Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

11. juli 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF – koncessioner på offentlige maritime områder – udløb og fornyelse – national lovgivning, hvorefter ikkeflytbare installationer, der er opført på statsejet område, overtages vederlagsfrit af staten ved udløbet af koncessionen – restriktion – foreligger ikke«

I sag C-598/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 15. september 2022, indgået til Domstolen den 16. september 2022, i sagen

Società Italiana Imprese Balneari Srl

mod

Comune di Rosignano Marittimo,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia del demanio – Direzione regionale Toscana e Umbria,

Regione Toscana,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne N. Piçarra, N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Società Italiana Imprese Balneari Srl ved avvocati E. Nesi og R. Righi,

– Comune di Rosignano Marittimo ved avvocato R. Grassi,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato P. Palmieri og L. Delbono,

– Europa-Kommissionen ved L. Armati, L. Malferrari og M. Mataija, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. februar 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Società Italiana Imprese Balneari Srl (herefter »SIIB«) og Comune Rosignano Marittimo (Rosignano Marittimo kommune, Italien, herefter »kommunen«) vedrørende afgørelser, hvorved kommunen fastslog, at ved udløbet af en koncession til brug af det offentlige maritime område, som SIIB var blevet tildelt, var de installationer, som SIIB havde opført på dette område, vederlagsfrit blevet erhvervet af den italienske stat og havde følgelig ført til opkrævning af forhøjet leje.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) bestemmer i artikel 44, stk. 1, første afsnit:

»[M]edlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 28. december 2009.«

Italiensk ret

4 Codice della Navigazione (søfartsloven), der blev godkendt ved kongeligt dekret nr. 327 af 30. marts 1942 (GURI nr. 93 af 18.4.1942), bestemmer i artikel 49, stk. 1, med overskriften »Ændring af ikkeflytbare installationer«:

»Når en koncession udløber, overtager staten, medmindre andet er aftalt i koncessionskontrakten, alle ikkeflytbare installationer, som er opført på det statsejede areal, uden at yde noget vederlag eller nogen erstatning, og uden at det berører den koncessionsgivende myndigheds beføjelse til at beordre nedrivningen heraf, således at det statsejede aktivs oprindelige tilstand genoprettes.«

5 I henhold til artikel 1, stk. 251, i legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (lov nr. 296 om bestemmelser vedrørende statens årlige og flerårige budget (finansloven af 2007)) af 27. december 2006 (almindeligt tillæg nr. 244 til GURI nr. 299 af 27.12.2006) fører inkorporering i det offentlige område af aktiver, der er opført af koncessionshaveren, til opkrævning af den forhøjede leje, da disse installationer anses for at være supplerende aktiver i det offentlige område.

6 Artikel 1 i dekret nr. 52/R af 24. september 2013 fra præsidenten for regionalregeringen i Toscana ændrede dekret nr. 18/R af 2001 fra præsidenten for regionalregeringen i Toscana, idet der i dekretet blev tilføjet en artikel 44a, som bestemmer:

»De bygninger og strukturer, som anvendes til turist- og rekreationsaktiviteter, og som er opført både over og under jord på statsejede maritime områder, der er genstand for koncession, og som inden for højst 90 dage kan fjernes i deres helhed ved brug af sædvanlige tekniske metoder, således at områdernes oprindelige tilstand genoprettes, kvalificeres som nemme at fjerne og flytbare.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 Siden 1928 har SIIB på kommunens område uden afbrydelse drevet et badeanlæg, hvoraf størstedelen ligger i det offentlige maritime område. SIIB har gjort gældende, at selskabet på denne parcel lovligt har bygget en række bygninger, hvoraf en del indgik i en statusredegørelse af 1958. Der blev efterfølgende opført andre bygninger mellem 1964 og 1995.

8 Ved afgørelse af 20. november 2007 overtog kommunen forskellige installationer, der er opført på dette område, og som anses for at være vanskelige at fjerne, som supplerende aktiver til det offentlige maritime område. Disse blev lovligt erhvervet af kommunen ved udløbet af koncession nr. 36/2002, som omfattede perioden fra den 1. januar 1999 til den 31. december 2002, og som blev forlænget indtil den 31. december 2008 ved koncession nr. 27/2003.

9 Den 23. september 2008 meddelte kommunen SIIB, at der var indledt en procedure for statusovertagelse af endnu ikke erhvervede supplerende aktiver i det offentlige område, uden dog at afslutte proceduren.

10 Kommunen meddelte derefter dette selskab koncession på det offentlige maritime område nr. 181/2009 med gyldighed i seks år fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2014 (herefter »koncessionen af 2009«).

11 Under henvisning til artikel 1 i dekretet fra præsidenten for regionalregeringen i Toscana nr. 52/R af 24. september 2013 fremsatte SIIB en erklæring om, at alle installationer, der er opført på det offentlige område, kunne fjernes inden for 90 dage, således at de måtte anses for nemme at fjerne.

12 Kommunen anerkendte ved afgørelse af 3. februar 2014 klassificeringen af de omhandlede installationer, inden den ved afgørelse af 26. november 2014 trak den tilbage med den begrundelse, at staten allerede havde erhvervet offentlige aktiver i henhold til søfartslovens artikel 49.

13 SIIB anfægtede sidstnævnte afgørelse ved Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana, Italien).

14 Ved afgørelse af 16. april 2015 bekræftede kommunen, at de installationer, der var opført på det overdragne område, var supplerende aktiver til offentligt område. Den anvendte derfor en forhøjet leje for perioden fra 2009 til 2015 i overensstemmelse med artikel 1, stk. 251, i lov nr. 296 af 27. december 2006. Ved andre retsakter fastsatte kommunen de skyldige beløb for de følgende år.

15 SIIB anlagde ligeledes sag til prøvelse af de i foregående præmis nævnte afgørelser ved samme ret. Sidstnævnte forkastede alle søgsmålene ved dom af 10. marts 2021, til prøvelse af hvilken SIIB iværksatte appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret.

16 Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anført, at artikel 49 i søfartsloven fortolkes således, at statens erhvervelse af aktiver sker automatisk ved udløbet af koncessionen, selv i tilfælde af fornyelse af koncessionen, eftersom en fornyelse heraf medfører et brud på kontinuiteten mellem rettighederne til at udnytte det offentlige område. I tilfælde af en forlængelse af koncessionen inden dens normale udløb tilhører de af koncessionshaverne udførte installationer på offentligt område derimod fortsat udelukkende koncessionshaveren indtil det faktiske udløb eller den førtidige tilbagekaldelse af koncessionen, og der skal ikke betales nogen leje for disse installationer.

17 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana) i første instans fastslog, at både statusredegørelsen af 1958 og koncessionen af 2009 havde virkninger, der var blevet endelige, idet SIIB ikke rettidigt havde anfægtet dem. Denne ret tilføjede, at kvalificeringen af de af SIIB opførte installationer på det offentlige maritime område som installationer, der er vanskelige at fjerne, og som supplerende aktiver ikke fulgte af en ensidig beslutning truffet af kommunen, men af en fælles aftale i form af en koncession underskrevet af de to parter.

18 Nævnte ret har bl.a. udelukket, at anvendelsen af søfartslovens artikel 49 medfører en faktisk ekspropriation af koncessionshaveren uden erstatning. Statens vederlagsfrie erhvervelse af ikkeflytbare installationer, der er opført på offentligt område, sker nemlig i henhold til denne bestemmelse kun, hvis der ikke er fastsat andet i koncessionsaftalen. Reglen om vederlagsfri erhvervelse finder derfor kun anvendelse med parternes samtykke.

19 SIIB har imidlertid gjort gældende, at det i tilfælde af fornyelse af en koncession er i strid med EU-retten, navnlig artikel 49 TEUF og 56 TEUF som fortolket i dom af 28. januar 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), at inkorporere installationer i statens offentlige maritime område uden at betale koncessionshaveren godtgørelse for de installationer, som koncessionshaveren har opført på dette område, og som er vanskelige at fjerne. Ifølge retspraksis fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er den vederlagsfrie inkorporering i det nævnte område begrundet i nødvendigheden af at sikre, at de ikkeflytbare installationer, der skal forblive på dette område, fuldt ud står til koncessionsgiverens rådighed. Når koncessionen i stedet for at udløbe fornyes uden afbrydelse, er den i søfartslovens artikel 49 omhandlede overtagelse imidlertid uberettiget. Denne virkning gør det desuden mindre attraktivt at etablere sig for økonomiske aktører fra andre medlemsstater, som er interesserede i det samme aktiv, og pålægger koncessionshaveren uforholdsmæssigt store tab med hensyn til dennes rettigheder, eftersom han skal overdrage sine aktiver til staten uden vederlag.

20 Kommunen har anført, at den ikke havde tildelt koncessionen af 2009 i forbindelse med fornyelsen af koncession nr. 27/2003 automatisk, men efter en særlig instruks, inden for rammerne af hvilken den gjorde brug af sin skønsbeføjelse. Det var da bestemt, at den nye koncession ville blive betragtet som en koncession, der var fuldkommen anderledes fra den tidligere. Endvidere vidner den omstændighed, at koncessionsaftalen ikke indeholder nogen andre bestemmelser, om, at koncessionshaveren fandt, at tabet af ejendomsretten til de udførte installationer var foreneligt med den almindelige økonomiske ligevægt i koncessionen.

21 Som svar på en anmodning om oplysninger fra Domstolen har den forelæggende ret den 8. september 2023 anført, at SIIB fortsat havde interesse i at anlægge sag til prøvelse af inkorporeringen i statens offentlige maritime område af ikkeflytbare installationer, som SIIB havde opført på statens område, og som SIIB bl.a. kunne påberåbe sig i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af koncessionsgiverens beslutning om at pålægge SIIB at betale forhøjet leje. Denne ret har ligeledes præciseret, at overdragelsen af ejendomsretten til sådanne installationer til staten sker uden videre ved udløbet af koncessionen vedrørende statsejet brug. En eventuel administrativ eller retslig konstatering af statens ejendomsret til disse installationer er kun deklaratorisk og giver koncessionsgiveren ret til at forhøje lejen.

22 Den nævnte ret anførte, at i det foreliggende tilfælde skete inkorporeringen i offentligt maritimt område af ikkeflytbare installationer, som SIIB havde opført, den 31. december 2008, da koncession nr. 27/2003 udløb. Denne inkorporering fik kommunen til at pålægge SIIB en forhøjet leje siden 2009.

23 Endelig har den forelæggende ret i det væsentlige præciseret, at søfartsloven finder anvendelse uden forskel på italienske økonomiske aktører og økonomiske aktører fra andre medlemsstater.

24 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt de principper, som kan udledes af Laezza-dommen (C-375/14[, EU:C:2016:60]), for så vidt som de finder anvendelse, til hinder for, at en national bestemmelse som artikel 49 [i søfartsloven] fortolkes således, at koncessionshaveren ved udløbet af koncessionen – hvis denne er blevet forlænget uden afbrydelse – alene på grundlag af en ny [afgørelse] og uden at modtage noget vederlag eller nogen erstatning skal overdrage det på et statsejet areal opførte bygningskompleks, som benyttes til udførelse af turist- og rekreationsaktiviteter på et badeanlæg, idet den automatiske overdragelse til staten kan udgøre en restriktion, som går videre end det, som er nødvendigt for at opnå det af den nationale lovgiver fastsatte mål, og som derfor ikke står i rimeligt forhold til dette mål?«

Om anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

25 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. april 2024 har SIIB anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement.

26 SIIB har til støtte for sin anmodning gjort gældende, at generaladvokaten i punkt 103 i forslaget til afgørelse har overskredet genstanden for det præjudicielle spørgsmål ved implicit, men nødvendigvis at konkludere, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke tilsidesætter artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

27 Under disse omstændigheder har SIIB anmodet om afholdelse af et retsmøde med henblik på, at spørgsmålet om relevansen af chartrets artikel 17 i forbindelse med den foreliggende sag kan gøres til genstand for en kontradiktorisk forhandling.

28 I denne henseende bemærkes for det første, at der i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og i procesreglementet ikke er fastsat en mulighed for, at de berørte personer, der er omfattet af denne statuts artikel 23, kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (kendelse af 4.2.2000, Emesa Sugar, C-17/98, EU:C:2000:69, præmis 2, og dom af 9.6.2022, Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

29 For det andet skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statutten for Den Europæiske Unions Domstol kræver dennes deltagelse. Der er således ikke blot tale om en udtalelse rettet til dommere eller parter, som hidrører fra en myndighed uden for Domstolen, men om en selvstændig og begrundet udtalelse, som fremsættes offentligt af et medlem af selv samme institution. På denne baggrund kan generaladvokatens forslag til afgørelse ikke drøftes af parterne. Domstolen er i øvrigt hverken bundet af disse forslag til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet disse. En parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan følgelig ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (dom af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

30 Når dette er sagt, kan Domstolen imidlertid i henhold til procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte, der er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

31 Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

32 For det første skal det bemærkes, at den forelæggende rets spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, der omhandler henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Den forelæggende ret har ikke specifikt anmodet Domstolen om en fortolkning af chartrets artikel 17 om ejendomsretten.

33 For det andet har generaladvokaten i punkt 103 i forslaget til afgørelse begrænset sig til at henvise til Domstolens eksisterende praksis, hvorefter undersøgelsen af en restriktion indført ved en national lovgivning i henhold til artikel 49 TEUF ligeledes omfatter eventuelle restriktioner for udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er fastsat i chartrets artikel 15-17, således at det ikke er nødvendigt at foretage en særskilt prøvelse af ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17 (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 50, og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl. C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 56).

34 For så vidt som SIIB med sin anmodning om genåbning af den mundtlige forhandling reelt forsøger at tilbagevise denne vurdering, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 29, at en berørt parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål generaladvokaten undersøger i sit forslag til afgørelse, ikke i sig selv kan udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling.

35 For det tredje er Domstolen af den opfattelse, at den i det foreliggende tilfælde råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at besvare det forelagte spørgsmål.

36 Det er herefter ufornødent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

37 Den italienske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, ikke er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

38 I denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvilke tvisten i hovedsagen er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i hver sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. Det følger heraf, at der gælder en formodning for, at et præjudicielt spørgsmål om EU-retten er relevant, hvilket navnlig kan afkræftes, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (jf. i denne retning dom af 16.12.1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, præmis 15 og 18, af 7.9.1999, Beck og Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, præmis 22, og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 42).

39 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret som svar på en anmodning om oplysninger fra Domstolen anført, at SIIB fortsat havde interesse i at anlægge sag til prøvelse af lovligheden af, at ikkeflytbare installationer, som SIIB havde bygget, blev inkorporeret i det offentlige maritime område, for så vidt som denne inkorporering førte til en forhøjelse af den statslige leje, som SIIB skulle betale. Ifølge denne ret kan SIIB anfægte inkorporeringen i forbindelse med en klage over den afgørelse, hvorved koncessionsgiveren i henhold til artikel 1, stk. 251, i lov nr. 296 af 27. december 2006 pålægger SIIB at betale en forhøjet leje.

40 Det følger heraf, at Domstolens besvarelse af det forelagte spørgsmål er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

41 Hertil kommer, at selv om denne tvist er af rent intern karakter, er det tilstrækkeligt, i lighed med det af Europa-Kommissionen anførte, at bemærke, at søfartsloven finder anvendelse uden forskel på italienske økonomiske aktører og økonomiske aktører fra andre medlemsstater. Ifølge den forelæggende ret kan det derfor ikke udelukkes, at aktører, der er etableret i andre medlemsstater, har været eller er interesseret i at gøre brug af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser med henblik på at udøve virksomhed på italiensk område, og at denne lovgivning følgelig kan have virkninger, der ikke er begrænset til det nævnte område.

42 Under disse omstændigheder kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører artikel 49 TEUF (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 50).

43 Der skal derfor træffes afgørelse vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse.

Om det præjudicielle spørgsmål

44 For så vidt som den forelæggende ret i sit spørgsmål har henvist til artikel 49 TEUF og 56 TEUF, der henholdsvis fastsætter etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, skal det præciseres, at tildelingen af en koncession til brug af det offentlige maritime område nødvendigvis indebærer koncessionshaverens adgang til værtsmedlemsstatens område med henblik på en fast og vedvarende deltagelse i denne stats økonomiske liv i en forholdsvis lang periode. Det følger heraf, at tildelingen af en sådan koncession henhører under den etableringsret, der er fastsat i artikel 49 TEUF (jf. i denne retning dom af 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 25 og 18, af 11.3.2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, præmis 39, og af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 50).

45 I henhold til artikel 57, stk. 1, TEUF finder traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser endvidere kun anvendelse, hvis bl.a. bestemmelserne om etableringsretten ikke finder anvendelse. Artikel 56 TEUF skal derfor ikke behandles.

46 Eftersom det følger af artikel 44, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2006/123, at dette direktiv ikke finder anvendelse ratione temporis på tvisten i hovedsagen, skal det præjudicielle spørgsmål desuden alene behandles på grundlag af artikel 49 TEUF.

47 Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national regel, der fastsætter, at koncessionshaveren ved udløbet af en koncessionsaftale om brug af et offentligt område, og medmindre andet er fastsat i koncessionsaftalen, er forpligtet til øjeblikkeligt, vederlagsfrit og uden erstatning at overdrage de ikkeflytbare installationer, som denne har opført på det af koncessionen omfattede område, selv i tilfælde af fornyelse af koncessionen.

48 Artikel 49, stk. 1, TEUF indeholder et forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Som det fremgår af fast retspraksis, skal alle foranstaltninger, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som er til hinder for, indebærer ulemper for eller gør udøvelsen af den ved artikel 49 TEUF sikrede frihed mindre tiltrækkende, anses for en restriktion for denne frihed (jf. i denne retning dom af 5.10.2004, CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, præmis 11, af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 48, og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 61).

49 En national lovgivning, som kan gøres gældende over for alle aktører, der udøver virksomhed på nationalt område, og som ikke har til formål at fastsætte betingelserne for etablering af de pågældende økonomiske aktører, og hvis eventuelle restriktive virkninger for etableringsfriheden er alt for usikre og indirekte til, at den forpligtelse, den fastsætter, kan anses for at udgøre en hindring for denne frihed, er imidlertid ikke i strid med forbuddet i artikel 49 TEUF (jf. i denne

retning dom af 20.6.1996, Semeraro Casa Uno m.fl., 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 og C-332/94, EU:C:1996:242, præmis 32, og af 6.10.2022, Contship Italia, C-433/21 og C-434/21, EU:C:2022:760, præmis 45).

50 I det foreliggende tilfælde er det, som det fremgår af denne doms præmis 23, ubestridt, at søfartslovens artikel 49, stk. 1, kan gøres gældende over for alle aktører, der udøver virksomhed på italiensk område. Som generaladvokaten har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, står alle økonomiske aktører følgelig over for den samme overvejelse, nemlig om det er økonomisk rentabelt at indgå i konkurrencen om en koncession, når man ved, at staten overtager de opførte ikkeflytbare installationer, når koncessionsperioden udløber.

51 Desuden vedrører denne bestemmelse ikke som sådan betingelserne for etablering for koncessionshavere, der har tilladelse til at drive turist- og rekreationsvirksomhed på det italienske offentlige maritime område. Den nævnte bestemmelse fastsætter nemlig alene, at ved udløbet af koncessionen, og såfremt andet ikke er fastsat i koncessionsaftalen, skal ikkeflytbare installationer, der opføres af koncessionshaveren, straks og uden økonomisk erstatning inkorporeres i det offentlige maritime område.

52 Selv om søfartslovens artikel 49, stk. 1, således ikke har til formål at fastsætte betingelserne for etablering af de pågældende virksomheder, skal det ligeledes undersøges, om den alligevel har restriktive virkninger som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 49.

53 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at søfartslovens artikel 49 begrænser sig til at drage konsekvenserne af de grundlæggende principper om offentlig ejendom. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 47 i forslaget til afgørelse, udgør den omstændighed, at den koncessionsgivende offentlige person vederlagsfrit og uden erstatning tilegner sig ikkeflytbare installationer, der er opført af koncessionshaveren på offentligt område, selve kernen i princippet om, at det offentlige område er uafhændeligt.

54 Princippet om uafhændelighed indebærer bl.a., at det offentlige område forbliver offentlig ejendom, og at brugstilladelser er usikre i den forstand, at de har en tidsbegrænset varighed, og at de desuden kan tilbagekaldes.

55 I overensstemmelse med dette princip fastsætter den retlige ramme, der i det foreliggende tilfælde finder anvendelse på en koncession til brug af et offentligt område, utvetydigt udløbet af den bevilgede brugstilladelse. Det følger heraf, at SIIB ikke fra tidspunktet for indgåelsen af koncessionsaftalen kunne være uvidende om, at brugstilladelsen til det offentlige område, som selskabet var blevet tildelt, var usikker og kunne tilbagekaldes.

56 Det fremgår i øvrigt, at de eventuelle restriktive virkninger af søfartslovens artikel 49, stk. 1, på etableringsfriheden er for usikre og indirekte som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 49, til, at denne bestemmelse kan anses for at kunne begrænse denne frihed.

57 Eftersom nævnte artikel 49, stk. 1, udtrykkeligt fastsætter en mulighed for ved kontrakt at fravige princippet om umiddelbar inkorporering uden nogen form for erstatning eller godtgørelse for ikkeflytbare installationer, der er opført af koncessionshaveren på det offentlige maritime område, fremhæver denne bestemmelse den kontraktmæssige og dermed aftalte karakter af en koncession til brug af offentligt område. Det følger heraf, at en umiddelbar, vederlagsfri

inkorporering, uden udbetaling af erstatning for de ikkeflytbare installationer, som koncessionshaveren har opført på dette område, ikke kan anses for en form for tvungen overdragelse af disse installationer.

58 Endelig kan spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en fornyelse eller en første tildeling af en koncession, ikke have nogen betydning for vurderingen af søfartslovens artikel 49, stk. 1. I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at fornyelsen af en koncession til brug af et offentligt område giver sig udslag i flere på hinanden følgende brugstilladelser til det offentlige område og ikke i en fortsættelse eller forlængelse af den første. En sådan fortolkning kan i øvrigt sikre, at tildelingen af en koncession først kan ske efter en udbudsprocedure, der stiller alle ansøgere og tilbudsgivere på lige fod.

59 Det skal endvidere præciseres, at den fortolkning af artikel 49 TEUF, der er anlagt i nærværende doms præmis 50-58, ikke afkræftes af »de principper, som kan udledes af Laezza-dommen (C-375/14[, EU:C:2016:60])«, som den forelæggende ret har henvist til i sit spørgsmål.

60 I den nævnte sag, der vedrørte hasardspilssektoren, anvendte koncessionshaverne til udøvelsen af deres økonomiske virksomhed varer, som de reelt ejede. I den foreliggende sag, og som den italienske regering har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, gav den tilladelse til brug af det offentlige maritime område, som SIIB gjorde brug af, derimod kun SIIB en simpel brugsret af midlertidig karakter til de ikkeflytbare installationer, som selskabet havde opført på dette område.

61 Det følger desuden af præmis 43 i dom af 28. januar 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), at en foranstaltning om vederlagsfri overdragelse af anvendelsen af de aktiver, der er nødvendige for driften af hasardspil, var omfattet af sanktionsregistret, for så vidt som den var pålagt koncessionshaveren og ikke kunne forhandles. I den foreliggende sag er spørgsmålet om, hvorvidt de installationer, som koncessionshaveren har opført på det offentlige område i løbet af koncessionen, skal indgå i det offentlige område vederlagsfrit, derimod omfattet af en kontraktforhandling mellem den koncessionsgivende offentlige person og dennes koncessionshaver. I henhold til søfartslovens artikel 49, stk. 1, er det nemlig kun supplerende (»medmindre andet er aftalt i koncessionskontrakten«), at »[n]år en koncession udløber, overtager staten […] alle ikkeflytbare installationer, som er opført på det statsejede areal, uden at yde noget vederlag eller nogen erstatning, og uden at det berører den koncessionsgivende myndigheds beføjelse til at beordre nedrivningen heraf, således at det statsejede aktivs oprindelige tilstand genoprettes«.

62 Følgelig skal det af den forelæggende ret forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national regel, der fastsætter, at koncessionshaveren ved udløbet af en koncessionsaftale om brug af et offentligt område, og medmindre andet er fastsat i koncessionsaftalen, er forpligtet til øjeblikkeligt, vederlagsfrit og uden erstatning at overdrage de ikkeflytbare installationer, som denne har opført på det af koncessionen omfattede område, selv i tilfælde af fornyelse af koncessionen.

Sagsomkostninger

63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at

den ikke er til hinder for en national regel, der fastsætter, at koncessionshaveren ved udløbet af en koncessionsaftale om brug af et offentligt område, og medmindre andet er fastsat i koncessionsaftalen, er forpligtet til øjeblikkeligt, vederlagsfrit og uden erstatning at overdrage de ikkeflytbare installationer, som denne har opført på det af koncessionen omfattede område, selv i tilfælde af fornyelse af koncessionen.

Underskrifter