



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2023 m. balandžio 20 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Paslaugos vidaus rinkoje – Direktyva 2006/123/EB – Galiojimo vertinimas – Teisinis pagrindas – EB 47, 55 ir 94 straipsniai – Aiškinimas – Šios direktyvos 12 straipsnio 1 ir 2 dalys – Tiesioginis veikimas – Valstybių narių pareigos taikyti nešališką ir skaidrią potencialių kandidatų atrankos procedūrą ir draudimo automatiškai pratęsti tam tikrai veiklai suteikto leidimo galiojimą besąlyginis ir pakankamai tikslus pobūdis – Nacionalinės teisės normos, numatančios automatinį jūrinių viešųjų valdų koncesijų pratęsimą“

Byloje C-348/22

dėl *Tribunale amministrativo regionale per la Puglia* (Apulijos regiono administracinis teismas, Italija) 2022 m. gegužės 11 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2022 m. gegužės 30 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

prieš

Comune di Ginosa,

dalyvaujant:

L'Angolino Soc. coop.,

Lido Orsa Minore di AB,

La Capannina Srl,

Sud Platinum Srl,

Lido Zanzibar Srl,

Poseidone Srl,

Lg Srls,

Lido Franco di GH & C. Snc,

Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl,

* Processo kalba: italų.

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,

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkė K. Jürimäe, teisėjai M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen ir M. Gavalec (pranešėjas),

generalinė advokatė T. Čapeta,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* ir Italijos vyriausybės, atstovaujamo G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* P. Palmieri,
- *Comune di Ginosa*, atstovaujamos *avvocato* G. Misserini,
- *Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls* ir *E.T. Edilizia e Turismo Srl*, atstovaujamo *avvocati* I. Loiodice, N. Maellaro ir F. Mazzella,

- *Sib Sindacato Italiano Balneari*, atstovaujамų *avvocati* A. Capacchione, S. Frandi ir B. Ravenna,
- Nyderlandų vyriausybės, atstovaujamos K. Bulterman ir A. Hanje,
- Suomijos vyriausybės, atstovaujamos A. Laine ir H. Leppo,
- Europos Parlamento, atstovaujamo M. Menegatti ir L. Stefani,
- Europos Sąjungos Tarybos, atstovaujamos A.-L. Meyer ir S. Scarpa Ferraglio,
- Europos Komisijos, atstovaujamos L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari ir M. Mataija,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinės advokatės nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36) galiojimo, taip pat dėl šios direktyvos 12 straipsnio ir SESV 49 ir 115 straipsnių aiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Konkurencijos ir rinkos priežiūros institucija, Italija; toliau – AGCM) ir *comune di Ginosa* (Džinozos savivaldybė, Italija) ginčą dėl pastarosios sprendimo pratęsti jūrinių viešųjų valdų koncesijų galiojimą jos teritorijoje iki 2033 m. gruodžio 31 d.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Pirminė teisė

- 3 EB 47 straipsnio, esančio EB sutarties III antraštinės dalies 2 skyriuje „Įsisteigimo teisė“, 2 dalyje buvo nustatyta:

„[Kad asmenims būtų lengviau imtis veiklos ir verstis ja kaip savarankiškai dirbantiems asmenims,] Taryba, laikydamosi 251 straipsnyje nurodytos tvarkos, išleidžia direktyvas, skirtas koordinuoti valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas dėl galimybių imtis veiklos ir ja verstis kaip savarankiškai dirbantiems asmenims. Taryba, laikydamosi 251 straipsnyje nurodytos tvarkos ir visais atvejais spręsdama vieningai, nutaria dėl direktyvų, kurioms įgyvendinti bent vienoje valstybėje narėje reikia pakeisti teisės aktuose, reglamentuojančiuose profesijas, nustatytus galiojančius principus dėl mokymo ir prieinamumo sąlygų, keliamų fiziniams asmenims. Kitais atvejais Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma.“

4 EB 55 straipsnis buvo EB sutarties III antraštinės dalies 3 skyriuje „Paslaugos“ ir suformuluotas taip:

„Šio skyriaus reglamentuojamiems klausimams taikomos 45–48 straipsnių nuostatos.“

5 EB 94 straipsnyje, kurį iš esmės atitinka SESV 115 straipsnis, buvo nustatyta:

„Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu bei Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, vieningai leidžia direktyvas dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, turinčių tiesioginę įtaką bendrosios rinkos sukūrimui ar veikimui, suderinimo.“

Direktyva 2006/123

6 Direktyvos 2006/123 1, 5, 12, 64 ir 116 konstatuojamosiose dalyse numatyta:

„(1) <...> Siekiant sustiprinti Europos tautų integraciją ir skatinti subalansuotą, darnią ekonominę ir socialinę pažangą, būtina pašalinti kliūtis su paslaugomis susijusiai veiklai plėtoti tarp valstybių narių. <...>

<...>

(5) Todėl būtina pašalinti kliūtis valstybėse narėse veikiančių teikėjų įsisteigimo laisvei ir laisvam paslaugų judėjimui tarp valstybių narių bei užtikrinti gavėjams ir teikėjams būtiną teisinį tikrumą, kad jie galėtų praktiškai naudotis šiomis dviem [EB sutartyje] įtvirtintomis pagrindinėmis laisvėmis. <...>

<...>

(12) Šios direktyvos tikslas – sukurti teisinę sistemą, užtikrinančią įsisteigimo laisvę ir laisvą paslaugų judėjimą tarp valstybių narių <...>

<...>

(64) Siekiant sukurti tikrą vidaus paslaugų rinką, būtina panaikinti visus įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo apribojimus, kurie vis dar yra įtvirtinti kai kurių valstybių narių įstatymuose ir yra nesuderinami su [EB sutarties] 43 ir 49 straipsniais. <...>

<...>

(116) Kadangi šios direktyvos tikslų, kurių paskirtis – panaikinti kliūtis teikėjų įsisteigimo laisvei valstybėse narėse ir laisvam paslaugų judėjimui tarp valstybių narių, valstybės narės negali deramai pasiekti, o dėl veiksmų masto tuos tikslus galima geriau pasiekti Bendrijos lygiu remiantis [EB sutarties] 5 straipsnyje nustatytu subsidarumo principu, Bendrija gali patvirtinti priemones. <...>“

7 Šios direktyvos 1 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Šioje direktyvoje pateikiamos bendrosios nuostatos, skirtos padėti paslaugų teikėjams naudotis įsisteigimo laisve ir laisvam paslaugų judėjimui palengvinti, kartu užtikrinant aukštą paslaugų kokybę.“

8 Minėtos direktyvos 12 straipsnyje „Atranka iš kelių kandidatų“ nurodyta:

„1. Tais atvejais, kai išduodamų leidimų verstis tam tikros rūšies veikla skaičius yra ribotas dėl gamtinių išteklių arba techninių pajėgumų stokos, valstybės narės potencialiems kandidatams taiko nešališką ir skaidrią atrankos procedūrą, visų pirma tinkamai paskelbdamos apie procedūros pradžią, eigą ir pabaigą.

2. 1 dalyje nurodytais atvejais leidimas išduodamas ribotam laikotarpiui ir negali būti automatiškai pratęsiamas ar suteikti bet kokių kitų privilegijų teikėjui, kurio leidimo galiojimo laikas ką tik baigėsi, arba asmeniui, kaip nors susijusiam su tuo teikėju.

3. Laikydamosi 1 dalies ir 9 bei 10 straipsnių, nustatydamos atrankos procedūros taisyklės valstybės narės gali atsižvelgti į visuomenės sveikatos, socialinės politikos tikslus, darbuotojų arba savarankiškai dirbančių asmenų sveikatos ir saugos, aplinkos apsaugos, kultūros paveldo išsaugojimo aspektus ir visus kitus svarbius visuomenės interesus, laikydamosi Bendrijos teisės.“

9 Direktyvos 2006/123 44 straipsnio „Perkėlimas“ 1 dalies pirmoje pastraipoje numatyta:

„Valstybės narės priima įstatymus ir kitus teisės aktus, kurie, įsigalioję ne vėliau kaip iki 2009 m. gruodžio 28 d., įgyvendina šią direktyvą.“

Italijos teisė

Laivybos kodeksas

10 1942 m. kovo 30 d. *regio decreto n. 327* (Karaliaus dekretas Nr. 327) (GURI, Nr. 93, 1942 m. balandžio 18 d.) patvirtinto *Codice della Navigazione* (Laivybos kodeksas) 37 straipsnyje kandidatų lyginamojo vertinimo procedūra buvo numatyta tik tuo atveju, kai dėl to paties viešosios nuosavybės objekto pateikiamos kelios paraiškos dėl koncesijos suteikimo. Vis dėlto iš šio 37 straipsnio antros pastraipos antro sakinio matyti, kad pirmenybė turėjo būti teikiama koncesijos turėtojui, kuris tokiu būdu turėjo „tęstinumo“ teisę arba teisę „į pratęsimą“.

Dekretas įstatymas Nr. 194/2009

11 2009 m. gruodžio 30 d. *decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative* (Dekretas įstatymas Nr. 194 dėl įstatymuose numatytų terminų pratęsimo) (GURI, Nr. 302, 2009 m. gruodžio 30 d.), su pakeitimais pertvarkyto į įstatymą priėmus 2010 m. vasario 26 d. *legge n. 25* (Įstatymas Nr. 25)(GURI, Nr. 48, paprastasis priedas Nr. 39, 2010 m. vasario 27 d.) (toliau – Dekretas įstatymas Nr. 194/2009), 1 straipsnio 18 dalyje buvo numatyta pratęsti jūrinių viešųjų valdų koncesijų turizmo ir rekreaciniais tikslais, galiojančių šio dekreto įstatymo įsigaliojimo dieną, trukmę iki 2015 m. gruodžio 31 d. Vėliau šis pratęsimas buvo prailgintas iki 2020 m. gruodžio 31 d. pagal 2012 m. spalio 18 d. *decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (Dekretas įstatymas Nr. 179 dėl kitų skubių šalies augimo priemonių (GURI, Nr. 245, paprastasis priedas Nr. 194, 2012 m. spalio 19 d.), su pakeitimais pertvarkyto į įstatymą

priėmus 2012 m. gruodžio 17 d. *legge n. 221* (Įstatymas Nr. 221) (GURI, Nr. 294 paprastasis priedas Nr. 208, 2012 m. gruodžio 18 d.), 34 duodecies straipsnį. Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos Dekreto įstatymo Nr. 194/2009 1 straipsnio 18 dalyje, be kita ko, numatyta:

„<...> kol bus persvarstyti teisės aktai jūros, ežerų ir upių viešųjų valdų koncesijų turizmo ir rekreacinei veiklai <...> suteikimo srityje, <...> taip pat atsižvelgiant į tai, kad panaikinta pirmenybės teisė, kuri buvo numatyta Laivybos kodekso 37 straipsnio antros pastraipos antrame sakinyje, koncesijų, kurios jau buvo suteiktos šio dekreto įsigaliojimo dieną <...> ir galiojo ne ilgiau kaip iki 2018 m. gruodžio 31 d., galiojimas pratęsiamas iki 2020 m. gruodžio 31 d. <...>“

2010 m. kovo 26 d. *Įstatyminis dekretas Nr. 59*

- 12 2010 m. kovo 26 d. *Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* (Įstatyminis dekretas Nr. 59 dėl Direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje įgyvendinimo) (GURI, Nr. 94 paprastasis priedas Nr. 75, 2010 m. balandžio 23 d.), kuriuo į Italijos teisės sistemą perkeliama Direktyva 2006/123, 16 straipsnyje numatyta:

„1. Kai išduodamų leidimų teikti tam tikros rūšies paslaugas skaičius yra ribotas dėl gamtinių išteklių arba techninių pajėgumų stokos, kompetentingos valdžios institucijos potencialiems kandidatams taiko atrankos procedūrą ir užtikrina, kad procedūros nešališkumui garantuoti skirti kriterijai ir priemonės, kurių turi laikytis valdžios institucijos, būtų nustatyti iš anksto ir paskelbti laikantis teisės aktuose nustatytų formos reikalavimų.

<...>

4. 1 dalyje nurodytais atvejais leidimas išduodamas ribotam laikotarpiui ir negali būti automatiškai pratęsiamas, o pasitraukiančiam paslaugų teikėjui ar kitiems asmenims negali būti suteikiamas joks pranašumas, net jei jis pateisinamas ypatingais ryšiais su minėtu paslaugų teikėju.

<...>“

Įstatymas Nr. 145/2018

- 13 2018 m. gruodžio 30 d. *legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021* (Įstatymas Nr. 145 dėl valstybės 2019 finansinių metų biudžeto projekto ir 2019–2021 m. daugiamečio biudžeto) (GURI, Nr. 302, paprastasis priedas Nr. 62, 2018 m. gruodžio 31 d., toliau – Įstatymas Nr. 145/2018) 1 straipsnio 675–680 dalyse kompetentingos administracinės institucijos įpareigos per dvejus metus atlikti keletą preliminarinių užduočių, reikalingų rengiant jūrinių viešųjų valdų koncesijų reformą, pavyzdžiui, kartografuoti krantą, surašyti galiojančias koncesijas ir įvairių rūšių statinius, esančius viešosiose valdose, nustatyti įvykdytas investicijas, atsipirkimo laikotarpius, rinkliavas ir koncesijų trukmę.

- 14 Šio 1 straipsnio 682 ir 683 dalyse nustatyta:

„682. Šio įstatymo įsigaliojimo dieną galiojančių <...> koncesijų trukmė yra penkiolika metų nuo šio įstatymo įsigaliojimo dienos <...>

683. Siekiant užtikrinti pagal koncesiją suteiktų Italijos pakrančių, kaip pagrindinių šalies turizmo išteklių, apsaugą ir išsaugojimą, taip pat išsaugoti darbo vietas ir įmonių, patiriančių krizę dėl klimato kaitos ir jos nulemtų išskirtinių nelaimių sukeltos žalos, pajamas, 682 dalyje nurodytų koncesijų, kurios galiojo [Dekreto įstatymo Nr. 194/2009] įsigaliojimo dieną, ir po šios datos <...> suteiktų koncesijų trukmė yra penkiolika metų nuo šio įstatymo įsigaliojimo dienos <...>“

2020 m. gegužės 19 d. Dekretas įstatymas Nr. 34

- 15 2020 m. gegužės 19 d. *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* (Dekretas įstatymas Nr. 34 dėl skubių priemonių sveikatos, paramos darbui ir ekonomikai, taip pat socialinės politikos srityse susidariusi epidemiologinei situacijai dėl COVID-19) (GURI, Nr. 128, paprastasis priedas Nr. 21, 2020 m. gegužės 19 d.), su pakeitimais pertvarkyto į įstatymą priėmus 2020 m. liepos 17 d. *legge n. 77* (Įstatymas Nr. 77) (GURI, Nr. 180, paprastasis priedas Nr. 25, 2020 m. liepos 18 d.), 182 straipsnio 2 dalyje numatyta:

„Nedarant poveikio [Įstatymo Nr. 145/2018] 1 straipsnio 682 ir paskesnėms dalims dėl koncesininkų, turizmo sektoriaus atgaivinimo tikslais ir siekiant sumažinti tiesioginę ir netiesioginę žalą, kurią sukelia su COVID-19 susijusi ekstremalioji epidemiologinė situacija, kompetentingos valdžios institucijos koncesininkų, kurie nori tęsti savo veiklą naudodamiesi jūrų, ežerų ir upių viešosiose valdose esančiu turtu, atžvilgiu negali imtis arba tęsti administracinių procedūrų dėl Laivybos kodekso 49 straipsnyje numatytų neišmontuojamų statinių perdavimo, dėl zonų, kurios šio dekreto pertvarkymo įstatymo įsigaliojimo dieną patenka į koncesijų dalyką, suteikimo ar skyrimo taikant viešųjų pirkimų procedūras. <...>“

Įstatymas Nr. 118/2022

- 16 2022 m. rugpjūčio 5 d. *Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza* (Įstatymas Nr. 118 – Metinis rinkos ir konkurencijos įstatymas) (GURI, Nr. 188, 2022 m. rugpjūčio 12 d.) (toliau – Įstatymas Nr. 118/2022) 3 straipsnyje nustatyta:

„1. Iki 2023 m. gruodžio 31 d. arba iki 3 dalyje numatyto termino, jeigu jis vėlesnis, su sąlyga, kad egzistuoja šio įstatymo įsigaliojimo dieną, remiantis pratėsimais ir atnaujinimais, numatytais pagal [Įstatymą Nr. 145/2018] ir 2020 m. rugpjūčio 14 d. *decreto-legge n. 104* [(Dekretas įstatymas Nr. 104; GURI, Nr. 203 paprastasis priedas Nr. 30, 2020 m. rugpjūčio 14 d.)], su pakeitimais pertvarkytą į įstatymą priėmus 2020 m. spalio 13 d. *legge n. 126* [(Įstatymas Nr. 126; GURI, Nr. 253, paprastasis priedas Nr. 37, 2020 m. spalio 13 d.)], galioja:

a) jūrų, ežerų ir upių viešųjų valdų koncesijos turizmo ir rekreacinei ir sportinei veiklai vykdyti <...>

<...>

3. Jeigu yra objektyvių priežasčių, dėl kurių atrankos procedūra negali būti baigta iki 2023 m. gruodžio 31 d., pavyzdžiui, dėl vykstančio ginčo arba objektyvių sunkumų, susijusių su pačios procedūros užbaigimu, kompetentinga institucija gali motyvuotu aktu atidėti esamų koncesijų galiojimo terminą laikotarpiui, kuris būtina reikalingas procedūrai užbaigti, ir bet kuriuo atveju

ne ilgiau kaip iki 2024 m. gruodžio 31 d. Iki šios datos tai, kad pasitraukiantis koncesininkas užima viešąją teritoriją, bet kuriuo atveju yra teisėta ir pagal Laivybos kodekso 1161 straipsnį.

<...>

5. Nuo šio įstatymo įsigaliojimo dienos panaikinama:

a) [Įstatymo Nr. 145/2018] 1 straipsnio 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 ir 683 dalys;

<...>“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 17 2020 m. gruodžio 24 d. sprendimu, kuris vėliau ištaisytas 2021 m. vasario 17 d. sprendimu (toliau kartu – ginčijamas sprendimas), Džinozos savivaldybė, be kita ko, priėmė pripažįstamojo pobūdžio preliminarųjį komunikatą, skirtą visiems šios savivaldybės kompetencijai priklausančių jūrinių viešųjų valdų koncesijų turėtojams informuoti apie tai, kad šių koncesijų galiojimas pratęsiamas pagal Įstatymo Nr. 145/2018 1 straipsnio 682 ir 683 dalių ir 2020 m. gegužės 19 d. Dekreto įstatymo Nr. 34, su pakeitimais pertvarkyto į įstatymą priėmus 2020 m. liepos 17 d. Įstatymą Nr. 77, 182 straipsnio nuostatas (toliau kartu – nacionalinės nuostatos, kuriomis automatiškai pratęsiamas koncesijų galiojimas).
- 18 Manydama, kad ginčijamas sprendimas prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams ir Direktyvos 2006/123 12 straipsniui, AGCM pateikė šiai savivaldybei pagrįstą nuomonę, kurioje priminė reikalavimą dėl išankstinės viešųjų pirkimų procedūros, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi konkurencijos ir įsisteigimo laisvės principų. Ši institucija, be kita ko, pažymėjo, kad nacionalinės nuostatos, kuriomis automatiškai pratęsiamas koncesijų galiojimas, prieštarauja šiai direktyvai, todėl visos valstybės institucijos turi jų netaikyti.
- 19 Kadangi Džinozos savivaldybė atsisakė laikytis šios nuomonės, AGCM kreipėsi į *Tribunale amministrativo regionale per la Puglia* (Apulijos regiono administracinis teismas, Italija), prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą, su ieškiniu dėl ginčijamo sprendimo ir visų vėliau išduotų pareiškimų ar patvirtinimų dėl pratęsimo panaikinimo.
- 20 Džinozos savivaldybė ir kitos pagrindinės bylos šalys teigia, kad Direktyva 2006/123 nėra „savaiminio veikimo“, todėl, siekiant apsaugoti teisinio saugumo principą, reikia taikyti Įstatymą Nr. 145/2018. Be to, pagrindinės šios direktyvos taikymo sąlygos, susijusios su aptariamų gamtos išteklių stoka, taigi ir ribotu galimų leidimų skaičiumi, šios savivaldybės pakrantės teritorijoje nėra įvykdytos, nes, be jau suteiktų zonų, yra daug kitų zonų. Aiškaus tarptautinio susidomėjimo buvimas taip pat nebuvo įrodytas.
- 21 Be to, bendras atsisakymas pratęsti jūrinių viešųjų valdų koncesijų galiojimą, kuris tiesiog reikštų šio įstatymo netaikymą, akivaizdžiai pažeistų komercinio turto nuosavybės teisę ir teisėtų lūkesčių apsaugos principą, nes nėra jokios nuostatos, reglamentuojančios kompensaciją už padarytas investicijas ir komercinį turtą. Šis atsisakymas taip pat neleistų kiekvienu konkrečiu atveju įvertinti atliktų investicijų atsipirkimo laikotarpio arba specifinių situacijų, kai mūro darbai, kuriems tinkamai suteiktas leidimas, buvo atlikti viešojoje nuosavybėje.

- 22 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas dėl šių įvairių aspektų pažymi, kad iš pradžių Laivybos kodekso 37 straipsnyje buvo reikalaujama surengti šios koncesijos kandidatų lyginamojo vertinimo procedūrą tik tuo atveju, jei keli prašymai suteikti koncesiją yra susiję su tuo pačiu viešuoju turtu. Vis dėlto tokiu atveju pagal šio straipsnio antros pastraipos antrą sakinį minėtos koncesijos turėtojas turėjo teisę į pratęsimą arba atnaujinimą. 1993 m. buvo nustatytas automatinis esamų koncesijų atnaujinimas kas šešerius metus, o 2006 m. buvo nustatyta maksimali 20 metų viešojo turto koncesijos galiojimo trukmė.
- 23 Europos Komisijai pradėjus pažeidimo nagrinėjimo procedūrą Nr. 2008/4908, Italijos Respublika priėmė Dekretą įstatymą Nr. 194/2009, kurio 1 straipsnio 18 dalimi buvo panaikintas Laivybos kodekso 37 straipsnio antros pastraipos antras sakiny s ir iki 2012 m. gruodžio 31 d. pratęstos galiojančios koncesijos. 2010 m. vasario 26 d. įstatymu šis terminas vėliau pratęstas iki 2015 m. gruodžio 31 d.
- 24 Atsižvelgdama į šiuos pakeitimus ir Italijos valdžios institucijų išipareigojimą laikytis Sąjungos teisės, 2012 m. vasario 27 d. Komisija nusprendė nutraukti šią pažeidimo nagrinėjimo procedūrą.
- 25 Nepaisant to, 2012 m. pabaigoje jūrinių viešųjų valdų koncesijų galiojimas buvo pratęstas penkeriems metams, t. y. iki 2020 m. gruodžio 31 d. Be to, artėjant šiam terminui ir nesuderinus Italijos teisės su Direktyva 2006/123, Įstatymo Nr. 145/2018 1 straipsnio 682 ir 683 dalimis galiojančios koncesijos dar kartą buvo pratęstos iki 2033 m. gruodžio 31 d.
- 26 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, pastaruoju jūrinių viešųjų valdų koncesijų pratęsimu akivaizdžiai pažeista Direktyva 2006/123 ir bet kuriuo atveju SESV 49 straipsnis. Šiomis aplinkybėmis kai kurios savivaldybės taikė Įstatymą Nr. 145/2018 ir pratęsė terminą iki 2033 m. gruodžio 31 d., o kitos – atsisakė tai daryti, vis dėlto netaikydamos Sąjungos teisės. Dar kitos savivaldybės, pratęsusios šį terminą, nusprendė atšaukti pratęsimą, pasinaudodamos savo pačių įgaliojimais. Galiausiai kai kurios savivaldybės pasirinko neatsakyti į joms pateiktus prašymus pratęsti koncesijas. Tokia situacija sukelia teisinį nesaugumą ir neigiamų pasekmių viso aptariamo sektoriaus ekonomikai.
- 27 Remdamasis 2016 m. liepos 14 d. Sprendimu *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro išvadą, kad, nesant jokios potencialių kandidatų atrankos procedūros, nacionalinės nuostatos, kuriomis automatiškai pratęsimas koncesijų galiojimas, yra nesuderinamos tiek su minėtos direktyvos 12 straipsnio 1 ir 2 dalimis, tiek su SESV 49 straipsniu su sąlyga, kad pastaruoju atveju šios koncesijos kelia aiškų tarptautinį susidomėjimą. Vis dėlto tos pačios direktyvos 12 straipsnis negali lemti priešingų nacionalinių normų netaikymo, nes šio 12 straipsnio 3 dalyje valstybėms narėms aiškiai paliekama nustatyti atrankos procedūros taisykles.
- 28 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nesutinka su *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija), kuri dviejuose 2021 m. lapkričio 9 d. sprendimuose Nr. 17 ir 18, priimtuose plenarinėje sesijoje, konstatavo, kad Teisingumo Teismas 2016 m. liepos 14 d. Sprendime *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558) pripažino minėto 12 straipsnio savaiminį veikimą. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad tų dviejų sprendimų padarinių apribojimas laiko atžvilgiu, kurį taikė *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba), yra nesuderinamas su Direktyvos 2006/123 tiesioginio veikimo pripažinimu. Nors šiuo būdu tikriausiai siekiama suteikti Italijos teisės aktų leidėjui galimybę priimti

nacionalinės teisės aktus, kuriais konkrečiai įgyvendinama ši direktyva, dėl to esamų viešųjų koncesijų galiojimo pabaigos data dar kartą automatiškai ir bendrai pratęsiama nuo 2020 m. gruodžio 31 d. iki 2023 m. gruodžio 31 d.

- 29 Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat nepritaria *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) sprendimui pripažinti Direktyvą 2006/123 liberalizavimo, o ne suderinimo direktyva, todėl mano, kad pagal SESV 115 straipsnį ši direktyva turėjo būti priimta vienbalsiai, o ne Tarybos balsų dauguma.
- 30 Šiomis aplinkybėmis *Tribunale amministrativo regionale per la Puglia* (Apulijos regiono administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:
- „1. Ar Direktyva 2006/123 galioja ir yra privaloma valstybėms narėms, ar, atvirkščiai, negalioja tiek, kiek – kadangi tai yra derinimo direktyva – ji buvo priimta tik balsų dauguma, o ne vienbalsiai, pažeidžiant [SESV] 115 straipsnį?
 2. Ar Direktyva 2006/123 <...> objektyviai ir abstrakčiai atitinka minimalius nuostatų pakankamo išsamumo reikalavimus, todėl nacionalinės teisės aktų leidėjas neturi diskrecijos ir šią direktyvą galima laikyti savaiminio veikimo ir taikytina tiesiogiai?
 3. *Jei būtų nuspręsta, kad Direktyva 2006/123 nėra savaiminio veikimo direktyva*, ar su teisinio tikrumo principais suderinama tai, kad pagal nacionalinę teisę tiesiog atmetama galimybė taikyti nacionalinės teisės aktą arba jis paprasčiausiai netaikomas ir tuo atveju, kai nacionalinis teismas negali pasiremti ją atitinkančiu išaiškinimu, ar, atvirkščiai, tokiu atveju nacionalinė teisė neturi arba negali būti taikoma, nepažeidžiant galimybės skirti [Europos Sąjungos] teisėje numatytas konkrečias sankcijas už tai, kad valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, kylančių iš jos prisijungimo prie [SESV] (49 straipsnis) arba atsirandančių dėl to, kad ji neįgyvendino [šios] direktyvos (pažeidimo nagrinėjimo procedūra)?
 4. Ar tai, kad Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1, 2 ir 3 dalys *veikia tiesiogiai*, reiškia, jog pripažįstamas šios direktyvos *savaiminis veikimas* arba tiesioginis taikymas, ar šioje byloje turint omenyje, kad tai yra derinimo direktyva (kaip nurodyta [2016 m. liepos 14 d. Sprendime *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558)], „*reikia pripažinti, kad tos pačios direktyvos 9–13 straipsniuose išsamiai suderinamas į jų taikymo sritį patenkančių paslaugų reglamentavimas*“), tai turi būti suprantama kaip nurodymas valstybei narei priimti ne bendro pobūdžio, o privalomo turinio derinimo priemones?
 5. Ar direktyvos pripažinimas veikiančia arba neveikiančia savaimine ir, pripažinus ją veikiančia savaimine, nacionalinės teisės akto netaikymas gali arba turi būti laikomas priskirtu išimtinai nacionalinio teismo kompetencijai (kurio kompetencijai šiuo tikslu priskiriamos specialios aiškinimo priemonės, kaip antai kreipimasis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą arba kreipimasis dėl konstitucinio teisėtumo), ar ir pavienio savivaldybės pareigūno arba vadovo kompetencijai?
 6. *Tuo atveju, jei Direktyva 2006/123 būtų pripažinta savaiminio veikimo direktyva*, kadangi pagal [SESV] 49 straipsnį draudžiama automatiškai pratęsti jūrinių viešųjų valdų koncesijų (leidimų) turizmo ir rekreaciniais tikslais galiojimą tik „*jei šios koncesijos kelia aiškų tarptautinį susidomėjimą*“, ar šio reikalavimo atitiktis yra būtina sąlyga ir taikant [šios direktyvos] 12 straipsnio 1 ir 2 dalis?

7. Ar su Direktyva 2006/123 ir [SESV] 49 straipsniu siekiamais tikslais suderinamas nacionalinio teismo sprendimas, kuriame bendrai ir abstrakčiai konstatuojama, kad yra aiškaus tarptautinio susidomėjimo reikalavimas, taikomas visai šalies teritorijai, ar, atvirkščiai, turint omenyje pavienių savivaldybių turimą kompetenciją, jis turi būti suprantamas kaip susijęs su kiekvienos savivaldybės pakrančių teritorija, taigi ir priskirtas savivaldybės kompetencijai?
8. Ar su Direktyva 2006/123 ir [SESV] 49 straipsniu siekiamais tikslais suderinamas nacionalinio teismo sprendimas dėl visai šalies teritorijai taikytinos bendros ir abstrakčios sąlygos, susijusios su turimų išteklių ir koncesijų trūkumu, ar, atvirkščiai, turint omenyje kiekvienos Italijos savivaldybės turimą kompetenciją, toks vertinimas laikytinas taikytinu kiekvienos savivaldybės pakrantės teritorijai, taigi ir priskirtas savivaldybės kompetencijai?
9. *Jeigu Direktyva 2006/123 abstrakčiai laikoma savaiminio veikimo direktyva*, ar galima manyti, kad ji tiesiogiai taikytina ir tokia teisiniame kontekste, koks susiklostė Italijoje, galiojant [Laivybos kodekso] 49 straipsniui (kuriame numatyta, kad koncesijos galiojimo pasibaigimo atveju „*visi neišmontuojami statiniai atitenka valstybei be jokios kompensacijos ar atlyginimo*“), ir ar tokia aptariamoms direktyvos savaiminio veikimo arba tiesioginio taikymo pasekmė (ypač kalbant apie mūrinius statinius, pastatytus turint tinkamus leidimus, arba viešųjų valdų koncesijas, kurios funkciškai susijusios su turistų apgyvendinimo veikla, pavyzdžiui, viešbučių ar kaimo turizmo koncesijas) yra suderinama su pagrindinių teisių, kaip antai teisės į nuosavybę, kurioms pagal Europos Sąjungos teisę ir Pagrindinių teisių chartiją taikoma speciali apsauga, apsauga?“

Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtumo

- 31 AGCM ir Italijos vyriausybė išreiškė abejonų dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtumo. Jų teigimu, Teisingumo Teismui pateikti klausimai tapo hipotetiniai Įstatymu Nr. 118/2022 panaikinus nacionalines nuostatas, kuriomis automatiškai pratęsimas koncesijų galiojimas.
- 32 Nors šios nuostatos, visų pirma Įstatymo Nr. 145/2018 nuostatos, iš tikrųjų buvo panaikintos Įstatymu Nr. 118/2022, vis dėlto tuo metu, kai Džinozos savivaldybė priėmė ginčijamą sprendimą, minėtos nuostatos galiojo ir šis savivaldybės sprendimas buvo priimtas jomis remiantis. Be to, iš Teisingumo Teismo turimos informacijos nematyti, kad panaikinus nacionalines nuostatas, kuriomis automatiškai pratęsimas koncesijų galiojimas, ginčijamas sprendimas būtų tapęs neveiksmingas.
- 33 Iš to išplaukia, kad panaikinus nacionalines nuostatas, kuriomis automatiškai pratęsimas koncesijų galiojimas, negali būti paneigta prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo Teisingumo Teismui pateiktų klausimų svarbos prezumpcija (šiuo klausimu žr. 1999 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Beck ir Bergdorf*, C-355/97, EU:C:1999:391, 22 punktą ir 2020 m. kovo 26 d. Sprendimo *Miasto Łowicz ir Prokurator Generalny*, C-558/18 ir C-563/18, EU:C:2020:234, 43 punktą). Iš tiesų nėra akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės išaiškinimas nesusijęs su pagrindinės bylos faktais ar dalyku arba kad problema hipotetinė (pagal analogiją žr. 2022 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Admiral Gaming Network ir kt.*, C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 26 punktą).
- 34 Taigi prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra priimtinas.

Dėl prejudicinių klausimų

- 35 Pirmiausia reikia išnagrinėti šeštąjį, septintąjį klausimus ir aštuntojo klausimo pirmą dalį, kiek jie susiję su Direktyvos 2006/123 taikymu pagrindinėje byloje, paskui, antra, – pirmąjį klausimą, kuriuo ginčijamas šios direktyvos galiojimas, ir, trečia, antrąjį–penktąjį klausimus, aštuntojo klausimo antrą dalį ir devintąjį klausimą, kuriais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar minėtos direktyvos 12 straipsnis veikia tiesiogiai.

Dėl Direktyvos 2006/123 taikymo

Pirminės pastabos

- 36 Kaip matyti iš suformuotos jurisprudencijos, bet kokia nacionalinė priemonė, priklausanti Sąjungos lygiu išsamiai ar visiškai suderintai sričiai, turi būti vertinama atsižvelgiant į šios suderinimo priemonės, o ne pirminės teisės nuostatas (1993 m. spalio 12 d. Sprendimo *Vanacker ir Lesage*, C-37/92, EU:C:1993:836, 9 punktas; 2003 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, EU:C:2003:664, 64 punktas ir 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.*, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 59 punktas).
- 37 Nagrinėjamu atveju, kaip matyti, be kita ko, iš 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558) 61 punkto, Direktyvos 2006/123 9–13 straipsniais išsamiai suderinamos į jų taikymo sritį patenkančios paslaugos.
- 38 Šiomis aplinkybėmis šeštasis ir septintasis prejudiciniai klausimai, taip pat aštuntojo klausimo pirma dalis bus nagrinėjami atsižvelgiant tik į šios direktyvos 12 straipsnį.

Dėl šeštojo klausimo

- 39 Šeštuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalys turi būti aiškinamos taip, kad jos taikomos tik jūrinių viešųjų valdų koncesijoms, keliančioms aiškų tarptautinį susidomėjimą.
- 40 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau keliskart turėjo progą nuspręsti, kad Direktyvą 2006/123 aiškinant pažodiniu, istoriniu, kontekstiniu ir teleologiniu būdu jos III skyriaus, susijusio su paslaugų teikėjų įsisteigimo laisve, nuostatos, tarp jų – šios direktyvos 12 straipsnis, turi būti aiškinamos taip, kad jos taikomos ir situacijai, kai visos reikšmingos aplinkybės susijusios tik su viena valstybe nare (šiuo klausimu žr. 2018 m. sausio 30 d. Sprendimo *X ir Visser*, C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44, 99–110 punktus ir 2020 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Cali Apartments*, C-724/18 ir C-727/18, EU:C:2020:743, 56 punktą).
- 41 Tuo remiantis darytina išvada, kad minėtos direktyvos 12 straipsnio 1 ir 2 dalys turi būti aiškinamos taip, kad jos taikomos ne tik jūrinių viešųjų valdų koncesijoms, keliančioms aiškų tarptautinį susidomėjimą.

Dėl septintojo klausimo

- 42 Atsižvelgiant į atsakymą, pateiktą į šeštąjį klausimą, nereikia atsakyti į septintąjį klausimą, grindžiamą prielaida, kad Direktyvos 2006/123 12 straipsnis taikomas su sąlyga, kad įrodoma, jog aptariama jūrinių viešųjų valdų koncesija kelia aiškų tarptautinį susidomėjimą.

Dėl aštuntojo klausimo pirmos dalies

- 43 Aštuntojo klausimo pirma dalimi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją draudžiama gamtinių išteklių ir galimų koncesijų stoką vertinti derinant abstraktų ir bendrą požiūrį nacionaliniu lygmeniu su kazuistiniu požiūriu, grindžiamu atitinkamos savivaldybės pakrantės teritorijos analize, o gal toks vertinimas turi būti atliekamas remiantis tik vienu ar kitu iš šių požiūrių.
- 44 Tiesa, 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558) 43 punkte Teisingumo Teismas patikslino, kad siekiant nustatyti, ar valstybei priklausančių žemės plotų, kuriuos galima eksploatuoti ekonominei veiklai vykdyti, skaičius yra ribotas, reikia atsižvelgti į aplinkybę, kad aptariamoms koncesijoms suteikiamos ne nacionaliniu, bet savivaldybės lygiu.
- 45 Vis dėlto šis patikslinimas tebuvo nuoroda prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, paaiškinama bylos, kurioje priimtas tas sprendimas, kontekstu.
- 46 Iš tiesų, atsižvelgiant į Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 dalies formuluotę, ja valstybėms narėms suteikiama tam tikra diskrecija pasirinkti kriterijus, leidžiančius įvertinti gamtinių išteklių stoką. Dėl šios diskrecijos jos gali teikti pirmenybę abstrakčiam ir bendram vertinimui, kuris galioja visai nacionalinei teritorijai, ir, atvirkščiai, teikti pirmenybę kazuistiniam požiūriui, pagal kurį akcentuojama savivaldybės arba kompetentingos administracinės institucijos pakrantės teritorijoje susidariusi situacija, arba net derinti abu šiuos požiūrius.
- 47 Konkrečiai kalbant, abstraktaus ir bendro požiūrio nacionaliniu lygmeniu ir kazuistinio požiūrio, grindžiamo atitinkamos savivaldybės pakrantės teritorijos analize, derinys atrodo subalansuotas, taigi galintis užtikrinti, kad būtų laikomasi jūros kranto eksploatavimo ekonominei veiklai vykdyti tikslų, kurie gali būti nustatyti nacionaliniu lygmeniu, kartu užtikrinant konkrečius šių tikslų įgyvendinimo savivaldybės pakrantės teritorijoje svarbą.
- 48 Bet kuriuo atveju svarbu, kad valstybės narės taikomi tinkamą naudoti gamtos išteklių stokos vertinimo kriterijai būtų pagrįsti objektyviais, nediskriminaciniais, skaidriais ir proporcingais kriterijais.
- 49 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į aštuntojo klausimo pirmą dalį reikia atsakyti: Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją nedraudžiama gamtinių išteklių ir galimų koncesijų stoką vertinti abstraktų ir bendrą požiūrį nacionaliniu lygmeniu derinant su kazuistiniu požiūriu, grindžiamu atitinkamos savivaldybės pakrantės teritorijos analize.

Dėl pirmojo klausimo, susijusio su Direktyvos 2006/123 galiojimu

- 50 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Direktyva 2006/123 galioja atsižvelgiant į EB 94 straipsnį, nes ši suderinimo direktyva nebuvo vieningai Tarybos priimta.
- 51 Šis klausimas suponuoja, kad minėta direktyva negalioja, nes ji turėjo būti priimta remiantis EB 94 straipsniu, kuris numatė vieningą balsavimą Taryboje, o ne remiantis EB 47 straipsnio 2 dalies pirmu ir trečiu sakiniais bei EB 55 straipsniu, kuriuose buvo numatytas balsavimas kvalifikuota balsų dauguma.
- 52 Šiuo klausimu reikia pažymėti, pirma, kad atsižvelgiant į Sąjungos kompetencijos sistemą tam tikro akto teisinio pagrindo pasirinkimas negali priklausyti vien nuo kurios nors institucijos įsitikinimo dėl siekiamo tikslo, o turi būti pagrįstas objektyviais faktoriais, kurių atžvilgiu galima teisminė kontrolė, kaip antai akto tikslu ir turiniu. Jeigu išanalizavus Sąjungos teisės aktą paaiškėja, jog juo siekiama dviejų tikslų arba jis turi dvi sudedamąsias dalis, ir jei viena iš jų laikytina pagrindine ar dominuojančia, o kita – tik papildoma, teisės aktas turi būti grindžiamas tik vienu teisiniu pagrindu – tuo, kurio reikalauja tikslas arba pagrindinė ar dominuojanti sudedamoji dalis. Išimtiniais atvejais, jei nustatoma, kad aktu siekiama kelių glaudžiai tarpusavyje susijusių tikslų, iš kurių nė vienas nėra papildomas ir netiesioginis, palyginti su kitais, toks aktas turi būti grindžiamas skirtingais atitinkamais teisiniais pagrindais. Tačiau dvejopu teisiniu pagrindu negalima remtis tuomet, kai kiekvienam teisiniui pagrindui nustatytos procedūros tarpusavyje yra nesuderinamos (šiuo klausimu žr. 1987 m. kovo 26 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, 45/86, EU:C:1987:163, 11 punktą ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-338/01, EU:C:2004:253, 54–57 punktus).
- 53 Šiuo atveju, kadangi EB 94 straipsnyje buvo numatytas vieningas balsavimas Taryboje, o pagal EB 47 straipsnio 2 dalies pirmą ir trečią sakinius bei EB 55 straipsnį Taryba turėjo priimti sprendimą kvalifikuota balsų dauguma, remtis abiem šiais teisiniais pagrindais buvo neįmanoma.
- 54 Antra, kaip numatyta Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 1 dalyje, šia direktyva siekiama „pateik[ti] bendr[ąsias] nuostat[a]s, skirt[a]s padėti paslaugų teikėjams naudotis įsisteigimo laisve ir laisvam paslaugų judėjimui palengvinti, kartu užtikrinant aukštą paslaugų kokybę“. Šis tikslas prisidėti prie įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas veiksmingumo užtikrinimo ne kartą patvirtintas šios direktyvos motyvuose, be kita ko, jos 1, 5, 12, 64 ar 116 konstatuojamosiose dalyse.
- 55 Taigi akivaizdu, jog pagal EB 47 straipsnio 2 dalį, kad asmenims būtų lengviau imtis veiklos ir verstis ja kaip savarankiškai dirbantiems asmenims, Direktyva 2006/123 siekiama „koordinuoti valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas dėl galimybių imtis veiklos ir ja verstis kaip savarankiškai dirbantiems asmenims“. Tokia pati išvada darytina ir dėl EB 55 straipsnio, susijusio su paslaugomis, kuriame, be kita ko, daroma nuoroda į minėtą 47 straipsnio 2 dalį.
- 56 Be to, per šios direktyvos priėmimo procedūrą nė viena valstybė narė, remdamasi tos 47 straipsnio 2 dalies antru sakiniu, neprašė vieningo balsavimo Taryboje, motyvuodama tuo, kad įgyvendinant šią direktyvą būtų pakeisti teisės aktuose, reglamentuojančiuose profesijas, nustatyti galiojantys principai dėl mokymo ir prieinamumo sąlygų, keliamų fiziniams asmenims.
- 57 Trečia, pagal tos pačios 47 straipsnio 2 dalies paskutinį sakinį, į kurį, be kita ko, daroma nuoroda EB 55 straipsnyje, Taryba teisingai priėmė sprendimą kvalifikuota balsų dauguma.

- 58 Šiomis nuostatomis Sąjungos teisės aktų leidėjui suteikti specialūs įgaliojimai priimti priemonės, skirtas vidaus rinkos veikimui gerinti (pagal analogiją žr. 2000 m. spalio 5 d. Sprendimo *Vokietija / Parlamentas ir Taryba, C-376/98*, EU:C:2000:544, 87 punktą). Tačiau pagal principą, kad specialiosios normos nukrypsta nuo bendrųjų normų, kadangi EB sutartyje buvo konkretnė nuostata, kuri galėjo būti nagrinėjamo akto teisinis pagrindas, šis aktas turi būti grindžiamas šia nuostata (pagal analogiją žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Komisija / Taryba, C-338/01*, EU:C:2004:253, 60 punktą). Taigi Sąjungos teisės aktų leidėjas teisingai pirmenybę teikė EB 47 straipsnio 2 dalies pirmam ir trečiam sakiniams, taip pat EB 55–94 straipsniams.
- 59 Remiantis tuo, kas išdėstyta, darytina išvada, kad išnagrinėjus pirmąjį klausimą nenustatyta nieko, kas galėtų paveikti Direktyvos 2006/123 galiojimą atsižvelgiant į EB 94 straipsnį.

Dėl Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalių tiesioginio veikimo

Dėl antrojo ir ketvirtąjo klausimų

- 60 Pirmiausia reikia pažymėti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis buvo automatiškai pratęstos galiojančios jūrinių viešųjų valdų koncesijos, taigi šioje byloje nagrinėjamomis aplinkybėmis nebuvo organizuota jokia atrankos procedūra. Todėl šiuo atveju reikšmingos tik Direktyvos 2006/123 12 straipsnio nuostatos, susijusios su, pirma, valstybių narių pareiga taikyti nešališką ir skaidrią potencialių kandidatų atrankos procedūrą ir, antra, draudimu automatiškai atnaujinti leidimą, išduotą dėl konkrečios veiklos. Taigi antrasis ir ketvirtasis klausimai turi būti laikomi susijusiais su šios direktyvos 12 straipsnio 1 ir 2 dalių (ne šio straipsnio 3 dalies) aiškinimu.
- 61 Šiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti, kad antruoju ir ketvirtuoju klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar minėtos direktyvos 12 straipsnio 1 ir 2 dalys turi būti aiškinamos taip, kad valstybių narių pareiga taikyti nešališką ir skaidrią potencialių kandidatų atrankos procedūrą ir draudimas automatiškai atnaujinti dėl konkrečios veiklos išduotą leidimą yra suformuluoti besąlygiškai ir pakankamai tiksliai, kad juos būtų galima laikyti veikiančiais tiesiogiai.
- 62 Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją visais atvejais, kai paaiškėja, jog direktyvos nuostatos savo turiniu yra besąlyginės ir pakankamai tikslios, asmenys gali jomis remtis nacionaliniuose teismuose prieš valstybę, jei ši per nustatytą terminą neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę arba ją perkėlė netinkamai (šiuo klausimu žr. 1982 m. sausio 19 d. Sprendimo *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7, 25 punktą; 2004 m. spalio 5 d. Sprendimo *Pfeiffer ir kt.*, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 103 punktą; 1996 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo *Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio ir kt.*, C-246/94–C-249/94, EU:C:1996:329, 18 ir 19 punktus; 2022 m. kovo 8 d. Sprendimo *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Tiesioginis veikimas)*, C-205/20, EU:C:2022:168, 17 punktą).
- 63 Teisingumo Teismas patikslino, kad Sąjungos teisės nuostata yra, pirma, besąlyginė, kai joje nustatomas su jokia sąlyga nesiejamas įpareigojimas, kurį įgyvendinant ar kurio poveikiui atsirasti nereikia priimti jokio kito Sąjungos institucijų ar valstybių narių akto, išskyrus aktą, kuriuo šis įpareigojimas perkeliamas į nacionalinę teisę, ir, antra, pakankamai tiksliai, kad asmuo galėtų ja remtis, o teismas – taikyti, kai joje įpareigojimas suformuluotas nedviprasmiškai (šiuo klausimu žr. 1968 m. balandžio 3 d. Sprendimą *Molkerei-Zentrale Westfalen / Lippe*, 28/67, EU:C:1968:17,

- p. 226; 1986 m. vasario 26 d. Sprendimo *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84, 52 punktą ir 2022 m. kovo 8 d. Sprendimo *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Tiesioginis veikimas)*, C-205/20, EU:C:2022:168, 18 punktą).
- 64 Be to, Teisingumo Teismas nusprendė, kad nors direktyva valstybėms narėms suteikia tam tikrą diskreciją priimant jos įgyvendinimo tvarką, šios direktyvos nuostata gali būti laikoma besąlygine ir tiksli, jeigu joje valstybėms narėms nedviprasmiškai nustatyta tiksli pareiga pasiekti konkretų rezultatą, kuriai netaikoma jokia joje įtvirtintos normos taikymo sąlyga (šiuo klausimu žr. 2022 m. kovo 8 d. Sprendimo *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Tiesioginis veikimas)*, C-205/20, EU:C:2022:168, 19 punktą).
- 65 Iš tiesų, net jei direktyva suteikia valstybėms narėms tam tikrą diskreciją, kai jos nustato šios direktyvos įgyvendinimo taisykles, ši aplinkybė neturi įtakos jos nuostatų tikslumui ir besąlygiškumui, kai šios diskrecijos suteikimas netrukdo nustatyti teisių minimumo, taigi galima nustatyti minimalią apsaugą, kuri bet kuriuo atveju turi būti užtikrinta (šiuo klausimu žr. 1994 m. liepos 14 d. Sprendimo *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, 17 punktą; 2000 m. spalio 3 d. Sprendimo *Simap*, C-303/98, EU:C:2000:528, 68 punktą ir 2021 m. sausio 14 d. Sprendimo *RTS infra ir Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, 49 punktą).
- 66 Nagrinėjamu atveju iš pačios Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 dalies formuluotės matyti, kad tais atvejais, kai išduodamų leidimų verstis tam tikros rūšies veikla skaičius yra ribotas dėl gamtinių išteklių stokos, valstybės narės potencialiems kandidatams taiko nešališką ir skaidrią atrankos procedūrą, visų pirma tinkamai paskelbdamos apie procedūros pradžią, eigą ir pabaigą.
- 67 Žinoma, valstybės narės išlaiko tam tikrą diskreciją, jeigu nusprendžia priimti nuostatas, skirtas konkrečiai atrankos procedūros nešališkumui ir skaidrumui užtikrinti. Vis dėlto Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 dalyje, kurioje reikalaujama organizuoti nešališką ir skaidrią atrankos procedūrą, besąlygiškai ir pakankamai tiksliai nustatytas minimalus galimų kandidatų apsaugos lygis (pagal analogiją žr. 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimo *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, 74 punktą ir 2004 m. spalio 5 d. Sprendimo *Pfeiffer ir kt.*, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 105 punktą).
- 68 Šios direktyvos 12 straipsnio 2 dalyje, be kita ko, numatyta, kad leidimas, kaip antai jūrinių viešųjų valdų koncesija, išduodamas tinkamam ribotam laikotarpiui ir negali būti automatiškai pratęsimas.
- 69 Ši nuostata yra tiesioginio veikimo, nes pagal ją valstybėms narėms nedviprasmiškai draudžiama automatiškai ir bendrai pratęsti tokias koncesijas, nesuteikiant valstybėms narėms jokios diskrecijos ar galimybės taikyti šiam draudimui kokias nors sąlygas ir nesant reikalo priimti Sąjungos ar valstybių narių aktų. Be to, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad automatinis šių koncesijų atnaujinimas draudžiamas pagal patį Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 2 dalies tekstą (šiuo klausimu žr. 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.*, C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 50 punktą).
- 70 Taigi šios direktyvos 12 straipsnio 1 ir 2 dalyse valstybės narės įpareigojamos taikyti nešališką ir skaidrią potencialių kandidatų atrankos procedūrą ir joms besąlygiškai ir pakankamai tiksliai draudžiama automatiškai atnaujinti tam tikrai veiklai išduotą leidimą.

- 71 Aplinkybė, kad minėta pareiga ir minėtas draudimas taikomi tik tais atvejais, kai galimų leidimų vykdyti tam tikrą veiklą skaičius yra ribotas dėl tinkamų naudoti gamtinių išteklių stokos, ir šie atvejai turi būti nustatyti atsižvelgiant į faktinę situaciją, kurią turi įvertinti kompetentinga valdžios institucija, kontroliuojama nacionalinio teismo, negali paneigti šio 12 straipsnio 1 ir 2 dalių tiesioginio veikimo.
- 72 Be to, reikia priminti, kad besąlygiškų ir pakankamai tikslų direktyvos nuostatų tiesioginis veikimas yra minimali garantija, kylanti iš direktyvomis valstybėms narėms nustatyto įpareigojimo privalomo pobūdžio pagal SESV 288 straipsnio trečią pastraipą, negalinti pateisinti to, kad valstybė narė laiku nepriima priemonių, reikalingų kiekvienos direktyvos tikslui pasiekti (1980 m. gegužės 6 d. Sprendimo *Komisija / Belgija*, 102/79, EU:C:1980:120, 12 punktas). Darytina išvada, kad, nepaisant minėtos pareigos ir draudimo, numatytų Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalyse, tiesioginio veikimo pripažinimo, Italijos valdžios institucijos tebeturi užtikrinti jų perkėlimą į savo teisės sistemą.
- 73 Galiausiai reikia pabrėžti, kad prejudiciniame sprendime, kaip antai 2016 m. liepos 14 d. Sprendime *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558), prireikus paaiškinama ir patikslinama šioje Direktyvos 2006/123 nuostatoje įtvirtintos normos reikšmė ir apimtis, kaip ji turi arba turėjo būti suprantama ir taikoma nuo jos įsigaliojimo momento, t. y. pagal šios direktyvos 44 straipsnį vėliausiai nuo 2009 m. gruodžio 28 d. Iš to išplaukia, kad taip išaiškintą minėtą normą teismas turi taikyti net ir teisiniams santykiams, atsiradusiems ir sukurtiems iki šio sprendimo (šiuo klausimu žr. 1980 m. kovo 27 d. Sprendimo *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, 16 punktą ir 2022 m. vasario 22 d. Sprendimo *RS (Konstitucinio teismo sprendimų padariniai)*, C-430/21, EU:C:2022:99, 77 punktą).
- 74 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į antrąjį ir ketvirtąjį klausimus reikia atsakyti: Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalys turi būti aiškinamos taip, kad valstybių narių pareiga taikyti nešališką ir skaidrią potencialių kandidatų atrankos procedūrą ir draudimas automatiškai atnaujinti dėl konkrečios veiklos išduotą leidimą yra suformuluoti besąlygiškai ir pakankamai tiksliai, kad juos būtų galima laikyti veikiančiais tiesiogiai.

Dėl trečiojo klausimo

- 75 Atsižvelgiant į atsakymą, pateiktą į antrąjį ir ketvirtąjį klausimus, nereikia atsakyti į trečiąjį klausimą.

Dėl penktojo klausimo ir aštuntojo klausimo antros dalies

- 76 Penktuoju klausimu ir aštuntojo klausimo antra dalimi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar SESV 288 straipsnio trečia pastraipa turi būti aiškinama taip, kad įvertinti pareigos ir draudimo, numatytų Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalyse, tiesioginį veikimą ir laikytis pareigos netaikyti prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų turi tik nacionaliniais teismai, ar taip pat ir administracinės valdžios institucijos, įskaitant savivaldybės institucijas.
- 77 Šiuo klausimu pakanka priminti, kad iš suformuotos Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, jog administracija, įskaitant savivaldybės administraciją, kaip ir nacionalinis teismas, privalo taikyti besąlygiškas ir pakankamai tikslas direktyvos nuostatas ir netaikyti tų nacionalinės teisės

nuostatų, kurios neatitinka direktyvos (šiuo klausimu žr. 1989 m. birželio 22 d. Sprendimo *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, 29–33 punktus ir 2017 m. spalio 10 d. Sprendimo *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, 33 punktą).

- 78 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad 2016 m. liepos 14 d. Sprendimo *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558) 43 punkte pateikta nuoroda, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar įvykdyta Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 dalyje numatyta sąlyga dėl gamtinių išteklių stokos, negali reikšti, kad tik nacionaliniai teismai turi užtikrinti, kad ši sąlyga būtų įvykdyta. Iš tiesų, kadangi galimų leidimų vykdyti konkrečią veiklą skaičius yra ribotas dėl tinkamų naudoti gamtinių išteklių stokos, kiekviena administracija pagal šią nuostatą privalo surengti potencialių kandidatų atrankos procedūrą ir įsitikinti, kad įvykdytos visos minėtoje nuostatoje numatytos sąlygos, prireikus netaikydama neatitinkančių nacionalinės teisės normų.
- 79 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į penktąjį klausimą ir aštuntojo klausimo antrą dalį reikia atsakyti: SESV 288 straipsnio trečia pastraipa turi būti aiškinama taip, kad įvertinti pareigos ir draudimo, numatytų Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalyse, tiesioginį veikimą ir laikytis pareigos netaikyti prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų turi nacionaliniai teismai ir administracinės valdžios institucijos, įskaitant savivaldybės institucijas.

Dėl devintojo klausimo

- 80 Devintuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalys turi būti aiškinamos taip, kad dėl šios nuostatos tiesioginio veikimo reikia netaikyti nacionalinės normos, pagal kurią pasibaigus koncesijos galiojimui visi neišmontuojami statiniai, kuriuos koncesininkas pastatė jam suteiktame žemės sklype, lieka koncesijos suteikėjui be jokios kompensacijos ar atlyginimo, ir ar šios normos netaikymas yra suderinamas su Pagrindinių teisių chartijos 17 straipsniu.
- 81 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal suformuotą jurisprudenciją bendradarbiavimo dvasia, turinti vyrauti per prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą, reikalauja, kad nacionalinis teismas atsižvelgtų į Teisingumo Teismo funkciją prisidėti prie teisingumo vykdymo valstybėse narėse, o ne teikti konsultacines nuomones bendro pobūdžio ar hipotetiniais klausimais (1983 m. vasario 3 d. Sprendimo *Robards*, 149/82, EU:C:1983:26, 19 punktas; 1992 m. liepos 16 d. Sprendimo *Meilicke*, C-83/91, EU:C:1992:332, 25 punktas ir 1995 m. gruodžio 15 d. Sprendimo *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, 60 punktas).
- 82 Taigi Teisingumo Teismas gali atsisakyti priimti sprendimą dėl nacionalinio teismo pateikto prejudicinio klausimo, jeigu akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės išaiškinimas ar galiojimo įvertinimas visiškai nesusijęs su pagrindinėje byloje nagrinėjamo ginčo aplinkybėmis ar dalyku, kai problema hipotetinė arba Teisingumo Teismas neturi informacijos apie faktines ir teises aplinkybes, būtinas tam, kad naudingai atsakytų į jam pateiktus klausimus (šiuo klausimu žr. 1995 m. gruodžio 15 d. Sprendimo *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, 61 punktą ir 2021 m. liepos 15 d. Sprendimo *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, 55 punktą).

- 83 Šiuo atveju pagrindinė byla susijusi su koncesijų pratęsimu, o ne su klausimu, ar koncesininkas turi teisę pasibaigus koncesijos galiojimui gauti kokią nors kompensaciją už jam suteiktame žemės sklype pastatytus neišmontuojamus statinius. Taigi, kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nenurodė faktinių ir teisinių aplinkybių, apibūdinančių pagrindinėje byloje nagrinėjamą situaciją, Teisingumo Teismas negali naudingai atsakyti į devintąjį klausimą.
- 84 Todėl šį klausimą reikia pripažinti nepriimtiniu.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 85 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

1. 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 12 straipsnio 1 ir 2 dalys

turi būti aiškinamos taip:

jos taikomos ne tik jūrinių viešųjų valdų koncesijoms, keliančioms aiškų tarptautinį susidomėjimą.

2. Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 dalis

turi būti aiškinama taip:

pagal ją nedraudžiama gamtinių išteklių ir galimų koncesijų stoką vertinti abstraktų ir bendrą požiūrį nacionaliniu lygmeniu derinant su kazuistiniu požiūriu, grindžiamu atitinkamos savivaldybės pakrantės teritorijos analize.

3. Išnagrinėjus pirmąjį klausimą nenustatyta nieko, kas galėtų paveikti Direktyvos 2006/123 galiojimą atsižvelgiant į EB 94 straipsnį.

4. Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalys

turi būti aiškinamos taip:

valstybių narių pareiga taikyti nešališką ir skaidrią potencialių kandidatų atrankos procedūrą ir draudimas automatiškai atnaujinti dėl konkrečios veiklos išduotą leidimą yra suformuluoti besąlygiškai ir pakankamai tiksliai, kad juos būtų galima laikyti veikiančiais tiesiogiai.

5. SESV 288 straipsnio trečia pastraipa

turi būti aiškinama taip:

įvertinti pareigos ir draudimo, numatytų Direktyvos 2006/123 12 straipsnio 1 ir 2 dalyse, tiesioginį veikimą ir laikytis pareigos netaikyti prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų turi nacionaliniai teismai ir administracinės valdžios institucijos, įskaitant savivaldybės institucijas.

Parašai.