



## Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 20ής Απριλίου 2023\*

«Προδικαστική παραπομπή – Υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Εκτίμηση του κύρους – Νομική βάση – Άρθρα 47, 55 και 94 ΕΚ – Ερμηνεία – Άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας αυτής – Άμεσο αποτέλεσμα – Απαλλαγμένος αιρέσεων και αρκούντως ακριβής χαρακτήρας της υποχρέωσης των κρατών μελών να εφαρμόζουν αμερόληπτη και διαφανή διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων, καθώς και της απαγόρευσης της αυτόματης ανανέωσης άδειας που έχει χορηγηθεί για συγκεκριμένη δραστηριότητα – Εθνική νομοθεσία που προβλέπει την αυτόματη παράταση των παραχωρήσεων παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων»

Στην υπόθεση C-348/22,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Puglia, Ιταλία) με απόφαση της 11ης Μαΐου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 30 Μαΐου 2022, στο πλαίσιο της δίκης

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

κατά

**Comune di Ginosa,**

παρισταμένων των:

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

**Lido Orsa Minore di AB,**

**La Capannina Srl,**

**Sud Platinum Srl,**

**Lido Zanzibar Srl,**

**Poseidone Srl,**

**Lg Srls,**

\* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

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

**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,**

**JF,**

**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,**

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Jürimäe, πρόεδρο τμήματος, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen και M. Gavalec (εισηγητή), δικαστές,

γενική εισαγγελέας: T. Ćapeta

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato και η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενες από την G. Palmieri, επικουρούμενη από την P. Palmieri, avvocato dello Stato,

- η Comune di Ginosa, εκπροσωπούμενη από τον G. Misserini, avvocato,
- οι Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls και E.T. Edilizia e Turismo Srl, εκπροσωπούμενοι από τους I. Loiodice, N. Maellaro και F. Mazzella, avvocati,
- η Sib Sindacato Italiano Balneari, εκπροσωπούμενη από τους A. Caracchione, S. Frandi και B. Ravenna, avvocati,
- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις M. K. Bulterman και A. Hanje,
- η Φινλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις A. Laine και H. Leppo,
- το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τον M. Menegatti και από την L. Stefani,
- το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενο από τις A.-L. Meyer και S. Scarpa Ferraglio,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την L. Armati και από τους V. Di Bucci, L. Malferrari και M. Mataija,

κατόπιν της απόφασης που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

### Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36), καθώς και την ερμηνεία του άρθρου 12 της ως άνω οδηγίας και των άρθρων 49 και 115 ΣΛΕΕ.
- 2 Η αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Αρχής Προστασίας του Ανταγωνισμού και της Αγοράς, Ιταλία) (στο εξής: AGCM) και του comune di Ginosa (Δήμου Ginosa, Ιταλία) όσον αφορά απόφαση του Δήμου περί παράτασης, στο έδαφός του, της διάρκειας των παραχωρήσεων παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2033.

## Το νομικό πλαίσιο

### Το δίκαιο της Ένωσης

#### Το πρωτογενές δίκαιο

- 3 Το άρθρο 47 ΕΚ περιλαμβανόταν στο κεφάλαιο 2 του τίτλου III της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο έφερε τον τίτλο «Δικαίωμα εγκατάστασης», και όριζε στην παράγραφο 2 τα εξής:

«[Για να διευκολύνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων], το Συμβούλιο [της Ευρωπαϊκής Ένωσης], αποφασίζοντας με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 251, εκδίδει οδηγίες για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομοφώνως καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας του άρθρου 251, προκειμένου για οδηγίες, η εκτέλεση των οποίων σε ένα τουλάχιστον κράτος μέλος συνεπάγεται τροποποίηση των υφιστάμενων αρχών της νομοθεσίας που διέπουν το καθεστώς των επαγγελματιών, όσον αφορά την κατάρτιση και τους όρους πρόσβασης των φυσικών προσώπων. Στις άλλες περιπτώσεις, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.»

- 4 Το άρθρο 55 ΕΚ περιλαμβανόταν στο κεφάλαιο 3 του τίτλου III της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο επιγραφόταν «Υπηρεσίες», και είχε ως εξής:

«Οι διατάξεις των άρθρων 45 μέχρι και 48 εφαρμόζονται επί των θεμάτων που διέπονται από το παρόν κεφάλαιο.»

- 5 Το άρθρο 94 ΕΚ, το οποίο αντιστοιχεί κατ' ουσίαν στο άρθρο 115 ΣΛΕΕ, προέβλεπε τα εξής:

«Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, μετά από πρόταση της [Ευρωπαϊκής] Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκδίδει οδηγίες για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της κοινής αγοράς.»

#### Η οδηγία 2006/123

- 6 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 5, 12, 64 και 116 της οδηγίας 2006/123 έχουν ως εξής:

«(1) [...] Η εξάλειψη των εμποδίων για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί ουσιαστικό μέσο για την ενίσχυση της ενσωμάτωσης μεταξύ των λαών της Ευρώπης και την προώθηση της ισορροπημένης και βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής προόδου. [...]

[...]

(5) Συνεπώς, θα πρέπει να εξαλειφθούν τα εμπόδια που παρακωλύουν την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών και να παρασχεθεί στους αποδέκτες και στους παρόχους υπηρεσιών η ασφάλεια δικαίου την οποία χρειάζονται για να ασκήσουν στην πράξη τις δύο αυτές θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη [ΕΚ]. [...]

[...]

(12) Η παρούσα οδηγία αποσκοπεί στη δημιουργία νομικού πλαισίου για την εξασφάλιση της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών [...]

[...]

(64) Για να δημιουργηθεί γνήσια εσωτερική αγορά υπηρεσιών, είναι απαραίτητο να καταργηθούν οι περιορισμοί στην ελευθερία εγκατάστασης και στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, οι οποίοι απαντώνται ακόμα στις νομοθεσίες ορισμένων κρατών μελών και οι οποίοι είναι ασυμβίβαστοι με τα άρθρα 43 και 49 [ΕΚ]. [...]

[...]

(116) Δεδομένου ότι οι στόχοι της παρούσας οδηγίας, ήτοι η εξάλειψη των εμποδίων που παρακωλύουν την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω της διάστασης της δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο, η Κοινότητα μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης [ΕΚ]. [...]

7 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών.»

8 Το άρθρο 12 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επιλογή μεταξύ περισσότερων υποψηφίων», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Σε περίπτωση που ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι περιορισμένος, λόγω της σπανιότητας των διαθέσιμων φυσικών πόρων ή τεχνικών δυνατοτήτων, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων, η οποία προβλέπει όλες τις εγγυήσεις αμεροληψίας και διαφάνειας, και ιδίως την κατάλληλη δημοσιοποίηση της έναρξης, της διεξαγωγής της και της ολοκλήρωσης της διαδικασίας.

2. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 1, η άδεια χορηγείται για την ενδεδειγμένη περιορισμένη χρονική περίοδο και δεν μπορεί να ανανεώνεται αυτόματα ούτε να προβλέπει κάποιο άλλο πλεονέκτημα για τον πάροχο υπηρεσιών η άδεια του οποίου μόλις έληξε ή για όσους έχουν ιδιαίτερους δεσμούς με αυτόν.

3. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου και των άρθρων 9 και 10, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη, κατά τη θέσπιση των κανόνων για τη διαδικασία επιλογής, θέματα δημόσιας υγείας, στόχους κοινωνικής πολιτικής, την υγεία και την ασφάλεια των μισθωτών ή των αυτοαπασχολουμένων, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και άλλους επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο.»

- 9 Το άρθρο 44 της οδηγίας 2006/123, το οποίο τιτλοφορείται «Ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο», ορίζει στην παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο, τα εξής:

Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία πριν από τις 28 Δεκεμβρίου 2009.»

### *Το ιταλικό δίκαιο*

#### *Ο κώδικας ναυσιπλοΐας*

- 10 Το άρθρο 37 του Codice della Navigazione (κώδικα ναυσιπλοΐας), που εγκρίθηκε με το regio decreto n. 327 (βασιλικό διάταγμα 327), της 30ής Μαρτίου 1942 (GURI αριθ. 93, της 18ης Απριλίου 1942), προέβλεπε διαδικασία συγκριτικής αξιολόγησης των υποψηφίων μόνο στην περίπτωση που υποβλήθηκαν περισσότερες αιτήσεις παραχώρησης για την ίδια κοινόχρηστη έκταση. Ωστόσο, από τη δεύτερη πρόταση του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 37 προέκυπτε ότι έπρεπε να προτιμηθεί ο δικαιούχος της παραχώρησης, ο οποίος είχε επομένως δικαίωμα «συνέχισης» ή «ανανέωσης».

#### *Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 194/2009*

- 11 Το άρθρο 1, παράγραφος 18, της decreto-legge n. 194/194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 194, περί παράτασης των προβλεπόμενων από νομοθετικές διατάξεις προθεσμιών), της 30ής Δεκεμβρίου 2009 (GURI αριθ. 302, της 30ής Δεκεμβρίου 2009), η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 25 (νόμο 25), της 26ης Φεβρουαρίου 2010 (τακτικό συμπλήρωμα 39 στην GURI αριθ. 48, της 27ης Φεβρουαρίου 2010) (στο εξής: πράξη νομοθετικού περιεχομένου 194/2009), προέβλεπε την παράταση της διάρκειας των παραχωρήσεων παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων για τουριστικούς-ψυχαγωγικούς σκοπούς οι οποίοι υφίσταντο κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της πράξης νομοθετικού περιεχομένου έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015. Η παράταση ανανεώθηκε στη συνέχεια έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020 με το άρθρο 34duodecies της decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 179, περί περαιτέρω επειγόντων μέτρων για την ανάπτυξη της χώρας), της 18ης Οκτωβρίου 2012, η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 221 (νόμο 221), της 17ης Δεκεμβρίου 2012 (τακτικό συμπλήρωμα 194 στην GURI αριθ. 245, της 18ης Δεκεμβρίου 2012). Το άρθρο 1, παράγραφος 18, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 194/2009, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, προέβλεπε, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«[...] εν αναμονή της αναθεώρησης του κανονιστικού πλαισίου σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης παραθαλάσσιων, παραλίμνιων ή παραποτάμιων κοινόχρηστων εκτάσεων για τουριστικές-ψυχαγωγικές δραστηριότητες, [...] καθώς και λαμβανομένης υπόψη της καταργήσεως του δικαιώματος προτιμήσεως που προβλέπει το άρθρο 37, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κώδικα ναυσιπλοΐας, η διάρκεια των υφιστάμενων κατά την έναρξη ισχύος της παρούσας παραχωρήσεων [...] που λήγουν το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 2015, παρατείνεται έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020 [...]».

*Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 59, της 26ης Μαρτίου 2010*

- 12 Η decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (πράξη νομοθετικού περιεχομένου 59, περί μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 2006/123/ΕΚ σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά), της 26ης Μαρτίου 2010 (τακτικό συμπλήρωμα 75 στην GURI αριθ. 94, της 23ης Απριλίου 2010), η οποία μετέφερε την οδηγία 2006/123 στην εσωτερική έννομη τάξη, ορίζει στο άρθρο 16 τα εξής:

«1. Στις περιπτώσεις που ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών είναι περιορισμένος για λόγους που συνδέονται με τη σπανιότητα των φυσικών πόρων ή τον περιορισμένο χαρακτήρα των διαθέσιμων τεχνικών δυνατοτήτων, οι αρμόδιες αρχές εφαρμόζουν διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και μεριμνούν ώστε τα κριτήρια και οι κανόνες για τη διασφάλιση της αμεροληψίας της διαδικασίας, που οφείλουν να τηρούν οι αρχές, να έχουν καθορισθεί και δημοσιευθεί εκ των προτέρων σύμφωνα με τον τύπο που απαιτείται από την ισχύουσα νομοθεσία.

[...]

4. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 1, η άδεια χορηγείται για περιορισμένη διάρκεια και δεν δύναται να ανανεωθεί αυτόματα, ούτε μπορεί να παρέχει πλεονεκτήματα στον απερχόμενο παραχωρησιούχο ή σε άλλον, ακόμη και αν δικαιολογείται από ιδιαίτερους δεσμούς με τον εν λόγω παραχωρησιούχο.

[...]»

*Ο νόμος 145/2018*

- 13 Το άρθρο 1, παράγραφοι 675 έως 680, του legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (νόμου 145, περί κρατικού προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2019 και περί πολυετούς προϋπολογισμού για την τριετία 2019-2021), της 30ής Δεκεμβρίου 2018 (τακτικό συμπλήρωμα 62 στην GURI αριθ. 302, της 31ης Δεκεμβρίου 2018, στο εξής: νόμος 145/2018), υποχρέωνε τις αρμόδιες διοικήσεις να πραγματοποιήσουν, εντός περιόδου δύο ετών, μια σειρά προκαταρκτικών εργασιών, απαραίτητων για τη μεταρρύθμιση των παραχωρήσεων παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων, όπως η χαρτογράφηση της ακτογραμμής, ο προσδιορισμός των παραχωρήσεων που είναι σε ισχύ και των διαφόρων τύπων υφιστάμενων δομών στις κοινόχρηστες εκτάσεις, καθώς και ο προσδιορισμός των επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν, των περιόδων απόσβεσης, των τελών και της διάρκειας των παραχωρήσεων.
- 14 Το άρθρο 1, παράγραφοι 682 και 683, προβλέπει τα εξής:

«682. Οι παραχωρήσεις [...] που είναι σε ισχύ κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου έχουν δεκαπενταετή διάρκεια η οποία αρχίζει από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου [...].

683. Προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία και η διατήρηση των ιταλικών ακτών που παραχωρούνται ως θεμελιώδεις τουριστικοί πόροι της χώρας, και να προστατευθούν η απασχόληση και το εισόδημα των επιχειρήσεων που βρίσκονται σε κρίση λόγω των ζημιών που προκαλούνται από την κλιματική αλλαγή και από τις έκτακτες καταστροφές που προκύπτουν από αυτήν, οι παραχωρήσεις που διαλαμβάνονται στην παράγραφο 682, οι οποίες ίσχυαν κατά

την ημερομηνία έναρξης ισχύος [της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 194/2009], καθώς και οι παραχωρήσεις μετά την ημερομηνία αυτή [...] έχουν διάρκεια δεκαπέντε ετών από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου [...].

*Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 34, της 19ης Μαΐου 2020*

- 15 Το άρθρο 182, παράγραφος 2, της decreto-legge n. 34 – *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 34, για τη θέσπιση επειγόντων μέτρων στους τομείς της υγείας, της απασχόλησης και της οικονομίας, καθώς και σε επείγουσες κοινωνικές πολιτικές που συνδέονται με την πανδημία COVID-19), της 19ης Μαΐου 2020 (τακτικό συμπλήρωμα 21 στην GURI αριθ. 128, της 19ης Μαΐου 2020), η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 77 (νόμο 77), της 17ης Ιουλίου 2020 (τακτικό συμπλήρωμα 25 στην GURI αριθ. 180, της 18ης Ιουλίου 2020), ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 682 επ., του [νόμου 145/2018] όσον αφορά τους παραχωρησιούχους, για τους σκοπούς της ανάκαμψης του τουριστικού τομέα και προκειμένου να περιοριστούν οι ζημιές, άμεσες και έμμεσες, που προκλήθηκαν από την επιδημιολογική έκτακτη ανάγκη της νόσου COVID-19, οι αρμόδιες διοικήσεις δεν μπορούν να κινήσουν ή να συνεχίσουν, όσον αφορά τους παραχωρησιούχους που επιθυμούν να συνεχίσουν τη δραστηριότητά τους χρησιμοποιώντας παραθαλάσσιες, παραλίμιες και παραποτάμιες κοινόχρηστες εκτάσεις, τις διοικητικές διαδικασίες για τη μεταβίβαση των μη μετακινούμενων έργων, που διαλαμβάνονται στο άρθρο 49 του κώδικα ναυσιπλοΐας, για την παραχώρηση ή την ανάθεση, μέσω δημόσιων διαγωνισμών, των προς παραχώρηση εκτάσεων κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νόμου που κυρώνει την παρούσα πράξη. [...]»

*Ο νόμος 118/2022*

- 16 Ο legge n. 118 – *Legge annuale per il mercato e la concorrenza* (νόμος 118, περί θεσπίσεως ετήσιου νόμου για την αγορά και τον ανταγωνισμό), της 5ης Αυγούστου 2022 (GURI αριθ. 188, της 12ης Αυγούστου 2022) (στο εξής: νόμος 118/2022), προβλέπει στο άρθρο 3 τα εξής:

«1. Εξακολουθούν να παράγουν αποτελέσματα έως τις 31 Δεκεμβρίου 2023 ή έως την προθεσμία της παραγράφου 3, εάν αυτή είναι μεταγενέστερη, εφόσον υφίστανται κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου βάσει παρατάσεων ή ανανεώσεων που προβλέπονται επίσης από τον [νόμο 145/2018] και από την decreto-legge n. 104 [(πράξη νομοθετικού περιεχομένου 104)], της 14ης Αυγούστου 2020 [(τακτικό συμπλήρωμα 30 στην GURI αριθ. 203, της 14ης Αυγούστου 2020)], η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 126 [(νόμο 126)], της 13ης Οκτωβρίου 2020 [(τακτικό συμπλήρωμα 37 στην GURI αριθ. 253, της 13ης Οκτωβρίου 2020)]:

α) οι παραχωρήσεις παραθαλάσσιων, παραλίμιων και παραποτάμιων κοινόχρηστων εκτάσεων για την άσκηση τουριστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών δραστηριοτήτων [...]

[...]

3. Εάν υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι που εμποδίζουν την περάτωση της διαδικασίας επιλογής πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2023, λόγω, π.χ., εκκρεμούς διαφοράς ή αντικειμενικών δυσκολιών που αφορούν την ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής καθεαυτήν, η αρμόδια αρχή μπορεί, με



αιτιολογημένη απόφαση, να μεταθέσει την προθεσμία λήξης των υφιστάμενων παραχωρήσεων για το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαίο για την περάτωση της διαδικασίας και, εν πάση περιπτώσει, όχι πέραν της 31ης Δεκεμβρίου 2024. Μέχρι την ημερομηνία αυτή, η κατάληψη της κοινόχρηστης έκτασης από τον απερχόμενο παραχωρησιούχο είναι, εν πάση περιπτώσει, νόμιμη και βάσει του άρθρου 1161 του κώδικα ναυσιπλοΐας.

[...]

5. Από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου καταργούνται:

α) οι παράγραφοι 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 και 683 του άρθρου 1 του [νόμου 145/2018],

[...]».

### **Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα**

- 17 Ο Δήμος Ginosa εξέδωσε, με απόφαση της 24ης Δεκεμβρίου 2020, η οποία διορθώθηκε με μεταγενέστερη απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2021 (στο εξής, από κοινού: επίδικη απόφαση), μεταξύ άλλων, προκαταρκτική ανακοίνωση αναγνωριστικού χαρακτήρα, σκοπός της οποίας ήταν να ενημερώσει όλους τους κατόχους αδειών παραχώρησης παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων εντός της δικαιοδοσίας του Δήμου ότι οι παραχωρήσεις αυτές θα παραταθούν, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφοι 682 και 683, του νόμου 145/2018 και του άρθρου 182 της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 34, της 19ης Μαΐου 2020, η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 77, της 17ης Ιουλίου 2020 (στο εξής, από κοινού: εθνικές διατάξεις περί αυτόματης παράτασης των παραχωρήσεων).
- 18 Εκτιμώντας ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αντέβαινε στα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, καθώς και στο άρθρο 12 της οδηγίας 2006/123, η AGCM κοινοποίησε στον εν λόγω Δήμο αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία του υπενθύμισε την απαίτηση για προηγούμενη διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των αρχών του ανταγωνισμού και της ελευθερίας εγκατάστασης. Ειδικότερα, η AGCM επισήμανε ότι οι εθνικές διατάξεις για την αυτόματη παράταση των συμβάσεων παραχώρησης αντέβαιναν στην οδηγία, οπότε όλα τα κρατικά όργανα όφειλαν να μην τις εφαρμόσουν.
- 19 Καθόσον ο Δήμος Ginosa δεν συμμορφώθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, η AGCM άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Puglia, Ιταλία), που είναι το αιτούν δικαστήριο, με αίτημα την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης και όλων των συνακόλουθων δηλώσεων ή πιστοποιητικών παράτασης που εκδόθηκαν.
- 20 Ο Δήμος Ginosa και οι λοιποί διάδικοι της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι, δεδομένου ότι η οδηγία 2006/123 δεν εφαρμόζεται αυτοδικαίως, πρέπει να εφαρμοστεί ο νόμος 145/2018 προκειμένου να διαφυλαχθεί η αρχή της ασφάλειας δικαίου. Εξάλλου, οι βασικές προϋποθέσεις εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, που αφορούν τη σπανιότητα του επίδικου φυσικού πόρου και, κατά συνέπεια, τον περιορισμένο αριθμό των διαθέσιμων αδειών, δεν πληρούνται στην παράκτια περιοχή του εν λόγω Δήμου, δεδομένου ότι είναι διαθέσιμες πολλές άλλες περιοχές πέραν των ήδη παραχωρηθεισών. Δεν αποδείχθηκε επίσης η ύπαρξη βέβαιου διασυνοριακού ενδιαφέροντος.

- 21 Περαιτέρω, η γενική άρνηση παράτασης της διάρκειας των παραχωρήσεων παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων που συνεπάγεται η μη εφαρμογή του νόμου αυτού συνιστά προδήλως προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας της επιχείρησης καθώς και παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθόσον δεν προβλέπεται καμία αποζημίωση για τις πραγματοποιηθείσες επενδύσεις και για την επιχείρηση. Η άρνηση αυτή δεν καθιστά επίσης δυνατή την εκτίμηση κατά περίπτωση των περιόδων απόσβεσης των πραγματοποιηθεισών επενδύσεων ή ακόμη την εκτίμηση των ειδικών περιπτώσεων στις οποίες έχουν πραγματοποιηθεί επί των κοινοχρήστων εκτάσεων οικοδομικές εργασίες για τις οποίες είχε χορηγηθεί άδεια.
- 22 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, ως προς τα ως άνω ζητήματα, ότι, αρχικά, το άρθρο 37 του κώδικα ναυσιπλοΐας επέβαλε τη διοργάνωση διαδικασίας συγκριτικής αξιολόγησης των υποψηφίων για τη χορήγηση άδειας παραχώρησης μόνον στην περίπτωση που περισσότερες αιτήσεις παραχώρησης αφορούσαν την ίδια κοινόχρηστη έκταση. Ωστόσο, στις περιπτώσεις αυτές, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, του εν λόγω άρθρου, ο κάτοχος της άδειας παραχώρησης είχε δικαίωμα συνέχισης ή ανανέωσης. Το 1993 θεσπίστηκε η αυτόματη ανανέωση των υφιστάμενων παραχωρήσεων κάθε έξι χρόνια και το 2006 η μέγιστη διάρκεια της άδειας παραχώρησης κοινόχρηστης έκτασης ορίστηκε σε είκοσι χρόνια.
- 23 Μετά την κίνηση, από την Επιτροπή, της διαδικασίας επί παραβάσει υπ' αριθ. 2008/4908, η Ιταλική Δημοκρατία εξέδωσε την πράξη νομοθετικού περιεχομένου 194/2009, με το άρθρο 1, παράγραφος 18, της οποίας καταργήθηκε η δεύτερη περίοδος του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 37 του κώδικα ναυσιπλοΐας και παρατάθηκαν οι υφιστάμενες άδειες παραχώρησης έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012. Η ως άνω προθεσμία παρατάθηκε στη συνέχεια έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015 με νόμο της 26ης Φεβρουαρίου 2010.
- 24 Λαμβάνοντας υπόψη αυτές τις τροποποιήσεις και τη δέσμευση των ιταλικών αρχών να συμμορφωθούν με το δίκαιο της Ένωσης, η Επιτροπή αποφάσισε στις 27 Φεβρουαρίου 2012 να περατώσει τη διαδικασία επί παραβάσει.
- 25 Εντούτοις, στα τέλη του 2012, οι άδειες παραχώρησης παραθαλάσσιας κοινόχρηστης έκτασης παρατάθηκαν για πέντε έτη, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020. Επιπλέον, καθώς πλησίαζε το πέρας της προθεσμίας αυτής και ελλείπει εναρμόνισης της ιταλικής νομοθεσίας με την οδηγία 2006/123, το άρθρο 1, παράγραφοι 682 και 683, του νόμου 145/2018 παρέτεινε, για άλλη μια φορά, τις ισχύουσες άδειες παραχώρησης έως τις 31 Δεκεμβρίου 2033.
- 26 Κατά το αιτούν δικαστήριο, η τελευταία αυτή παράταση των αδειών παραχώρησης παραθαλάσσιας κοινόχρηστης έκτασης συνιστά σαφή παράβαση της οδηγίας 2006/123 και, εν πάση περιπτώσει, του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, ορισμένοι δήμοι εφάρμοσαν τον νόμο 145/2018 και χορήγησαν την παράταση έως τις 31 Δεκεμβρίου 2033, ενώ άλλοι αρνήθηκαν να το πράξουν, χωρίς ωστόσο να εφαρμόσουν το δίκαιο της Ένωσης. Άλλοι πάλι, αφού χορήγησαν την παράταση, διέταξαν την ακύρωσή της βάσει της εξουσίας αυτοδιοίκησης. Τέλος, ορισμένοι δήμοι προτιμούν να μην απαντούν στα αιτήματα για παρατάσεις των αδειών παραχώρησης. Μια τέτοια κατάσταση δημιουργεί νομική αβεβαιότητα και έχει αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία ολόκληρου του επίμαχου τομέα.
- 27 Το αιτούν δικαστήριο συνάγει από την απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, *Promoimpresa* κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558), ότι, ελλείπει διαδικασίας επιλογής μεταξύ δυνητικών υποψηφίων, οι εθνικές διατάξεις που παρατείνουν αυτομάτως τις παραχωρήσεις είναι ασυμβίβαστες τόσο με το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της εν λόγω οδηγίας όσο και με το

άρθρο 49 ΣΛΕΕ, με την επιφύλαξη, στην τελευταία περίπτωση, ότι οι παραχωρήσεις έχουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον. Ωστόσο, το άρθρο 12 της ίδιας οδηγίας δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των αντίθετων εθνικών κανόνων, δεδομένου ότι το άρθρο 12, παράγραφος 3, καταλείπει ρητώς στα κράτη μέλη τη μέριμνα να θεσπίσουν τους κανόνες της διαδικασίας επιλογής.

- 28 Ως προς το σημείο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διαφωνεί με το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία), το οποίο, με δύο αποφάσεις της ολομέλειας, τις υπ' αριθ. 17 και 18, της 9ης Νοεμβρίου 2021, έκρινε ότι το Δικαστήριο είχε αναγνωρίσει ρητώς, με την απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, *Promoiimpresa* κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558), ότι το άρθρο 12 είναι εφαρμόζεται αυτοδικαίως. Περαιτέρω, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι ο χρονικός περιορισμός των αποτελεσμάτων των δύο αυτών αποφάσεων, που εκδόθηκαν από το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), δεν συνάδει με την αναγνώριση άμεσου αποτελέσματος στην οδηγία 2006/123. Μολονότι η λύση αυτή αποσκοπεί προφανώς στο να παράσχει στον Ιταλό νομοθέτη τη δυνατότητα να θεσπίσει εθνική νομοθεσία για την εφαρμογή στην πράξη της παρούσας οδηγίας, εντούτοις έχει ως αποτέλεσμα την περαιτέρω αυτόματη και γενικευμένη παράταση της ημερομηνίας λήξης των υφιστάμενων δημόσιων συμβάσεων παραχώρησης από τις 31 Δεκεμβρίου 2020 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2023.
- 29 Τέλος, το αιτούν δικαστήριο διαφωνεί επίσης με την επιλογή του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) να χαρακτηρίσει την οδηγία 2006/123 ως οδηγία απελευθέρωσης και όχι ως οδηγία εναρμόνισης και, ως εκ τούτου, θεωρεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 115 ΣΛΕΕ, η οδηγία έπρεπε να εκδοθεί με ομόφωνη απόφαση και όχι κατά πλειοψηφία στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου.
- 30 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Puglia) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Είναι η οδηγία 2006/123 ισχυρή και δεσμευτική για τα κράτη μέλη ή, αντιθέτως, είναι ανίσχυρη, στο μέτρο που –καθόσον πρόκειται για οδηγία εναρμόνισης– εκδόθηκε μόνον κατά πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία, κατά παράβαση του άρθρου 115 [ΣΛΕΕ];
  - 2) Πληροί η οδηγία 2006/123[...], αντικειμενικά και αφηρημένα, τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την επαρκώς λεπτομερή έκθεση της ρύθμισης, αποκλείοντας επομένως την άσκηση εξουσίας εκτιμήσεως του εθνικού νομοθέτη, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ως αυτοδικαίως και άμεσα εφαρμοζόμενη;
  - 3) *Εάν η οδηγία 2006/123 θεωρηθεί ως non self-executing (μη αυτοδικαίως εφαρμοστέα)*, είναι συμβατό με την αρχή της ασφάλειας δικαίου το αποτέλεσμα του απλού αποκλεισμού ή της αμιγώς απαγορευτικής μη εφαρμογής του εθνικού δικαίου, ακόμη και στην περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο δεν έχει τη δυνατότητα να καταφύγει στη σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία ή, μήπως, αντιθέτως, σε μια τέτοια περίπτωση, δεν πρέπει ή δεν μπορεί να εφαρμοστεί το εθνικό δίκαιο, με την επιφύλαξη των ειδικών κυρώσεων που προβλέπονται από την έννομη τάξη [της Ευρωπαϊκής Ένωσης] για την παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει το κράτος από την προσχώρησή του στη Συνθήκη [ΛΕΕ] (άρθρο 49) ή από τη μη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη (διαδικασία λόγω παραβάσεως);

- 4) Ισοδυναμεί το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 12, παράγραφοι 1, 2, 3, της οδηγίας 2006/123 με την αναγνώριση του χαρακτήρα της εν λόγω οδηγίας ως self-executing (αυτοδικαίως εφαρμοστέας), ή, μήπως, στο πλαίσιο οδηγίας εναρμόνισης, όπως η υπό εξέταση {“πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας προβαίνουν σε πλήρη εναρμόνιση [...]”, κατά την απόφαση [της 14ης Ιουλίου 2016, Promoimpresa κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558)]}, πρέπει να εκληφθεί ως απαίτηση να λάβει το κράτος μέτρα εναρμόνισης τα οποία δεν είναι γενικής φύσεως, αλλά δεσμευτικά ως προς το περιεχόμενό τους;
- 5) Μπορεί ή πρέπει να θεωρηθεί ότι ο χαρακτηρισμός μιας οδηγίας ως αυτοδικαίως εφαρμοστέας ή ως μη αυτοδικαίως εφαρμοστέας, και, στην πρώτη περίπτωση, η αμιγώς απαγορευτική μη εφαρμογή του εθνικού δικαίου, εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου (στο οποίο παρέχονται προς τούτο συγκεκριμένα ερμηνευτικά εργαλεία, όπως το να καταφύγει στην προδικαστική παραπομπή στο Δικαστήριο ή στη διαδικασία ελέγχου συνταγματικότητας των κανόνων δικαίου) ή, μήπως, εμπίπτει και στην αρμοδιότητα του μεμονωμένου υπαλλήλου ή του διευθυντικού στελέχους ενός δήμου;
- 6) Εάν, αντιθέτως, η οδηγία 2006/123 θεωρηθεί ως self-executing (αυτοδικαίως εφαρμοστέα), δεδομένου ότι το άρθρο 49 [ΣΛΕΕ] αποκλείει την αυτόματη παράταση της διάρκειας των παραχωρήσεων αδειών παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων για τουριστικούς ψυχαγωγικούς σκοπούς μόνον “εφόσον οι παραχωρήσεις αυτές παρουσιάζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον”, αποτελεί η ύπαρξη της εν λόγω απαίτησης αναγκαία προϋπόθεση όσον αφορά και την εφαρμογή του άρθρου 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας [αυτής];
- 7) Συνάδει με τους σκοπούς που επιδιώκονται με την οδηγία 2006/123 και με το άρθρο 49 [ΣΛΕΕ] απόφαση εθνικού δικαστηρίου σχετικά με την ύπαρξη, γενικά και αφηρημένα, της απαίτησης βέβαιου διασυνοριακού ενδιαφέροντος, η οποία αφορά ολόκληρη την εθνική επικράτεια, ή, μήπως, αντιθέτως, δεδομένου ότι στην Ιταλία η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στους μεμονωμένους δήμους, η εν λόγω εκτίμηση πρέπει να θεωρηθεί ότι αφορά την παράκτια περιοχή κάθε δήμου και, ως εκ τούτου, ότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα του δήμου;
- 8) Συνάδει με τους σκοπούς που επιδιώκονται με την οδηγία 2006/123 και με το άρθρο 49 [ΣΛΕΕ] απόφαση εθνικού δικαστηρίου σχετικά με την ύπαρξη, γενικά και αφηρημένα, της απαίτησης για περιορισμένο αριθμό των διαθέσιμων πόρων και παραχωρήσεων, η οποία αφορά ολόκληρη την εθνική επικράτεια, ή, μήπως, αντιθέτως, δεδομένου ότι στην Ιταλία η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στους μεμονωμένους δήμους, η εν λόγω εκτίμηση πρέπει να θεωρηθεί ότι αφορά την παράκτια περιοχή κάθε δήμου και, ως εκ τούτου, ότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα του δήμου;
- 9) Εάν η οδηγία 2006/123 θεωρηθεί αφηρημένα ως self-executing (αυτοδικαίως εφαρμοστέα), μπορεί αυτή η αυτοδίκαιη εκτελεστότητα να θεωρηθεί ότι υφίσταται επίσης in concreto σε ένα νομικό πλαίσιο –όπως το ιταλικό– στο οποίο ισχύει το άρθρο 49 του [κώδικα ναυσιπλοΐας] (το οποίο προβλέπει ότι κατά τη λήξη της παραχώρησης “όλα τα μη μετακινούμενα έργα περιέρχονται στο κράτος χωρίς αποζημίωση ή επιστροφή χρημάτων”) και, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η συνέπεια του χαρακτήρα της υπό εξέταση οδηγίας ως self-executing (αυτοδικαίως εφαρμοστέας) ή έχουσας άμεση εφαρμογή (ιδίως όσον αφορά πλινθοδομές για τις οποίες έχει χορηγηθεί η προσήκουσα άδεια ή παραχωρήσεις κοινόχρηστων εκτάσεων οι οποίες εξυπηρετούν την άσκηση δραστηριοτήτων σχετικά με την παροχή τουριστικού καταλύματος, όπως ξενοδοχείο ή βίλα) συνάδει με την προστασία

θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα ιδιοκτησίας, τα οποία αναγνωρίζονται ως άξια προνομιακής προστασίας στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων [της Ευρωπαϊκής Ένωσης];»

### **Επί του παραδεκτού της προδικαστικής αιτήσεως**

- 31 Η AGCM και η Ιταλική Κυβέρνηση εξέφρασαν τις αμφιβολίες τους ως προς το παραδεκτό της προδικαστικής παραπομπής. Κατά την άποψή τους, τα ερωτήματα που τέθηκαν στο Δικαστήριο κατέστησαν υποθετικά μετά την κατάργηση, με τον νόμο 118/2022, των εθνικών διατάξεων για την αυτόματη παράταση των συμβάσεων παραχώρησης.
- 32 Συναφώς, ακόμη και αν οι διατάξεις αυτές, ιδίως εκείνες του νόμου 145/2018, καταργήθηκαν πράγματι με τον νόμο 118/2022, γεγονός παραμένει ότι, όταν ο Δήμος Ginosa εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, οι διατάξεις αυτές ίσχυαν και η τελευταία ελήφθη βάσει αυτών. Εξάλλου, από τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι μετά την κατάργηση των εθνικών διατάξεων που παρατείνουν αυτομάτως τις παραχωρήσεις η προσβαλλόμενη απόφαση δεν παράγει πλέον αποτελέσματα.
- 33 Κατά συνέπεια, η κατάργηση των εθνικών διατάξεων που παρατείνουν αυτομάτως τις παραχωρήσεις δεν μπορεί να ανατρέψει το τεκμήριο λυσιτέλειας των προδικαστικών ερωτημάτων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο (πρβλ. αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 1999, Beck και Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, σκέψη 22, και της 26ης Μαρτίου 2020, Miasto Łowicz και Prokurator Generalny, C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψη 43). Πράγματι, δεν προκύπτει προδήλως ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης την οποία ζητεί το αιτούν δικαστήριο δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ούτε ότι το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2022, Admiral Gaming Network κ.λπ., C-475/20 έως C-482/20, EU:C:2022:714, σκέψη 26).
- 34 Ως εκ τούτου, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι παραδεκτή.

### **Επί των προδικαστικών ερωτημάτων**

- 35 Πρέπει να εξεταστούν, κατ' αρχάς, το έκτο και έβδομο ερώτημα καθώς και το πρώτο σκέλος του όγδοου ερωτήματος, καθόσον αφορούν τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 στη διαφορά της κύριας δίκης, κατόπιν, σε δεύτερο στάδιο, το πρώτο ερώτημα, με το οποίο τίθεται το ζήτημα του κύρους της οδηγίας, και, σε τρίτο στάδιο, το δεύτερο, το τρίτο, το τέταρτο και το πέμπτο ερώτημα, το δεύτερο σκέλος του όγδοου ερωτήματος και το ένατο ερώτημα, με τα οποία το αιτούν δικαστήριο ζητεί να προσδιοριστεί αν το άρθρο 12 της οδηγίας αυτής έχει άμεσο αποτέλεσμα.

## **Σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2006/123**

### *Προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

- 36 Κατά πάγια νομολογία, κάθε εθνικό μέτρο σε τομέα ο οποίος αποτέλεσε το αντικείμενο εξαντλητικής ή πλήρους εναρμονίσεως στο επίπεδο της Ένωσης πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα όχι τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, αλλά αυτές του εν λόγω μέτρου εναρμονίσεως (αποφάσεις της 12ης Οκτωβρίου 1993, Vanacker και Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, σκέψη 9, της 11ης Δεκεμβρίου 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, σκέψη 64, καθώς και της 14ης Ιουλίου 2016, Promoimpresa κ.λπ., C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558, σκέψη 59).
- 37 Στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει ιδίως από τη σκέψη 61 της αποφάσεως της 14ης Ιουλίου 2016, Promoimpresa κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558), τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123 προβαίνουν σε εξαντλητική εναρμόνιση όσον αφορά τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους.
- 38 Υπό τις συνθήκες αυτές, το έκτο και το έβδομο ερώτημα, καθώς και το πρώτο σκέλος του όγδου ερωτήματος, θα εξεταστούν αποκλειστικά υπό το πρίσμα του άρθρου 12 της οδηγίας.

### *Επί του έκτου προδικαστικού ερωτήματος*

- 39 Με το έκτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι έχει εφαρμογή μόνο στις παραχωρήσεις παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων που έχουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.
- 40 Συναφώς, το Δικαστήριο είχε επανειλημμένως την ευκαιρία να κρίνει, βάσει γραμματικής, ιστορικής, συστηματικής και τεολογικής ερμηνείας της οδηγίας 2006/123, ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου III, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών, οι οποίες περιλαμβάνουν το άρθρο 12 της οδηγίας αυτής, έχουν την έννοια ότι εφαρμόζονται, μεταξύ άλλων, και σε κατάσταση στην οποία όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους (πρβλ. αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser, C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψεις 99 έως 110, και της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, Cali Apartments, C-724/18 και C-727/18, EU:C:2020:743, σκέψη 56).
- 41 Κατά συνέπεια, το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας αυτής έχει την έννοια ότι δεν εφαρμόζεται μόνο στις παραχωρήσεις παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων που έχουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

### *Επί του εβδόμου προδικαστικού ερωτήματος*

- 42 Λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που δόθηκε στο έκτο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο έβδομο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο στηρίζεται στην παραδοχή ότι η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123 εξαρτάται από την απόδειξη του ότι η παραχώρηση παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων έχει βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

*Επί του πρώτου σκέλους του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος*

- 43 Με το πρώτο σκέλος του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην εκτίμηση της σπανιότητας των φυσικών πόρων και των διαθέσιμων παραχωρήσεων μέσω του συνδυασμού μιας αφηρημένης και γενικής προσέγγισης, σε εθνικό επίπεδο, και μιας κατά περίπτωση προσέγγισης, βάσει της ανάλυσης της παράκτιας περιοχής του συγκεκριμένου δήμου, ή αν η εκτίμηση πρέπει να γίνεται αποκλειστικά βάσει της μίας ή της άλλης από τις προσεγγίσεις αυτές.
- 44 Βεβαίως, στη σκέψη 43 της απόφασης της 14ης Ιουλίου 2016, *Promoimpresa κ.λπ.* (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558), το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, προκειμένου να διαπιστωθεί αν είναι περιορισμένος ο αριθμός των κοινόχρηστων εκτάσεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο οικονομικής εκμετάλλευσης, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι επίμαχες παραχωρήσεις χορηγούνται σε επίπεδο δήμου και όχι σε εθνικό επίπεδο.
- 45 Εντούτοις, η διευκρίνιση αυτή αποτελούσε απλώς μια υπόδειξη προς το αιτούν δικαστήριο και εξηγείται από το πλαίσιο της υπόθεσης επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση εκείνη.
- 46 Πράγματι, λόγω της διατύπωσής του, το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 παρέχει στα κράτη μέλη ένα ορισμένο περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά την επιλογή των κριτηρίων για την εκτίμηση της σπανιότητας των φυσικών πόρων. Βάσει αυτού του περιθωρίου εκτίμησης τα κράτη μέλη μπορούν να προβούν σε μια αφηρημένη και γενική εκτίμηση, με ισχύ για όλη την εθνική επικράτεια, αλλά και, αντίθετα, να προτιμήσουν μια κατά περίπτωση προσέγγιση που δίνει έμφαση στην κατάσταση που επικρατεί στην παράκτια περιοχή ενός δήμου ή της αρμόδιας διοικητικής αρχής, ή ακόμη και να συνδυάσουν αυτές τις δύο προσεγγίσεις.
- 47 Ειδικότερα, ο συνδυασμός μιας αφηρημένης και γενικής προσέγγισης, σε εθνική κλίμακα, και μιας κατά περίπτωση προσέγγισης, με βάση την ανάλυση της παράκτιας περιοχής του συγκεκριμένου δήμου, φαίνεται ισορροπημένος και, ως εκ τούτου, μπορεί να διασφαλίζει την τήρηση των σκοπών οικονομικής εκμετάλλευσης της ακτογραμμής που μπορούν να καθοριστούν σε εθνικό επίπεδο, καθώς και, παράλληλα, την καταλληλότητα της συγκεκριμένης εφαρμογής των σκοπών αυτών στην παράκτια περιοχή ενός δήμου.
- 48 Εν πάση περιπτώσει, τα κριτήρια που χρησιμοποιεί ένα κράτος μέλος για να εκτιμήσει τη σπανιότητα των αξιοποιήσιμων φυσικών πόρων πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικά, αμερόληπτα, διαφανή και αναλογικά κριτήρια.
- 49 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο σκέλος του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στην εκτίμηση της σπανιότητας των φυσικών πόρων και των διαθέσιμων παραχωρήσεων διά του συνδυασμού μιας αφηρημένης και γενικής προσέγγισης, σε εθνικό επίπεδο, και μιας κατά περίπτωση προσέγγισης, βάσει της ανάλυσης της παράκτιας περιοχής του συγκεκριμένου δήμου.

***Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος σχετικά με το κύρος της οδηγίας 2006/123***

- 50 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν η οδηγία 2006/123 είναι έγκυρη υπό το πρίσμα του άρθρου 94 ΕΚ, δεδομένου ότι πρόκειται περί οδηγίας εναρμόνισης η οποία δεν εκδόθηκε με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου.

- 51 Με το ερώτημα αυτό υποστηρίζεται ότι η οδηγία είναι άκυρη για τον λόγο ότι θα έπρεπε να είχε εκδοθεί βάσει του άρθρου 94 ΕΚ, το οποίο προβλέπει ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, και όχι βάσει του άρθρου 47, παράγραφος 2, πρώτη και τρίτη περίοδος, ΕΚ και του άρθρου 55 ΕΚ, τα οποία προέβλεπαν ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία.
- 52 Συναφώς, επισημαίνεται, πρώτον, ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Ένωσης, η επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσης μιας πράξης δεν μπορεί να εξαρτάται μόνον από την πεποίθηση ενός οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να στηρίζεται επί αντικειμενικών στοιχείων που επιδέχονται δικαστικό έλεγχο, όπως ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης. Αν από την εξέταση μιας πράξης της Ένωσης προκύπτει ότι με αυτήν επιδιώκεται διττός σκοπός ή ότι αυτή συντίθεται από δύο στοιχεία και αν το ένα από αυτά μπορεί να χαρακτηριστεί ως το κύριο ή το δεσπόζον, ενώ το άλλο είναι απλώς παρεπόμενο, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία μόνο νομική βάση, συγκεκριμένα σε αυτήν που επιβάλλει ο σκοπός ή το κύριο ή δεσπόζον στοιχείο. Κατ' εξαίρεση, εφόσον διαπιστώνεται ότι με την πράξη επιδιώκονται, ταυτόχρονα, περισσότεροι του ενός στόχοι, που δεν είναι δυνατό να διαχωριστούν, χωρίς ο ένας να είναι δεύτερος και έμμεσος σε σχέση με τον άλλο, μια τέτοια πράξη θα πρέπει να στηριχθεί στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις. Όμως, η σώρευση δύο νομικών βάσεων αποκλείεται όταν οι προβλεπόμενες για τη μία και την άλλη νομική βάση διαδικασίες είναι ασυμβίβαστες (πρβλ. αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 45/86, EU:C:1987:163, σκέψη 11, και της 29ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-338/01, EU:C:2004:253, σκέψεις 54 έως 57).
- 53 Στην προκειμένη περίπτωση, δεδομένου ότι το άρθρο 94 ΕΚ προέβλεπε ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 47, παράγραφος 2, πρώτη και τρίτη περίοδος, ΕΚ και το άρθρο 55 ΕΚ, το Συμβούλιο έπρεπε να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, η σώρευση αυτών των νομικών βάσεων ήταν αδύνατη.
- 54 Δεύτερον, η οδηγία 2006/123 αποσκοπεί, σύμφωνα με το άρθρο της 1, παράγραφος 1, στη «θέσπιση των γενικών διατάξεων που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό επίπεδο ποιότητας των υπηρεσιών». Αυτός ο σκοπός της συμβολής στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών επιβεβαιώνεται επανειλημμένα από την αιτιολογική έκθεση της οδηγίας, ιδίως στις αιτιολογικές σκέψεις 1, 5, 12, 64 ή ακόμη και στην 116.
- 55 Είναι επομένως σαφές ότι, σύμφωνα με το άρθρο 47, παράγραφος 2, ΕΚ, προκειμένου να διευκολυνθεί η πρόσβαση σε αυτοαπασχολούμενη δραστηριότητα και η άσκησή της, η οδηγία 2006/123 «[αποσκοπεί σ]τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων». Η ίδια διαπίστωση ισχύει και για το άρθρο 55 ΕΚ που αφορά τις υπηρεσίες, το οποίο παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 47, παράγραφος 2.
- 56 Επιπλέον, κατά τη διαδικασία έκδοσης της οδηγίας, κανένα κράτος μέλος δεν ζήτησε, βάσει του ως άνω άρθρου 47, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, για τον λόγο ότι η εκτέλεση της οδηγίας θα συνεπαγόταν τροποποίηση των υφιστάμενων νομοθετικών αρχών του επαγγελματικού καθεστώτος, όσον αφορά την κατάρτιση και τους όρους πρόσβασης των φυσικών προσώπων.
- 57 Τρίτον, το Συμβούλιο ορθώς αποφάσισε με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με την τελευταία περίοδο του άρθρου 47, παράγραφος 2, στο οποίο παραπέμπει εξάλλου και το άρθρο 55 ΕΚ.



- 58 Πράγματι, οι διατάξεις αυτές απένειμαν στον νομοθέτη της Ένωσης ειδική αρμοδιότητα για τη θέσπιση μέτρων για τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψη 87). Σύμφωνα με την αρχή κατά την οποία οι ειδικοί κανόνες παρεκκλίνουν από τους γενικούς κανόνες, εφόσον υφίστατο στη Συνθήκη ΕΚ ειδικότερη διάταξη δυνάμενη να αποτελέσει τη νομική βάση της εν λόγω πράξης, η τελευταία πρέπει να στηριχθεί στη διάταξη αυτή (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-338/01, EU:C:2004:253, σκέψη 60). Ως εκ τούτου, ο νομοθέτης της Ένωσης ορθώς επέλεξε την πρώτη και την τρίτη περίοδο του άρθρου 47, παράγραφος 2, ΕΚ καθώς και το άρθρο 55 αντί του άρθρου 94 ΕΚ.
- 59 Κατόπιν των ανωτέρω, συνάγεται ότι από την εξέταση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος της οδηγίας 2006/123 υπό το πρίσμα του άρθρου 94 ΕΚ.

### ***Επί του άμεσου αποτελέσματος του άρθρου 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123***

#### *Επί του δευτέρου και τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος*

- 60 Εισαγωγικά, επισημαίνεται ότι οι επίμαχες στην κύρια δίκη εθνικές διατάξεις είχαν ως αποτέλεσμα την αυτόματη παράταση των ισχυουσών παραχωρήσεων παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων, οπότε δεν διεξήχθη καμία διαδικασία επιλογής στο πλαίσιο της διαφοράς αυτής. Συνεπώς, οι μόνες σχετικές διατάξεις στην προκειμένη περίπτωση είναι εκείνες του άρθρου 12 της οδηγίας 2006/123, οι οποίες αφορούν, αφενός, την υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν αμερόληπτη και διαφανή διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και, αφετέρου, την απαγόρευση της αυτόματης ανανέωσης άδειας που είχε χορηγηθεί για συγκεκριμένη δραστηριότητα. Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας, αποκλεισμένης της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού.
- 61 Υπό τις συνθήκες αυτές, με το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας έχει την έννοια ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν αμερόληπτη και διαφανή διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και η απαγόρευση της αυτόματης ανανέωσης άδειας που έχει χορηγηθεί για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς ούτως ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν άμεσο αποτέλεσμα.
- 62 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όταν οι διατάξεις οδηγίας είναι, από απόψεως του περιεχομένου τους, απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι του κράτους μέλους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, είτε σε περίπτωση κατά την οποία το κράτος μέλος παρέλειψε να τις μεταφέρει εμπροθέσμως στην εσωτερική έννομη τάξη είτε σε περίπτωση κατά την οποία τις μετέφερε στην εσωτερική έννομη τάξη πλημμελώς [πρβλ. αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, σκέψη 25, της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κ.λπ., C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψη 103, της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio κ.λπ., C-246/94 έως C-249/94, EU:C:1996:329, σκέψεις 18 και 19, καθώς και της 8ης Μαρτίου 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Άμεσο αποτέλεσμα), C-205/20, EU:C:2022:168, σκέψη 17].

- 63 Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι διάταξη του δικαίου της Ένωσης είναι, αφενός, απαλλαγμένη αιρέσεων όταν θεσπίζει υποχρέωση η οποία δεν συνοδεύεται από καμία επιφύλαξη και δεν απαιτείται για την εκτέλεσή της ή την επαγωγή των αποτελεσμάτων της η έκδοση κάποιας άλλης πράξης πλην εκείνης που τη μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο, είτε των οργάνων της Ένωσης είτε των κρατών μελών, και, αφετέρου, είναι αρκούντως ακριβής ώστε να μπορούν να την επικαλεστούν οι ιδιώτες και να την εφαρμόσει το δικαστήριο όταν θεσπίζει υποχρέωση χωρίς αμφίσημη διατύπωση [πρβλ. αποφάσεις της 3ης Απριλίου 1968, *Molkerei-Zentrale Westfalen κατά Lippe*, 28/67, EU:C:1968:17, σ. 226, της 26ης Φεβρουαρίου 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84, σκέψη 52, και της 8ης Μαρτίου 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Άμεσο αποτέλεσμα), C-205/20, EU:C:2022:168, σκέψη 18].
- 64 Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι, ακόμη και αν μια οδηγία αφήνει στα κράτη μέλη ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως κατά τη θέσπιση των λεπτομερειών εφαρμογής της, μια διάταξη της οδηγίας αυτής μπορεί να θεωρείται ότι έχει ανεπιφύλακτο και συγκεκριμένο χαρακτήρα εφόσον επιβάλλει στα κράτη μέλη, χωρίς αμφίσημη διατύπωση, συγκεκριμένη υποχρέωση επιτεύξεως αποτελέσματος και δεν συνοδεύεται από καμία αίρεση όσον αφορά την εφαρμογή του κανόνα τον οποίο θεσπίζει [πρβλ. απόφαση της 8ης Μαρτίου 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Άμεσο αποτέλεσμα), C-205/20, EU:C:2022:168, σκέψη 19].
- 65 Πράγματι, ακόμη και αν μια οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη ένα ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως κατά τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής της, τούτο δεν θίγει τον ακριβή και άνευ αιρέσεων χαρακτήρα των διατάξεών της, όταν το περιθώριο εκτιμήσεως δεν αποκλείει τον καθορισμό ελάχιστων δικαιωμάτων και είναι, επομένως, δυνατόν να καθοριστεί η ελάχιστη προστασία η οποία πρέπει να παρέχεται εν πάση περιπτώσει (πρβλ. αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, σκέψη 17, της 3ης Οκτωβρίου 2000, *Simap*, C-303/98, EU:C:2000:528, σκέψη 68, καθώς και της 14ης Ιανουαρίου 2021, *RTS infra και Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, σκέψη 49).
- 66 Εν προκειμένω, από το γράμμα του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 προκύπτει ότι, στην περίπτωση που ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι περιορισμένος, λόγω της σπανιότητας των διαθέσιμων φυσικών πόρων, τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόσουν διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων, η οποία προβλέπει όλες τις εγγυήσεις αμεροληψίας και διαφάνειας, και ιδίως την κατάλληλη δημοσιοποίηση της έναρξης, της διεξαγωγής της και της ολοκλήρωσης της διαδικασίας.
- 67 Βεβαίως, τα κράτη μέλη διατηρούν ένα ορισμένο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας εάν αποφασίσουν να θεσπίσουν διατάξεις για να διασφαλιστεί στην πράξη η αμεροληψία και η διαφάνεια της διαδικασίας επιλογής. Εντούτοις, επιβάλλοντας την οργάνωση αμερόληπτης και διαφανούς διαδικασίας επιλογής, το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123 προβλέπει, κατά τρόπο απαλλαγμένο αιρέσεων και αρκούντως ακριβή, ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας για τους δυνητικούς υποψηφίους (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 15ης Απριλίου 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψη 74, και της 5ης Οκτωβρίου 2004, *Pfeiffer κ.λπ.*, C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψη 105).
- 68 Το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι μια άδεια, όπως η παραχώρηση παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων, χορηγείται για την ενδεδειγμένη περιορισμένη χρονική περίοδο και δεν μπορεί να ανανεώνεται αυτόματα.

- 69 Η διάταξη αυτή έχει άμεσο αποτέλεσμα, δεδομένου ότι απαγορεύει, κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισημία, στα κράτη μέλη, χωρίς αυτά να διαθέτουν περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ή να μπορούν να εξαρτήσουν την απαγόρευση από κάποια προϋπόθεση και χωρίς να απαιτείται έκδοση πράξης εκ μέρους της Ένωσης ή των κρατών μελών, να προβλέπουν αυτόματες και γενικευμένες παρατάσεις των εν λόγω παραχωρήσεων. Εξάλλου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η αυτόματη ανανέωση των αδειών αποκλείεται από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123 (πρβλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, *Promoimpresa κ.λπ.*, C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558, σκέψη 50).
- 70 Ως εκ τούτου, το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εφαρμόζουν αμερόληπτη και διαφανή διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και απαγορεύει σε αυτά, κατά τρόπο απαλλαγμένο αιρέσεων και αρκούντως ακριβή, να ανανεώνουν αυτομάτως άδεια που χορηγήθηκε για συγκεκριμένη δραστηριότητα.
- 71 Το γεγονός ότι η εν λόγω υποχρέωση και η εν λόγω απαγόρευση εφαρμόζονται μόνο στις περιπτώσεις που ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι περιορισμένος λόγω της σπανιότητας των διαθέσιμων φυσικών πόρων, οι οποίοι πρέπει να προσδιορίζονται με βάση μια πραγματική κατάσταση που εκτιμάται από την αρμόδια διοικητική αρχή υπό τον έλεγχο του εθνικού δικαστηρίου, δεν μπορεί να αναιρέσει το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 12, παράγραφοι 1 και 2.
- 72 Περαιτέρω, υπενθυμίζεται ότι το άμεσο αποτέλεσμα των ανεπιφύλακτων και αρκούντως ακριβών διατάξεων μιας οδηγίας συνιστά ελάχιστη εγγύηση που απορρέει από τον δεσμευτικό χαρακτήρα της υποχρέωσης που επιβάλλεται στα κράτη μέλη από την ισχύ των οδηγιών, σύμφωνα με το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, και το κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί το άμεσο αποτέλεσμα ως δικαιολογία προκειμένου να απαλλαγεί από την υποχρέωσή του να λάβει, εγκαίρως, τα κατάλληλα σε σχέση με το αντικείμενο κάθε οδηγίας μέτρα (απόφαση της 6ης Μαΐου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου, 102/79, EU:C:1980:120, σκέψη 12). Κατά συνέπεια, παρά την αναγνώριση του άμεσου αποτελέσματος της υποχρέωσης και της απαγόρευσης που προβλέπονται στο άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123, οι ιταλικές αρχές παραμένουν υποχρεωμένες να εξασφαλίσουν τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.
- 73 Τέλος, πρέπει να τονιστεί ότι προδικαστική απόφαση όπως η απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, *Promoimpresa κ.λπ.* (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558), διαφωτίζει και διευκρινίζει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, τη σημασία και το περιεχόμενο του κανόνα που προβλέπει η εν λόγω διάταξη της οδηγίας 2006/123, όπως πρέπει ή θα έπρεπε να νοείται και να εφαρμόζεται από την ημερομηνία της θέσης του σε ισχύ, δηλαδή, σύμφωνα με το άρθρο 44 της εν λόγω οδηγίας, το αργότερο από τις 28 Δεκεμβρίου 2009. Επομένως, ο κατ' αυτόν τον τρόπο ερμηνευθείς κανόνας πρέπει να εφαρμόζεται από τα δικαστήρια ακόμη και επί εννόμων σχέσεων που γεννήθηκαν και διαμορφώθηκαν πριν από την έκδοση της ως άνω αποφάσεως [πρβλ. αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, σκέψη 16, και της 22ας Φεβρουαρίου 2022, RS (Αποτέλεσμα των αποφάσεων συνταγματικού δικαστηρίου), C-430/21, EU:C:2022:99, σκέψη 77].
- 74 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο δεύτερο και στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν αμερόληπτη και διαφανή διαδικασία επιλογής

μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και η απαγόρευση της αυτόματης ανανέωσης άδειας που έχει χορηγηθεί για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς ούτως ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

*Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος*

- 75 Κατόπιν της απάντησης που δόθηκε στο δεύτερο και τέταρτο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο τρίτο ερώτημα.

*Επί του πέμπτου προδικαστικού ερωτήματος και του δευτέρου σκέλους του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος*

- 76 Με το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα και το δεύτερο σκέλος του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η εκτίμηση του άμεσου αποτελέσματος της υποχρέωσης και της απαγόρευσης που προβλέπονται στο άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123, καθώς και η υποχρέωση μη εφαρμογής των αντίθετων εθνικών διατάξεων εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων ή εμπίπτουν και στην αρμοδιότητα διοικητικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών αρχών.
- 77 Ως προς το ζήτημα αυτό, αρκεί να υπενθυμιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η διοικητική αρχή, όπως και το εθνικό δικαστήριο, συμπεριλαμβανομένης της δημοτικής αρχής, υποχρεούται να εφαρμόζει τις απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς διατάξεις μιας οδηγίας και να μην εφαρμόζει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν συμμορφώνονται με αυτήν (πρβλ. αποφάσεις της 22ας Ιουνίου 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, σκέψεις 29 έως 33, και της 10ης Οκτωβρίου 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, σκέψη 33).
- 78 Συναφώς, διευκρινίζεται ότι η διαπίστωση στη σκέψη 43 της απόφασης της 14ης Ιουλίου 2016, Promoimpresa κ.λπ. (C-458/14 και C-67/15, EU:C:2016:558), κατά την οποία εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν πληρούνταν η προϋπόθεση της σπανιότητας των φυσικών πόρων που προβλέπεται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, δεν μπορεί να σημαίνει ότι μόνο τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν την πλήρωση της προϋπόθεσης αυτής. Πράγματι, όταν ο αριθμός των διαθέσιμων αδειών για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι περιορισμένος, λόγω της σπανιότητας των διαθέσιμων φυσικών πόρων, οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται, δυνάμει της εν λόγω διάταξης, να διοργανώσουν διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και να διασφαλίσουν ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στην εν λόγω διάταξη, αφήνοντας, ενδεχομένως, ανεφάρμοστους τους κανόνες του εθνικού δικαίου που δεν συμμορφώνονται με αυτήν.
- 79 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα και στο δεύτερο σκέλος του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος πρέπει, επομένως, να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η εκτίμηση του άμεσου αποτελέσματος της υποχρέωσης και της απαγόρευσης που προβλέπονται στο άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123, καθώς και η υποχρέωση μη εφαρμογής των αντίθετων εθνικών διατάξεων εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών αρχών.

*Επί του ενάτου προδικαστικού ερωτήματος*

- 80 Με το ένατο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123 έχει την έννοια ότι το άμεσο αποτέλεσμα που έχει η διάταξη αυτή επιβάλλει τη μη εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας δυνάμει της οποίας, κατά τη λήξη της παραχώρησης, όλα τα μη μετακινούμενα έργα που κατασκεύασε ο παραχωρησιούχος επί της παραχωρηθείσας σε αυτόν έκτασης παραμένουν στην κυριότητα του παραχωρούντος, χωρίς καμία αποζημίωση ή επιστροφή, και αν η μη εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής συμβιβάζεται με το άρθρο 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.
- 81 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, το πνεύμα συνεργασίας που πρέπει να διέπει τη λειτουργία της προδικαστικής παραπομπής συνεπάγεται ότι το εθνικό δικαστήριο λαμβάνει υπόψη την αποστολή που έχει ανατεθεί στο Δικαστήριο και η οποία συνίσταται στη συμβολή του στην απονομή της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη και όχι στη διατύπωση συμβουλευτικών γνωμών για ζητήματα γενικά ή υποθετικά (αποφάσεις της 3ης Φεβρουαρίου 1983, *Robards*, 149/82, EU:C:1983:26, σκέψη 19, της 16ης Ιουλίου 1992, *Meilicke*, C-83/91, EU:C:1992:332, σκέψη 25, και της 15ης Δεκεμβρίου 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 60).
- 82 Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος που έχει υποβάλει εθνικό δικαστήριο όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία ή η εκτίμηση του κύρους του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το ζήτημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί (πρβλ. αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 61, και της 15ης Ιουλίου 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, σκέψη 55).
- 83 Εν προκειμένω, η διαφορά της κύριας δίκης αφορά την παράταση των παραχωρήσεων και όχι το ζήτημα του δικαιώματος του παραχωρησιούχου να λάβει, κατά τη λήξη της παραχώρησης, οποιαδήποτε αποζημίωση για τα μη μετακινούμενα έργα που έχει κατασκευάσει στην έκταση που του παραχωρήθηκε. Επομένως, δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο δεν έχει εκθέσει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την επίμαχη στην κύρια δίκη περίπτωση, το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να δώσει χρήσιμη απάντηση στο ένατο προδικαστικό ερώτημα.
- 84 Συνεπώς, το εν λόγω προδικαστικό ερώτημα κρίνεται απαράδεκτο.

**Επί των δικαστικών εξόδων**

- 85 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,**

έχει την έννοια ότι:

δεν εφαρμόζεται μόνο στις παραχωρήσεις παραθαλάσσιων κοινόχρηστων εκτάσεων που έχουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον.

2) Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123

έχει την έννοια ότι:

δεν αντιτίθεται στην εκτίμηση της σπανιότητας των φυσικών πόρων και των διαθέσιμων παραχωρήσεων μέσω του συνδυασμού μιας αφηρημένης και γενικής προσέγγισης, σε εθνικό επίπεδο, και μιας κατά περίπτωση προσέγγισης, βάσει της ανάλυσης της παράκτιας περιοχής του συγκεκριμένου δήμου.

3) Από την εξέταση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος της οδηγίας 2006/123 υπό το πρίσμα του άρθρου 94 ΕΚ.

4) Το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123

έχει την έννοια ότι:

η υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν αμερόληπτη και διαφανή διαδικασία επιλογής μεταξύ των δυνητικών υποψηφίων και η απαγόρευση της αυτόματης ανανέωσης άδειας που έχει χορηγηθεί για συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς ούτως ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

5) Το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ

έχει την έννοια ότι:

η εκτίμηση του άμεσου αποτελέσματος της υποχρέωσης και της απαγόρευσης που προβλέπονται στο άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123, καθώς και η υποχρέωση μη εφαρμογής των αντίθετων εθνικών διατάξεων εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών αρχών.

(υπογραφές)