безпристрастност и независимост, мотивирани заключения по делата, за които съгласно Статута на Съда на Европейския съюз се изисква неговото произнасяне. Следователно не става въпрос за становище, предназначено за съдиите или за страните, което произхожда от орган извън Съда, а за индивидуалното, мотивирано и публично представено становище на член на самата институция. При тези условия заключението на генералния адвокат не подлежи на обсъждане от страните. Освен това

Съдът не е обвързан нито от това заключение, нито от мотивите, въз основа на които генералният адвокат достига до него. Следователно несъгласието на заинтересован субект със заключението на генералния адвокат, независимо какви въпроси той разглежда в него, само по себе си не може да съставлява основание за възобновяване на устната фаза на производството (решение от 9 юни 2022 г., Préfet du Gers и Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, т. 41 и цитираната съдебна практика).

30 При все това съгласно член 83 от Процедурния правилник след изслушване на генералния адвокат Съдът може във всеки един момент да постанови възобновяване на устната фаза на производството, по-специално когато счита, че делото не е напълно изяснено или когато то трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз.

31 Настоящият случай не е такъв.

32 Първо, следва да се отбележи, че поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до тълкуването на членове 49 и 56 ДФЕС, които прогласяват съответно свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги. Тази юрисдикция не поставя конкретно въпрос на Съда относно тълкуването на член 17 от Хартата, свързан с правото на собственост.

33 Второ, в точка 103 от заключението си генералният адвокат само споменава съществуващата практика на Съда, според която проверката с оглед на член 49 ДФЕС на ограничение, въведено от национална правна уредба, обхваща и евентуалните ограничения при упражняването на правата и свободите, предвидени в членове 15—17 от Хартата, така че не е необходима отделна проверка на правото на собственост, закрепено в член 17 от Хартата (вж. в този смисъл решения от 20 декември 2017 г., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, т. 50, и от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 56).

34 Доколкото с искането си за възобновяване на устната фаза на производството SIIB всъщност цели да обори последното съображение, достатъчно е да се припомни, че от цитираната в точка 29 от настоящото решение съдебна практика следва, че несъгласието на заинтересован субект със заключението на генералния адвокат, независимо какви въпроси разглежда в него, само по себе си не може да съставлява основание за възобновяване на устната фаза на производството.

35 Трето, в случая Съдът счита, че разполага с цялата необходима информация, за да отговори на поставения му въпрос.

36 При това положение няма основание да се възобновява устната фаза на производството.

По допустимостта на преюдициалното запитване

37 В писменото си становище италианското правителство повдига възражение за недопустимост на преюдициалното запитване, тъй като поставеният на Съда въпрос не бил релевантен за решаването на спора в главното производство.

38 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпроса, който поставя на Съда. От това следва, че свързан с правото на Съюза преюдициален въпрос се ползва с презумпция за релевантност, която може да бъде оборена, по-специално когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или преценка за валидност на норма на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство (вж. в този смисъл решения от 16 декември 1981 г., Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, т. 15 и 18, от 7 септември 1999 г., Beck и Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, т. 22, и от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 42).

39 В случая в отговор на искане на Съда за предоставяне на информация запитващата юрисдикция посочва, че SIIB продължава да има правен интерес да иска изключване от публичната собственост по морското крайбрежие на изградените там от него непреместваеми обекти, доколкото включването им е довело до увеличаване на концесионното възнаграждение за използването на публична собственост, което то трябва да плаща. Според тази юрисдикция SIIB може да оспори посоченото включване, като подаде жалба срещу решението, с което съгласно член 1, параграф 251 от Закон № 296 от 27 декември 2006 г. концедентът го задължил да плаща по-високо концесионно възнаграждение.

40 Следователно отговорът на Съда на поставения въпрос е полезен за решаването на спора в главното производство.

41 Освен това, макар този спор да има чисто вътрешен характер, достатъчно е да се отбележи, подобно на Европейската комисия, че Кодексът за корабоплаването и въздухоплаването се прилага без разлика за италианските икономически оператори и за тези от други държави членки. Следователно според запитващата юрисдикция не може да се изключи възможността оператори, установени в други държави членки, да са били или биха били заинтересовани да се възползват от свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, за да упражняват дейност на италианска територия, и следователно тази правна уредба да може да породи последици, които не се ограничават до посочената територия.

42 При тези условия преюдициалното запитване е допустимо, доколкото се отнася до член 49 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 50).

43 Ето защо Съдът следва да се произнесе по преюдициалното запитване.

По преюдициалния въпрос

44 Доколкото във въпроса си запитващата юрисдикция се позовава на членове 49 и 56 ДФЕС, които прогласяват съответно свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, следва да се уточни, че възлагането на концесия за използване на морското крайбрежие, публична собственост, по необходимост предполага достъп на концесионера

до територията на приемащата държава членка с цел трайно и продължително участие в икономическия живот на тази държава за относително дълъг период. Следователно възлагането на такава концесия попада в обхвата на правото на установяване, предвидено в член 49 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 30 ноември 1995 г. Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, т. 25, от 11 март 2010 г., Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, т. 39, и от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 50).

45 Освен това съгласно член 57, първа алинея ДФЕС разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги се прилагат само ако не се прилагат по-специално разпоредбите относно правото на установяване. Ето защо член 56 ДФЕС не следва да се взема предвид.

46 По-нататък, тъй като от член 44, параграф 1, първа алинея от Директива 2006/123 е видно, че тя е неприложима ratione temporis към спора в главното производство, преюдициалният въпрос трябва да се разгледа само с оглед на член 49 ДФЕС.

47 При тези условия следва да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че когато изтече срокът на концесия за използване на публична собственост и освен ако в концесионния акт не е предвидено друго, концесионерът е длъжен да прехвърли незабавно, безвъзмездно и без обезщетение непреместваемите съоръжения, изградени от него в предоставената площ, дори в случай на подновяване на концесията.

48 Член 49, първа алинея ДФЕС забранява ограниченията върху свободата за установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка. Както следва от постоянната практика на Съда, трябва да се считат за ограничаващи тази свобода всички мерки, които, макар и прилагани без основана на гражданството дискриминация, забраняват, затрудняват или правят по-слабо привлекателно упражняването на гарантираната от член 49 ДФЕС свобода (вж. в този смисъл решения от 5 октомври 2004 г., CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, т. 11, от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 48, и от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 61).

49 Като се има предвид това, не нарушава така предвидената в член 49 ДФЕС забрана национално законодателство, противопоставимо на всички оператори, действащи на националната територия, което няма за цел да регулира условията, свързани с установяването на съответните икономически оператори, и чийто евентуален ограничителен ефект върху свободата на установяване е твърде несигурен и непряк, за да може да се счита, че въведеното с него задължение е от естество да създаде пречки за тази свобода (вж. в този смисъл решения от 20 юни 1996 г., Semeraro Casa Uno и др., C-418/93—C-421/93, C-460/93—C-462/93, C-464/93, C-9/94—C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 и C-332/94, EU:C:1996:242, т. 32, и от 6 октомври 2022 г., Contship Italia, C-433/21 и C-434/21, EU:C:2022:760, т. 45).

50 В случая, както личи от точка 23 от настоящото решение, е безспорно, че член 49, параграф 1 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването е противопоставим на всички оператори, действащи на италианска територия. Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 51 от заключението си, всички икономически оператори са

изправени пред един и същ въпрос — дали е икономически изгодно да кандидатстват и представят оферти за възлагане на концесия, знаейки, че след изтичането на нейния срок изградените непреместваеми съоръжения ще станат публична собственост.

51 Освен това тази разпоредба сама по себе си не се отнася до условията на установяване на концесионерите, на които е разрешено да извършват туристическа и развлекателна дейност по италианското морско крайбрежие, публична собственост. Всъщност посочената разпоредба предвижда само че след изтичането на срока на концесията и ако не е предвидено друго в концесионния акт, изградените от концесионера непреместваеми съоръжения ще се присъединят незабавно и без финансова компенсация към публичната собственост върху морското крайбрежие.

52 Ето защо, макар член 49, параграф 1 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването да няма за цел да урежда условията, свързани с установяването на съответните предприятия, следва също така да се провери дали той все пак не поражда ограничителен ефект по смисъла на съдебната практика, цитирана в точка 49 от настоящото решение.

53 В това отношение следва да се отбележи, че член 49 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването само извежда последиците от основните принципи на публичната собственост. Всъщност, както подчертава генералният адвокат в точка 47 от заключението си, безвъзмездното придобиване без обезщетение от публичноправния субект — концедент на непреместваеми съоръжения, изградени от концесионера върху имот — публична собственост, представлява самата същност на неотчуждимостта на публичната собственост.

54 Принципът на неотчуждимост предполага по-специално, че публичната собственост остава притежание на публичноправни субекти и че разрешенията за използване на публична собственост са нетрайни, в смисъл че имат определен срок и освен това могат да бъдат оттеглени.

55 В съответствие с този принцип правната уредба, приложима в случая към концесия за използване на публична собственост, определя недвусмислено срока на предоставеното разрешение за използване. От това следва, че още при сключването на договора за концесия SIIB не е можело да не знае, че предоставеното му разрешение за използване на публична собственост е нетрайно и може да бъде оттеглено.

56 Освен това се оказва, че евентуалният ограничителен ефект от въпросния член 49, параграф 1 върху свободата на установяване е твърде несигурен и непряк по смисъла на цитираната в точка 49 от настоящото решение съдебна практика, за да може да се счита, че тази разпоредба е от естество да създаде пречки за тази свобода.

57 Всъщност, след като посоченият член 49, параграф 1 предвижда изрично възможността чрез договор да се дерогира принципът, че непреместваемите съоръжения, изградени от концесионера по морското крайбрежие, публична собственост, стават незабавно публично имущество, без да се дължи обезщетение или друго плащане, тази разпоредба подчертава договорния и следователно консенсуален характер на концесията за използване на публична собственост. От това следва, че незабавното присъединяване към публичната собственост, безвъзмездно и без обезщетение, на изградените върху такъв терен от концесионера непреместваеми съоръжения, не може да се разглежда като средство за тяхното принудително прехвърляне.

58 Накрая, за преценката на член 49, параграф 1 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването няма значение дали става въпрос за подновяване или за първо възлагане на концесия. В това отношение е достатъчно да се констатира, че подновяването на концесия за използване на публична собственост води до последователност на две правни основания за използване на публичната собственост, а не в запазването или продължаването на действието на първото основание. Впрочем такова тълкуване е в състояние да гарантира, че концесия може да се възложи само след провеждане на процедура при условията на конкуренция, която поставя всички кандидати и оференти при равни условия.

59 Важно е също да се уточни, че тълкуването на член 49 ДФЕС, дадено в точки 50—58 от настоящото решение, не се опровергава от „принципите, изведени в решение от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60)“, които запитващата юрисдикция има предвид във въпроса си.

60 По това дело, което се отнася до сектора на хазартните игри, за да упражняват икономическата си дейност, концесионерите използват активи, чиито действителни собственици са те. В настоящото дело обаче и както изтъква италианското правителство в писменото си становище, разрешението на SIIB да използва морското крайбрежие, публична собственост, му предоставя само право на строеж с преходен характер върху непреместваемите съоръжения, изградени от него в този терен.

61 Освен това от точка 43 от решение от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), следва, че мярка, с която се разпорежда безвъзмездното прехвърляне на ползването на активите, необходими за провеждането на хазартни игри, е от категорията на санкциите, тъй като е задължителна за концесионера и той не е можел да преговаря по нея. За сметка на това в настоящото дело въпросът дали обектите, изградени от концесионера върху имот — публична собственост, по време на концесията, трябва да станат безвъзмездно публична собственост, е въпрос на преговори с оглед на договаряне между публичноправния субект концедент и неговия концесионер. Всъщност съгласно член 49, параграф 1 от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването само субсидиарно („[о]свен ако в концесионния акт не е предвидено друго“), „при прекратяване на концесията непреместваемите съоръжения, изградени върху имот — публична собственост, се придобиват от държавата, без да се дължи обезщетение или друго плащане, като това не засяга правото на концедента да разпореди тяхното разрушаване, възстановявайки по този начин първоначалното състояние на публичната собственост“.

62 Ето защо на поставения от запитващата юрисдикция въпрос следва да се отговори, че член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна норма, която предвижда, че когато изтече срокът на концесия за използване на публична собственост и освен ако в концесионния акт не е предвидено друго, концесионерът е длъжен да прехвърли незабавно, безвъзмездно и без обезщетение непреместваемите съоръжения, изградени от него в предоставената площ, дори в случай на подновяване на концесията.

По съдебните разноски

63 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска национална правна норма, която предвижда, че когато изтече срокът на концесия за използване на публична собственост и освен ако в концесионния акт не е предвидено друго, концесионерът е длъжен да прехвърли незабавно, безвъзмездно и без обезщетение непреместваемите съоръжения, изградени от него в предоставената площ, дори в случай на подновяване на концесията.

Подписи