



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 20. aprila 2023 *

„Predhodno odločanje – Storitve na notranjem trgu – Direktiva 2006/123/ES – Presoja veljavnosti – Pravna podlaga – Členi 47, 55 in 94 ES – Razlaga – Člen 12(1) in (2) te direktive – Neposredni učinek – Brezpogojna in dovolj natančna obveznost držav članic, da uporabijo nepristranski in pregleden postopek izbora za potencialne kandidate, ter prepoved samodejnega podaljšanja dovoljenja, dodeljenega za dano dejavnost – Nacionalna ureditev, ki določa samodejno podaljšanje koncesij za uporabo morskega javnega dobra“

V zadevi C-348/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (deželno upravno sodišče za Apulijo, Italija) z odločbo z dne 11. maja 2022, ki je na Sodišče prispela 30. maja 2022, v postopku

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

proti

Comune di Ginosa,

ob udeležbi

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,

* Jezik postopka: italijanščina.

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,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica senata, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen in M. Gavalec (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: T. Čapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Palmieri, avvocato dello Stato,
- za Comune di Ginosa G. Misserini, avvocato,
- za Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls in E.T. Edilizia e Turismo Srl, I. Loiodice, N. Maellaro in F. Mazzella, avvocati,

- za Sib Sindacato Italiano Balneari A. Capacchione, S. Frandi in B. Ravenna, avvocati,
- za nizozemsko vlado K. Bulterman in A. Hanje, agentki,
- za finsko vlado A. Laine in H. Leppo, agentki,
- za Evropski parlament M. Menegatti in L. Stefani, agenta,
- za Svet Evropske unije A.-L. Meyer in S. Scarpa Ferraglio, agentki,
- za Evropsko komisijo L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari in M. Mataija, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) ter razlago člena 12 te direktive ter členov 49 in 115 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (organ, pristojen za konkurenco in trg, Italija; v nadaljevanju: AGCM) in comune di Ginosa (občina Ginosa, Italija) glede odločitve zadnjenavedene, da na svojem ozemlju podaljša koncesije za uporabo morskega javnega dobra do 31. decembra 2033.

Pravni okvir

Pravo Unije

Primarna zakonodaja

- 3 Člen 47(2) ES je v poglavju 2, naslovljenem „Pravica do ustanavljanja“, naslova III Pogodbe ES določal:

„Da bi samozaposlenim osebam olajšali začetek in opravljanje njihove dejavnosti, Svet [Evropske unije] v skladu s postopkom iz člena 251 sprejme direktive za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah. Za enak namen Svet v skladu s postopkom iz člena 251 sprejme direktive za uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na začetek in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb. Svet v postopku iz člena 251 soglasno odloča o tistih direktivah, katerih izvajanje povzroči v vsaj eni državi članici spremembo obstoječih načel v zakonih, ki urejajo poklice, glede izobraževanja in usposabljanja ter pogojev dostopa fizičnih oseb do poklica. V drugih primerih Svet odloča s kvalificirano večino.“

4 Člen 55 ES je v poglavju 3, naslovljenem „Storitve“, naslova III Pogodbe ES določal:
„Določbe členov 45 do 48 se uporabljajo za zadeve, ki jih obravnava to poglavje.“

5 Člen 94 ES, ki mu v bistvu ustreza člen 115 PDEU, je določal:

„Svet na predlog [Evropske] [k]omisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno izda direktive za približevanje tistih zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje skupnega trga.“

Direktiva 2006/123

6 V uvodnih izjavah 1, 5, 12, 64 in 116 Direktive 2006/123 je navedeno:

„(1) [...] Odprava ovir za razvoj storitvenih dejavnosti med državami članicami je bistvena za krepitev povezovanja narodov Evrope ter za spodbujanje uravnoteženega in trajnostnega gospodarskega in socialnega napredka. [...]

[...]

(5) Zato je treba odpraviti ovire, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovire za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotoviti ponudnikom in prejemnikom pravno varnost, potrebno za dejansko uresničevanje teh dveh temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja [ES]. [...]

[...]

(12) Cilj te direktive je oblikovanje pravnega okvira, s katerim se zagotovi svoboda ustanavljanja in prosti pretok storitev med državami članicami [...]

[...]

(64) Za vzpostavitev dejanskega notranjega trga storitev je treba odpraviti vse omejitve svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev, ki jih še vedno vsebujejo predpisi nekaterih držav članic in niso v skladu s členoma 43 in 49 [ES]. [...]

[...]

(116) Ker ciljev te direktive, in sicer odprave ovir za svobodno ustanavljanje ponudnikov v državah članicah in svobodno opravljanje storitev med državami članicami, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker ta cilj zaradi obsega in učinkov predlaganega ukrepa lažje doseže Skupnost, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 [ES]. [...]

7 Člen 1(1) te direktive določa:

„Ta direktiva uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev.“

8 Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Izbira med več kandidati“, določa:

„1. Če je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti, države članice uporabijo postopke izbora za potencialne kandidate, ki zagotavljajo popolno jamstvo za nepristranskost in preglednost, vključno in zlasti z ustrezno objavo o začetku postopka, njegovi izvedbi in zaključku.

2. V primerih iz odstavka 1 se dovoljenje dodeli za primerno omejeno obdobje in se ne more samodejno podaljševati, niti ne more ponudniku, katerega dovoljenje je pravkar poteklo, ali kateri koli drugi osebi, ki je v posebnem odnosu s tem ponudnikom, dati drugih prednosti.

3. V skladu z odstavkom 1 tega člena ter členoma 9 in 10 lahko države članice pri določitvi predpisov za uporabo postopkov izbora upoštevajo javno zdravje, cilje socialne politike, zdravje in varnost zaposlenih ali samozaposlenih, varstvo okolja, ohranjanje kulturne dediščine in katerega koli pomembnega razloga, ki se nanaša na javni interes, v skladu z zakonodajo Skupnosti.“

9 Člen 44 Direktive 2006/123, naslovljen „Prenos“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje pred 28. decembr[om] 2009.“

Italijansko pravo

Zakonik o plovbi

10 Člen 37 Codice della Navigazione (zakonik o plovbi), odobren z regio decreto n. 327 (kraljeva uredba št. 327) z dne 30. marca 1942 (GURI št. 93 z dne 18. aprila 1942), je določal postopek primerjalnega ocenjevanja kandidatov le, če je bilo za isto javno dobro vloženi več vlog za podelitev koncesije. Vendar je iz člena 37, drugi odstavek, drugi stavek, izhajalo, da je treba dati prednost imetniku koncesije, ki je tako imel pravico do „nadaljevanja“ ali „podaljšanja“.

Uredba-zakon št. 194/2009

11 Člen 1(18) decreto-egge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (uredba-zakon št. 194 o podaljšanju rokov, določenih z zakonskimi določbami) z dne 30. decembra 2009 (GURI št. 302 z dne 30. decembra 2009), ki je bila z legge n. 25 (zakon št. 25) z dne 26. februarja 2010 (redni dodatek št. 39 k GURI št. 48 z dne 27. februarja 2010) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 194/2009) s spremembami preoblikovana v zakon, je določala podaljšanje trajanja koncesij na morskem javnem dobrem za turistično-rekreativne namene, ki so obstajale na dan začetka veljavnosti te uredbe-zakona, do 31. decembra 2015. To podaljšanje je bilo nato podaljšano do 31. decembra 2020 s členom 34(k) decreto-legge št. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (uredba-zakon št. 179 o drugih nujnih ukrepih za rast države) z dne 18. oktobra 2012 (redni dodatek št. 194 k GURI št. 245 z dne 19. oktobra 2012), ki

je bila z legge n. 221 (zakon št. 221) z dne 17. decembra 2012 (redni dodatek št. 208 k GURI št. 294 z dne 18. decembra 2012) s spremembami preoblikovana v zakon. Člen 1(18) uredbe-zakona št. 194/2009 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, med drugim določa:

„[...] Med postopkom revizije pravnega okvira na področju izdajanja koncesij za javna dobra ob morju, jezerih in rekah za turistično-rekreativne namene [...] in za opustitev sistema prednostne pravice iz člena 37, drugi odstavek, drugi stavek, zakonika o plovbi se trajanje koncesij, ki obstajajo na dan začetka veljavnosti te uredbe [...] in ki potečejo najpozneje 31. decembra 2018, podaljša do 31. decembra 2020 [...]“

Zakonska uredba št. 59 z dne 26. marca 2010

- 12 Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (zakonska uredba št. 59 o izvajanju Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu) z dne 26. marca 2010 (redni dodatek št. 75 k GURI št. 94 z dne 23. aprila 2010), s katero je bila v italijanski pravni red prenesena Direktiva 2006/123, v členu 16 določa:

„1. Kadar je število razpoložljivih dovoljenj za dano storitveno dejavnost omejeno iz razlogov, povezanih s pomanjkanjem razpoložljivih naravnih virov ali tehničnih zmogljivosti, pristojni organi uporabijo postopek izbora za potencialne kandidate in zagotovijo, da se merila in načini za zagotovitev nepristranskosti postopka, ki jih morajo upoštevati organi, predhodno določijo in objavijo na način, ki ga zahteva zakonodaja, ki se zanje uporablja.

[...]

4. V primerih iz odstavka 1 se dovoljenje dodeli za omejeno obdobje in se ne sme samodejno podaljševati, ponudniku, ki se mu je dovoljenje izteklo, ali drugi osebi pa ni mogoče dodeliti nobene prednosti, tudi če je to upravičeno zaradi posebnih povezav z navedenim ponudnikom.

[...]“

Zakon št. 145/2018

- 13 Člen 1, odstavki od 675 do 680, legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (zakon št. 145 o predvidenem državnem proračunu za leto 2019 in večletnem proračunu za obdobje 2019–2021) z dne 30. decembra 2018 (redni dodatek št. 62 k GURI št. 302 z dne 31. decembra 2018; v nadaljevanju: zakon št. 145/2018) je pristojnim upravam naložil, da morajo v dveh letih izvesti vrsto predhodnih nalog, potrebnih za razvoj reforme koncesij za uporabo morskega javnega dobra, kot so kartiranje obale, opredelitev obstoječih koncesij in različnih vrst struktur, ki obstajajo na javnem dobru ter opredelitev izvedenih naložb, amortizacijskih rokov, dajatev in trajanja koncesij.

- 14 Člen 1(682) in (683) določa:

„682. Koncesije [...], ki obstajajo na dan začetka veljavnosti tega zakona, trajajo za obdobje petnajstih let, ki začne teči z dnem začetka veljavnosti tega zakona [...]

683. Da bi se zagotovila zaščita in ohranitev italijanske obale, za katero je podeljena koncesija, kot temeljnega turističnega vira države ter zaščitilo zaposlovanje in dohodek podjetij, ki se soočajo

s krizo zaradi škode, ki so jo povzročile podnebne spremembe in iz njih izhajajoče izredne nesreče, koncesije iz odstavka 682, ki so obstajale na dan začetka veljavnosti [uredbe-zakona št. 194/2009], in koncesije, dodeljene po tem datumu, veljajo za obdobje petnajstih let, ki začne teči z dnem začetka veljavnosti tega zakona [...]"

Uredba-zakon št. 34 z dne 19. maja 2020

- 15 Člen 182(2) 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 (uredba-zakon št. 34 o nujnih ukrepih na področju zdravja, podpore delu in gospodarstvu ter socialnih politik po epidemioloških razmerah v zvezi s covidom-19) z dne 19. maja 2020 (redni dodatek št. 21 k GURI št. 128 z dne 19. maja 2020), ki je bila z legge n. 77 (zakon št. 77) z dne 17. julija 2020 (redni dodatek št. 25 k GURI št. 180 z dne 18. julija 2020) s spremembami preoblikovana v zakon, določa:

„Brez poseganja v določbe iz člena 1(682) in naslednjih [zakona št. 145/2018] v zvezi s koncesionarji za potrebe ponovnega zagona turističnega sektorja in za omejitve neposredne in posredne škode, ki so jo povzročile epidemiološke izredne razmere zaradi covid-19, pristojne uprave ne smejo, v zvezi s koncesionarji, ki želijo še naprej opravljati svojo dejavnost z uporabo javnega dobra ob morju, jezerih in rekah, začeti ali nadaljevati upravnih postopkov za razvoj nepremičnin iz člena 49 zakonika o plovbi, ali za dodelitev ali oddajo – na podlagi javnih razpisov – območij, na katera se nanašajo koncesije na dan začetka veljavnosti zakona o preoblikovanju te uredbe. [...]"

Zakon št. 118/2022

- 16 Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (zakon št. 118, ki se nanaša na letni zakon o trgu in konkurenci) z dne 5. avgusta 2022 (GURI št. 188 z dne 12. avgusta 2022) (v nadaljevanju: zakon št. 118/2022) v členu 3 določa:

„1. Še naprej ustvarjajo učinke do 31. decembra 2023 ali do roka iz odstavka 3, če je ta poznejši, če obstajajo na dan začetka veljavnosti tega zakona na podlagi podaljšanj ali obnovitev, določenih tudi v skladu z [zakonom št. 145/2018] in decreto-legge n. 104 [(uredba-zakon št. 104)] z dne 14. avgusta 2020 [(redni dodatek št. 30 k GURI št. 203 z dne 14. avgusta 2020), ki je bila z legge n. 126 [(zakon št. 126)] z dne 13. oktobra 2020 [(redni dodatek št. 37 k GURI št. 253 z dne 13. oktobra 2020)] s spremembami preoblikovana v zakon:

- (a) koncesije za javna dobra ob morju, jezerih in rekah za opravljanje turistično-rekreativnih in športnih dejavnosti [...]

[...]

3. Če obstajajo objektivni razlogi, ki preprečujejo zaključek postopka izbora pred 31. decembrom 2023, na primer v zvezi z obstojem spora, ki je v teku, ali z objektivnimi težavami, povezanimi z izvedbo samega postopka, lahko pristojni organ z obrazloženim aktom odloži rok za iztek obstoječih koncesij za obdobje, ki je nujno potrebno za zaključek postopka, nikakor pa ne dlje kot do 31. decembra 2024. Do tega datuma je koncesionarjeva uporaba območja javnega dobra, ki se mu koncesija izteka, vsekakor upravičena tudi z vidika člena 1161 zakonika o plovbi.

[...]

5. Z dnem začetka veljavnosti tega zakona se razveljavijo:

(a) odstavki 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 in 683 člena 1 [zakona št. 145/2018];

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 17 Občina Ginosa je z odločbo z dne 24. decembra 2020, ki je bila popravljena s poznejšo odločbo z dne 17. februarja 2021 (v nadaljevanju skupaj: sporna odločba), med drugim sprejela predhodno ugotovitveno sporočilo, katerega namen je vse imetnike koncesij za uporabo morskega javnega dobra na območju te občine obvestiti o tem, da bodo te koncesije podaljšane v skladu z določbami člena 1(682) in (683) zakona št. 145/2018 in člena 182 uredbe-zakona št. 34/2020 z dne 19. maja 2020, ki je bila z zakonom št. 77 z dne 17. julija 2020 s spremembami preoblikovana v zakon (v nadaljevanju skupaj: nacionalne določbe o samodejnem podaljšanju koncesij).
- 18 Ker je AGCM menil, da je sporna odločba v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU ter členom 12 Direktive 2006/123, je navedeni občini vročil obrazloženo mnenje, v katerem jo je opozoril na zahtevo po predhodnem postopku oddaje javnega naročila, da bi se zagotovilo spoštovanje načel konkurence in svobode ustanavljanja. Ta organ je med drugim navedel, da so nacionalne določbe o samodejnem podaljšanju koncesij v nasprotju s to direktivo, tako da jih noben državni organ ne bi smel uporabiti.
- 19 Ker občina Ginosa ni ravnala v skladu s tem mnenjem, je AGCM pri Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (deželno upravno sodišče za Apulijo, Italija), predložitvenem sodišču, vložil tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe in vseh naknadno izdanih izjav ali potrdil o podaljšanju.
- 20 Občina Ginosa in druge stranke iz postopka v glavni stvari trdijo, da je treba za ohranitev načela pravne varnosti uporabiti zakon št. 145/2018, ker Direktiva 2006/123 ni „samoizvršljiva“. Poleg tega naj bistveni pogoji za uporabo te direktive, ki se nanašajo na pomanjkanje zadevnega naravnega vira in posledično na omejeno število razpoložljivih dovoljenj, na obalnem ozemlju te občine ne bi bili izpolnjeni, saj naj bi bilo poleg območij, ki so že bila dana v koncesijo, na voljo še veliko drugih območij. Obstoj nedvomnega čezmejnega interesa naj prav tako ne bi bil dokazan.
- 21 Poleg tega naj bi splošna zavrnitev podaljšanja koncesij za uporabo morskega javnega dobra, ki naj bi pomenila zgolj neuporabo tega zakona, očitno kršila lastninsko pravico nad poslovnimi sredstvi in načelo varstva legitimnih pričakovanj, če ne bi bilo nobene določbe o odškodnini za izvedene naložbe in poslovna sredstva. Ta zavrnitev naj prav tako ne bi omogočala, da se za vsak primer posebej ocenijo amortizacijska doba izvedenih investicij ali posebni položaji, v katerih so bili ustrezno odobreni zidarski objekti, zgrajeni na javnem dobrem.
- 22 Predložitveno sodišče v zvezi s temi različnimi vidiki poudarja, da je člen 37 zakonika o plovbi prvotno določal, da je treba organizirati postopek primerjalnega ocenjevanja kandidatov za podelitev te koncesije le, če se je več vlog za podelitev koncesije nanašalo na isto javno dobro. Vendar je imel v takem primeru na podlagi drugega odstavka, drugi stavek, tega člena imetnik navedene koncesije pravico do nadaljevanja ali podaljšanja. Leta 1993 je bilo uvedeno samodejno podaljšanje obstoječih koncesij vsakih šest let, leta 2006 pa je bilo določeno, da koncesija na javnem dobrem traja največ dvajset let.

- 23 Potem ko je Komisija začela postopek za ugotavljanje kršitev št. 2008/4908, je Italijanska republika sprejela uredbo-zakon št. 194/2009, katere člen 1(18) je razveljavil drugi stavek drugega odstavka člena 37 zakonika o plovbi in podaljšal obstoječe koncesije do 31. decembra 2012. Ta rok je bil nato z zakonom z dne 26. februarja 2010 preložen na 31. december 2015.
- 24 Ob upoštevanju teh sprememb in zaveze italijanskih organov, da bodo spoštovali pravo Unije, se je Komisija 27. februarja 2012 odločila, da bo ustavila ta postopek za ugotavljanje kršitev.
- 25 Kljub temu so bile ob koncu leta 2012 koncesije za uporabo morskega javnega dobra podaljšane za pet let, to je do 31. decembra 2020. Poleg tega so bile s členom 1(682) in (683) zakona št. 145/2018 ob približevanju izteka tega roka in ker italijansko pravo ni bilo usklajeno z Direktivo 2006/123, veljavne koncesije ponovno podaljšane do 31. decembra 2033.
- 26 Predložitveno sodišče meni, da to zadnje podaljšanje koncesij za uporabo morskega javnega dobra pomeni očitno kršitev Direktive 2006/123 in vsekakor člena 49 PDEU. V tem okviru naj bi nekatere občine uporabile zakon št. 145/2018 in odobrile podaljšanje do 31. decembra 2033, medtem ko naj bi druge temu nasprotovale, ne da bi uporabile pravo Unije. Druge pa so, potem ko so odobrile to podaljšanje, odredile njegovo razveljavitev v okviru svojega pooblastila za preizkus lastnih aktov. Nazadnje, nekatere občine naj bi se raje vzdržale odgovarjanja na prošnje za podaljšanje koncesij, ki so jim bile predložene. Tak položaj naj bi povzročil pravno negotovost in negativno vplival na gospodarstvo celotnega zadevnega sektorja.
- 27 Predložitveno sodišče iz sodbe z dne 14. julija 2016, *Promoimpresa in drugi* (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558), sklepa, da nacionalne določbe, s katerimi se koncesije samodejno podaljšujejo – ob neobstoju kakršnegakoli postopka izbora za potencialne kandidate – niso združljive niti s členom 12(1) in (2) te direktive niti s členom 49 PDEU, če v zadnjenavedenem primeru te koncesije pomenijo nedvomen čezmejni interes. Vendar člen 12 navedene direktive ne more imeti učinka izključitve nasprotujočih si nacionalnih pravil, ker ta člen 12(3) državam članicam izrecno dopušča, da določijo pravila postopka izbora.
- 28 Na tej točki se predložitveno sodišče ne strinja s Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je s sodbama št. 17 in 18 z dne 9. novembra 2021, izdanima na občni seji, ugotovil, da je Sodišče v sodbi z dne 14. julija 2016, *Promoimpresa in drugi* (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558), izrecno priznalo samoizvršljivost navedenega člena 12. Poleg tega predložitveno sodišče meni, da omejitev časovnih učinkov teh dveh sodb, ki jo je določil Consiglio di Stato (državni svet), ni v skladu s priznanjem neposrednega učinka Direktive 2006/123. Čeprav je verjetno, da bi ta rešitev italijanskemu zakonodajalcu omogočila sprejetje nacionalne zakonodaje za konkretno izvajanje te direktive, bi povzročila novo samodejno in splošno podaljšanje datuma prenehanja obstoječih javnih koncesij od 31. decembra 2020 do 31. decembra 2023.
- 29 Nazadnje, predložitveno sodišče se prav tako ne strinja z odločitvijo Consiglio di Stato (državni svet), da Direktivo 2006/123 opredeli kot direktivo o liberalizaciji in ne harmonizaciji, zato meni, da bi morala biti ta direktiva v skladu s členom 115 PDEU sprejeta soglasno, in ne z večino glasov v Svetu.

30 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (deželno upravno sodišče za Apulijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je Direktiva 2006/123 veljavna in zavezujoča za države članice ali neveljavna, ker je bila v nasprotju s členom 115 [PDEU] – glede na to, da gre za direktivo o harmonizaciji – sprejeta zgolj z večino in ne soglasno?
2. Ali Direktiva 2006/123 objektivno in abstraktno določa dovolj podrobne minimalne zakonodajne zahteve in posledično ne omogoča maneverskega prostora za nacionalnega zakonodajalca, tako da se lahko šteje za samoizvršljivo in se začne uporabljati takoj?
3. *Ali je, če se šteje, da Direktiva 2006/123 ni samoizvršljiva*, učinek izključitve uporabe ali prenehanja uporabe neskladne nacionalne zakonodaje v skladu z načeli pravne varnosti tudi v primeru, v katerem nacionalno sodišče ne more podati skladne razlage, oziroma ali se v takem primeru ne sme ali ne more uporabljati nacionalna zakonodaja, ob upoštevanju posebnih sankcij, določenih v pravnem redu Evropske unije za neizpolnitev obveznosti, ki za državo izhajajo iz pristopa k Pogodbi [DEU] (člen 49) ali ki so posledica neprenosa [te] direktive (postopek za ugotavljanje kršitev)?
4. Ali je *neposredni učinek* člena 12(1), (2) in (3) Direktive 2006/123 enakovreden priznanju „*samoizvršljivosti*“ te direktive ali priznanju, da se ta direktiva neposredno uporablja, oziroma ali je treba v okviru direktive o harmonizaciji, kakršna je obravnavana („*šteti, da je s členi od 9 do 13 iste direktive dosežena izčrpna harmonizacija [...]*“ v skladu s sodbo [z dne 14. julija 2016 Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558)]), šteti, da so države članice dolžne sprejeti ukrepe za harmonizacijo, ki niso splošni, ampak so po vsebini obvezujoči?
5. Ali je mogoče oziroma ali je treba šteti, da opredelitev, da je direktiva samoizvršljiva ali ne, in če je samoizvršljiva, da gre zgolj za preventivno neuporabo nacionalne zakonodaje, spada v izključno pristojnost nacionalnega sodišča (ki ima v tem primeru na voljo posebne instrumente za pomoč pri razlagi, kot sta sistem predhodnega odločanja Sodišča Evropske unije ali postopek za oceno ustavnosti) oziroma so zanj pristojni tudi posamezni občinski funkcionarji ali uradniki?
6. Ali je, če bi se štelo, da je Direktiva 2006/123 samoizvršljiva, ob upoštevanju, da člen 49 [PDEU] nasprotuje samodejnemu podaljšanju koncesij-dovoljenj na morskem javnem dobru za turistično-rekreativne namene, če imajo te koncesije nedvomen čezmejni interes, izpolnjevanje te zahteve potreben predpogoj tudi v zvezi z uporabo člena 12(1) in (2) [te] Direktive?
7. Ali je v skladu s cilji, ki jim sledi Direktiva 2006/123 in člen 49 [PDEU], da nacionalno sodišče na splošen in abstrakten način presodi, ali je izpolnjena zahteva za obstoj nedvomnega čezmejnega interesa, ki se brez dodatnih pojasnil nanaša na celotno državno ozemlje, oziroma, nasprotno – glede na to, da gre za pristojnost posameznih občin v Italiji – je treba to presojo razumeti tako, da se nanaša na obalno območje posameznih občin in bi torej morala biti v občinski pristojnosti?

8. Ali je v skladu s cilji, ki jim sledita Direktiva 2006/123 in člen 49 [PDEU], da nacionalno sodišče na splošen in abstrakten način presodi, ali je izpolnjena zahteva glede omejenosti virov in razpoložljivih koncesij, ki se brez dodatnih pojasnil nanaša na celotno državno ozemlje, oziroma, nasprotno – glede na to, da gre za pristojnost posameznih občin v Italiji – je treba to presojo razumeti tako, da se nanaša na obalno območje posameznih občin in bi torej morala biti v občinski pristojnosti?
9. Če se abstraktno šteje, da je Direktiva 2006/123 samoizvršljiva, ali se lahko šteje, da se Direktiva tudi dejansko začne uporabljati takoj v pravnem okviru – kakršen je italijanski – v katerem velja člen 49 [zakonik o plovbi], (ki določa, da ob prenehanju koncesije ‚vse nepremičnine pripadejo državi brez nadomestila ali povračila‘), in ali je taka posledica domnevne samoizvršljivosti zadevne direktive ali njenega takojšnjega začetka uporabe (zlasti za zidane strukture z ustreznim dovoljenjem ali koncesijo na javnem dobru, ki so funkcionalno povezane s turistično namestitveno dejavnostjo, kot so hoteli ali naselja) v skladu z varstvom temeljnih pravic, kot je lastninska pravica, ki jim je v pravu Evropske unije in v Listini [Evropske unije] o temeljnih pravicah priznana posebno varstvo?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 31 AGCM in italijanska vlada sta izrazila dvome o dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe. Po njunem mnenju so vprašanja, postavljena Sodišču, postala hipotetična, potem ko so bile z zakonom št. 118/2022 razveljavljene nacionalne določbe, s katerimi so bile samodejno podaljšane koncesije.
- 32 V zvezi s tem, čeprav so bile te določbe, zlasti določbe zakona št. 145/2018, dejansko razveljavljene z zakonom št. 118/2022, to ne spremeni dejstva, da so navedene določbe, ko je občina Ginosa sprejela sporno odločbo, veljale in da je bila zadnjenavedena sprejeta na njihovi podlagi. Poleg tega iz informacij, s katerimi razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi razveljavitev nacionalnih določb o samodejnem podaljšanju koncesij navedeni odločbi odvzela učinke.
- 33 Iz tega izhaja, da razveljavitev nacionalnih določb, ki samodejno podaljšujejo koncesije, ne more odpraviti domneve upoštevnosti, ki velja za predhodna vprašanja, ki jih je Sodišču predložilo predložitveno sodišče (glej v tem smislu sodbi z dne 7. septembra 1999, Beck in Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, točka 22, in z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny, C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 43). Ne zdi se namreč očitno, da zahtevana razlaga prava Unije ni povezana z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da je problem hipotetičen (glej po analogiji sodbo z dne 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network in drugi, od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, točka 26).
- 34 Predlog za sprejetje predhodne odločbe je torej dopusten.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 35 Na prvem mestu je treba preučiti šesto in sedmo vprašanje ter prvi del osmega vprašanja v delu, v katerem se nanašajo na uporabo Direktive 2006/123 v sporu o glavni stvari, na drugem mestu prvo vprašanje, s katerim se izpodbija veljavnost te direktive, in na tretjem mestu drugo, tretje, četrto in peto vprašanje, drugi del osmega vprašanja in deveto vprašanje, s katerimi želi predložitveno sodišče ugotoviti, ali ima člen 12 navedene direktive neposredni učinek.

Uporaba Direktive 2006/123

Uvodne ugotovitve

- 36 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, je treba vsak nacionalni ukrep, sprejet na področju, ki je bilo predmet izčrpane ali popolne harmonizacije na ravni Unije, presojati glede na določbe tega harmonizacijskega ukrepa, ne pa glede na določbe primarnega prava (sodbe z dne 12. oktobra 1993, Vanacker in Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, točka 9; z dne 11. decembra 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, točka 64, in z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi, C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 59).
- 37 V obravnavanem primeru pa, kot je razvidno zlasti iz točke 61 sodbe z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558), je bila s členi od 9 do 13 Direktive 2006/123 dosežena izčrpna harmonizacija za storitve, ki spadajo na področje uporabe te direktive.
- 38 V teh okoliščinah bodo šesto in sedmo vprašanje ter prvi del osmega vprašanja preučeni izključno glede na člen 12 te direktive.

Šesto vprašanje

- 39 Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123 razlagati tako, da se uporablja le za koncesije za uporabo morskega javnega dobra, ki imajo nedvomen čezmejni interes.
- 40 V zvezi s tem je Sodišče že večkrat – v skladu z jezikovno, zgodovinsko, kontekstualno in teleološko razlago Direktive 2006/123 – razsodilo, da je treba določbe poglavja III te direktive, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja ponudnikov in vključujejo člen 12 te direktive, razlagati tako, da se med drugim uporabljajo za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni na samo eno državo članico (glej v tem smislu sodbi z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točke od 99 do 110, in z dne 22. septembra 2020, Cali Apartments, C-724/18 in C-727/18, EU:C:2020:743, točka 56).
- 41 Iz tega sledi, da je treba člen 12(1) in (2) navedene direktive razlagati tako, da se ne uporablja le za koncesije za uporabo morskega javnega dobra, ki pomenijo nedvomen čezmejni interes.

Sedmo vprašanje

- 42 Ob upoštevanju odgovora na šesto vprašanje ni treba odgovoriti na sedmo vprašanje, ki temelji na predpostavki, da je uporaba člena 12 Direktive 2006/123 pogojena z dokazom, da koncesija za uporabo zadevnega javnega zemljišča ob morju pomeni nedvomen čezmejni interes.

Prvi del osmega vprašanja

- 43 Predložitveno sodišče s prvim delom osmega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se pomanjkanje razpoložljivih naravnih virov in koncesij presoja s kombinacijo abstraktnega in splošnega pristopa na nacionalni ravni in kazuističnega pristopa, ki temelji na analizi obalnega ozemlja zadevne občine, ali pa je treba tako presojo opraviti izključno na podlagi enega ali drugega od teh pristopov.

- 44 Res je, da je Sodišče v točki 43 sodbe z dne 14. julija 2016, *Promoimpresa* in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558), pojasnilo, da je treba upoštevati okoliščino, da se zadevne koncesije ne podelijo na nacionalni, ampak na občinski ravni, da bi se ugotovilo, ali je število območij javnega dobra, ki se lahko gospodarsko izkoriščajo, omejeno.
- 45 Vendar je bilo to pojasnilo zgolj napotek predložitvenemu sodišču in ga je bilo mogoče pojasniti s kontekstom, v katerega se umešča zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba.
- 46 Člen 12(1) Direktive 2006/123 namreč glede na njegovo besedilo državam članicam daje določeno polje proste presoje pri izbiri meril za presojo pomanjkanja naravnih virov. Zaradi tega polja proste presoje lahko države članice dajo prednost abstraktni in splošni presoji, ki velja za celotno nacionalno ozemlje, ali pa, nasprotno, kazuističnemu pristopu, ki poudarja obstoječi položaj na obalnem ozemlju občine ali pristojnega upravnega organa, ali pa celo združijo oba pristopa.
- 47 Natančneje, kombinacija abstraktnega in splošnega pristopa na nacionalni ravni in kazuističnega pristopa, ki temelji na analizi obalnega ozemlja zadevne občine, se zdi uravnotežena in zato lahko hkrati zagotovi spoštovanje ciljev gospodarskega izkoriščanja obalnih območij, ki jih je mogoče opredeliti na nacionalni ravni, pri čemer pa se je treba prepričati o upoštevni konkretnega uresničevanja teh ciljev na obalnem ozemlju občine.
- 48 Vsekakor pa morajo merila, ki jih država članica uporabi za presojo pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov, temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih, preglednih in sorazmernih merilih.
- 49 Glede na zgornje preudarke je treba na prvi del osmega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 12(1) Direktive 2006/123 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se pomanjkanje razpoložljivih naravnih virov in koncesij presoja s kombinacijo abstraktnega in splošnega pristopa na nacionalni ravni in kazuističnega pristopa, ki temelji na analizi obalnega ozemlja zadevne občine.

Prvo vprašanje glede veljavnosti Direktive 2006/123

- 50 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je Direktiva 2006/123 veljavna glede na člen 94 ES, ker Svet te direktive o harmonizaciji ni sprejel soglasno.
- 51 To vprašanje kaže na neveljavnost navedene direktive, ker bi morala biti sprejeta na podlagi člena 94 ES, ki je določal glasovanje s soglasjem v Svetu, in ne na podlagi člena 47(2), prvi in tretji stavek, ES in člena 55 ES, ki sta določala glasovanje s kvalificirano večino.
- 52 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sistema pristojnosti Unije izbira pravne podlage akta ne more biti odvisna le od prepričanja institucije glede zastavljenega cilja, ampak mora temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, kot sta cilj in vsebina akta. Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima dvojni cilj ali dva sestavna dela, pri čemer je eden glaven ali prevladujoč, drugi pa le stranski, mora akt temeljiti samo na eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali sestavni del. Če se izjemoma ugotovi, da se z aktom istočasno sledi več ciljem, ki so neločljivo povezani, ne da bi kateri koli od teh ciljev bil drugotnega pomena in posreden glede na druge, je treba akt utemeljiti na ustreznih pravnih podlagah. Kopičenje dveh pravnih podlag pa je izključeno, kadar postopka, določena za eno in drugo pravno podlago, nista združljiva (glej v tem smislu sodbi z dne 26. marca 1987, Komisija/Svet, 45/86, EU:C:1987:163, točka 11, in z dne 29. aprila 2004, Komisija/Svet, C-338/01, EU:C:2004:253, točke od 54 do 57).

- 53 Ker je v obravnavanem primeru člen 94 ES določal glasovanje s soglasjem v Svetu, medtem ko bi moral Svet v okviru člena 47(2), prvi in tretji stavek, ES ter člena 55 ES odločati s kvalificirano večino, se je kopičenje teh pravnih podlag izkazalo za nemogoče.
- 54 Na drugem mestu, v skladu s členom 1(1) Direktive 2006/123 je namen te direktive „uv[esti] splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storite“. Ta cilj prispevati k zagotavljanju učinkovitosti svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev je večkrat potrjen v obrazložitvenem memorandumu k tej direktivi, zlasti v njenih uvodnih izjavah 1, 5, 12, 64 ali 116.
- 55 Tako je očitno, da se v skladu s členom 47(2) ES, da bi se samozaposlenim osebam olajšal začetek in opravljanje njihove dejavnosti, Direktiva 2006/123 „nanaša na uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na začetek in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb“. Enaka ugotovitev velja za člen 55 ES v zvezi s storitvami, ki napotuje zlasti na člen 47(2) ES.
- 56 Poleg tega med postopkom sprejetja te direktive nobena država članica na podlagi drugega stavka navedenega člena 47(2) ni zaprosila za glasovanje s soglasjem v Svetu, ker naj bi izvajanje navedene direktive vključevalo spremembo obstoječih zakonodajnih načel v zvezi s strukturo poklicev, kar se tiče usposabljanj in pogojev dostopa za fizične osebe.
- 57 Na tretjem mestu, v skladu z zadnjim stavkom istega člena 47(2), na katerega poleg tega napotuje člen 55 ES, je Svet pravilno odločal s kvalificirano večino.
- 58 S tema določbama naj bi bila namreč zakonodajalcu Unije podeljena posebna pristojnost za sprejetje ukrepov za izboljšanje delovanja notranjega trga (glej po analogiji sodbo z dne 5. oktobra 2000, Nemčija/Parlament in Svet, C-376/98, EU:C:2000:544, točka 87). Vendar v skladu z načelom, da posebna pravila odstopajo od splošnih pravil, kadar v Pogodbi ES obstaja podrobnejša določba, ki bi lahko bila pravna podlaga za zadevni akt, mora ta temeljiti na tej določbi (glej po analogiji sodbo z dne 29. aprila 2004, Komisija/Svet, C-338/01, EU:C:2004:253, točka 60). Zakonodajalec Unije je torej upravičeno dal prednost členu 47(2), prvi in tretji stavek, ES in členu 55 pred členom 94 ES.
- 59 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da pri preučitvi prvega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Direktive 2006/123 glede na člen 94 ES.

Neposredni učinek člena 12(1) in (2) Direktive 2006/123

Drugo in četrto vprašanje

- 60 Najprej je treba poudariti, da je bil učinek nacionalnih določb iz spora o glavni stvari samodejno podaljšanje veljavnih koncesij za uporabo morskega javnega dobra, tako da v okviru tega spora ni bil izveden noben postopek izbora. V obravnavanem primeru so torej upoštevne le določbe člena 12 Direktive 2006/123, ki se nanašajo, prvič, na obveznost držav članic, da uporabijo nepristranski in pregleden postopek izbora za potencialne kandidate, in drugič, na prepoved samodejnega podaljšanja dovoljenja, dodeljenega za dano dejavnost. Zato je treba šteti, da se drugo in četrto vprašanje nanašata na razlago člena 12(1) in (2) te direktive, razen odstavka 3 tega člena.

- 61 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče z drugim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1) in (2) navedene direktive razlagati tako, da sta obveznost držav članic, da uporabijo nepristranski in pregleden postopek izbora za potencialne kandidate, ter prepoved samodejnega podaljšanja dovoljenja, dodeljenega za dano dejavnost, določeni brezpogojno in dovolj natančno, da se lahko šteje, da imata neposredni učinek.
- 62 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se lahko posamezniki v vseh primerih, v katerih se določbe direktive glede vsebine zdijo brezpogojne in dovolj natančne, zoper državo članico sklicujejo nanje pred nacionalnimi sodišči, če država direktive ni v roku prenesla v nacionalno pravo ali če je ni pravilno prenesla (glej v tem smislu sodbe z dne 19. januarja 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, točka 25; z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi, od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 103; z dne 17. septembra 1996, Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio in drugi, od C 246/94 do C-249/94, EU:C:1996:329, točki 18 in 19, in z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168, točka 17).
- 63 Sodišče je pojasnilo, da je določba prava Unije na eni strani brezpogojna, če določa obveznost, ki ne vsebuje nobenega pogoja, in njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic, razen od akta, ki ga je prenesla v nacionalno pravo, ter na drugi strani dovolj natančna, da se nanjo lahko sklicuje upravičenec, in jo uporabi sodišče, če določa obveznost z enopomenskimi izrazi (glej v tem smislu sodbe z dne 3. aprila 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, EU:C:1968:17, str. 226; z dne 26. februarja 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, točka 52, in z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168, točka 18).
- 64 Sodišče je poleg tega razsodilo, da direktiva državam članicam sicer dopušča določeno polje proste presoje pri sprejemanju pravil za njeno izvajanje, vendar je mogoče za določbo te direktive šteti, da je brezpogojna in natančna, ker državam članicam z enopomenskimi izrazi nalaga obveznost natančnega rezultata in ne vsebuje nobenega pogoja glede uporabe pravila, ki ga določa (glej v tem smislu sodbo z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168, točka 19).
- 65 Namreč, tudi če direktiva državam članicam dopušča določeno polje proste presoje pri sprejemanju pravil za izvajanje navedene direktive, ta okoliščina ne vpliva na natančno in brezpogojno naravo teh določb, kadar to polje proste presoje ne izključuje možnosti določitve minimalnih pravic in je zato mogoče določiti minimalno varstvo, ki ga je treba vsekakor vzpostaviti (glej v tem smislu sodbe z dne 14. julija 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, točka 17; z dne 3. oktobra 2000, Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, točka 68, in z dne 14. januarja 2021, RTS infra in Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, točka 49).
- 66 V obravnavanem primeru je iz člena 12(1) Direktive 2006/123 razvidno, da morajo države članice, kadar je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja naravnih virov, uporabiti postopek izbora za potencialne kandidate, ki določa vsa jamstva za nepristranskost in preglednost, zlasti z ustrezno objavo začetka postopka, njegovega poteka in zaključka.
- 67 Res je, da države članice ohranijo določeno polje proste presoje, če se odločijo sprejeti določbe za konkretno zagotavljanje nepristranskosti in preglednosti postopka izbora. Ni sporno, da člen 12(1) Direktive 2006/123 s tem, da nalaga izvedbo nepristranskega in preglednega postopka izbora,

brezpogojno in dovolj natančno določa vsebino minimalnega varstva za potencialne kandidate (glej po analogiji sodbi z dne 15. aprila 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 74, in z dne 5. oktobra 2004, *Pfeiffer in drugi*, od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 105).

- 68 Člen 12(2) te direktive med drugim določa, da se dovoljenje, kot je koncesija za uporabo morskega javnega dobra, dodeli za primerno omejeno obdobje in se ne more samodejno podaljševati.
- 69 Ta določba ima neposredni učinek, ker državam članicam z nedvoumnimi izrazi prepoveduje, da določijo samodejna in splošna podaljšanja takih koncesij, ne da bi imele države članice kakršno koli polje proste presoje ali da bi lahko za to prepoved določile kakršen koli pogoj in ne da bi bilo potrebno posredovanje akta Unije ali držav članic. Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je njihovo samodejno podaljšanje izključeno na podlagi člena 12(2) Direktive 2006/123 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. julija 2016, *Promoimpresa in drugi*, C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 50).
- 70 Člen 12(1) in (2) te direktive torej državam članicam nalaga obveznost, da uporabijo nepristranski in pregleden postopek izbora za potencialne kandidate, in jim z brezpogojnimi in dovolj natančnimi izrazi prepoveduje samodejno podaljšanje dovoljenja, dodeljenega za dano dejavnost.
- 71 Okoliščina, da se ta obveznost in ta prepoved uporabljata le v primerih, v katerih je število razpoložljivih dovoljenj za določeno dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov, ki morajo biti določeni glede na dejanski položaj, ki ga pristojni upravni organ presodi pod nadzorom nacionalnega sodišča, ne more omajati neposrednega učinka tega člena 12(1) in (2).
- 72 Poleg tega je treba opozoriti, da neposredni učinek, ki ga imajo brezpogojne in dovolj natančne določbe direktive, pomeni minimalno jamstvo, ki izhaja iz zavezujoče narave obveznosti, ki je državam članicam naložena s členom 288, tretji odstavek, PDEU, s čimer država članica ne more upravičiti, da ni pravočasno sprejela izvedbenih ukrepov, primernih za namen vsake direktive (sodba z dne 6. maja 1980, *Komisija/Belgija*, 102/79, EU:C:1980:120, točka 12). Iz tega sledi, da so italijanski organi, čeprav so navedeni obveznosti in prepovedi iz člena 12(1) in (2) Direktive 2006/123 priznali neposredni učinek, še vedno dolžni zagotoviti njegov prenos v svoj pravni red.
- 73 Nazadnje je treba poudariti, da sta v sodbi, izdani v postopku predhodnega odločanja, kot je sodba z dne 14. julija 2016, *Promoimpresa in drugi* (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558), pojasnjena in po potrebi natančneje določena pomen in obseg pravila iz te določbe Direktive 2006/123, kot ga je treba ali bi ga bilo treba razumeti in uporabljati od začetka njene veljavnosti, to je v skladu s členom 44 te direktive najpozneje od 28. decembra 2009. Iz tega sledi, da je treba tako razlagano navedeno pravilo uporabiti tudi za pravna razmerja, ki so nastala in so bila oblikovana pred to sodbo (glej v tem smislu sodbi z dne 27. marca 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, točka 16, in z dne 22. februarja 2022, *RS (Učinek sodb ustavnega sodišča)*, C-430/21, EU:C:2022:99, točka 77).
- 74 Glede na zgornje ugotovitve je treba na drugo in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123 razlagati tako, da sta obveznost držav članic, da uporabijo nepristranski in pregleden postopek izbora za potencialne kandidate, ter prepoved samodejnega podaljšanja dovoljenja, dodeljenega za dano dejavnost, določeni brezpogojno in dovolj natančno, da se lahko šteje, da imata neposredni učinek.

Tretje vprašanje

- 75 Glede na odgovor na drugo in četrto vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Peto vprašanje in drugi del osmega vprašanja

- 76 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem in drugim delom osmega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba člen 288, tretji odstavek, PDEU razlagati tako, da je presoja neposrednega učinka obveznosti in prepovedi iz člena 12(1) in (2) Direktive 2006/123 in obveznost neuporabe nasprotujočih nacionalnih določb, izključno naložena nacionalnim sodiščem ali tudi upravnim organom, vključno z občinskimi.
- 77 Na tej točki zadostuje opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora uprava, tudi občinska, tako kot nacionalno sodišče uporabiti brezpogojne in dovolj natančne določbe direktive in izključiti uporabo tistih določb nacionalnega prava, ki niso v skladu z njo (glej v tem smislu sodbi z dne 22. junija 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, točke od 29 do 33, in z dne 10. oktobra 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, točka 33).
- 78 V zvezi s tem je treba pojasniti, da navedba iz točke 43 sodbe z dne 14. julija 2016, *Promoimpresa in drugi* (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558), da mora predložitveno sodišče preveriti, ali je pogoj glede pomanjkanja naravnih virov iz člena 12(1) Direktive 2006/123 izpolnjen, ne pomeni, da morajo le nacionalna sodišča zagotoviti izpolnjevanje tega pogoja. Če je namreč število razpoložljivih dovoljenj za dano dejavnost omejeno zaradi pomanjkanja razpoložljivih naravnih virov, mora vsaka uprava na podlagi te določbe organizirati postopek izbora za potencialne kandidate in se prepričati, da so izpolnjeni vsi pogoji iz navedene določbe, po potrebi tako, da ne uporabi neskladnih pravil nacionalnega prava.
- 79 Glede na zgornje ugotovitve je treba torej na peto vprašanje in drugi del osmega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 288, tretji odstavek, PDEU razlagati tako, da je presoja neposrednega učinka obveznosti in prepovedi iz člena 12(1) in (2) Direktive 2006/123 ter obveznost, da ne uporabijo nasprotujočih nacionalnih določb, naložena nacionalnim sodiščem in upravnim organom, tudi občinskim.

Deveto vprašanje

- 80 Predložitveno sodišče z devetim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123 razlagati tako, da neposredni učinek, ki ga ima ta določba, nalaga, da se nacionalna ureditev, v skladu s katero se po izteku koncesije vsi objekti, ki jih ni mogoče odstraniti in jih koncesionar zgradi na zemljišču, ki mu je bilo dodeljeno, ohranijo koncedentu brez kakršnega koli nadomestila ali povračila, in ali je neuporaba te ureditve združljiva s členom 17 Listine o temeljnih pravicah.
- 81 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso sposobnost sodelovanja, v katerem poteka postopek predhodnega odločanja, pomeni, da nacionalno sodišče upošteva nalogo, zaupano Sodišču, ki je prispevanje k izvajanju sodne oblasti v državah članicah, in ne podajanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih (sodbe z dne 3. februarja 1983, *Robards*, 149/82, EU:C:1983:26, točka 19; z dne 16. julija 1992, *Meilicke*, C-83/91, EU:C:1992:332, točka 25, in z dne 15. decembra 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, točka 60).

- 82 Sodišče lahko zato zavrne odločanje o vprašanju nacionalnega sodišča za predhodno odločanje samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej v tem smislu sodbi z dne 15. decembra 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, točka 61, in z dne 15. julija 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, točka 55).
- 83 V obravnavanem primeru se spor o glavni stvari nanaša na podaljšanje koncesij, in ne na vprašanje pravice koncesionarja, da po izteku koncesije pridobi kakršno koli nadomestilo za objekte, ki jih ni mogoče odstraniti in jih je zgradil na zemljišču, ki mu je bilo dodeljeno. Ker torej predložitveno sodišče ni navedlo dejanskih in pravnih elementov, ki so značilni za položaj iz postopka v glavni stvari, Sodišče ne more koristno odgovoriti na deveto vprašanje.
- 84 Zato je treba to vprašanje razglasiti za nedopustno.

Stroški

- 85 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu

je treba razlagati tako, da

se ne nanaša le na koncesije za uporabo morskega javnega dobra, ki pomenijo nedvomen čezmejni interes.

2. Člen 12(1) Direktive 2006/123

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje temu, da bi se pomanjkanje naravnih virov in razpoložljivih koncesij presojalo s kombinacijo abstraktnega in splošnega pristopa na nacionalni ravni in kazuističnega pristopa, ki temelji na analizi obalnega območja zadevne občine.

3. Pri preučitvi prvega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Direktive 2006/123 glede na člen 94 ES.

4. Člen 12(1) in (2) Direktive 2006/123 je

treba razlagati tako, da

se obveznost držav članic, da uporabijo nepristranski in pregledni postopek izbora za potencialne kandidate, ter prepoved samodejnega podaljšanja dovoljenja, dodeljenega

za dano dejavnost, navedeta brezpogojno in dovolj natančno, da se lahko šteje, da imata neposredni učinek.

5. Člen 288, tretji odstavek, PDEU

je treba razlagati tako, da

je presoja neposrednega učinka obveznosti in prepovedi iz člena 12(1) in (2) Direktive 2006/123 in obveznost, da se nasprotujoče nacionalne določbe ne uporabijo, naložena nacionalnim sodiščem in upravnim organom, tudi občinskim.

Podpisi