



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

11. srpnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Koncesije za pomorsko dobro – Istek i obnavljanje – Nacionalni propis kojim se predviđa besplatno ustupanje državi objekata izgrađenih na javnom dobru koji se ne mogu ukloniti – Ograničenje – Nepostojanje”

U predmetu C-598/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 15. rujna 2022., koju je Sud zaprimio 16. rujna 2022., u postupku

Società Italiana Imprese Balneari Srl

protiv

Comune di Rosignano Marittimo,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia del demanio – Direzione regionale Toscana e Umbria,

Regione Toscana,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, N. Piçarra, N. Jääskinen i M. Gavalec (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: T. Čapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Società Italiana Imprese Balneari Srl, E. Nesi i R. Righi, *avvocati*,
- za Comune di Rosignano Marittimo, R. Grassi, *avvocato*,

* Jezik postupka: talijanski

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Palmierija i L. Delbona, *avvocati dello Stato*,
 - za Europsku komisiju, L. Armati, L. Malferrari i M. Mataija, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 8. veljače 2024.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. i 56. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Società Italiana Imprese Balneari Srl (u daljnjem tekstu: društvo SIIB) i Comune Rosignano Marittimo (općina Rosignano Marittimo, Italija, u daljnjem tekstu: općina) povodom odluka kojima je općina utvrdila da je po isteku koncesije za korištenje pomorskim dobrom, dodijeljene društvu SIIB, talijanska država besplatno stekla objekte koje je to društvo izgradilo na tom pomorskom dobru te je, slijedom toga, naložila plaćanje uvećanih naknada za korištenje imovinom u državnom vlasništvu.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člankom 44. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) propisuje se:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom prije 28. prosinca 2009.”

Talijansko pravo

- 4 U članku 49., naslovljenom „Prijenos objekata koji se ne mogu ukloniti”, Codicea della Navigazione (Pomorski zakonik), odobrenog Kraljevskom uredbom br. 327 od 30. ožujka 1942. (GURI br. 93 od 18. travnja 1942.), u stavku 1. određuje se:

„Osim ako aktom o koncesiji nije drukčije utvrđeno, nakon isteka koncesije svi objekti izgrađeni na području javnog dobra koji se ne mogu ukloniti ostaju u vlasništvu države, i to bez ikakve naknade ili povrata, ne dovodeći u pitanje ovlast davatelja koncesije da naloži njihovo rušenje i vraćanje javnog dobra u prvobitno stanje.”

- 5 U skladu s člankom 1. stavkom 251. legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (Zakon br. 296 o odredbama za izradu godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o financijama iz 2007.)) od 27. prosinca 2006. (Redovni dodatak br. 244 GURI-ju br. 299, od 27. prosinca 2006.), uvrštenje u javno dobro imovine koju je izgradio koncesionar dovodi do toga da se na nju primjenjuje uvećana naknada, s obzirom na to da se smatra pripadnošću javnom dobru.

- 6 Člankom 1. Uredbe predsjednika Okružnog vijeća Toskane br. 52/R od 24. rujna 2013. izmijenjena je Uredba predsjednika Okružnog vijeća Toskane br. 18/R iz 2001. na način da joj je dodan članak 44 *bis*, kojim se propisuje:

„Građevine i objekti koji služe za obavljanje turističko-rekreativnih djelatnosti te koji su izgrađeni iznad i ispod površine u područjima pomorskog dobra za koja je izdana koncesija klasificiraju se kao građevine i objekti koji se mogu lako ukloniti i isprazniti [...] ako se mogu u potpunosti ukloniti na uobičajene načine koje nudi tehnika s posljedičnim vraćanjem lokacija u prvobitno stanje u roku od najviše 90 dana.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 7 Društvo SIIB upravlja neprekidno od 1928. kupalištem koje se većim dijelom nalazi na pomorskom dobru na području općine. Ono tvrdi da je na toj parceli zakonito izgradilo različite građevine, od kojih je jedan dio 1958. bio naveden u evidenciji o uvrštenju. Druge su građevine bile izgrađene naknadno, između 1964. i 1995.
- 8 Odlukom od 20. studenoga 2007. općina je različite objekte koji su zahvaćali to područje i za koje se smatralo da ih je teško ukloniti razvrstala kao pripadnosti pomorskom dobru. Općina je te objekte zakonito stekla istekom koncesije br. 36/2002, koja je obuhvaćala razdoblje od 1. siječnja 1999. do 31. prosinca 2002., a koja je koncesijom br. 27/2003 obnovljena do 31. prosinca 2008.
- 9 Općina je 23. rujna 2008. obavijestila društvo SIIB o pokretanju postupka uvrštenja u državno vlasništvo pripadnosti pomorskom dobru koje još nisu bile stečene, ali ga nije dovršila.
- 10 Općina je zatim tom društvu dodijelila koncesiju na pomorskom dobru br. 181/2009 na razdoblje od šest godina, odnosno od 1. siječnja 2009. do 31. prosinca 2014. (u daljnjem tekstu: koncesija iz 2009.).
- 11 Pozivajući se na članak 1. Uredbe predsjednika Okružnog vijeća Toskane br. 52/R od 24. rujna 2013., društvo SIIB podnijelo je izjavu prema kojoj se svi objekti kojima se zahvaća u javno dobro mogu ukloniti u roku od 90 dana, tako da ih se mora kvalificirati lako uklonjivima.
- 12 Općina je priznala tu kvalifikaciju u pogledu predmetnih objekata odlukom od 3. veljače 2014., a zatim ju je odlukom od 26. studenoga 2014. ukinula jer je na temelju članka 49. Pomorskog zakonika država već stekla imovinu kojom se zahvaća u javno dobro dodijeljeno u koncesiju.
- 13 Društvo SIIB osporavalo je tu odluku pred Tribunaleom amministrativo regionale per la Toscana (Okružni upravni sud za Toskanu, Italija).
- 14 Odlukom od 16. travnja 2015. općina je potvrdila da su zgrade izgrađene na području dodijeljenom u koncesiju pripadnosti javnom dobru. Stoga je na njih primijenila uvećanu naknadu za razdoblje od 2009. do 2015., u skladu s člankom 1. stavkom 251. Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006. Drugim aktima općina je utvrdila dugovane iznose za sljedeće godine.
- 15 Društvo SIIB pred istim je sudom pobijalo i odluke navedene u prethodnoj točki. Navedeni je sud odbio sve tužbe presudom od 10. ožujka 2021. protiv koje je SIIB podnio žalbu Consiglieri di Stato (Državno vijeće, Italija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

- 16 Consiglio di Stato (Državno vijeće) navodi da se članak 49. Pomorskog zakonika tumači na način da nakon isteka koncesije država stječe imovinu automatski, čak i u slučaju njezina obnavljanja, s obzirom na to da njezino obnavljanje dovodi do prekida kontinuiteta između pravnih temelja za korištenje javnim dobrom. Suprotno tomu, u slučaju produljenja koncesije prije njezina uobičajenog isteka, objekti koje su koncesionari izgradili na javnom dobru ostaju u njihovom isključivom privatnom vlasništvu do stvarnog isteka ili prijevremenog opoziva koncesije te se za njih ne plaća nikakva naknada.
- 17 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je u prvom stupnju Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Okružni upravni sud za Toskanu) presudio da su evidencija o uvrštenju iz 1958. i koncesija iz 2009. proizvele učinke koji su postali konačni jer ih društvo SIIB nije pravodobno osporilo. Taj je sud dodao da kvalifikacija objekata, koje je društvo SIIB izgradilo na pomorskom dobru, kao teško uklonjivih i kao pripadnosti pomorskom dobru ne proizlazi iz jednostrane odluke općine, nego iz zajedničkog sporazuma koji je materijaliziran aktom o koncesiji koji su potpisale obje strane.
- 18 Navedeni sud isključio je, među ostalim, da primjena članka 49. Pomorskog zakonika dovodi do *de facto* izvlaštenja koncesionara bez naknade. Naime, u skladu s tom odredbom, do besplatnog stjecanja države objekata koji su izgrađeni na javnom dobru, a ne mogu se ukloniti, dolazi samo ako aktom o koncesiji nije drukčije određeno. Stoga se pravilo o besplatnom stjecanju primjenjuje samo uz pristanak stranaka.
- 19 Međutim, društvo SIIB ističe da se u slučaju obnavljanja koncesije uvrštavanje bez naknade u državno pomorsko dobro teško uklonjivih objekata koji su na njemu izgrađeni protivi pravu Unije, osobito člancima 49. i 56. UFEU-a, kako su protumačeni u presudi od 28. siječnja 2016., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60). Prema sudskoj praksi Consiglia di Stato (Državno vijeće), besplatno uvrštenje u navedeno dobro objekata koji se ne mogu ukloniti, a čija je namjena da ostanu na tom dobru, opravdava se nužnošću osiguranja da oni budu u potpunosti na raspolaganju davatelju koncesije. Međutim, kada se koncesija umjesto prestanka obnavlja bez prekida, učinak stjecanja predviđen člankom 49. Pomorskog zakonika bio bi neopravdan. Usto, takav bi učinak učinio manje privlačnim poslovni nastan gospodarskih subjekata iz drugih država članica zainteresiranih za istu imovinu te bi koncesionaru nametnuo neproporcionalnu štetu u pogledu njegovih prava jer bi svoju imovinu morao ustupiti državi bez protučinidbe.
- 20 Općina, pak, podsjeća na to da koncesiju iz 2009. nije dodijelila automatski prilikom obnavljanja koncesije br. 27/2003, nego na temelju posebnog ispitnog postupka u okviru kojeg je iskoristila svoju diskrecijsku ovlast. Tako je bilo predviđeno da će se nova koncesija smatrati potpuno različitom od prethodne. Usto, nepostojanje suprotne odredbe u aktu o koncesiji potvrđuje da je koncesionar smatrao da je gubitak vlasništva nad izgrađenim objektima u skladu s općom gospodarskom ravnotežom koncesije.
- 21 U odgovoru na zahtjev za pružanje informacija koji je uputio Sud, sud koji je uputio zahtjev naveo je 8. rujna 2023. da je društvo SIIB zadržalo pravni interes protiv uvrštavanja u pomorsko dobro imovine koju je izgradilo na tom dobru, a koja se ne može ukloniti, na što se može pozivati, među ostalim, u okviru tužbe protiv odluke davatelja koncesije kojom mu se nalaže plaćanje uvećanih naknada. Taj je sud također pojasnio da prijenos vlasništva takvih objekata u državnu imovinu nastupa po samom zakonu nakon isteka koncesije za korištenje javnim dobrom. Moguće upravno ili sudsko utvrđenje o postojanju vlasničkog prava države nad tim objektima samo je deklaratorne prirode i ovlašćuje davatelja koncesije da poveća iznos naknade.

- 22 Navedeni sud naveo je da je u ovom slučaju uvrštenje u pomorsko dobro objekata koje je izgradilo društvo SIIB, a koji se ne mogu ukloniti, nastupilo 31. prosinca 2008., istekom koncesije br. 27/2003. To je uvrštenje dovelo do toga da je općina primijenila na društvo SIIB uvećanu naknadu od 2009.
- 23 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev u biti je pojasnio da se Pomorski zakonik primjenjuje jednako na talijanske gospodarske subjekte i na one iz drugih država članica.
- 24 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se člancima 49. i 56. UFEU-a te načelima koja proizlaze iz presude od 28. siječnja 2016., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), ako se smatraju primjenjivima, tumačenje nacionalne odredbe poput članka 49. [Pomorskog zakonika] na način da se njome koncesionaru nalaže da nakon isteka koncesije, u slučaju kad je ta koncesija obnavljana bez prekida, makar i na temelju nove odluke, ustupi bez ikakve protučinidbe i bez naknade objekte izgrađene na javnom dobru, koji se ne mogu ukloniti i koji čine imovinski kompleks za obavljanje djelatnosti kupališta, s obzirom na to da bi učinak trenutnog prijenosa u državno vlasništvo mogao predstavljati ograničenje koje prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje cilja koji stvarno nastoji postići nacionalni zakonodavac, što stoga nije proporcionalno tom cilju?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 25 Aktom podnesenim tajništvu Suda 17. travnja 2024. društvo SIIB zatražilo je ponovno otvaranje usmenog dijela postupka primjenom članka 83. Poslovnika Suda.
- 26 U prilog svojem zahtjevu društvo SIIB ističe da je nezavisna odvjetnica u točki 103. svojeg mišljenja prekoračila predmet prethodnog pitanja time što je prešutno, ali nužno, zaključila da nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nije povrijeđen članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 27 U tim okolnostima društvo SIIB zahtijeva održavanje rasprave kako bi pitanje relevantnosti članka 17. Povelje u okviru ovog predmeta moglo biti predmet kontradiktorne rasprave.
- 28 U tom pogledu valja podsjetiti, s jedne strane, na to da se Statutom Suda Europske unije i Poslovníkom ne predviđa mogućnost da zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta podnose očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika (rješenje od 4. veljače 2000., Emesa Sugar, C-17/98, EU:C:2000:69, t. 2. i presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 29 S druge strane, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, dužnost je nezavisnog odvjetnika da, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznosi obrazložena mišljenja o predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Dakle, nije riječ o mišljenju namijenjenom sucima ili strankama koje je donijelo tijelo koje nema veze sa Sudom, nego o pojedinačnom, obrazloženom i javno izraženom mišljenju člana same institucije. U tim okolnostima, stranke ne mogu raspravljati o mišljenju nezavisnog odvjetnika. Osim toga, Sud nije vezan ni mišljenjem ni obrazloženjem nezavisnog odvjetnika. Stoga neslaganje jedne od zainteresiranih osoba s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je on u njemu

razmatrao, ne može samo po sebi biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (presuda od 9. lipnja 2022., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 41. i navedena sudska praksa).

- 30 Uzimajući navedeno u obzir, Sud može, u skladu s člankom 83. Poslovnika, u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.
- 31 To nije slučaj u ovom predmetu.
- 32 Kao prvo, valja napomenuti da se pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odnosi na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a, kojima se utvrđuju sloboda poslovnog nastana odnosno sloboda pružanja usluga. Taj sud nije posebno pitao Sud o tumačenju članka 17. Povelje, koji se odnosi na pravo na vlasništvo.
- 33 Kao drugo, u točki 103. svojeg mišljenja nezavisna odvjetnica samo je navela postojeću sudsku praksu Suda prema kojoj ispitivanje ograničenja uvedenog nacionalnim propisom na temelju članka 49. UFEU-a obuhvaća i eventualna ograničenja ostvarivanja prava i sloboda predviđenih u člancima 15. do 17. Povelje, tako da zasebno ispitivanje prava na vlasništvo iz članka 17. Povelje nije potrebno (vidjeti u tom smislu presude od 20. prosinca 2017., *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 50. i od 7. rujna 2022., *Cilevičs i dr.*, C-391/20, EU:C:2022:638, t. 56.).
- 34 Budući da društvo SIIB svojim zahtjevom za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka zapravo želi osporiti potonju ocjenu, dovoljno je podsjetiti na to da iz sudske prakse navedene u točki 29. ove presude proizlazi da neslaganje jedne od zainteresiranih osoba s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je on u njemu razmatrao, ne može samo po sebi biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.
- 35 Kao treće, u ovom slučaju Sud smatra da raspolaže svim potrebnim elementima za odgovor na pitanje koje mu je postavljeno.
- 36 U tim okolnostima nije potrebno odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 37 U svojim pisanim očitovanjima talijanska vlada ističe nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku jer pitanje postavljeno Sudu nije relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 38 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi glavni postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudske odluke koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koje postavlja Sudu. Iz toga slijedi da prethodno pitanje koje se odnosi na pravo Unije uživa presumpciju relevantnosti koja se može oboriti, među ostalim, ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravila prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku (vidjeti

u tom smislu presude od 16. prosinca 1981., Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, t. 15. i 18., od 7. rujna 1999., Beck i Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, t. 22. i od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 42.).

- 39 U ovom slučaju, u odgovoru na zahtjev za pružanje informacija koji je uputio Sud, sud koji je uputio zahtjev naveo je da je društvo SIIB zadržalo pravni interes protiv uvrštenja u pomorsko dobro imovine koju je ono izgradilo na njemu, a koja se ne može ukloniti, s obzirom na to da je to dovelo do povećanja naknade za uporabu javnog dobra koju je ono moralo plaćati. Prema mišljenju tog suda, društvo SIIB može osporavati navedeno uvrštenje pravnim sredstvom protiv odluke kojom mu davatelj koncesije, u skladu s člankom 1. stavkom 251. Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006., nalaže plaćanje uvećane naknade.
- 40 Iz toga slijedi da je odgovor Suda na postavljeno pitanje koristan za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 41 Usto, iako je taj spor potpuno unutarnje naravi, dovoljno je istaknuti, poput Europske komisije, da se Pomorski zakonik jednako primjenjuje na talijanske gospodarske subjekte i na one iz drugih država članica. Stoga se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ne može isključiti da su gospodarski subjekti s poslovnim nastanom u drugim državama članicama bili zainteresirani, ili to još jesu, za korištenje slobodom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga za obavljanje djelatnosti na talijanskom državnom području pa taj propis može proizvesti učinke koji nisu ograničeni na navedeno državno područje.
- 42 U tim je okolnostima zahtjev za prethodnu odluku dopušten u dijelu u kojem se odnosi na članak 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 50.).
- 43 Stoga valja odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku.

O prethodnom pitanju

- 44 Budući da sud koji je uputio zahtjev u svojem pitanju upućuje na članke 49. i 56. UFEU-a, kojima se propisuje sloboda poslovnog nastana odnosno sloboda pružanja usluga, valja pojasniti da dodjela koncesije za korištenje pomorskim dobrom nužno podrazumijeva pristup koncesionara državnom području države članice domaćina radi stalnog i neprekinutog sudjelovanja, tijekom relativno dugog razdoblja, u gospodarskom životu te države. Iz toga slijedi da je dodjela takve koncesije obuhvaćena pravom poslovnog nastana propisanim člankom 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 30. studenoga 1995., Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, t. 25., od 11. ožujka 2010., Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, t. 39. i od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 50.).
- 45 Usto, na temelju članka 57. prvog stavka UFEU-a, odredbe Ugovora koje se odnose na slobodu pružanja usluga primjenjuju se samo ako se ne primjenjuju, među ostalim, odredbe o pravu poslovnog nastana. Stoga ne treba razmatrati članak 56. UFEU-a.
- 46 Osim toga, budući da iz članka 44. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2006/123 proizlazi da ona nije primjenjiva *ratione temporis* na glavni postupak, prethodno pitanje treba ispitati samo s obzirom na članak 49. UFEU-a.

- 47 U tim okolnostima valja smatrati da sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u biti pita treba li članak 49. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi nacionalno pravilo kojim se predviđa da je nakon isteka koncesije za korištenje javnim dobrom, ako u aktu o koncesiji nije drukčije određeno, koncesionar dužan, čak i u slučaju obnavljanja koncesije, trenutno, besplatno i bez naknade ustupiti objekte koje je izgradio na području u koncesiji, a koji se ne mogu ukloniti.
- 48 U prvom se stavku članka 49. UFEU-a zabranjuje ograničavanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice. Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, valja smatrati ograničenjem te slobode sve mjere kojima se, čak i ako se primjenjuju bez diskriminacije na temelju državljanstva, zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim ostvarivanje slobode zajamčene člankom 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 5. listopada 2004., CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, t. 11., od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 48. i od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 61.).
- 49 Uzimajući navedeno u obzir, zabrana koja je tako utvrđena člankom 49. UFEU-a nije povrijeđena nacionalnim zakonodavstvom koje se primjenjuje na sve subjekte koji obavljaju djelatnosti na državnom području, kojim se ne uređuju uvjeti poslovnog nastana dotičnih gospodarskih subjekata i čiji su mogući ograničavajući učinci na slobodu poslovnog nastana previše neizvjesni i posredni da bi se moglo smatrati da je obveza koju ono propisuje takve prirode da ograničava tu slobodu (vidjeti u tom smislu presude od 20. lipnja 1996., Semeraro Casa Uno i dr., C-418/93 do C-421/93, C-460/93 do C-462/93, C-464/93, C-9/94 do C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 i C-332/94, EU:C:1996:242, t. 32. i od 6. listopada 2022., Contship Italia, C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, t. 45.).
- 50 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 23. ove presude, nesporno je da se članak 49. stavak 1. Pomorskog zakonika primjenjuje na sve gospodarske subjekte koji obavljaju djelatnosti na talijanskom državnom području. Stoga, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 51. svojeg mišljenja, svi se gospodarski subjekti suočavaju s istim pitanjem je li gospodarski održivo natjecati se i dati ponudu radi dobivanja koncesije znajući da će po njezinu isteku izgrađeni objekti koji se ne mogu ukloniti biti uvršteni u javno dobro.
- 51 Usto, ta se odredba, kao takva, ne odnosi na uvjete poslovnog nastana koncesionara ovlaštenih za obavljanje turističko-rekreativne djelatnosti na talijanskom pomorskom dobru. Naime, navedenom se odredbom samo predviđa da se po isteku koncesije i ako u aktu o koncesiji ne postoji suprotna odredba, objekti koje je izgradio koncesionar, a ne mogu se ukloniti, uvrštavaju trenutno i bez financijske naknade u pomorsko dobro.
- 52 Iako predmet članka 49. stavka 1. Pomorskog zakonika nije, dakle, uređenje uvjeta koji se odnose na poslovni nastan predmetnih poduzetnika, također valja provjeriti proizvodi li on ipak ograničavajuće učinke u smislu sudske prakse navedene u točki 49. ove presude.
- 53 U tom pogledu valja istaknuti da se u članku 49. Pomorskog zakonika samo navode posljedice koje proizlaze iz temeljnih načela koja se tiču javnog dobra. Naime, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 47. svojeg mišljenja, činjenica da javni davatelj koncesije stječe besplatno i bez naknade objekte koje je koncesionar izgradio na javnom dobru, a koji se ne mogu ukloniti, predstavlja samu bit neotuđivosti javnog dobra.

- 54 Načelo neotuđivosti osobito podrazumijeva da javno dobro ostaje u vlasništvu javnih tijela i da su dozvole za korištenje javnim dobrom privremene, u smislu da imaju određeno trajanje i da se usto mogu opozvati.
- 55 U skladu s tim načelom, normativni okvir koji je u ovom slučaju mjerodavan za koncesiju za korištenje javnim dobrom nedvosmisleno određuje razdoblje dozvole za korištenje koja je dodijeljena. Iz toga slijedi da je društvo SIIB od sklapanja ugovora o koncesiji moralo znati da je dozvola za korištenje javnim dobrom koja mu je bila dodijeljena bila privremena i opoziva.
- 56 Osim toga, očito je da su mogući ograničavajući učinci članka 49. stavka 1. na slobodu poslovnog nastana previše neizvjesni i posredni, u smislu sudske prakse navedene u točki 49. ove presude, a da bi se moglo smatrati da je ta odredba takve prirode da ograničava tu slobodu.
- 57 Naime, budući da se navedenim člankom 49. stavkom 1. izričito predviđa mogućnost da se ugovorom odstupi od načela trenutnog uvrštavanja, bez ikakve naknade ili povrata, objekata koje je koncesionar izgradio na pomorskom dobru, a koji se ne mogu ukloniti, tom se odredbom naglašava ugovorna i stoga konsenzualna dimenzija koncesije za korištenje javnim dobrom. Iz toga slijedi da se trenutno, besplatno i bez naknade uvrštavanje objekata koje je koncesionar izgradio na tom javnom dobru, a koji se ne mogu ukloniti, ne može shvatiti kao oblik prisilnog ustupanja tih objekata.
- 58 Naposljetku, odgovor na pitanje je li riječ o obnavljanju ili prvoj dodjeli koncesije ne može imati nikakav utjecaj na ocjenu članka 49. stavka 1. Pomorskog zakonika. U tom pogledu dovoljno je utvrditi da obnavljanje koncesije za korištenje javnim dobrom podrazumijeva postojanje dvaju uzastopnih pravnih temelja za korištenje javnim dobrom, a ne nastavak ili produljenje prvog. Uostalom, takvim se tumačenjem jamči da se koncesija može dodijeliti tek nakon završetka postupka nadmetanja u kojem su svi natjecatelji i ponuditelji ravnopravni.
- 59 Također valja pojasniti da tumačenje članka 49. UFEU-a, izneseno u točkama 50. do 58. ove presude, nije dovedeno u pitanje „načelima koja se mogu izvesti iz presude od 28. siječnja 2016., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60)”, na koja se sud koji je uputio zahtjev u svojem pitanju poziva.
- 60 U tom predmetu, koji se odnosio na sektor igara na sreću, koncesionari su se za obavljanje svoje gospodarske djelatnosti koristili imovinom čiji su bili stvarni vlasnici. Nasuprot tomu, u ovom predmetu, i kao što je to istaknula talijanska vlada u svojim pisanim očitovanjima, dozvolom za korištenje pomorskim dobrom koju je imalo društvo SIIB dodijeljeno mu je obično pravo služnosti prijelazne naravi na objektima koje je izgradio na tom javnom dobru, a koji se ne mogu ukloniti.
- 61 Usto, iz točke 43. presude od 28. siječnja 2016., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60) proizlazi da je mjera kojom se nalaže besplatno ustupanje prava na uporabu imovine potrebne za priređivanje igara na sreću bila dio kataloga sankcija jer se nametala koncesionaru i o tome on nije mogao pregovarati. Nasuprot tomu, u ovom predmetu odgovor na pitanje mora li imovina koju je koncesionar izgradio na javnom dobru tijekom koncesije biti besplatno uvrštena u javno dobro obuhvaćen je ugovornim pregovorima između javnog davatelja koncesije i njegova koncesionara. Naime, u skladu s izričajem članka 49. stavka 1. Pomorskog zakonika, tek dispozitivno („Osim ako aktom o koncesiji nije drukčije utvrđeno”) „nakon isteka koncesije svi objekti izgrađeni na području javnog dobra koji se ne mogu ukloniti ostaju u vlasništvu države, i to bez ikakve naknade ili povrata, ne dovodeći u pitanje ovlast davatelja koncesije da naloži njihovo rušenje i vraćanje javnog dobra u prvobitno stanje”.

- 62 Slijedom toga, na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti tako da članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno pravilo kojim se predviđa da je nakon isteka koncesije za korištenje javnim dobrom, ako u aktu o koncesiji nije drukčije određeno, koncesionar dužan, čak i u slučaju obnavljanja koncesije, trenutno, besplatno i bez naknade ustupiti objekte koje je izgradio na području u koncesiji, a koji se ne mogu ukloniti.

Troškovi

- 63 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi nacionalno pravilo kojim se predviđa da je nakon isteka koncesije za korištenje javnim dobrom, ako u aktu o koncesiji nije drukčije određeno, koncesionar dužan, čak i u slučaju obnavljanja koncesije, trenutno, besplatno i bez naknade ustupiti objekte koje je izgradio na području u koncesiji, a koji se ne mogu ukloniti.

Potpisi