



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2023. április 20.*

„Előzetes döntéshozatal – Belső piaci szolgáltatások – 2006/123/EK irányelv – Az érvényesség megítélése – Jogalap – Az EK 47., EK 55. és EK 94. cikk – Értelmezés – Ezen irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdése – Közvetlen hatály – A lehetséges kérelmezők közötti pártatlan és átlátható kiválasztási eljárás alkalmazására vonatkozó tagállami kötelezettség, valamint egy konkrét tevékenységre kiadott engedély automatikus megújítására vonatkozó tilalom feltétlen és kellően pontos jellege – A köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncessziók automatikus meghosszabbítását előíró nemzeti szabályozás”

A C-348/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Puglia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) a Bírósághoz 2022. május 30-án érkezett, 2022. május 11-i határozatával terjesztett elő

az **Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

és

a **Comune di Ginosa**

között,

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

a **Lido Orsa Minore di AB**,

a **La Capannina Srl**,

a **Sud Platinum Srl**,

a **Lido Zanzibar Srl**,

a **Poseidone Srl**,

az **Lg Srls**,

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

* Az eljárás nyelve: olasz.

a **Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl**,
a **Bagno Cesena Srls**,
az **E.T. Edilizia e Turismo Srl**,
a **Bluserena SpA**,
az **Associazione Pro Loco „Luigi Strada”**,
az **M2 g Raw Materials SpA**,
JE,
a **D.M.D. Snc di CD & C. Snc**,
a **Ro.Mat., di MN & Co Snc**,
a **Perla dello Jonio Srl**,
a **Ditta Individuale EF**,
az **Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa**,
az **Al Capricio Bis di RS**,
LB,
a **Sib Sindacato Italiano Balneari**,
a **Federazione Imprese Demaniali**
részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Jürimäe tanácselnök, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen és M. Gavalec (előadó) bírák,

főtanácsnok: T. Čapeta,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato és az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Palmieri avvocato dello Stato,
- a Comune di Ginosa képviselőjében G. Misserini avvocato,

- a Sud Platinum Srl, a Lido Zanzibar Srl, a Poseidone Srl, az Lg Srls és az E. T. Edilizia e Turismo Srl képviselőjében I. Loiodice, N. Maellaro és F. Mazzella avvocati,
- a Sib Sindacato Italiano Balneari képviselőjében A. Capacchione, S. Frandi és B. Ravenna avvocati,
- a holland kormány képviselőjében K. Bulterman és A. Hanje, meghatalmazotti minőségben,
- a finn kormány képviselőjében A. Laine és H. Leppo, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Parlament képviselőjében M. Menegatti és L. Stefani, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Unió Tanácsa képviselőjében A.-L. Meyer és S. Scarpa Ferraglio, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari és M. Mataija, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.) érvényességére, valamint ezen irányelv 12. cikkének, valamint az EUMSZ 49. és EUMSZ 115. cikknek az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (verseny- és piacfelügyeleti hatóság, Olaszország; a továbbiakban: AGCM) és a comune di Ginosa (Ginosa település önkormányzata, Olaszország) között ez utóbbinak a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncesszióknak a területén 2033. december 31-ig történő meghosszabbításáról szóló határozata tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az elsődleges jog

- 3 Az EK 47. cikk az EK-Szerződés III. címének „Letelepedési jog” címet viselő 2. fejezetében szerepelt, és (2) bekezdésében kimondta:

„[Az önálló vállalkozói tevékenység megkezdésének és folytatásának megkönnyítése céljából] [az Európai Unió Tanácsa] a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően irányelveket bocsát ki a

tagállamok önálló vállalkozói tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolására. A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárás során mindvégig egyhangúlag határoz az olyan irányelvekről, amelyek végrehajtása legalább egy tagállamban a természetes személyek képzésére és a szakma gyakorlásának feltételeire vonatkozó, az egyes szakmákra irányadó jogi szabályozás meglévő alapelveinek módosítását vonná maga után. Egyéb esetekben a Tanács minősített többséggel határoz.”

- 4 Az EK 55. cikk az EK-Szerződés III. címének „Szolgáltatások” című 3. fejezetében szerepelt, és a következőképpen szövegezték:

„A 45–48. cikk rendelkezéseit az e fejezet által szabályozott kérdésekre is alkalmazni kell.”

- 5 Az EK 94. cikk, amelynek lényegében megfelel az EUMSZ 115. cikk, a következőképpen rendelkezett:

A Tanács [az Európai] Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését.”

A 2006/123 irányelv

- 6 A 2006/123 irányelv (1), (5), (12), (64) és (116) preambulumbekzdése az alábbiakat mondja ki:

„(1) [...] A tagállamok közötti szolgáltatási tevékenységek fejlődésének útjában álló korlátozások megszüntetése elengedhetetlen az európai népek integrációjának erősítése, valamint a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása érdekében.
[...]

[...]

(5) Szükséges ezért a szolgáltatók letelepedési szabadságát, valamint a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok elhárítása, valamint e két – [az EK-] Szerződésben meghatározott – alapvető szabadság gyakorlásához szükséges jogbiztonság garantálása a szolgáltatások igénybevevői és a szolgáltatók számára. [...]

[...]

(12) Ezen irányelv célja a letelepedés szabadságát és a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását biztosító jogi keret megteremtése [...]

[...]

(64) A szolgáltatások valódi belső piacának létrehozása érdekében meg kell szüntetni a letelepedési szabadságot és a szolgáltatások szabad mozgását akadályozó minden olyan korlátozást, amely továbbra is jelen van egyes tagállamok jogszabályaiban, és amely összeegyeztethetetlen [az EK-] Szerződés 43. és 49. cikkével. [...]

[...]

- (116) Mivel ezen irányelv céljait, nevezetesen a szolgáltatók tagállamokban való letelepedésének szabadságát és a szolgáltatások tagállamok közötti szabad nyújtását gátló akadályok megszüntetését a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért az intézkedés léptéke miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók, a Közösség intézkedéseket hozhat [az EK-]Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. [...]"
- 7 Ezen irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében:
- „Ez az irányelv általános rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett.”
- 8 Az említett irányelv „Választás több kérelmező közül” című 12. cikkének szövege a következő:
- „(1) Ha a kiadható engedélyek száma valamely tevékenység esetében a rendelkezésre álló természeti erőforrások vagy a technikai lehetőségek szűkössége miatt korlátozott, a tagállamok a lehetséges kérelmezőkre olyan kiválasztási eljárást alkalmaznak, amely teljes mértékben biztosítja a pártatlanságot és az átláthatóságot, ideértve különösen az eljárás megindításával, lefolytatásával és befejezésével kapcsolatos megfelelő nyilvánosságot is.
- (2) Az (1) bekezdésben említett esetekben az engedélyt megfelelő korlátozott időtartamra kell megadni, és az nem újulhat meg automatikusan, továbbá nem biztosíthat semmilyen további előnyt annak a szolgáltatónak, akinek engedélye éppen lejárt, vagy bármely, e szolgáltatóval bármilyen kapcsolatban álló személynek.
- (3) Az (1) bekezdésre, valamint a 9. és 10. cikke is figyelemmel, a tagállamok kiválasztási eljárásuk alkalmazása során a közösségi joggal összhangban figyelembe vehetnek a közegészségüggyel, a szociálpolitikai célokkal, az alkalmazottak, illetve az önálló vállalkozók egészségével és biztonságával, a környezetvédelemmel, a kulturális örökség megőrzésével összefüggő megfontolásokat, valamint bármely más, közérdeken alapuló kényszerítő indokot.”
- 9 A 2006/123 irányelv „Átültetés” című 44. cikke az (1) bekezdésének első albekezdésében a következőket írja elő:
- „A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ezen irányelvnek 2009. december 28-ig megfeleljenek.”

Az olasz jog

A hajózásról szóló törvénykönyv

- 10 Az 1942. március 30-i regio decreto n. 327-tel (327. sz. királyi rendelet) jóváhagyott Codice della Navigazione (a hajózásról szóló törvénykönyv) (a GURI 1942. április 18-i 93. száma) 37. cikke csak arra az esetre írta elő a kérelmezők összehasonlító értékelésére vonatkozó eljárást, ha ugyanazon köztulajdonban lévő vagyontárgyra vonatkozóan több, koncesszió megszerzése iránti kérelmet nyújtottak be. E 37. cikk második bekezdésének második mondatából azonban az következik, hogy előnyben kell részesíteni a koncesszió jogosultját, aki így „folytatásra” vagy „megújításra” volt jogosult.

A 194/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

- 11 A 2010. február 26-i legge n. 25 (25. sz. törvény) (a GURI 2010. február 27-i 48. számának rendes melléklete) által, módosításokkal törvénnyé alakított, 2009. december 30-i decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (a jogszabályi rendelkezésekben előírt határidők meghosszabbításáról szóló 194. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a GURI 2009. december 30-i 302. száma) (a továbbiakban: 194. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) előírta az e rendkívüli törvényerejű rendelet hatálybalépésekor fennálló, tengerparti területek turisztikai–rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók időtartamának 2015. december 31-ig történő meghosszabbítását. E hosszabbítást ezt követően 2020. december 31-ig kiterjesztette a 2012. december 17-i legge n. 221 (221. sz. törvény) (a GURI 2012. december 18-i 294. számának 208. számú rendes melléklete) által, módosításokkal törvénnyé alakított, 2012. október 18-i decreto legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (az ország növekedésére vonatkozó egyéb sürgős intézkedésekről szóló 179. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) (a GURI 2012. október 19-i 245. számának 194. számú rendes melléklete) 34 *duodecies* cikke. A 194/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet alapügyre alkalmazandó változata 1. cikkének (18) bekezdése többek között a következőket írja elő:

„[...] a köztulajdonban lévő tengerparti, tóparti és folyóparti vagyontárgyak turisztikai–rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncesszió odaítélésére vonatkozó jogi keret felülvizsgálatára irányuló eljárás során, [...] valamint a hajózásról szóló törvénykönyv 37. cikke második bekezdésének második mondatában előírt elsőbbségi jog megszüntetésének céljából a jelen rendelet hatálybalépésének időpontjában fennálló [...] és legkésőbb 2018. december 31-én lejáró koncessziók időtartama 2020. december 31-ig meghosszabbodik [...]”

A 2010. március 26-i 59. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet

- 12 A 2006/123 irányelvet az olasz jogrendbe átültető, 2010. március 26-i decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv végrehajtásáról szóló 59. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) (a GURI 2010. április 23-i 94. számának 75. számú rendes melléklete) 16. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. Ha egy adott szolgáltatási tevékenységre rendelkezésre álló engedélyek száma a rendelkezésre álló természeti erőforrások vagy műszaki kapacitás szűkösségéhez kapcsolódó okokból korlátozott, az illetékes hatóságok kiválasztási eljárást alkalmaznak a potenciális kérelmezők között, és biztosítják, hogy az eljárás pártatlanságát biztosító, a hatóságok által követendő kritériumokat és eljárásokat előzetesen kidolgozzák, és a rájuk alkalmazandó jogszabályokban előírt formában közzétegyék.

[...]

4. Az 1. bekezdésben említett esetekben az engedélyt korlátozott időtartamra kell megadni, és az engedély nem újítható meg automatikusan, és nem adható előny sem a távozó szolgáltatónak, sem más személyeknek, még akkor sem, ha azt az említett szolgáltatóhoz fűződő különleges kapcsolatok indokolják.

[...]”

A 145/2018. sz. törvény

- 13 A 2018. december 30-i Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (a 2019. évre vonatkozó költségvetés tervezetéről és a 2019–2021 közötti hároméves időszakra vonatkozó többéves költségvetésről szóló 145. sz. törvény) (a GURI 2018. december 31-i 302. számának 62. számú rendes melléklete; a továbbiakban: 145/2018. sz. törvény) arra kötelezte az illetékes hatóságokat, hogy két éven belül végezzék el a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncessziók reformjának kidolgozásához szükséges előzetes feladatokat, mint például a tengerpart feltérképezését, a meglévő koncessziók és a köztulajdonban lévő különböző típusú struktúrák összeírását, valamint a megvalósított beruházások, az amortizációs határidők, a díjak és a koncessziók időtartamának azonosítását.
- 14 Ezen 1. cikk 682. és 683. bekezdése előírja:

„682. A jelen törvény hatálybalépésekor meglévő [...] koncessziók időtartama a jelen törvény hatálybalépésének időpontjától kezdődően tizenöt éves időtartamra szólnak [...]

683. A koncesszióba adott olasz partok mint az ország alapvető idegenforgalmi erőforrásai védelmének és megőrzésének biztosítása, valamint a válsághelyzetben lévő vállalkozások foglalkoztatásának és jövedelmének védelme érdekében az éghajlatváltozás és az ebből eredő rendkívüli katasztrófák által okozott károk miatt a 682. bekezdésben említett [194/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet] hatálybalépésének időpontjában meglévő koncessziók, valamint az ezen időpontot követően [...] odaítélt koncessziók tizenöt éves időtartamra szólnak, amely a jelen törvény hatálybalépésének napján kezdődik [...]

A 2020. május 19-i 34. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

- 15 A 2020. július 17-i legge n. 77 (77. sz. törvény) (a GURI 2020. július 18-i 180. számának 25. számú rendes melléklete) által, módosításokkal törvénnyé alakított, 2020. május 19-i 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* (a Covid19 okozta járványügyi válsághelyzettel összefüggő sürgős egészségügyi, munkaerőpiaci, gazdasági és szociálpolitikai intézkedésekről szóló 34. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) (a GURI 2020. május 19-i 128. számának 21. számú rendes melléklete) 182. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A [145/2018. sz. törvény] 1. cikkének 682. és azt követő bekezdéseiben foglalt, a koncessziós jogosultakra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, az idegenforgalmi ágazat fellendülése és a Covid19 okozta járványügyi vészhelyzet által okozott közvetlen és közvetett károk korlátozása érdekében az illetékes hatóságok nem indíthatnak vagy folytathatnak a tevékenységüket a tengerparti, tóparti és folyóparti vagyontárgyak felhasználásával folytatni kívánó koncessziós jogosultakkal szemben közigazgatási eljárást a hajózásról szóló törvénykönyv 49. cikke cikkében említett, mozdíthatatlan létesítmények átruházása, és a jelen rendeletet átalakító törvény hatálybalépésének időpontjában koncesszió tárgyát képező területek nyilvános pályázati eljárások útján történő kiosztása vagy odaítélése vonatkozásában. [...]

A 118/2022. sz. törvény

- 16 A 2022. augusztus 5-i legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (a piacról és a versenyről szóló éves törvényről szóló 118. sz. törvény; a GURI 2022. augusztus 12-i 188. száma) (a továbbiakban: 118/2022. sz. törvény) 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. 2023. december 31-ig vagy a (3) bekezdésben említett időtartamig hatályban maradnak, attól függően, hogy melyik következik be később, amennyiben e törvény hatálybalépésekor a [145/2018. sz. törvény] és a 2020. október 13-i legge n. 126 [(126. sz. törvény); a GURI 2020. október 13-i 253. számának 37. számú rendes melléklete] által, módosításokkal törvénnyé alakított, 2020. augusztus 14-i decreto-legge n. 104 [(104. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet); a GURI 2020. augusztus 14-i 203. számának 30. számú rendes melléklete] által úgyszintén előírt meghosszabbítás vagy megújítás alapján fennállnak:

- a) a turisztikai–rekreációs és sporttevékenységek végzésére szóló, köztulajdonban lévő tengerparti, tóparti és folyóparti koncessziók [...]

[...]

3. Ha olyan objektív okok állnak fenn, amelyek megakadályozzák, hogy a kiválasztási eljárást 2023. december 31. előtt lezárják, például egy folyamatban lévő jogvita fennállásával vagy magával az eljárás lefolytatásával kapcsolatos objektív nehézségekkel összefüggésben, az illetékes hatóság indokolt határozattal a meglévő koncessziók lejáratí határidejét az eljárás lezárásához feltétlenül szükséges időtartamra, de legkésőbb 2024. december 31-ig halaszthatja. Ezen időpontig a köztulajdonban lévő területnek a távozó koncessziójogosult általi elfoglalása mindenesetre a hajózásról szóló törvénykönyv 1161. cikkére tekintettel is jogszerű.

[...]

5. E törvény hatálybalépésének napjától hatályát veszti:

- a) [a 145/2018. sz. törvény] 1. cikkének 675., 676., 677., 678., 679., 680., 681., 682. és 683. bekezdése;

[...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 17 Ginosa település önkormányzata 2020. december 24-i határozatával, amelyet egy későbbi, 2021. február 17-i határozattal helyesbített (a továbbiakban együtt: vitatott határozat), többek között egy jogelismerő hatályú előzetes közleményt fogadott el, amelynek célja az volt, hogy tájékoztassa az ezen önkormányzat illetékességi területén köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncesszió valamennyi jogosultját arról, hogy e koncessziókat a 145/2018. sz. törvény 1. cikke 682. és 683. bekezdésének, valamint a 2020. július 17-i 77. sz. törvény által, módosításokkal törvénnyé alakított, 2020. május 19-i 34. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 182. cikkének megfelelően meghosszabbítják (a továbbiakban együttesen: a koncessziókat automatikusan meghosszabbító nemzeti rendelkezések).

- 18 Az AGCM, mivel úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat ellentétes az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel, valamint a 2006/123 irányelv 12. cikkével, indokolással ellátott véleményyt küldött az említett településnek, amelyben emlékeztette arra, hogy a verseny és a letelepedés szabadsága elvének tiszteletben tartása érdekében előzetes közbeszerzési eljárást kell lefolytatni. E hatóság többek között megállapította, hogy a koncessziókat automatikusan meghosszabbító nemzeti rendelkezések ellentétesek ezen irányelvvel, így valamennyi állami szervnek el kell tekintenie azok alkalmazásától.
- 19 Mivel Ginosa település önkormányzata megtagadta az e véleményben foglaltaknak való megfelelést, az AGCM keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság, a Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Puglia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt a vitatott határozat, valamint az ezt követően kiadott valamennyi, meghosszabbításra vonatkozó nyilatkozat vagy igazolás megsemmisítése iránt.
- 20 Ginosa település önkormányzata és az alapeljárásban részt vevő többi fél azt állítja, hogy mivel a 2006/123 irányelv nem „önvégrehajtható”, a jogbiztonság elvének megőrzése érdekében a 145/2018. sz. törvényt kell alkalmazni. Ezenkívül ezen irányelv alkalmazásának a szóban forgó természeti erőforrás szűkösségére és következésképpen a rendelkezésre álló engedélyek korlátozott számára vonatkozó alapvető feltételei nem teljesülnek e település parti területén, mivel a már koncesszióba adott területeken kívül számos más terület is rendelkezésre áll. Az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállása sem nyert bizonyítást.
- 21 Egyébiránt a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncessziók meghosszabbításának általános megtagadása, amelyet e törvény alkalmazásának pusztá mellőzése von maga után, a megvalósított beruházások és az üzleti érték kompenzációjára vonatkozó bármely rendelkezés hiánya miatt, nyilvánvalóan sérti az üzleti értékre vonatkozó tulajdonjogot, valamint a bizalomvédelem elvét. Ez az elutasítás nem teszi lehetővé a megvalósított beruházások amortizációs időszakainak, illetve azon sajátos helyzeteknek az esetről esetre történő értékelését sem, amelyekben a köztulajdonban lévő ingatlanon megfelelően engedélyezett falazott építményeket emeltek.
- 22 A kérdést előterjesztő bíróság e különböző tekintetben megjegyzi, hogy a hajózásról szóló törvénykönyv 37. cikke eredetileg csak abban az esetben írta elő az e koncesszió odaítélésére jelentkezők összehasonlító értékelésére irányuló eljárás lefolytatását, ha több koncesszió iránti kérelem ugyanazon köztulajdonban lévő területre vonatkozott. Ilyen esetben azonban e cikk második bekezdésének második mondata értelmében az említett koncesszió jogosultja jogosult volt a folytatásra vagy megújításra. 1993-ban bevezették a meglévő koncessziók hatévenkénti automatikus megújítását, és 2006-ban a köztulajdonra vonatkozó koncesszió maximális időtartamát húsz évben határozták meg.
- 23 Miután a Bizottság megindította a 2008/4908. sz. kötelezettségszegési eljárást, az Olasz Köztársaság elfogadta a 194/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletet, amely 1. cikkének (18) bekezdése hatályon kívül helyezte a hajózásról szóló törvénykönyv 37. cikke második bekezdésének második mondatát, és 2012. december 31-ig meghosszabbította a meglévő koncessziókat. E határidőt ezt követően a 2010. február 26-i törvény 2015. december 31-re halasztotta.
- 24 Tekintettel ezekre a módosításokra, valamint az olasz hatóságoknak az uniós jog betartása iránti kötelezettségvállalására, a Bizottság 2012. február 27-én úgy határozott, hogy lezárja a kötelezettségszegési eljárást.

- 25 Ennek ellenére 2012 végén a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncessziókat öt évvel, azaz 2020. december 31-ig meghosszabbították. Ezenkívül e határidőhöz közeledve, és mivel az olasz jogot nem hozták összhangba a 2006/123 irányelvvel, a 145/2018. sz. törvény 1. cikkének 682. és 683. bekezdése 2033. december 31-ig ismét meghosszabbította a hatályban lévő koncessziókat.
- 26 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncessziók ezen utóbbi meghosszabbítása nyilvánvalóan sérti a 2006/123 irányelvet, és mindenesetre az EUMSZ 49. cikket. Ebben az összefüggésben egyes települések alkalmazták a 145/2018. sz. törvényt, és engedélyezték a 2033. december 31-ig történő meghosszabbítást, míg mások megtagadták azt, anélkül azonban, hogy az uniós jogot alkalmaznák. Mások, miután engedélyezték e meghosszabbítást, saját felülvizsgálati hatáskörükben rendelték el annak hatályon kívül helyezését. Végül egyes települések inkább tartózkodni kívánnak a koncessziók meghosszabbítása iránt hozzájuk benyújtott kérelmek elbírálásától. Egy ilyen helyzet jogbizonytalanságot eredményez, és negatív következményekkel jár a szóban forgó ágazat egészének gazdaságára nézve.
- 27 A kérdést előterjesztő bíróság a 2016. július 14-i *Promoimpresa* és társai ítéletből (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) azt a következtetést vonja le, hogy a lehetséges kérelmezők közötti kiválasztási eljárás hiányában a koncessziókat automatikusan meghosszabbító nemzeti rendelkezések összeegyeztethetetlenek mind ezen irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdésével, mind pedig az EUMSZ 49. cikkel, feltéve hogy ez utóbbi esetben e koncessziók egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselnek. Az említett irányelv 12. cikke azonban nem járhat az ellentétes nemzeti szabályok kizorító hatásával, mivel e 12. cikk (3) bekezdése kifejezetten a tagállamokra bízta a kiválasztási eljárás szabályai megállapításának feladatát.
- 28 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság nem ért egyet a Consiglio di Statoval (államtanács, Olaszország), amely a teljes ülésen hozott 2021. november 9-i 17. és 18. sz. ítéletében megállapította, hogy a Bíróság a 2016. július 14-i *Promoimpresa* és társai ítéletben (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) kifejezetten elismerte az említett 12. cikk önvégrehajtó jellegét. Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy e két ítélet időbeli hatályának a Consiglio di Stato (államtanács) által kimondott korlátozása nem egyeztethető össze a 2006/123 irányelv közvetlen hatályának elismerésével. Bár ez a megoldás valószínűleg arra irányul, hogy lehetővé tegye az olasz jogalkotó számára, hogy az ezen irányelvet konkrétan végrehajtó nemzeti jogszabályt fogadjon el, az a meglévő állami koncessziók lejáratí időpontjának 2020. december 31-től 2023. december 31-ig tartó további automatikus és általános meghosszabbítását eredményezné.
- 29 Végül a kérdést előterjesztő bíróság nem ért egyet a Consiglio di Stato (államtanács) azon döntésével sem, hogy a 2006/123 irányelvet liberalizációs irányelvnek, nem pedig harmonizációs irányelvnek minősíti, és ezért úgy véli, hogy az EUMSZ 115. cikknek megfelelően ezen irányelvet egyhangúlag, nem pedig a Tanács szavazatainak többségével kellett volna elfogadni.
- 30 E körülményekre tekintettel a Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Puglia tartomány közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Érvényes és a tagállamokra nézve kötelező-e a 2006/123 irányelv, vagy éppen ellenkezőleg, érvénytelen, mivel azt – harmonizációs irányelvről lévén szó – egyhangúság helyett csak minősített többséggel fogadták el [az EUMSZ] 115. cikkének megsértésével?

- 2) A 2006/123 irányelv [...] objektíve és elvont értelemben megfelel-e a jogszabály kellő részletességére és a nemzeti jogalkotó mérlegelési mozgásterének ebből következő hiányára vonatkozó minimumkövetelményeknek, és így az önvégrehajtó jellegűnek és azonnal alkalmazandónak tekinthető?
- 3) *Amennyiben a 2006/123 irányelv nem minősül önvégrehajtó jellegűnek*, összeegyeztethető-e a jogbiztonság elveivel a nemzeti jog pusztán kizárásának vagy pusztán ellentétes alkalmazása mellőzésének hatása, még akkor is, ha a nemzeti bíróságnak nincs lehetősége az összhangban álló értelmezést alkalmazni, vagy éppen ellenkezőleg, ilyen esetben a nemzeti jogot nem kell vagy nem lehet alkalmazni, az [uniós] jogrendben előírt, a nemzeti államnak [az EUM-] Szerződéshez való csatlakozásából (49. cikk) eredő kötelezettségei teljesítésének elmulasztásából vagy [ezen] irányelv átültetésének elmulasztásából (kötelezettségszegési eljárás) eredő különös szankciók sérelme nélkül?
- 4) A 2006/123 irányelv 12. cikke (1), (2) és (3) bekezdésének *közvetlen hatálya* egyenértékű-e ezen irányelv [»self-executing« (önvégrehajtó)] jellegének vagy azonnali alkalmazhatóságának elismerésével, vagy pedig a szóban forgóhoz hasonló harmonizációs irányelvvel összefüggésben (»meg kell állapítani, hogy az irányelv 9–13. cikke [...] teljes harmonizációt valósít meg«, [a 2016. július 14-i Promoimpresa és társai ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) értelmében] azt úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti államot nem általános jellegű, hanem tartalmilag kötött harmonizációs intézkedések elfogadására kötelezi?
- 5) Úgy tekinthető-e vagy úgy kell-e tekinteni, hogy egy irányelv önvégrehajtó vagy nem önvégrehajtó jellegűnek való minősítése, illetve az első esetben a nemzeti jog pusztán ellentétes alkalmazásának mellőzése a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik, (amelynek részére e célból olyan sajátos értelmezési segédeszközöket biztosítanak, mint az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztése vagy az alkotmányossági vizsgálati eljárás kezdeményezése), vagy pedig az önkormányzat egyes tisztviselőjének vagy vezetőjének hatáskörébe is?
- 6) *Ha ezzel szemben a 2006/123 irányelv [»self-executing« (önvégrehajtó)] jellegűnek minősül*, tekintettel arra, hogy a köztulajdonban álló tengerparti területek turisztikai–rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók/engedélyek automatikus meghosszabbítása csak akkor ellentétes [az EUMSZ] 49. cikkével, »amennyiben e koncessziók egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselnek«, e követelmény fennállása szükséges előfeltétel-e az [ezen] irányelv 12. cikke (1) és (2) bekezdésének alkalmazása tekintetében is?
- 7) Összhangban van-e a 2006/123 irányelv és az [EUMSZ] 49. cikke által kitűzött célokkal az, hogy a nemzeti bíróság állapítja meg az egyértelműen határokon átnyúló érdek követelményének általános és elvont értelemben vett fennállását lényegében az ország egész területe tekintetében, vagy éppen ellenkezőleg, mivel Olaszországban ez az egyes települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik, ezt az értékelést nem úgy kell érteni, hogy az az egyes települések tengerparti területére vonatkozik, és ezért az a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik?
- 8) Összhangban van-e a 2006/123 irányelv és az [EUMSZ] 49. cikke által kitűzött célokkal az, hogy a nemzeti bíróság állapítja meg a rendelkezésre álló források és koncessziók korlátozottságának általános és elvont értelemben vett feltételének fennállását az ország egész területe tekintetében, vagy éppen ellenkezőleg, mivel ez Olaszországban az egyes

települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik, ezt az értékelést nem úgy kell érteni, hogy az az egyes települési önkormányzatok tengerparti területére vonatkozik, és ezért az a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik?

- 9) *Ha a 2006/123 irányelv elvont értelemben [»self-executing« (önvégrehajtó)] jellegűnek minősül, tekinthető-e úgy, hogy konkrétan is fennáll az azonnali alkalmazhatóság egy olyan jogi környezetben, mint az olasz jogi környezet, amelyben [a hajózásról szóló törvénykönyv] 49. cikke a hatályos (amely előírja, hogy a koncesszió megszűnésekor »minden mozdíthatatlan létesítmény minden ellenérték vagy megtérítés nélkül az állam tulajdonában marad«), és a szóban forgó irányelv vélt [»self-executing« (önvégrehajtó)] jellegének vagy azonnali alkalmazhatóságának következménye (különösen a megfelelően engedélyezett falazott építmények vagy a turisztikai–rekreációs tevékenységgel funkcionálisan összefüggő koncessziók, mint a szállodák vagy üdülő falvak tekintetében) összeegyeztethető-e az olyan alapvető jogok védelmével, mint a tulajdonhoz való jog, amelyeket az Európai Unió jogrendje és az [Európai Unió Alapjogi Chartája] kiemelt védelemre érdemesnek ismer el?»*

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

- 31 Az AGCM és az olasz kormány kétségeit fejezte ki az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát illetően. Álláspontjuk szerint a Bíróság elé terjesztett kérdések hipotetikussá váltak, miután a 118/2022. sz. törvény hatályon kívül helyezte a koncessziókat automatikusan meghosszabbító nemzeti rendelkezéseket.
- 32 E tekintetben, még ha e rendelkezéseket, különösen a 145/2018. sz. törvény rendelkezéseit, ténylegesen hatályon kívül is helyezte a 118/2022. sz. törvény, tény, hogy amikor Ginosa település önkormányzata elfogadta a vitatott határozatot, az említett rendelkezések hatályban voltak, és ezen önkormányzat határozatát e rendelkezések alapján hozták meg. Egyébiránt a Bíróság rendelkezésére álló információkból nem tűnik ki, hogy a koncessziókat automatikusan meghosszabbító nemzeti rendelkezések hatályon kívül helyezése megfosztotta volna az említett határozatot joghatásaitól.
- 33 Ebből következik, hogy a koncessziókat automatikusan meghosszabbító nemzeti rendelkezések hatályon kívül helyezése nem döntheti meg az előterjesztő bíróság által a Bírósághoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések releváns voltára vonatkozó vélelmet (lásd ebben az értelemben: 1999. szeptember 7-i Beck és Bergdorf ítélet, C-355/97, EU:C:1999:391, 22. pont; 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet, C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 43. pont). Nem nyilvánvaló ugyanis, hogy az uniós jog kért értelmezése nincs összefüggésben az alapügy tényállásával vagy tárgyával, vagy hogy a probléma hipotetikus jellegű (lásd analógia útján: 2022. szeptember 22-i Admiral Gaming Network és társai ítélet, C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 26. pont).
- 34 Ennélfogva az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

- 35 Először a hatodik és hetedik, valamint a nyolcadik kérdés első részét kell megvizsgálni, amennyiben azok a 2006/123 irányelv alapeljárásra való alkalmazhatóságára vonatkoznak, ezt követően, másodszor, az ezen irányelv érvényességét megkérdőjelező első kérdést, harmadszor

pedig a második–ötödik kérdést, a nyolcadik kérdés második részét, valamint a kilencedik kérdést, amelyekkel az előterjesztő bíróság azt kívánja meghatározni, hogy az említett irányelv 12. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik-e.

A 2006/123 irányelv alkalmazhatóságáról

Előzetes megfontolások

- 36 Amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, az uniós szinten kimerítő vagy teljes harmonizáció tárgyát képező területen tett bármely nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog alapján kell megítélni (1993. október 12-i Vanacker és Lesage ítélet, C-37/92, EU:C:1993:836, 9. pont; 1993. október 12-i Vanacker és Lesage ítélet, C-37/92, EU:C:1993:836, 9. pont; 2003. december 11-i Deutscher Apothekerverband ítélet, C-322/01, EU:C:2003:664, 64. pont; 2016. július 14-i Promoimpresa és társai ítélet, C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558, 59. pont).
- 37 Márpedig a jelen ügyben, amint az többek között a 2016. július 14-i Promoimpresa és társai ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) 61. pontjából kitűnik, a 2006/123 irányelv 9–13. cikke a hatálya alá tartozó szolgáltatások tekintetében kimerítő harmonizációt valósít meg.
- 38 E körülmények között a hatodik és hetedik kérdés, valamint a nyolcadik kérdés első része kizárólag ezen irányelv 12. cikkére tekintettel kerül megvizsgálásra.

A hatodik kérdésről

- 39 Hatodik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az kizárólag a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó olyan koncessziókra alkalmazandó, amelyek egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselnek.
- 40 E tekintetben a Bíróságnak már több ízben alkalma nyílt arra, hogy a 2006/123 irányelv szó szerinti, történeti, rendszertani és teleologikus értelmezése alapján kimondja, hogy a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó III. fejezetének rendelkezéseit, amelyek magukban foglalják ezen irányelv 12. cikkét, úgy kell értelmezni, hogy azok olyan helyzetre is alkalmazhatók, amelynek összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint (lásd ebben az értelemben: 2018. január 30-i X és Visser ítélet, C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 99–110. pont; 2020. szeptember 22-i Cali Apartments ítélet, C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:743, 56. pont).
- 41 Ebből következik, hogy az említett irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem kizárólag a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó olyan koncessziókra alkalmazandó, amelyek egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselnek.

A hetedik kérdésről

- 42 A hatodik kérdésre adott válasza tekintettel nem kell válaszolni a hetedik kérdésre, amely azon az előfeltevésen alapul, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének alkalmazhatósága annak bizonyításától függ, hogy a szóban forgó köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncesszió egyértelműen határokon átnyúló érdeket képvisel.

A nyolcadik kérdés első részéről

- 43 Nyolcadik kérdésének első részével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha a rendelkezésre álló természeti erőforrások és koncessziók szűkösségét nemzeti szinten elvont és általános megközelítés és az érintett település parti területének elemzésén alapuló eseti megközelítés ötvöztetésével értékelik, vagy az ilyen értékelést kizárólag e megközelítések közül vagy az egyik, vagy a másik alapján kell elvégezni.
- 44 Kétségtelen, hogy a 2016. július 14-i *Promoimpresa* és társai ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) 43. pontjában a Bíróság pontosította, hogy annak meghatározása érdekében, hogy a szóban forgó koncessziók száma korlátozott-e, figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy a szóban forgó koncessziókat nem nemzeti szinten, hanem települési önkormányzati szinten ítélik oda.
- 45 Mindazonáltal ez a pontosítás a kérdést előterjesztő bíróság számára nyújtott egyszerű tájékoztatás volt, amelyet az ezen ítélet alapjául szolgáló ügy összefüggései indokoltak.
- 46 A 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése ugyanis a szövegére tekintettel bizonyos mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára a természeti erőforrások szűkösségének értékelését lehetővé tévő kritériumok megválasztását illetően. Ez a mérlegelési mozgáster arra készítheti őket, hogy elvont és általános, az ország egész területére érvényes értékelést alkalmazzanak, és fordítva, olyan eseti megközelítést részesítsenek előnyben, amely egy település vagy az illetékes közigazgatási hatóság parti területén fennálló helyzetre helyezi a hangsúlyt, vagy akár ötvözzék e két megközelítést.
- 47 Így különösen, egy elvont és általános, nemzeti szintű megközelítés, valamint az érintett település parti területének elemzésén alapuló eseti megközelítés ötvöztetése kiegyensúlyozottnak tűnik, és ennél fogva egyidejűleg biztosítja a part menti területek gazdasági kiaknázására irányuló, nemzeti szinten meghatározható célkitűzések tiszteletben tartását, biztosítva ugyanakkor e célkitűzéseknek a település parti területén történő konkrét végrehajtásának relevanciáját.
- 48 Mindenesetre fontos, hogy a tagállam által a felhasználható természeti erőforrások szűkösségének értékelése során alkalmazott kritériumok objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes, átlátható és arányos kritériumokon alapuljanak.
- 49 A fenti megfontolásokra tekintettel a nyolcadik kérdés első részére azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha a rendelkezésre álló természeti erőforrások és koncessziók szűkösségét nemzeti szinten elvont és általános megközelítés, valamint az érintett település parti területének elemzésén alapuló eseti megközelítés ötvöztetésével értékelik.

Az első, a 2006/123 irányelv érvényességéről szóló kérdésről

- 50 Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelv érvényes-e az EK 94. cikkre tekintettel, mivel e harmonizációs irányelvet a Tanács nem egyhangúlag fogadta el.
- 51 Ez a kérdés azt sugallja, hogy az említett irányelv érvénytelen, mivel azt a Tanácsban egyhangú szavazást előíró EK 94. cikk alapján kellett volna elfogadni, nem pedig az EK 47. cikk (2) bekezdésének első és harmadik mondata, valamint az EK 55. cikk alapján, amely minősített többségi szavazást írt elő.
- 52 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az Unió hatásköri rendszerében valamely jogi aktus jogalapjának megválasztása nem függhet kizárólag az intézmény meggyőződésétől az elérni kívánt célt illetően, hanem olyan bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív elemeken kell alapulnia, mint a jogi aktus célja és tartalma. Ha valamely uniós jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az kettős célkitűzés elérésére irányul, vagy két elemet foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy meghatározónak mutatkozik, míg a másik csupán járulékos, a jogi aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy meghatározó célkitűzés, illetve elem megkövetel. Kivételes esetben, ha megállapítást nyer, hogy a jogi aktus egyidejűleg több célt is szolgál, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos vagy közvetett jellegű lenne, akkor az ilyen jogi aktust a különböző megfelelő jogalapokra kell alapítani. Két jogalap halmozása azonban kizárt, amennyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek (lásd ebben az értelemben: 1987. március 26-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 45/86, EU:C:1987:163, 11. pont; 2004. április 29-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-338/01, EU:C:2004:253, 54–57. pont).
- 53 A jelen esetben, mivel az EK 94. cikk a Tanácsban egyhangú szavazást írt elő, míg az EK 47. cikk (2) bekezdésének első és harmadik mondata, valamint az EK 55. cikk keretében a Tanácsnak minősített többséggel kellett határoznia, e jogalapok halmozása lehetetlennek bizonyult.
- 54 Másodszor, a 2006/123 irányelv az 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „általános rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett”. E célkitűzést, amely a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges érvényesülése biztosításának elősegítésére irányul, több alkalommal megerősíti ezen irányelv indokolása, különösen annak (1), (5), (12), (64) vagy (116) preambulumbekkezdése.
- 55 Nyilvánvaló tehát, hogy az EK 47. cikk (2) bekezdésének megfelelően az önálló vállalkozói tevékenység megkezdésének és folytatásának megkönnyítése céljából a 2006/123 irányelv „a tagállamok önálló vállalkozói tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolására” irányul. Ugyanez a megállapítás vonatkozik a szolgáltatásokról szóló EK 55. cikkre is, amely többek között ezen EK 47. cikk (2) bekezdésére utal.

- 56 Ezenkívül az ezen irányelv elfogadására irányuló eljárás során az említett 47. cikk (2) bekezdésének második mondata alapján egyik tagállam sem kért egyhangú szavazást a Tanácstól azzal az indokkal, hogy az említett irányelv végrehajtása a természetes személyek képzésére és a szakma gyakorlásának feltételeire vonatkozó, az egyes szakmákra irányadó jogi szabályozás meglévő alapelveinek módosítását vonná maga után.
- 57 Harmadszor, az ugyanezen 47. cikk (2) bekezdése utolsó mondatának megfelelően, amelyre egyébként az EK 55. cikk is hivatkozik, a Tanács jogosult volt arra, hogy minősített többséggel határozzon.
- 58 E rendelkezések ugyanis különleges hatáskörrel ruházzák fel az uniós jogalkotót a belső piac működésének javítását szolgáló intézkedések meghozatalára (lásd analógia útján: 2000. október 5-i Németország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-376/98, EU:C:2000:544, 87. pont). Márpedig azon jogelvnek megfelelően, amely szerint a különös szabályok felülírják az általános szabályokat, mivel az EK-Szerződésben létezett olyan speciálisabb rendelkezés, amely a szóban forgó jogi aktus jogalapját képezhette, a jogi aktusnak e rendelkezésen kell alapulnia (lásd analógia útján: 2004. április 29-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-338/01, EU:C:2004:253, 60. pont). Az uniós jogalkotó tehát helyesen járt el, amikor előnyben részesítette az EK 47. cikk (2) bekezdésének első és harmadik mondatát, valamint az EK 55. cikket az EK 94. cikkel szemben.
- 59 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy az első kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely a 2006/123 irányelv érvényességét az EK 94. cikke tekintetével érintené.

A 2006/123 irányelv 12. cikke (1) és (2) bekezdésének közvetlen hatályáról

A második és negyedik kérdésről

- 60 Előzetesen meg kell állapítani, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti rendelkezések azzal a hatással jártak, hogy automatikusan meghosszabbították a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó, hatályban lévő koncessziókat, így e vitás ügy keretében semmilyen kiválasztási eljárást nem szerveztek. A jelen ügyben tehát kizárólag a 2006/123 irányelv 12. cikkének azon rendelkezései relevánsak, amelyek egyrészt a tagállamok azon kötelezettségére vonatkoznak, hogy a lehetséges kérelmezők között pártatlan és átlátható kiválasztási eljárást alkalmazzanak, másrészt pedig egy konkrét tevékenységre kiadott engedély automatikus megújításának tilalmát szabályozzák. Úgy kell tehát tekinteni, hogy a második és negyedik kérdés ezen irányelv 12. cikke (1) és (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik, ide nem értve e cikk (3) bekezdését.
- 61 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az együttesen vizsgálandó második és negyedik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az említett irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamok azon kötelezettsége, hogy a lehetséges kérelmezők között pártatlan és átlátható kiválasztási eljárást alkalmazzanak, valamint egy konkrét tevékenység tekintetében kiadott engedély automatikus meghosszabbításának tilalma feltétel nélkül és kellően pontosan van megfogalmazva ahhoz, hogy azokat közvetlen hatályúnak lehessen tekinteni.
- 62 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy minden esetben, amikor valamely irányelv rendelkezései tartalmukat tekintve feltétel nélküliek és kellően pontosak, azokra a magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt valamely tagállammal szemben hivatkozhatnak, ha az

elmulasztotta az irányelv határidőn belüli átültetését a nemzeti jogba, vagy azt helytelenül ültette át (lásd ebben az értelemben: 1982. január 19-i Becker ítélet, 8/81, EU:C:1982:7, 25. pont; 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 103. pont; 1996. szeptember 17-i Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio és társai, C-246/94–C-249/94, EU:C:1996:329, 18. pont; 2022. március 8-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [Közvetlen hatály] ítélet, C-205/20, EU:C:2022:168, 17. pont.)

- 63 A Bíróság pontosította, hogy valamely uniós jogi rendelkezés egyrészt akkor feltétlen, ha olyan kötelezettséget fogalmaz meg, amely nem tartalmaz feltételt, és nem függ – a végrehajtásában vagy hatályában – az Unió intézményeinek vagy a tagállamoknak semmilyen – az azt a nemzeti jogba átültető jogi aktustól eltérő – jogi aktusától, másrészt pedig akkor kellően pontos ahhoz, hogy egy jogalany hivatkozhatson rá, és a bíróság alkalmazhassa, ha egyértelműen fogalmaz meg valamely kötelezettséget (lásd ebben az értelemben: 1968. április 3-i Molkerei-Zentrale Westfalen kontra Lippe ítélet, 28/67, EU:C:1968:17, 226. o.; 1986. február 26-i Marshall ítélet, 152/84, EU:C:1986:84, 52. pont; 2022. március 8-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [Közvetlen hatály] ítélet, C-205/20, EU:C:2022:168, 18. pont).
- 64 A Bíróság ezenkívül kimondta, hogy még ha valamely irányelv bizonyos mérlegelési mozgásteret is biztosít a tagállamok számára a végrehajtási szabályok elfogadása során, ezen irányelv valamely rendelkezése tekinthető feltétlennek és pontosnak, ha egyértelműen megfogalmazott és pontosan meghatározott eredménykötelezettséget ír elő a tagállamok számára, amely a benne foglalt szabály alkalmazása tekintetében semmilyen feltételtől nem függ (lásd ebben az értelemben: 2022. március 8-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [Közvetlen hatály] ítélet, C-205/20, EU:C:2022:168, 19. pont).
- 65 Ugyanis, még ha valamely irányelv bizonyos mérlegelési mozgásteret is biztosít a tagállamok számára a végrehajtási szabályok elfogadása során, ez a körülmény nem érinti a rendelkezéseinek pontos és feltétlen jellegét, amennyiben e mérlegelési mozgástér nem zárja ki, hogy minimális jogokat határozhassanak meg, és ezért meg lehet határozni azt a minimális védelmet, amelyet mindenképpen biztosítani kell (lásd ebben az értelemben: 1994. július 14-i Faccini Dori ítélet, C-91/92, EU:C:1994:292, 17. pont; 2000. október 3-i Simap ítélet, C-303/98, EU:C:2000:528, 68. pont; 2021. január 14-i RTS infra és Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel ítélet, C-387/19, EU:C:2021:13, 49. pont).
- 66 A jelen ügyben magából a 2006/123 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy ha a kiadható engedélyek száma valamely tevékenység esetében a rendelkezésre álló természeti erőforrások szűkössége miatt korlátozott, a tagállamok a lehetséges kérelmezőkre olyan kiválasztási eljárást alkalmaznak, amely teljes mértékben biztosítja a pártatlanságot és az átláthatóságot, ideértve különösen az eljárás megindításával, lefolytatásával és befejezésével kapcsolatos megfelelő nyilvánosságot is.
- 67 Kétségtelen, hogy a tagállamok számára fennmarad bizonyos mérlegelési mozgástér, ha úgy döntenek, hogy olyan rendelkezéseket fogadnak el, amelyek célja a kiválasztási eljárás pártatlanságának és átláthatóságának konkrét biztosítása. Ugyanakkor a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése azáltal, hogy pártatlan és átlátható kiválasztási eljárás lefolytatását írja elő, feltétel nélkül és kellően pontosan előírja a védelem minimális tartalmát a lehetséges kérelmezők számára (lásd analógia útján: 2008. április 15-i Impact ítélet, C-268/06, EU:C:2008:223, 74. pont; 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 105. pont).

- 68 Ami ezen irányelv 12. cikkének (2) bekezdését illeti, az többek között azt írja elő, hogy az olyan engedélyt, mint a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó koncesszió, megfelelő korlátozott időtartamra adják meg, és azt nem lehet automatikus megújítási eljárás alá vonni.
- 69 E rendelkezés közvetlen hatállyal rendelkezik, mivel egyértelmű megfogalmazással megtiltja a tagállamoknak – anélkül hogy bármilyen mérlegelési mozgástérrel rendelkeznének, vagy e tilalmat bármilyen feltételhez kötnék, és anélkül, hogy uniós vagy tagállami jogi aktus elfogadására lenne szükség –, hogy az ilyen koncessziók automatikus és általános meghosszabbítását írják elő. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyébként az következik, hogy azok automatikus megújítását magának a 2006/123 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének a szövege kizárja (lásd ebben az értelemben: 2016. július 14-i *Promoimpresa és társai* ítélet, C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558, 50. pont).
- 70 Ezen irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdése tehát feltétel nélküli és kellően pontos megfogalmazással arra kötelezi a tagállamokat, hogy pártatlan és átlátható kiválasztási eljárást alkalmazzanak a lehetséges kérelmezők között, és megtiltja számukra, hogy egy konkrét tevékenységre kiadott engedélyt automatikusan meghosszabbítsanak.
- 71 Az a körülmény, hogy e kötelezettség és e tilalom csak abban az esetben alkalmazandó, ha egy konkrét tevékenységre rendelkezésre álló engedélyek száma a felhasználható természeti erőforrások szűkössége miatt korlátozott, amelyeket az illetékes közigazgatási szerv által a nemzeti bíróság ellenőrzése mellett értékelt ténybeli helyzet alapján kell meghatározni, nem kérdőjelezheti meg az e 12. cikk (1) és (2) bekezdéséhez kapcsolódó közvetlen hatályt.
- 72 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy valamely irányelv feltételhez nem kötött és kellően pontos rendelkezéseinek közvetlen hatálya az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése értelmében az irányelvek által a tagállamokra rótt kötelezettség kötelező jellegéből eredő minimális garanciának minősül, amely kötelezettség nem szolgálhat igazolásul valamely tagállam számára ahhoz, hogy elkerülje az egyes irányelvek céljának megfelelő végrehajtási intézkedések megfelelő időben történő meghozatalát (1980. május 6-i Bizottság kontra Belgium ítélet, 102/79, EU:C:1980:120, 12. pont). Ebből következik, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdésében szereplő kötelezettség és tilalom közvetlen hatályának elismerése ellenére az olasz hatóságok továbbra is kötelesek biztosítani azoknak a jogrendjükbe való átültetését.
- 73 Végül hangsúlyozni kell, hogy az olyan előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet, mint a 2016. július 14-i *Promoimpresa és társai* ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558), szükség esetén tisztázza és pontosítja a 2006/123 irányelv e rendelkezésében kimondott azon szabály jelentését és hatályát, amely szerint azt a hatálybalépésének időpontjától értelmezni és alkalmazni kell, illetőleg kellett volna, azaz ezen irányelv 44. cikkének megfelelően legkésőbb 2009. december 28-tól. Ebből következően az így értelmezett szabályt a bíróságoknak alkalmazniuk kell még az olyan jogviszonyok tekintetében is, amelyek ezen ítélet előtt keletkeztek (lásd ebben az értelemben: 1980. március 27-i *Denkavit italiana* ítélet, 61/79, EU:C:1980:100, 16. pont; 2022. február 22-i RS [Alkotmánybírósági ítéletek hatása] ítélet, C-430/21, EU:C:2022:99, 77. pont).
- 74 A fenti megfontolásokra tekintettel a második és a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok azon kötelezettsége, hogy a lehetséges kérelmezők között pártatlan és átlátható kiválasztási eljárást

alkalmazzanak, valamint egy konkrét tevékenység tekintetében kiadott engedély automatikus meghosszabbításának tilalma feltétel nélkül és kellően pontosan van megfogalmazva ahhoz, hogy azokat közvetlen hatályúnak lehessen tekinteni.

A harmadik kérdésről

- 75 A második és a negyedik kérdésre adott válaszra tekintettel a harmadik kérdésre nem szükséges válaszolni.

Az ötödik kérdésről és a nyolcadik kérdés második részéről

- 76 Ötödik kérdésével és nyolcadik kérdésének második részével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdésében szereplő kötelezettséghez és tilalomhoz fűződő közvetlen hatály értékelése, valamint az azzal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazásának mellőzésére vonatkozó kötelezettség kizárólag a nemzeti bíróságokra hárul, vagy a közigazgatási hatóságokra is, ideértve a települési önkormányzati hatóságokat is.
- 77 Ezzel kapcsolatban elegendő arra emlékeztetni, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a nemzeti bírósághoz hasonlóan a közigazgatási szerv – ideértve a települési önkormányzati közigazgatási szervet is – köteles alkalmazni valamely irányelv feltétlen és kellően pontos rendelkezéseit, valamint mellőzni a nemzeti jog azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek nem felelnek meg az irányelvnek (lásd ebben az értelemben: 1989. június 22-i Costanzo ítélet, 103/88, EU:C:1989:256, 29–33. pont; 2017. október 10-i Farrell ítélet, C-413/15, EU:C:2017:745, 33. pont).
- 78 E tekintetben pontosítani kell, hogy a 2016. július 14-i Promoimpresa és társai ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) 43. pontjában szereplő azon megállapítás, amely szerint a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében előírt, a természeti erőforrások szűkösségére vonatkozó feltétel teljesült-e, nem jelentheti azt, hogy kizárólag a nemzeti bíróságok kötelesek biztosítani e feltétel teljesülését. Amennyiben ugyanis a kiadható engedélyek száma valamely tevékenység esetében a rendelkezésre álló természeti erőforrások szűkössége miatt korlátozott, minden közigazgatási szerv köteles e rendelkezés értelmében a lehetséges kérelmezők között kiválasztási eljárást folytatni, és megbizonyosodni arról, hogy az említett rendelkezésben előírt valamennyi feltétel teljesül, adott esetben mellőzve a nem összeegyeztethető nemzeti jogszabályok alkalmazását.
- 79 A fenti megfontolásokra tekintettel az ötödik kérdésre és a nyolcadik kérdés második részére azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdésében szereplő kötelezettséghez és tilalomhoz kapcsolódó közvetlen hatály értékelése, valamint az azzal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazásának mellőzésére vonatkozó kötelezettség a nemzeti bíróságokra és a közigazgatási hatóságokra hárul, ideértve a települési önkormányzati hatóságokat is.

A kilencedik kérdésről

- 80 Kilencedik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az e rendelkezés közvetlen hatálya megköveteli az olyan nemzeti szabályozás alkalmazásának mellőzését, amelynek értelmében a koncesszió lejártakor a koncesszió jogosultja által a részére átengedett területen épített valamennyi mozdíthatatlan létesítmény kompenzáció vagy visszatérítés nélkül a koncesszióba adó tulajdonába kerül, és hogy e szabályozás alkalmazásának mellőzése összeegyeztethető-e az Alapjogi Charta 17. cikkével.
- 81 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az az együttműködési szellem ugyanis, amelynek az előzetes döntéshozatalra utalás működését jellemeznie kell, megköveteli azt, hogy a nemzeti bíróság tekintettel legyen a Bíróságra bízott feladatra, amely nem más, mint a tagállamok igazságszolgáltatásához való hozzájárulás, nem pedig az általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények megfogalmazása (1983. február 3-i Robards ítélet, 149/82, EU:C:1983:26, 19. pont; 1992. július 16-i Meilicke ítélet, C-83/91, EU:C:1992:332, 25. pont; 1995. december 15-i Bosman ítélet, C-415/93, EU:C:1995:463, 60. pont.)
- 82 Így a Bíróság elutasíthatja a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolását, ha az uniós jog kért értelmezése vagy érvényességének értékelése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (lásd ebben az értelemben: 1995. december 15-i Bosman ítélet, C-415/93, EU:C:1995:463, 61. pont; 2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélet, C-709/20, EU:C:2021:602, 55. pont).
- 83 A jelen esetben az alapeljárás a koncessziók meghosszabbítására vonatkozik, nem pedig arra a kérdésre, hogy a koncessziós jogosult a koncesszió lejártakor jogosult-e bármilyen ellentételezésre azon mozdíthatatlan létesítmények után, amelyeket a részére átengedett területen épített. Így, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem fejtette ki az alapügyben szóban forgó helyzetet jellemző ténybeli és jogi elemeket, a Bíróság nem tud hasznos választ adni a kilencedik kérdésre.
- 84 E kérdést tehát elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

A költségekről

- 85 Mivel ez az eljárás az alapügyben részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését**

a következőképpen kell értelmezni:

az nem kizárólag a köztulajdonban lévő tengerparti területek használatára vonatkozó olyan koncessziókra alkalmazandó, amelyek egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselnek.

2) A 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azzal nem ellentétes, ha a rendelkezésre álló természeti erőforrások és koncessziók szűkösségét nemzeti szinten elvont és általános megközelítés, valamint az érintett település parti területének elemzésén alapuló eseti megközelítés ötvözésével értékelik.

3) Az első kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely a 2006/123 irányelv érvényességét az EK 94. cikkre tekintettel érintené.

4) A 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

a tagállamok azon kötelezettsége, hogy a lehetséges kérelmezők között pártatlan és átlátható kiválasztási eljárást alkalmazzanak, valamint egy konkrét tevékenység tekintetében kiadott engedély automatikus meghosszabbításának tilalma feltétel nélkül és kellően pontosan van megfogalmazva ahhoz, hogy azokat közvetlen hatályúnak lehessen tekinteni.

5) Az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

a 2006/123 irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdésében szereplő kötelezettséghez és tilalomhoz kapcsolódó közvetlen hatály értékelése, valamint az azzal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazásának mellőzésére vonatkozó kötelezettség a nemzeti bíróságokra és a közigazgatási hatóságokra hárul, ideértve a települési önkormányzati hatóságokat is.

Aláírások