



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

20. april 2023 \*

»Præjudiciel forelæggelse – tjenesteydelser i det indre marked – direktiv 2006/123/EF – bedømmelse af gyldigheden – retsgrundlag – artikel 47 EF, 55 EF og 94 EF – fortolkning – dette direktivs artikel 12, stk. 1 og 2 – direkte virkning – den ubetingede og tilstrækkeligt præcise karakter af medlemsstaternes forpligtelse til at anvende en uvildig og gennemskuelig procedure for udvælgelse af ansøgere og af forbuddet mod automatisk fornyelse af en tilladelse udstedt for en given form for virksomhed – national lovgivning, der fastsætter den automatiske fornyelse af koncessioner til brug af statsejede maritime arealer«

I sag C-348/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (den regionale forvaltningsdomstol i Puglia, Italien) ved afgørelse af 11. maj 2022, indgået til Domstolen den 30. maj 2022, i sagen

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

mod

**Comune di Ginosa,**

procesdeltagere:

**L'Angolino Soc. coop.,**

**Lido Orsa Minore di AB,**

**La Capannina Srl,**

**Sud Platinum Srl,**

**Lido Zanzibar Srl,**

**Poseidone Srl,**

**Lg Srls,**

**Lido Franco di GH & C. Snc,**

\* Processprog: italiensk.

**Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl,**  
**Bagno Cesena Srls,**  
**E.T. Edilizia e Turismo Srl,**  
**Bluserena SpA,**  
**Associazione Pro Loco »Luigi Strada«,**  
**M2g Raw Materials SpA,**  
**JE,**  
**D.M.D. Snc di CD & C. Snc,**  
**Ro.Mat., di MN & Co Snc,**  
**Perla dello Jonio Srl,**  
**Ditta Individuale EF,**  
**Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa,**  
**Al Capricio Bis di RS,**  
**LB,**  
**Sib Sindacato Italiano Balneari,**  
**Federazione Imprese Demaniali,**  
har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: T. Čapeta

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato og den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Palmieri,

- Comune di Ginosa avvocato G. Misserini,
- Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls og E.T. Edilizia e Turismo Srl ved advokati I. Loiodice, N. Maellaro og F. Mazzella,
- Sib Sindacato Italiano Balneari ved advokati A. Capacchione, S. Frandi og B. Ravenna,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og A. Hanje, som befuldmægtigede,
- den finske regering ved A. Laine og H. Leppo, som befuldmægtigede,
- Europa-Parlamentet ved M. Menegatti og L. Stefani, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved A.-L. Meyer og S. Scarpa Ferraglio, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari og M. Mataija, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) og fortolkningen af dette direktivs artikel 12 og af artikel 49 TEUF og 115 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (konkurrence- og markedstilsynsmyndighed, Italien) (herefter »AGCM«) og comune di Ginosa (Ginosa kommune, Italien) vedrørende sidstnævntes afgørelse om på sit område at forlænge koncessioner til brug af statsejede maritime arealer indtil den 31. december 2033.

## **Retsforskrifter**

### ***EU-retten***

#### *Den primære ret*

- 3 Artikel 47 EF, der var indeholdt i kapitel 2 under afsnit III i EF-traktaten med overskriften »Etableringsretten«, bestemte i stk. 2:  
  
»[For at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed] udsteder Rådet [for Den Europæiske Union] efter fremgangsmåden i artikel 251 direktiver om samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve

selvstændig erhvervsvirksomhed. Rådet udsteder med enstemmighed under hele den i artikel 251 omhandlede fremgangsmåde direktiver, hvis gennemførelse i mindst én af medlemsstaterne medfører en ændring af bestående lovgivningsprincipper for erhvervsreguleringen, der vedrører uddannelse og adgangsbetingelser for fysiske personer. I andre tilfælde træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal.«

- 4 Artikel 55 EF, der var indeholdt i kapitel 3 under afsnit III i EF-traktaten med overskriften »Tjenesteydelser«, havde følgende ordlyd:

»Bestemmelserne i artiklerne 45-48 finder anvendelse på det i dette kapitel omhandlede sagsområde.«

- 5 Artikel 94 EF, som artikel 115 TEUF i det væsentlige svarer til, bestemte:

»Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af [Europa-]Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, udsteder direktiver om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der direkte indvirker på det fælles markeds oprettelse eller funktion.«

#### *Direktiv 2006/123*

- 6 Følgende fremgår af 1., 5., 12., 64. og 116. betragtning til direktiv 2006/123:

»(1) [...] En fjernelse af hindringerne for udviklingen af servicevirksomhed mellem medlemsstaterne er et vigtigt middel til at styrke integrationen af de europæiske folk og fremme afbalancerede og bæredygtige fremskridt på det økonomiske og det sociale område. [...]

[...]

(5) Det er derfor nødvendigt at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og garantere tjenestemodtagere og tjenesteydere den retssikkerhed, der er påkrævet, for at de reelt kan udøve disse to grundlæggende [EF-]traktatfæstede friheder. [...]

[...]

(12) Dette direktiv har til formål at skabe en retlig ramme for at sikre etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne [...]

[...]

(64) Med henblik på at skabe et ægte indre marked for tjenesteydelser er det nødvendigt at fjerne de restriktioner for etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser, der fortsat findes i visse medlemsstaters lovgivninger, og som er uforenelige med henholdsvis [EF-]traktatens artikel 43 og 49. [...]

[...]

(116) Målene for dette direktiv, nemlig at fjerne hindringerne for tjenesteyderes etableringsfrihed i medlemsstaterne og for den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af handlingens omfang bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. [EF-]traktatens artikel 5. [...]«

7 Direktivets artikel 1, stk. 1 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.«

8 Direktivets artikel 12 med overskriften »Udvælgelse af ansøgere« har følgende ordlyd:

»1. Når antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer eller begrænset teknisk kapacitet, anvender medlemsstaterne en procedure for udvælgelse af ansøgere, der giver fuldt betryggende garantier for uvildighed og gennemskuelig, bl.a. behørig offentliggørelse af indledningen, gennemførelsen og afslutningen af proceduren.

2. I de i stk. 1 nævnte tilfælde skal tilladelsen udstedes med en passende begrænset varighed, og den må ikke kunne fornyes automatisk eller indebære andre fordele for den tjenesteyder, hvis tilladelse lige er udløbet, eller for personer, som har særlige forbindelser med denne.

3. Uden at dette berører stk. 1 og artikel 9 og 10, kan medlemsstaterne ved fastlæggelsen af reglerne for udvælgelsesproceduren tage hensyn til den offentlige sundhed, socialpolitiske mål, arbejdstageres og selvstændige erhvervsdrivendes sundhed og sikkerhed, beskyttelsen af miljøet, bevarelsen af kulturarven og andre tvingende almene hensyn i overensstemmelse med fællesskabsretten.«

9 Artikel 44 i direktiv 2006/123 med overskriften »Gennemførelse« fastsætter i stk. 1, første afsnit:

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

### ***Italiensk ret***

#### *Søfartsloven*

10 Artikel 37 i Codice della Navigazione (søfartsloven), godkendt ved regio decreto n. 327 (kongeligt dekret nr. 327) af 30. marts 1942 (GURI nr. 93 af 18.4.1942), fastsatte kun en procedure til komparativ evaluering af ansøgere for det tilfælde, at flere ansøgninger om udstedelse af en koncession blev indgivet for det samme statsejede gode. Det fulgte imidlertid af denne artikel 37, stk. 2, andet punktum, at der skulle gives fortrinsret til en indehaver af en koncession, som således havde ret til en »forlængelse« eller en »fornyelse«.

*Lovdekret nr. 194/2009*

- 11 Artikel 1, stk. 18, i decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (lovdekret nr. 194 om forlængelse af de lovbestemte frister) af 30. december 2009 (GURI nr. 302 af 30.12.2009), med ændringer ophøjet til lov ved legge n. 25 (lov nr. 25) af 26. februar 2010 (almindeligt tillæg nr. 39 til GURI nr. 48 af 27.2.2010) (herefter »lovdekret nr. 194/2009«), fastsatte en forlængelse af varigheden for koncessioner til statsejede maritime goder med turist- og rekreationsformål for øje, der eksisterede på tidspunktet for dette lovdekrets ikrafttræden, indtil den 31. december 2015. Denne forlængelse blev udvidet til at gælde indtil den 31. december 2020 ved artikel 34k i decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (lovdekret nr. 179 om andre hasteforanstaltninger til gavn for væksten i landet) af 18. oktober 2012 (almindeligt tillæg nr. 194 til GURI nr. 245 af 19.10.2012), med ændringer ophøjet til lov ved legge n. 221 (lov nr. 221) af 17. december 2012 (almindeligt tillæg nr. 208 til GURI nr. 294 af 18.12.2012). I den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, fastsætter artikel 1, stk. 18, i lovdekret nr. 194/2009 bl.a.:

»[...] under proceduren for revision af den retlige ramme vedrørende udstedelse af koncessioner til statsejede maritime, sø- og flodområder til turist- og rekreationsformål [...] og med henblik på at ophæve ordningen om fortrinsretten i søfartslovens artikel 37, stk. 2, andet punktum, forlænges tildelingsperioden for koncessioner, der er gældende på datoen for dette lovdekrets ikrafttræden [...] og som udløber senest den 31. december 2018, indtil den 31. december 2020 [...]«

*Lovdekret nr. 59 af 26. marts 2010*

- 12 Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (lovdekret nr. 59 om gennemførelse af direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked) af 26. marts 2010 (almindeligt tillæg nr. 75 til GURI nr. 94 af 23.4.2010), som gennemfører direktiv 2006/123 i den italienske retsorden, bestemmer i artikel 16:

»1. Når antallet af mulige tilladelser for en given form for servicevirksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer eller begrænset teknisk kapacitet, anvender de kompetente myndigheder en procedure for udvælgelse af ansøgere og sikrer, at de kriterier og metoder, der skal sikre denne procedures uvildighed, og hvilke myndighederne skal overholde, er opstillet på forhånd og har været offentliggjort i den form, der kræves af den lovgivning, som finder anvendelse herpå.

[...]

4. I de i stk. 1 nævnte tilfælde udstedes tilladelsen for en begrænset periode, og den kan ikke fornyes automatisk eller indebære fordele for den tjenesteyder, hvis tilladelse er ved at udløbe, eller for andre personer, selv ikke såfremt dette er begrundet i særlige forbindelser med denne tjenesteyder.

[...]«

*Lovdekret nr. 145/2018*

13 Artikel 1, stk. 675-680, i legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (lov nr. 145 om statens budget for finansåret 2019 og statens flerårige budget for treårsperioden 2019-2021) af 30. december 2018 (almindeligt tillæg nr. 62 til GURI nr. 302 af 31.12.2018, herefter »lov nr. 145/2018«) pålægger de kompetente myndigheder inden for en frist på to år at gennemføre en række forudgående opgaver, der er nødvendige for udarbejdelsen af reformen af koncessioner til brug af statsejede maritime arealer såsom kortlægning af kysterne, identifikation af de løbende koncessioner og de forskellige typer af eksisterende statsejede strukturer samt identifikation af foretagne investeringer, amortisationsperioder, afgifter og koncessionernes varighed.

14 Denne artikel 1, stk. 682 og 683, fastsætter:

»682. De koncessioner [...] der stadig løber på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden, har en løbetid på 15 år, som begynder at løbe på datoen for denne lovs ikrafttræden [...]

683. For at sikre beskyttelsen og bevarelsen af de italienske kyster, der er koncessionerede, som landets grundlæggende turismeressourcer, og for at beskytte beskæftigelsen og indkomsten for de virksomheder, der befinder sig i en krise på grund af skader forårsaget af klimaændringerne og de usædvanlige katastrofer, der følger heraf, har de koncessioner, der er omhandlet i stk. 682, og som var i kraft på datoen for ikrafttrædelsen af [lovdekret nr. 194/2009], og de koncessioner, der er udstedt efter denne dato [...] en varighed på 15 år, som begynder at løbe fra datoen for denne lovs ikrafttræden [...]

*Lovdekret nr. 34 af 19. maj 2020*

15 Artikel 182, stk. 2, i decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (lovdekret nr. 34 om hasteforanstaltninger på sundhedsområdet, støtte til arbejde og økonomien samt socialpolitikker som følge af den epidemiologiske covid-19-situation) af 19. maj 2020 (almindeligt tillæg nr. 21 til GURI nr. 128 af 19.5.2020), med ændringer ophøjet til lov ved legge n. 77 (lov nr. 77) af 17. juli 2020 (almindeligt tillæg nr. 25 til GURI nr. 180 af 18.7.2020), bestemmer:

»Uden at det berører bestemmelserne i artikel 1, stk. 682 ff., i [lov nr. 145/2018] i forhold til koncessionshavere, med henblik på at genoprette turismesektoren og for at begrænse direkte og indirekte skader forårsaget af den epidemiologiske nødsituation med covid-19, kan de kompetente myndigheder i forhold til koncessionshavere, der fortsat ønsker at udøve deres erhverv ved brug af statsejede maritime, sø- og flodarealer, indlede eller genoptage administrative procedurer for overdragelse af flytbare installationer, jf. søfartslovens artikel 49, for udstedelse eller tildeling ved offentligt udbud i områder, der er koncessioneret på datoen for ikrafttrædelsen af den lov, hvorved dette dekret ophøjes til lov. [...]

*Lov nr. 118/2022*

- 16 Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (lov nr. 118 om den årlige markeds- og konkurrencelov) af 5. august 2022 (GURI nr. 188 af 12.8.2022) (herefter »lov nr. 118/2022«) bestemmer i artikel 3:

»1. Følgende fortsætter med at have retsvirkning indtil den 31. december 2023 eller indtil fristen, jf. stk. 3, såfremt denne ligger senere, hvis de var i kraft på datoen for denne lovs ikrafttræden på grundlag af forlængelser eller fornyelser ligeledes i medfør af [lov nr. 145/2018] og decreto-legge n. 104 [(lovdekret nr. 104)] af 14. august 2020 [(almindeligt tillæg nr. 30 til GURI nr. 203 af 14.8.2020)], med ændringer ophøjet til lov ved legge n. 126 [(lov nr. 126)] af 13. oktober 2020 [(almindeligt tillæg nr. 37 til GURI nr. 253 af 13.10.2020)]:

a) statslige hav-, sø- og flodkoncessioner med et turistmæssigt, rekreativt og sportsligt sigte [...]

[...]

3. Hvis der foreligger objektive grunde, der forhindrer udvælgelsesprocedurens afslutning inden 31. december 2023, i forbindelse med f.eks., at der foreligger en verserende tvist eller objektive vanskeligheder, der er forbundet med afslutningen af selve proceduren, kan den kompetente myndighed ved en begrundet retsakt udsætte udløbsfristen for eksisterende koncessioner i den periode, der er strengt nødvendig for afslutningen af proceduren, og under alle omstændigheder ikke længere end til den 31. december 2024. Indtil denne dato er den afgående koncessionshavers brug af det statsejede område ligeledes lovlig i henhold til søfartslovens artikel 1161.

[...]

5. Fra datoen for denne lovs ikrafttræden ophæves:

a) stk. 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 og 683 i artikel 1 i [lov nr. 145/2018];

[...]«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 17 Ved afgørelse af 24. december 2020, berigtiget ved en senere afgørelse af 17. februar 2021 (herefter samlet »den omtvistede afgørelse«), vedtog comune di Ginosa bl.a. en foreløbig meddelelse af konstaterende karakter, der skulle give indehavere af koncessioner til brug af statsejede maritime arealer på denne kommunes område meddelelse om, at disse koncessioner blev forlænget i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 682 og 683, i lov nr. 145/2018 og artikel 182 i lovdekret nr. 34 af 19. maj 2020, med ændringer ophøjet til lov ved lov nr. 77 af 17. juli 2020 (herefter samlet »de nationale bestemmelser om automatisk forlængelse af koncessionerne«).
- 18 Idet den var af den opfattelse, at den omtvistede afgørelse var i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt artikel 12 i direktiv 2006/123, fremsendte AGCM til den nævnte kommune en begrundet udtalelse, hvorved den gjorde opmærksom på kravet om en forudgående udbudsprocedure med henblik på at sikre overholdelsen af princippet om konkurrence og



princippet om etableringsfrihed. Denne myndighed anførte bl.a., at de nationale bestemmelser om automatisk forlængelse af koncessionerne var i strid med dette direktiv, således at alle statslige organer skulle undlade at anvende dem.

- 19 Da comune di Ginosa afviste at efterkomme denne udtalelse, anlagde AGCM sag ved Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (den regionale forvaltningsdomstol i Puglia, Italien), den forelæggende ret, med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og af alle erklæringer eller attestationer om forlængelse, der måtte være udstedt efterfølgende.
- 20 Comune di Ginosa og de øvrige parter i hovedsagen har gjort gældende, at idet direktiv 2006/123 ikke er »self-executing«, skal lov nr. 145/2018 finde anvendelse for at beskytte retssikkerhedsprincippet. De grundlæggende betingelser for anvendelse af dette direktiv, der går på knaphed på den pågældende naturlige ressource, og følgelig det begrænsede antal af mulige tilladelser er endvidere ikke opfyldt på denne kommunes kystområde, eftersom adskillige områder er tilgængelige ud over dem, der allerede er koncessionerede. Det er heller ikke blevet bevist, at der skulle foreligge en grænseoverskridende interesse.
- 21 Den generelle afvisning af at forlænge koncessionerne til brug af statsejede maritime arealer, som den rene undladelse af at anvende denne lov indebærer, er i øvrigt åbenbart i strid med ejendomsretten til selve virksomheden og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, i mangel af nogen bestemmelse om erstatning for foretagne investeringer og selve virksomheden. Denne afvisning gør det heller ikke muligt fra sag til sag at vurdere amortisationsperioderne for de foretagne investeringer eller de specifikke situationer, hvor behørigt godkendt murværk er blevet opført på det statsejede område.
- 22 Den forelæggende ret har i disse forskellige henseender anført, at det oprindeligt kun var i det tilfælde, hvor flere ansøgninger om tildeling af en koncession vedrørte samme statsejede gode, at søfartslovens artikel 37 stillede krav om afholdelse af en procedure til komparativ evaluering af ansøgerne til denne koncession. I et sådant tilfælde har indehaveren i medfør af denne artikels stk. 2, andet punktum, imidlertid ret til fortsættelse eller fornyelse af den nævnte koncession. I 1993 blev den automatiske fornyelse hvert sjette år af eksisterende koncessioner indført, og i 2006 blev den maksimale varighed for en statslig koncession fastsat til 20 år.
- 23 Efter at Kommissionen indledte traktatbrudsprocedure nr. 2008/4908, vedtog Den Italienske Republik lovdekret nr. 194/2009, hvis artikel 1, stk. 18, ophævede søfartslovens artikel 37, stk. 2, andet punktum, og forlængede de eksisterende koncessioner indtil den 31. december 2012. Denne periode blev efterfølgende forlænget til den 31. december 2015 ved lov af 26. februar 2010.
- 24 Henset til disse ændringer og de italienske myndigheders tilsagn om at overholde EU-retten besluttede Kommissionen den 27. februar 2012 at henlægge denne traktatbrudsprocedure.
- 25 På trods heraf blev koncessionerne til brug af statsejede maritime arealer i slutningen af 2012 forlænget med fem år, dvs. indtil den 31. december 2020. Da dette tidspunkt nærmede sig, og da italiensk ret ikke var bragt i overensstemmelse med direktiv 2006/123, blev de gældende koncessioner ved artikel 1, stk. 682 og 683, i lov nr. 145/2018 endvidere endnu en gang forlænget indtil den 31. december 2033.
- 26 Ifølge den forelæggende ret udgør denne sidste forlængelse af koncessionerne til brug af statsejede maritime arealer en klar tilsidesættelse af direktiv 2006/123 og under alle omstændigheder af artikel 49 TEUF. I denne sammenhæng har visse kommuner anvendt lov nr. 145/2018 og tildelt

forlængelse indtil den 31. december 2033, mens andre har afvist dette, uden dog at anvende EU-retten. Andre igen har, efter at have tildelt dette forlængelse, krævet annullation heraf som led i deres beføjelse til at tilbagekalde retsakter. Endelig foretrak visse kommuner at afstå fra at give svar på de ansøgninger om forlængelse af koncessioner, der blev indgivet til dem. En sådan situation er kilde til retsusikkerhed og kan have en negativ indvirkning på økonomien i hele den pågældende sektor.

- 27 Den forelæggende ret har af dom af 14. juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558), udledt, at uden nogen procedure for udvælgelse af ansøgere er de nationale bestemmelser, der automatisk forlænger koncessionerne, uforenelige med såvel dette direktivs artikel 12, stk. 1 og 2, som artikel 49 TEUF, i sidstnævnte tilfælde dog forudsat, at disse koncessioner frembyder en klar grænseoverskridende interesse. Nævnte direktivs artikel 12 kan imidlertid ikke have en fortrængende virkning på de modstridende nationale bestemmelser, idet denne artikel 12, stk. 3, udtrykkeligt overlader det til medlemsstaterne at fastsætte reglerne for udvælgelsesproceduren.
- 28 På dette punkt er den forelæggende ret ikke enig med Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som ved to domme nr. 17 og nr. 18 af 9. november 2021, der er afsagt i fuld plenum, har fastslået, at Domstolen udtrykkeligt i dom af 14. juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558), anerkendte, at den nævnte artikel 12 var af self-executing karakter. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den tidsmæssige begrænsning af virkningerne af disse to domme, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) traf bestemmelse om, ikke hænger sammen med anerkendelsen af den direkte virkning af direktiv 2006/123. Selv om denne løsning formentlig tager sigte på at give den italienske lovgiver mulighed for at vedtage en national lovgivning til den konkrete gennemførelse af dette direktiv, kan den medføre en automatisk og generel forlængelse af udløbsfristen for de eksisterende offentlige koncessioner fra den 31. december 2020 indtil den 31. december 2023.
- 29 Endelig er den forelæggende ret heller ikke enig med valget foretaget af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om at kvalificere direktiv 2006/123 som et liberaliseringsdirektiv og ikke som et harmoniseringsdirektiv og har derfor anført, at dette direktiv i henhold til artikel 115 TEUF skulle have været vedtaget med enstemmighed og ikke med et flertal af stemmer i Rådet.
- 30 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (den regionale forvaltningsdomstol i Puglia) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er direktiv 2006/123 gyldigt og bindende for medlemsstaterne, eller er direktivet omvendt ugyldigt, fordi det – idet der er tale om et direktiv om harmonisering – kun blev vedtaget med stemmeflertal, og ikke med enstemmighed, og således i strid med artikel 115 [TEUF]?
  - 2) Opfylder direktiv 2006/123 på et objektive og abstrakte plan minimumskravene vedrørende tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser, som ikke tillægger de nationale lovgivere noget skøn, således at direktivet kan anses for self-executing og umiddelbart anvendeligt, eller ej?
  - 3) Såfremt direktiv 2006/123 ikke anses for self-executing, er den simple udelukkelsesvirkning eller undladelsen af at anvende en national lov, som er i strid med EU-retten, da også forenelig med retssikkerhedsprincippet, såfremt en national ret ikke kan anlægge en EU-konform fortolkning, eller skal eller kan den nationale lov i dette tilfælde ikke finde

anvendelse, uden at det påvirker de i [EU-]retten fastsatte specifikke sanktioner for en medlemsstats manglende opfyldelse af de forpligtelser, der følger af tiltrædelsen af [EUF-]traktaten (artikel 49) eller af direktivets manglende gennemførelse (traktatbrudsprocedure)?

- 4) Svarer den direkte virkning af artikel 12, stk. 1-3, i direktiv 2006/123 til at anerkende, at direktivet er self-executing eller umiddelbart anvendeligt, eller skal det – inden for rammerne af et direktiv om harmonisering som det omhandlede (ifølge [dom af 14.7.2016, Promoiimpresa m.fl. (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558)] »skal det fastslås, at samme direktivs artikel 9-13 udgør en udtømmende harmonisering [...]«) – opfattes som en forpligtelse for en medlemsstat til at vedtage harmoniseringsforanstaltninger, der ikke er generiske, men har bindende indhold?
- 5) Kan eller skal kvalifikationen af et direktiv som self-executing eller ej, og i det førstnævnte tilfælde undladelsen af at anvende en national lov, som er i strid med EU-retten, betragtes som henhørende under enekompetencen for de nationale retter (som i denne henseende råder over specifikke fortolkningsmæssige støtteinstrumenter såsom den præjudicielle forelæggelse for Domstolen eller forelæggelsen af spørgsmål om forfatningsstridighed) eller under kompetencen for en tjenestemand eller direktør i en kommune?
- 6) Hvis derimod direktiv 2006/123 anses for self-executing, og under hensyntagen til, at artikel 49 [TEUF] kun er til hinder for automatisk forlængelse af koncessioner/tilladelser til statsejede maritime arealer til turist- og rekreativaktiviteter, »for så vidt som disse koncessioner frembyder en klar grænseoverskridende interesse«, udgør opfyldelsen af dette krav da også en grundlæggende forudsætning for anvendelsen af [dette direktivs] artikel 12, stk. 1 og 2, [...] eller ej?
- 7) Er det foreneligt med de mål, som forfølges med direktiv 2006/123 og artikel 49 [TEUF], at en national ret fastslår, at kravet om en klar grænseoverskridende interesse er opfyldt på et generelt og abstrakt plan med hensyn til hele landet tout court, eller har hver enkelt kommune enekompetence til at foretage en sådan vurdering med hensyn til sit eget kystområde, henset til, at i Italien ligger kompetencen herfor hos kommunerne?
- 8) Er det foreneligt med de mål, som forfølges med direktiv 2006/123 og artikel 49 [TEUF], at en national ret fastslår, at kravet om knappe ressourcer og et begrænset antal af mulige koncessioner er opfyldt på et generelt og abstrakt plan med hensyn til hele landet tout court, eller skal denne vurdering omvendt – henset til, at i Italien ligger kompetencen hos kommunerne – betragtes som vedrørende hver enkelt kommunes kystområde, således at hver enkelt kommune har enekompetence for sit eget område?
- 9) Såfremt direktiv 2006/123 på et abstrakt plan anses for self-executing, kan denne umiddelbare anvendelighed da anses for konkret også at foreligge i en retlig sammenhæng – som den italienske – hvor [søfartslovens] artikel 49 i [...] er gældende (som foreskriver, at når en koncession udløber, »overtager staten alle ikke flytbare installationer uden vederlag eller erstatning«), og er denne konsekvens af, at det omhandlede direktiv anses for self-executing eller umiddelbart anvendeligt (bl.a. for så vidt angår lovligt opførte strukturer i murværk, eller koncessioner til statsejede arealer, som funktionelt er knyttet til turist- og rekreativaktiviteter såsom hoteller eller feriecentre), foreneligt med beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, navnlig ejendomsretten, som ifølge EU-retten og [Den Europæiske Unions charter] om grundlæggende rettigheder fortjener en særlig beskyttelse?«

### **Om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling**

- 31 AGCM og den italienske regering har udtrykt tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling. Ifølge dem er de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, blevet hypotetiske efter ophævelsen ved lov nr. 118/2022 af de nationale bestemmelser, der automatisk forlænger koncessionerne.
- 32 Selv om disse bestemmelser i denne henseende, bl.a. bestemmelserne i lov nr. 145/2018, faktisk er blevet ophævet ved lov nr. 118/2022, forholder det sig ikke desto mindre således, at da comune di Ginosa vedtog den omtvistede afgørelse, var de nævnte bestemmelser i kraft, og denne afgørelse blev truffet på grundlag af disse. Det fremgår i øvrigt ikke af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at ophævelsen af de nationale bestemmelser, der automatisk forlænger koncessionerne, skulle have frataget den nævnte afgørelse dens retsvirkninger.
- 33 Heraf følger, at ophævelsen af de nationale bestemmelser, der automatisk forlænger koncessionerne, ikke kan afkræfte formodningen om, at den forelæggende rets spørgsmål til Domstolen er relevante (jf. i denne retning dom af 7.9.1999, Beck og Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, præmis 22, og af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 43). Det fremgår således ikke, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller disses genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter (jf. analogt dom af 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 26).
- 34 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling.

### **Om de præjudicielle spørgsmål**

- 35 I første række skal det sjette og det syvende spørgsmål samt det ottende spørgsmåls første led behandles, for så vidt som de angår anvendeligheden af direktiv 2006/123 på tvisten i hovedsagen, og derefter i anden række det første spørgsmål, som rejser tvivl om dette direktivs gyldighed, og i tredje række det andet til det femte spørgsmål, det ottende spørgsmåls andet led og det niende spørgsmål, med hvilke den forelæggende ret ønsker at få afklaret, om nævnte direktivs artikel 12 har direkte virkning.

### ***Om anvendeligheden af direktiv 2006/123***

#### *Indledende bemærkninger*

- 36 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, skal enhver national foranstaltning inden for et område, der har været genstand for en udtømmende eller fuld harmonisering i EU, ikke bedømmes på grundlag af bestemmelser i den primære ret, men på grundlag af de harmoniserede bestemmelser (dom af 12.10.1993, Vanacker og Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, præmis 9, af 11.12.2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, præmis 64, og af 14.7.2016, Promoimpresa m.fl., C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558, præmis 59).

- 37 I det foreliggende tilfælde, og således som det bl.a. fremgår af præmis 61 i dom af 14. juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558), udgør artikel 9-13 i direktiv 2006/123 en udtømmende harmonisering med hensyn til de tjenesteydelser, der er omfattet af deres anvendelsesområde.
- 38 På denne baggrund skal det sjette og det syvende spørgsmål samt det ottende spørgsmåls første led alene behandles i forhold til dette direktivs artikel 12.

*Det sjette spørgsmål*

- 39 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at denne bestemmelse udelukkende finder anvendelse på koncessioner til brug af statsejede maritime arealer, der frembyder en klar grænseoverskridende interesse.
- 40 Domstolen har i denne henseende allerede flere gange haft lejlighed til at fastslå, at efter en ordlydsfortolkning, en historisk, en kontekstuel og en teleologisk fortolkning af direktiv 2006/123 skal bestemmelserne i kapitel III heri, der vedrører etableringsfriheden for tjenesteydere, og som omfatter direktivets artikel 12, fortolkes således, at de bl.a. finder anvendelse på en situation, hvor alle relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, *X og Visser*, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 99-110, og af 22.9.2020, *Cali Apartments*, C-724/18 og C-727/18, EU:C:2020:743, præmis 56).
- 41 Det følger heraf, at direktivets artikel 12, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke udelukkende finder anvendelse på koncessioner til brug af statsejede maritime arealer, der frembyder en klar grænseoverskridende interesse.

*Det syvende spørgsmål*

- 42 Henset til besvarelsen af det sjette spørgsmål er det ufornuddent at besvare det syvende spørgsmål, som hviler på den forudsætning, at anvendeligheden af artikel 12 i direktiv 2006/123 er betinget af, at det godtgøres, at den pågældende koncession til brug af et statsejet maritimt areal indebærer en klar grænseoverskridende interesse.

*Det ottende spørgsmåls første led*

- 43 Med det ottende spørgsmåls første led ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at knappe naturlige ressourcer og mulige koncessioner skal bedømmes ved at kombinere en abstrakt og generel tilgang på nationalt niveau med en kasuistisk tilgang, der er baseret på en analyse af den pågældendes kommunes kystområde, eller om en sådan bedømmelse udelukkende skal ske på grundlag af den ene eller den anden af disse tilgange.
- 44 I præmis 43 i dom af 14. juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558), præciserede Domstolen ganske vist, at der skal tages hensyn til den omstændighed, at de pågældende koncessioner ikke er udstedt på nationalt plan, men på kommunalt plan, med henblik på at fastsætte, om disse statsejede områder, som kan være genstand for økonomisk udnyttelse, er af begrænset antal.

- 45 Ikke desto mindre udgjorde denne præcisering blot en oplysning til den forelæggende ret og havde grundlag i den sammenhæng, som den sag, der gav anledning til denne dom, indgik i.
- 46 Henset til sin ordlyd giver artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/123 således medlemsstaterne en vis skønsmargen med hensyn til valget af de kriterier, der gør det muligt at bedømme knapheden på de naturlige ressourcer. Denne skønsmargen kan føre til, at de foretrækker en abstrakt og generel bedømmelse, der gælder for hele det nationale område, men også omvendt, at prioritere en kasuistisk tilgang, som lægger vægt på den eksisterende situation på en kommunes eller den kompetente administrative myndigheds kystområde, eller endog at kombinere disse to tilgange.
- 47 Navnlig synes kombinationen af en abstrakt og generel tilgang på nationalt niveau og en kasuistisk tilgang, der er baseret på en analyse af den pågældendes kommunes kystområde, at være afbalanceret og følgelig sideløbende at kunne sikre overholdelsen af formålene om økonomisk anvendelse af kystområder, der kan defineres på nationalt niveau, samtidig med, at relevansen af den konkrete gennemførelse af disse mål på en kommunes kystområde sikres.
- 48 Under alle omstændigheder er det afgørende, at de kriterier, som en medlemsstat anvender til at bedømme knapheden på anvendelige naturlige ressourcer, er baseret på objektive, ikke-diskriminerende, gennemsigtige og forholdsmæssige kriterier.
- 49 Henset til ovenstående betragtninger skal det ottende spørgsmåls første led besvares med, at artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at knappe naturlige ressourcer og mulige koncessioner skal bedømmes ved at kombinere en abstrakt og generel tilgang på nationalt niveau med en kasuistisk tilgang, der er baseret på en analyse af den pågældendes kommunes kystområde.

### ***Om det første spørgsmål vedrørende gyldigheden af direktiv 2006/123***

- 50 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2006/123 er gyldigt i forhold til artikel 94 EF, idet dette harmoniseringsdirektiv ikke er blevet vedtaget af Rådet, som har truffet afgørelse herom med enstemmighed.
- 51 Dette spørgsmål synes at antyde, at nævnte direktiv er ugyldigt, fordi det skulle have været vedtaget på grundlag af artikel 94 EF, som foreskrev vedtagelse med enstemmighed i Rådet, og ikke på grundlag af artikel 47, stk. 2, første og tredje punktum, EF og artikel 55 EF, som foreskrev vedtagelse med kvalificeret flertal.
- 52 I denne henseende bemærkes for det første, at ifølge Domstolens faste praksis kan valg af retsgrundlag for en retsakt, inden for rammerne af kompetencefordelingen inden for Unionen, ikke foretages alene på grundlag af institutionens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, såsom retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det vigtigste eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsaktens formål have et enkelt retsgrundlag nemlig det, der kræves af det vigtigste eller fremherskende formål eller led. Hvis det godtgøres, at der med retsaktens samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, bør en sådan retsakt dog undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag. Anvendelsen af et dobbelt retsgrundlag er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive bestemmelser, der fastsætter de respektive

retsgrundlag, er uforenelige (jf. i denne retning dom af 26.3.1987, Kommissionen mod Rådet, 45/86, EU:C:1987:163, præmis 11, og af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet, C-338/01, EU:C:2004:253, præmis 54-57).

- 53 Idet artikel 94 EF i det foreliggende tilfælde foreskrev enstemmighed i Rådet, mens Rådet i forbindelse med artikel 47, stk. 2, første og tredje punktum, EF og artikel 55 EF skulle træffe afgørelse med kvalificeret flertal, viser kumulationen af disse retsgrundlag sig at være umulig.
- 54 For det andet tager direktiv 2006/123 i henhold til dets artikel 1, stk. 1, sigte på at »fastsætte[...] de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser«. Dette formål, der består i at medvirke til at sikre effektiviteten af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, er gentagne gange bekræftet af betragtningerne til dette direktiv, bl.a. 1., 5., 12., 64. og 116. betragtning hertil.
- 55 Det er således klart, at direktiv 2006/123 i overensstemmelse med artikel 47, stk. 2, EF, for at lette adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed, tilsigter at »samordn[e] medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed«. Det samme gør sig gældende i forhold til artikel 55 EF om tjenesteydelser, som bl.a. henviser til denne artikel 47, stk. 2.
- 56 Under proceduren for vedtagelsen af dette direktiv ønskede ingen af medlemsstaterne endvidere, at Rådet på grundlag af den nævnte artikel 47, stk. 2, skulle træffe afgørelse med enstemmighed med den begrundelse, at gennemførelsen af det nævnte direktiv ville medføre en ændring af eksisterende lovgivningsmæssige principper for erhvervsreguleringen hvad angår uddannelse og betingelser for adgang for fysiske personer.
- 57 Det er for det tredje med rette, at Rådet i overensstemmelse med artikel 47, stk. 2, sidste punktum, EF, som i øvrigt henviser til artikel 55 EF, traf afgørelse med kvalificeret flertal.
- 58 Disse bestemmelser tildelte således EU-lovgiver en specifik kompetence til at vedtage foranstaltninger til forbedring af det indre markeds funktion (jf. analogt dom af 5.10.2000, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 87). Når der i EF-traktaten forefindes en mere specifik bestemmelse, som kan udgøre retsgrundlaget for den omhandlede retsakt, skal retsakten i henhold til grundsætningen om, at specialregler fraviger de almindelige regler, vedtages på grundlag af denne bestemmelse (jf. analogt dom af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet, C-338/01, EU:C:2004:253, præmis 60). Det er derfor med rette, at EU-lovgiver traf afgørelse på grundlag af artikel 47, stk. 2, første og tredje punktum, EF samt artikel 55 EF – 94 EF.
- 59 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at behandlingen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af direktiv 2006/123 i forhold til artikel 94 EF.

## ***Om den direkte virkning af artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123***

### *Det andet og det fjerde spørgsmål*

- 60 Det bemærkes indledningsvis, at de nationale bestemmelser, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, har haft den virkning, at de gældende koncessioner til brug af statsejede maritime arealer automatisk forlængedes, således at der ikke blev gennemført nogen udvælgelsesprocedure i forbindelse denne tvist. I den foreliggende sag er det derfor alene bestemmelserne i artikel 12 i direktiv 2006/123, som vedrører dels medlemsstaternes forpligtelse til at anvende en uvildig og gennemskelig procedure for udvælgelse af ansøgere, dels forbuddet mod automatisk fornyelse af en tilladelse udstedt for en given form for virksomhed, der er relevante. Det andet og det fjerde spørgsmål skal således anses for at vedrøre fortolkningen af dette direktivs artikel 12, stk. 1 og 2, og med udelukkelse af denne artikels stk. 3.
- 61 På denne baggrund skal det lægges til grund, at den forelæggende ret med det andet og det fjerde spørgsmål, som behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om nævnte direktivs artikel 12, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at anvende en uvildig og gennemskelig procedure for udvælgelse af ansøgere og forbuddet mod automatisk fornyelse af en tilladelse udstedt for en given form for virksomhed er fastsat ubetinget og tilstrækkeligt præcist til at kunne anses for at have direkte virkning.
- 62 Det følger af Domstolens faste praksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for en medlemsstat, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (jf. i denne retning dom af 19.1.1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, præmis 25, af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 103, af 17.9.1996, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio m.fl., C-246/94 – C-249/94, EU:C:1996:329, præmis 18 og 19, og af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 17).
- 63 Domstolen har præciseret, at en EU-bestemmelse for det første er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, er gjort afhængig af, at institutioner i Unionen eller i medlemsstaterne i så henseende udsteder andre retsakter end retsakterne til gennemførelse heraf i national ret, og for det andet er tilstrækkelig præcis til at kunne påberåbes af private og anvendes af en retsinstans, når den indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt formuleret (jf. i denne retning dom af 3.4.1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, EU:C:1968:17, s. 478, af 26.2.1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, præmis 52, og af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 18).
- 64 Domstolen har endvidere fastslået, at selv om et direktiv giver medlemsstaterne – når de vedtager de nærmere bestemmelser for direktivets gennemførelse – en vis skønsmargen, kan en bestemmelse i dette direktiv anses for at have en ubetinget og præcis karakter, når den utvetydigt pålægger medlemsstaterne en pligt til at tilvejebringe et bestemt resultat, og når der ikke er knyttet nogen betingelse til anvendelsen af den regel, som følger af forpligtelsen (jf. i denne retning dom af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 19).



- 65 Selv om et direktiv således giver medlemsstaterne – når de vedtager de nærmere bestemmelser for direktivets gennemførelse – en vis skønsmargen, har dette forhold ingen indflydelse på spørgsmålet om, hvorvidt dets bestemmelser er præcise og ubetingede, når denne skønsmargen ikke udelukker, at minimumsrettighederne kan fastlægges, og at det derfor er muligt at afgøre, hvilken minimumsbeskyttelse der under alle omstændigheder skal gennemføres (jf. i denne retning dom af 14.7.1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, præmis 17, af 3.10.2000, Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, præmis 68, og af 14.1.2021, RTS infra og Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, præmis 49).
- 66 I det foreliggende tilfælde fremgår det af selve ordlyden af artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/123, at når antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer, skal medlemsstaterne anvende en procedure for udvælgelse af ansøgere, der giver fuldt betryggende garantier for uvildighed og gennemskuelig, bl.a. behørig offentliggørelse af indledningen, gennemførelsen og afslutningen af proceduren.
- 67 Ganske vist bevarer medlemsstaterne en vis skønsmargen, når de beslutter at vedtage de bestemmelser, der konkret skal sikre uvildigheden og gennemskueligheden af en udvælgelsesprocedure. Det forholder sig ikke desto mindre således, at ved at opstille krav om afholdelse af en uvildig og gennemskuelig udvælgelsesprocedure fastsætter artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/123 ubetinget og tilstrækkeligt præcist et indhold i form af en minimumsbeskyttelse for ansøgere (jf. analogt dom af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 74, og af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 105).
- 68 Med hensyn til direktivets artikel 12, stk. 2, fastsætter denne bestemmelse bl.a., at en tilladelse såsom en koncession til brug af et statsejet maritimt areal udstedes med en passende begrænset varighed, og at den ikke må kunne fornyes automatisk.
- 69 Denne bestemmelse har direkte virkning, for så vidt som den utvetydigt forbyder medlemsstaterne, uden at disse har nogen skønsmargen eller kan knytte nogen betingelser til dette forbud, og uden at det er nødvendigt at udstede nogen EU- eller national retsakt i så henseende, at fastsætte automatiske og generaliserede forlængelser af sådanne koncessioner. Det følger i øvrigt af Domstolens praksis, at en automatisk fornyelse heraf er udelukket i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2006/123 (jf. i denne retning dom af 14.7.2016, Promoimpresa m.fl., C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558, præmis 50).
- 70 Direktivets artikel 12, stk. 1 og 2, pålægger derfor medlemsstaterne en forpligtelse til at anvende en uvildig og gennemskuelig procedure for udvælgelse af ansøgere og forbyder dem automatisk at forny en tilladelse udstedt for en given form for virksomhed, hvilket er affattet ubetinget og tilstrækkeligt præcist.
- 71 Den omstændighed, at denne forpligtelse og dette forbud kun gælder i det tilfælde, hvor antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset på grund af knappe naturlige ressourcer – hvilke skal fastlægges med henvisning til en faktisk situation bedømt af den kompetente myndighed og under de nationale domstoles kontrol – kan ikke rejse tvivl om den direkte virkning, som er tilknyttet denne artikel 12, stk. 1 og 2.
- 72 Det skal i øvrigt bemærkes, at den direkte virkning af et direktivs ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser udgør en mindstegaranti, som følger af den bindende karakter af den forpligtelse, som pålægges medlemsstaterne ved direktiver i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF,

og som ikke kan begrunde, at en medlemsstat undlader rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at gennemføre hvert direktivs mål (dom af 6.5.1980, Kommissionen mod Belgien, 102/79, EU:C:1980:120, præmis 12). Det følger heraf, at til trods for anerkendelsen af den direkte virkning af den nævnte forpligtelse og det nævnte forbud, som er fastsat i artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123, er de italienske myndigheder fortsat forpligtet til at sikre gennemførelsen heraf i deres retsorden.

- 73 Det skal endelig fremhæves, at en dom i en præjudiciel sag såsom dom af 14. juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558), når der er behov herfor, belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den regel, der er opstillet i denne bestemmelse i direktiv 2006/123, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden, dvs. i henhold til dette direktivs artikel 44 senest fra den 28. december 2009. Heraf følger, at den således fortolkede regel skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består før denne dom (jf. i denne retning dom af 27.3.1980, *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, præmis 16, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 77).
- 74 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet og det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at anvende en uvildig og gennemskuelig procedure for udvælgelse af ansøgere og forbuddet mod automatisk fornyelse af en tilladelse udstedt for en given form for virksomhed er fastsat ubetinget og tilstrækkeligt præcist til at kunne anses for at have direkte virkning.

#### *Det tredje spørgsmål*

- 75 Henset til besvarelsen af det andet og det fjerde spørgsmål er det uforholdsmæssigt at besvare det tredje spørgsmål.

#### *Det femte spørgsmål og det ottende spørgsmåls andet led*

- 76 Med det femte spørgsmål og det ottende spørgsmåls andet led ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 288, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at bedømmelsen af den direkte virkning, der er knyttet til forpligtelsen og forbuddet i artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123, og forpligtelsen til at undlade at anvende modstridende nationale bestemmelser påhviler de nationale domstole eller ligeledes de nationale myndigheder, herunder kommunale.
- 77 Det er hertil tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af Domstolens faste praksis, at en forvaltning, herunder en kommunal forvaltning, ligesom de nationale domstole er forpligtet til at anvende ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser i et direktiv og til at undlade at anvende de bestemmelser i national ret, der ikke er i overensstemmelse hermed (jf. i denne retning dom af 22.6.1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, præmis 29-33, og af 10.10.2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 33).
- 78 Det skal i denne henseende præciseres, at udtalelsen i præmis 43 i dom af 14. juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 og C-67/15, EU:C:2016:558), hvorefter det påhvilede den forelæggende ret at efterprøve, om betingelsen om knappe naturlige ressourcer, som er fastsat i artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/123, var opfyldt, ikke kan betyde, at kun de nationale domstole er forpligtet til at sikre opfyldelsen af denne betingelse. Når antallet af mulige tilladelser for en given form for virksomhed er begrænset på grund af knappe anvendelige naturlige ressourcer, er enhver

myndighed således forpligtet til i medfør af denne bestemmelse at afholde en procedure for udvælgelse af ansøgere og til at sikre sig, at samtlige betingelser i den nævnte bestemmelse er opfyldt, i givet fald ved at undlade at anvende modstridende nationale retsregler.

- 79 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål og det ottende spørgsmåls andet led derfor besvares med, at artikel 288, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at bedømmelsen af den direkte virkning, der er knyttet til forpligtelsen og forbuddet i artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123, samt forpligtelsen til at undlade at anvende modstridende nationale bestemmelser påhviler de nationale domstole og de nationale myndigheder, herunder kommunale.

#### *Det niende spørgsmål*

- 80 Med det niende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at den direkte virkning af denne bestemmelse kræver, at en national lovgivning – i medfør af hvilken alle flytbare installationer opført af en koncessionshaver på det areal, som vedkommende havde haft i koncession, efter udløbet af koncessionen overtages af koncessionsgiveren uden noget vederlag eller nogen erstatning – skal undlades anvendt, og om denne undladelse af at anvende denne lovgivning er forenelig med chartrets artikel 17.
- 81 Det bemærkes i denne henseende, at ifølge fast retspraksis kræver ånden i det samarbejde, som anmodningen om en præjudiciel afgørelse skal gennemføres i, at den forelæggende ret tager i betragtning, at det er Domstolens opgave at bidrage til retsplejen i medlemsstaterne, men ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (dom af 3.2.1983, *Robards*, 149/82, EU:C:1983:26, præmis 19, af 16.7.1992, *Meilicke*, C-83/91, EU:C:1992:332, præmis 25, og af 15.12.1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 60).
- 82 Domstolen kan følgelig afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af eller bedømmelse af gyldigheden af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 61, og af 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 55).
- 83 I det foreliggende tilfælde vedrører tvisten i hovedsagen forlængelsen af koncessioner og ikke det retlige spørgsmål om, hvorvidt en koncessionshaver kan opnå et vederlag for flytbare installationer, som vedkommende har opført på det areal, som denne har haft i koncession. Idet den forelæggende ret således ikke har redegjort for de faktuelle og retlige forhold, som foreligger i den i hovedsagen omhandlede situation, er det ikke muligt for Domstolen at give en hensigtsmæssig besvarelse af det niende spørgsmål.
- 84 Dette spørgsmål kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

## Sagsomkostninger

- 85 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 de 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:

- 1) Artikel 12, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked**

**skal fortolkes således, at**

**denne bestemmelse ikke udelukkende finder anvendelse på koncessioner til brug af statsejede maritime arealer, der frembyder en klar grænseoverskridende interesse.**

- 2) Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2006/123**

**skal fortolkes således, at**

**denne bestemmelse ikke er til hinder for, at knappe naturlige ressourcer og mulige koncessioner skal bedømmes ved at kombinere en abstrakt og generel tilgang på nationalt niveau med en kasuistisk tilgang, der er baseret på en analyse af den pågældendes kommunes kystområde.**

- 3) Behandlingen af det første spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af direktiv 2006/123 i forhold til artikel 94 EF.**

- 4) Artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123**

**skal fortolkes således, at**

**medlemsstaternes forpligtelse til at anvende en uvildig og gennemskelig procedure for udvælgelse af ansøgere og forbuddet mod automatisk fornyelse af en tilladelse udstedt for en given form for virksomhed er fastsat ubetinget og tilstrækkeligt præcist til at kunne anses for at have direkte virkning.**

- 5) Artikel 288, stk. 3, TEUF**

**skal fortolkes således, at**

**bedømmelsen af den direkte virkning, der er knyttet til forpligtelsen og forbuddet i artikel 12, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123, samt forpligtelsen til at undlade at anvende modstridende nationale bestemmelser påhviler de nationale domstole og de nationale myndigheder, herunder kommunale.**

Underskrifter