



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 11. julija 2024\*

„Predhodno odločanje – Člen 49 PDEU – Koncesije za morsko javno dobro – Iztek in podaljšanje – Nacionalni predpisi, ki določajo neodplačen prenos neodstranljivih objektov, zgrajenih na javnem dobru, na državo – Omejitev – Neobstoj“

V zadevi C-598/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 15. septembra 2022, ki je na Sodišče prispela 16. septembra 2022, v postopku

**Società Italiana Imprese Balneari Srl**

proti

**Comune di Rosignano Marittimo,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

**Agenzia del demanio – Direzione regionale Toscana e Umbria,**

**Regione Toscana,**

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika tretjega senata, N. Piçarra, N. Jääskinen in M. Gavalec (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

\* Jezik postopka: italijanščina.

- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Palmieri in L. Delbono, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo L. Armati, L. Malferrari in M. Mataija, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 8. februarja 2024

izreka naslednjo

## **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Società Italiana Imprese Balneari Srl (v nadaljevanju: SIIB) in Comune Rosignano Marittimo (občina Rosignano Marittimo, Italija, v nadaljevanju: občina) v zvezi z odločbami, s katerimi je občina ugotovila, da je po izteku koncesije za uporabo morskega javnega dobra, podeljene družbi SIIB, objekte, ki jih je ta družba zgradila na tem področju, neodplačno pridobila italijanska država, in je zato naložila plačilo višjih dajatev na javnem dobru.

### **Pravni okvir**

#### *Pravo Unije*

- 3 Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) v členu 44(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*

- 4 Codice della Navigazione (zakonik o plovbi), odobren s kraljevo uredbo št. 327 z dne 30. marca 1942 (GURI št. 93 z dne 18. aprila 1942), v členu 49, naslovljenem „Prenos neodstranljivih objektov“, določa:  
„Razen če je v koncesijski pogodbi določeno drugače, ob prenehanju koncesije vsi neodstranljivi objekti, zgrajeni na javnem dobru, brez kakršnega koli nadomestila ali povračila pripadejo državi, brez poseganja v pravico organa koncedenta, da odredi njihovo rušenje, s čimer se javno dobro vrne v prvotno stanje.“
- 5 V skladu s členom 1(251) legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (zakon št. 296 o določbah za oblikovanje letnega in večletnega proračuna države (finančni zakon iz leta 2007)) z dne 27. decembra 2006 (redni dodatek št. 244 h GURI št. 299 z dne 27. decembra 2006) je treba zaradi vključitve objektov, ki jih je zgradil koncesionar, v javno dobro za te objekte uporabiti višjo dajatev, saj se te stavbe štejejo za pomožne objekte na javnem dobru.

- 6 S členom 1 uredbe predsednika deželnega odbora Toskane št. 52/R z dne 24. septembra 2013 je bila uredba predsednika deželnega odbora Toskane št. 18/R iz leta 2001 spremenjena tako, da ji je bil dodan člen 44a, ki določa:

„Kot objekti, ki se zlahka odstranijo in preselijo, so opredeljene tiste stavbe in zgradbe, rabljene za opravljanje turistično-rekreativnih dejavnosti, zgrajene nad in pod zemljo na območju morskega javnega dobra, ki je predmet koncesije, ki se lahko popolnoma odstranijo z običajnimi tehničnimi sredstvi, tako da se prostor vrne v prvotno stanje, v največ 90 dneh.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 7 Družba SIIB od leta 1928 na ozemlju občine brez prekinitve upravlja kopališče, ki pretežno stoji na morskem javnem dobru. Družba SIIB trdi, da je na tej parceli zakonito zgradila več stavb, del katerih je bil opisan že v popisu stanja ob vključitvi v javno dobro leta 1958. Druge stavbe so bile zgrajene pozneje, in sicer med letoma 1964 in 1995.
- 8 Občina je z odločbo z dne 20. novembra 2007 med pomožne objekte na morskem javnem dobru uvrstila različne objekte, ki posegajo na to dobro in za katere se šteje, da jih je težko odstraniti. Občina naj bi te pomožne objekte zakonito pridobila po izteku koncesije št. 36/2002, ki je zajemala obdobje od 1. januarja 1999 do 31. decembra 2002 in ki je bila do 31. decembra 2008 podaljšana s koncesijo št. 27/2003.
- 9 Občina je 23. septembra 2008 družbo SIIB obvestila o začetku postopka za vključitev pomožnih objektov na javnem dobru, ki še niso bili pridobljeni, vendar ga ni končala.
- 10 Nato je tej družbi podelila koncesijo za morsko javno dobro št. 181/2009, veljavno za obdobje šestih let, od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2014 (v nadaljevanju: koncesija iz leta 2009).
- 11 Družba SIIB je ob sklicevanju na člen 1 uredbe predsednika deželnega odbora Toskane z dne 24. septembra 2013 predložila izjavo, da se lahko vsi objekti, ki posegajo na javno dobro, odstranijo v 90 dneh, tako da je treba šteti, da se zlahka odstranijo.
- 12 Občina je v odločbi z dne 3. februarja 2014 zadevnim objektom priznala to opredelitev, nato pa jo je z odločbo z dne 26. novembra 2014 umaknila z obrazložitvijo, da je država na podlagi člena 49 zakonika o plovbi že pridobila objekte, ki posegajo na javno dobro, ki je bilo dano v koncesijo.
- 13 Družba SIIB je zadnjenavedeno odločbo izpodbijala pred Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče za Toskano, Italija).
- 14 Občina je z odločbo z dne 16. aprila 2015 ponovno potrdila, da so stavbe, zgrajene na območju, ki je bilo dano v koncesijo, pomožni objekti na javnem dobru. Zato je zanje je v skladu s členom 1(251) zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006 za obdobje od leta 2009 do leta 2015 uporabila višjo dajatev. Občina je z drugimi akti določila zneske, ki jih je treba plačati za naslednja leta.
- 15 Družba SIIB je odločbe, navedene v prejšnji točki, prav tako izpodbijala pred istim sodiščem. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 10. marca 2021 zavrnilo vse tožbe, družba SIIB pa je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitevno sodišče.

- 16 Consiglio di Stato (državni svet) navaja, da se člen 49 zakonika o plovbi razlaga tako, da država ob izteku koncesije samodejno pridobi objekte, tudi če se koncesija podaljša, če njeno podaljšanje povzroči prekinitev kontinuitete med dovoljenji za uporabo javnega dobra. Nasprotno, če bi bila koncesija podaljšana pred njenim običajnim potekom, bi objekti, ki so jih koncesionarji postavili na javnem dobru, ostali v izključni zasebni lasti koncesionarja do dejanskega izteka ali predčasnega preklica koncesije in za te objekte ne bi bilo treba plačati nobene dajatve.
- 17 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče za Toskano) na prvi stopnji razsodilo, da sta tako popis stanja ob vključitvi v javno dobro iz leta 1958 kot koncesija iz leta 2009 imela učinke, ki so postali dokončni, ker jih družba SIIB ni pravočasno izpodbijala. Navedeno sodišče je dodalo, da opredelitev objektov, ki jih je družba SIIB zgradila na morskem javnem dobru, kot objektov, ki jih je težko odstraniti, in pomožnih objektov na tem dobru ne izhaja iz enostranske odločitve občine, ampak iz skupnega dogovora, ki se uresničuje s koncesijsko pogodbo, ki sta jo podpisali obe stranki.
- 18 Navedeno sodišče je zlasti izključilo, da bi uporaba člena 49 zakonika o plovbi povzročila dejansko razlastitev koncesionarja brez nadomestila. Država naj bi namreč v skladu s to določbo neodstranljive objekte, zgrajene na javnem dobru, neodplačno pridobila le, če v koncesijski pogodbi ni določeno drugače. Zato naj bi se pravilo o neodplačni pridobitvi uporabljalo le s soglasjem strank.
- 19 Vendar družba SIIB trdi, da je v primeru podaljšanja koncesije vključitev objektov, ki jih je koncesionar zgradil na morskem javnem dobru in jih je težko odstraniti, v morsko javno dobro države brez nadomestila v nasprotju s pravom Unije, zlasti s členoma 49 in 56 PDEU, kakor sta razložena v sodbi z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60). V skladu s sodno prakso Consiglio di Stato (državni svet) naj bi bila brezplačna vključitev v navedeno dobro upravičena s potrebo po zagotovitvi, da so neodstranljivi objekti, ki naj bi ostali na tem dobru, v celoti na razpolago koncedentu. Če pa se koncesija, namesto da bi prenehala, podaljšuje brez pretrganja, naj učinek prenosa iz člena 49 zakonika o plovbi ne bi bil upravičen. Poleg tega naj bi bila zaradi tega učinka ustanavljanje gospodarskih subjektov iz drugih držav članic, ki bi se zanimali za ista sredstva manj privlačno, koncesionarju pa bi nesorazmerno odvzemalo pravice, ker bi moral svoja sredstva neodplačno odstopiti državi.
- 20 Občina opozarja, da koncesije iz leta 2009 ob podaljšanju koncesije št. 27/2003 ni podelila samodejno, temveč na podlagi posebnega navodila, v okviru katerega je uporabila svojo diskrecijsko pravico. Takrat je bilo predvideno, da se bo nova koncesija štela za popolnoma ločeno od prejšnje. Poleg tega naj bi neobstoj nasprotne določbe v koncesijskem aktu potrjeval, da je koncesionar štel, da je izguba lastništva postavljenih objektov združljiva s splošnim gospodarskim ravnovesjem koncesije.
- 21 Predložitveno sodišče je 8. septembra 2023 v odgovor na zahtevo Sodišča za informacije navedlo, da ima družba SIIB še naprej pravni interes za izpodbijanje vključitve neodstranljivih objektov, ki jih je zgradila na morskem javnem dobru, v to dobro, na katero se lahko med drugim sklicuje v tožbi zoper odločbo koncedenta, s katero ji je naloženo plačilo višjih dajatev. To sodišče je tudi pojasnilo, da do prenosa lastništva teh objektov na državo pride po samem zakonu po izteku koncesije za uporabo javnega dobra. Morebitna upravna ali sodna ugotovitev lastninske pravice države na teh objektih je zgolj ugotovitvene narave in koncedentu dovoljuje zvišanje zneska dajatve.

- 22 Navedeno sodišče je dodalo, da so bili v obravnavanem primeru neodstranljivi objekti, ki jih je postavila družba SIIB, v morsko javno dobro vključeni 31. decembra 2008, ob izteku koncesije št. 27/2003. Zaradi te vključitve naj bi občina družbi SIIB od leta 2009 zaračunavala višjo dajatev.
- 23 Nazadnje, predložitveno sodišče je v bistvu pojasnilo, da se zakonik o plovbi brez razlikovanja uporablja za italijanske gospodarske subjekte in gospodarske subjekte iz drugih držav članic.
- 24 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali člena 49 in 56 PDEU ter načela, ki izhajajo iz sodbe z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), če se šteje, da se uporabljajo, nasprotujejo razlagi nacionalne določbe, kakršna je člen 49 [zakonika o plovbi], v smislu, da določa, da mora koncesionar ob [izteku] koncesije, če se koncesija obnovi brez pretrganja, tudi na podlagi nove odločbe, neodplačno in brez nadomestila odsvojiti gradbene objekte, zgrajene na javnem dobru, ki so del kompleksa infrastrukture za obratovanje kopališča, pri čemer bi lahko učinek neposrednega prenosa lastništva pomenil omejitev, ki presega to, kar je potrebno za doseganje cilja, ki si ga prizadeva doseči nacionalni zakonodajalec, in je torej nesorazmeren s tem ciljem?“

### **Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka**

- 25 Družba SIIB je z vlogo, ki je bila v sodnem tajništvu Sodišča vložena 17. aprila 2024, predlagala, naj se na podlagi člena 83 Poslovnika Sodišča ponovno odpre ustni del postopka.
- 26 Družba SIIB v utemeljitev svojega predloga navaja, da je generalna pravobranilka v točki 103 sklepnih predlogov prekoračila predmet vprašanja za predhodno odločanje s tem, da je implicitno, vendar nujno ugotovila, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari ne krši člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 27 V teh okoliščinah družba SIIB predlaga, naj se opravi obravnava, da bi bilo vprašanje upoštevnosti člena 17 Listine v okviru te zadeve lahko predmet kontradiktorne razprave.
- 28 V zvezi s tem je treba spomniti, na eni strani, da Statut Sodišča Evropske unije in Poslovnik zadevnim strankam iz člena 23 tega statuta ne dajeta možnosti, da predložijo stališča v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca (sklep z dne 4. februarja 2000, Emesa Sugar, C-17/98, EU:C:2000:69, točka 2, in sodba z dne 9. junija 2022, Préfet du Gers in Institut national de la statistiques et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 29 Na drugi strani, v skladu s členom 252, drugi odstavek, PDEU mora generalni pravobranilec popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstaviti obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih se v skladu s Statutom Sodišča Evropske unije zahteva njegovo sodelovanje. Ne gre torej za mnenje, namenjeno sodnikom ali strankam, ki bi ga izdal organ zunaj Sodišča, ampak za individualno, obrazloženo in javno izraženo mnenje člana institucije. Zato stranke o sklepnih predlogih generalnega pravobranilca ne morejo razpravljati. Poleg tega Sodišča ne zavezujejo niti ti predlogi niti obrazložitev, ki generalnega pravobranilca pripelje do njih. Zato nestrinjanje zadevne stranke s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca, ne glede na vprašanja, ki jih je ta preučil v svojih sklepnih predlogih, samo po sebi ne more biti razlog, ki bi

utemeljeval ponovno odprtje ustnega postopka (sodba z dne 9. junija 2022, Préfet du Gers in Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, točka 41 in navedena sodna praksa).

- 30 Sodišče sicer lahko na podlagi člena 83 Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena ali če je treba v zadevi odločiti na podlagi trditve, o kateri zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali.
- 31 V obravnavani zadevi ni tako.
- 32 Prvič, navesti je treba, da se vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, nanaša na razlago členov 49 in 56 PDEU, ki določata svobodo ustanavljanja oziroma svobodo opravljanja storitev. Navedeno sodišče Sodišča ni posebej vprašalo o razlagi člena 17 Listine, ki se nanaša na lastninsko pravico.
- 33 Drugič, generalna pravobranilka je v točki 103 sklepnih predlogov zgolj navedla obstoječo sodno prakso Sodišča, v skladu s katero preučitev omejitve, uvedene z nacionalno ureditvijo na podlagi člena 49 PDEU, zajema tudi morebitne omejitve pri uresničevanju pravic in svoboščin, določenih v členih 15, 16 in 17 Listine, tako da ločena obravnava lastninske pravice, določene v členu 17 Listine, ni potrebna (glej v tem smislu sodbi z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 50, in z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 56).
- 34 Če pa želi družba SIIB s predlogom za ponovno odprtje ustnega postopka v resnici ovreči zadnjenavedeno presojo, zadostuje opozoriti, da iz sodne prakse, navedene v točki 29 te sodbe, izhaja, da nestrinjanje zadevne stranke s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca, ne glede na vprašanja, ki jih je ta preučil v svojih sklepnih predlogih, samo po sebi ne more biti razlog, ki bi utemeljeval ponovno odprtje ustnega postopka.
- 35 Tretjič, v obravnavanem primeru Sodišče meni, da ima na voljo vse potrebne elemente za odgovor na postavljeno vprašanje.
- 36 Zato ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

### **Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 37 Italijanska vlada se v pisnem stališču sklicuje na nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker naj vprašanje, postavljeno Sodišču, ne bi bilo upoštevno za rešitev spora o glavni stvari.
- 38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu o glavni stvari in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanja, ki ga postavi Sodišču. Iz tega izhaja, da za vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti, ki jo je mogoče ovreči zlasti, če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari (glej v tem

smislu sodbe z dne 16. decembra 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, točki 15 in 18; z dne 7. septembra 1999, Beck in Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, točka 22, in z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 42).

- 39 V obravnavanem primeru je predložitveno sodišče v odgovor na zahtevo Sodišča za informacije navedlo, da je družba SIIB ohranila pravni interes za izpodbijanje vključitve neodstranljivih objektov, ki jih je zgradila na morskem javnem dobru, v to javno dobro, ker se je zaradi te vključitve povečala dajatev za uporabo javnega dobra, ki jo je morala plačevati. Po mnenju navedenega sodišča lahko družba SIIB navedeno vključitev izpodbija s tožbo zoper odločbo, s katero ji koncedent v skladu s členom 1(251) zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006 nalaga plačilo višje dajatve.
- 40 Iz tega izhaja, da je odgovor Sodišča na postavljeno vprašanje koristen za rešitev spora o glavni stvari.
- 41 Poleg tega, čeprav je ta spor povsem notranji, zadostuje poudariti, kot je to storila Komisija, da se zakonik o plovbi uporablja brez razlikovanja za italijanske gospodarske subjekte in gospodarske subjekte iz drugih držav članic. Po mnenju predložitvenega sodišča tudi ni mogoče izključiti, da so gospodarski subjeki s sedežem v drugih državah članicah bili ali so zainteresirani za izvrševanje svobode ustanavljanja in opravljanja storitev, da bi opravljali dejavnosti na italijanskem ozemlju, in da ima ta ureditev zato lahko učinke, ki niso omejeni na navedeno ozemlje.
- 42 V teh okoliščinah je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten v delu, v katerem se nanaša na člen 49 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 50).
- 43 O predlogu za sprejetje predhodne odločbe je zato treba odločiti.

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

- 44 Ker se predložitveno sodišče v svojem vprašanju sklicuje na člena 49 in 56 PDEU, ki določata svobodo ustanavljanja oziroma svobodo opravljanja storitev, je treba pojasniti, da podelitev koncesije za uporabo morskega javnega dobra nujno pomeni dostop koncesionarja do ozemlja države članice gostiteljice zaradi stalne in trajne udeležbe v gospodarskem življenju te države za relativno dolgo obdobje. Iz tega izhaja, da podelitev take koncesije spada v okvir pravice do ustanavljanja iz člena 49 PDEU (glej v tem smislu sodbe z dne 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, točka 25; z dne 11. marca 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, točka 39, in z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 50).
- 45 Poleg tega se v skladu s členom 57, prvi odstavek, PDEU določbe Pogodbe, ki se nanašajo na svobodno opravljanje storitev, uporabljajo le, če se ne uporabljajo določbe v zvezi s pravico do ustanavljanja. Člen 56 PDEU se torej ne uporabi.
- 46 Poleg tega, ker iz člena 44(1), prvi pododstavek, Direktive 2006/123 izhaja, da se ta za spor o glavni stvari *ratione temporis* ne uporablja, je treba vprašanje za predhodno odločanje preučiti le glede na člen 49 PDEU.

- 47 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu pravilu, ki določa, da mora koncesionar po izteku koncesije za uporabo javnega dobra in če v pogodbi o koncesiji ni določeno drugače, takoj, neodplačno in brez nadomestila odstopiti neodstranljive objekte, ki jih je postavil na površini, ki je v koncesiji, tudi v primeru podaljšanja koncesije.
- 48 Člen 49, prvi odstavek, PDEU prepoveduje omejitve pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice. Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, je treba šteti, da to svoboščino omejuje vsak ukrep, ki – tudi če se uporabi brez razlikovanja glede na državljanstvo – prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost uresničevanja svoboščine, zagotovljene v členu 49 PDEU (glej v tem smislu sodbe z dne 5. oktobra 2004, CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, točka 11; z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 48, in z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 61).
- 49 Vendar nacionalna zakonodaja, ki velja za vse gospodarske subjekte, ki opravljajo dejavnosti na nacionalnem ozemlju, in katere namen ni urejati pogojev v zvezi z ustanavljanjem zadevnih gospodarskih subjektov ter katere morebitni omejevalni učinki na svobodo ustanavljanja so preveč naključni in preveč posredni, da bi bilo mogoče za v njej določeno obveznost šteti, da lahko omeji to svoboščino, ni v nasprotju s prepovedjo iz člena 49 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 20. junija 1996, Semeraro Casa Uno in drugi, od C-418/93 do C-421/93, od C-460/93 do C-462/93, C-464/93, od C-9/94 do C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 in C-332/94, EU:C:1996:242, točka 32, in z dne 6. oktobra 2022, Contship Italia, C-433/21 in C-434/21, EU:C:2022:760, točka 45).
- 50 V obravnavanem primeru, kot je razvidno iz točke 23 te sodbe, ni sporno, da člen 49(1) zakonika o plovbi velja za vse subjekte, ki opravljajo dejavnosti na italijanskem ozemlju. Zato se, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 51 sklepnih predlogov, vsi gospodarski subjekti soočajo z enako skrbjo, in sicer, ali je ekonomsko upravičeno, da kandidirajo in predložijo ponudbo, da bi dosegli podelitev koncesije, ob zavedanju, da bodo po njenem izteku neodstranljivi objekti, ki so bili zgrajeni, vključeni v javno dobro.
- 51 Poleg tega se ta določba kot taka ne nanaša na pogoje za ustanovitev koncesionarjev, pooblaščenih za opravljanje turistično-rekreativne dejavnosti na italijanskem morskem javnem dobru. Navedena določba namreč določa le, da se po izteku koncesije in če v koncesijski pogodbi ni drugače določeno, neodstranljivi objekti, ki jih je zgradil koncesionar, takoj in brez finančnega nadomestila vključijo v morsko javno dobro.
- 52 Čeprav namen člena 49(1) zakonika o plovbi torej ni urejanje pogojev za ustanovitev zadevnih podjetij, je treba preveriti tudi, ali kljub temu nima omejevalnih učinkov v smislu sodne prakse, navedene v točki 49 te sodbe.
- 53 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 49 zakonika o plovbi določa le posledice temeljnih načel javnega dobra. Kot je namreč generalna pravobranilka poudarila v točki 47 sklepnih predlogov, je prilastitev neodstranljivih objektov, ki jih je koncesionar zgradil na javnem dobru, neodplačno in brez nadomestila s strani javnega subjekta, ki je podelil koncesijo, samo bistvo neodtujljivosti javnega dobra.



- 54 Načelo neodtujljivosti med drugim pomeni, da javno dobro ostane v lasti oseb javnega prava in da so dovoljenja za uporabo javnega dobra negotova v smislu, da imajo določeno trajanje in jih je poleg tega mogoče preklicati.
- 55 V skladu s tem načelom normativni okvir, ki se v obravnavanem primeru uporablja za koncesijo za uporabo javnega dobra, nedvoumno določa datum prenehanja izdanega dovoljenja za uporabo. Iz tega izhaja, da družba SIIB vse od sklenitve koncesijske pogodbe ni mogla prezreti, da dovoljenje za uporabo javnega dobra, ki ji je bilo dodeljeno, ni bilo trajno in da ga je bilo mogoče preklicati.
- 56 Poleg tega se zdi, da so morebitni omejevalni učinki tega člena 49 na svobodo ustanavljanja preveč negotovi in preveč posredni v smislu sodne prakse, navedene v točki 49 te sodbe, da bi bilo mogoče šteti, da lahko ta določba ovira to svoboščino.
- 57 Ker namreč navedeni člen 49(1) izrecno določa možnost, da se s pogodbo odstopi od načela takojšnje vključitve neodstranljivih objektov, ki jih je koncesionar zgradil na morskem javnem dobru, brez kakršnega koli nadomestila ali povračila, ta določba poudarja pogodbeno in torej sporazumno razsežnost koncesije za uporabo javnega dobra. Iz tega sledi, da takojšnje in neodplačne vključitve neodstranljivih objektov, ki jih je koncesionar zgradil na tem področju, brez nadomestila ni mogoče šteti za način prisilnega odstopa teh objektov.
- 58 Nazadnje, vprašanje, ali gre za podaljšanje ali prvo podelitev koncesije, nikakor ne more vplivati na presojo člena 49(1) zakonika o plovbi. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da se obnovitev koncesije za uporabo javnega dobra kaže v zaporedju dveh pravnih naslovov za uporabo javnega dobra, in ne v ohranitvi ali podaljšanju prvega pravnega naslova. Poleg tega taka razlaga zagotavlja, da se lahko koncesija podeli šele po koncu razpisnega postopka, v katerem so vsi kandidati in ponudniki obravnavani enako.
- 59 Pojasniti je treba še, da razlage člena 49 PDEU, podane v točkah od 50 do 58 te sodbe, ne omajajo „načela, ki izhajajo iz sodbe z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60)“, na katera se predložitveno sodišče sklicuje v svojem vprašanju.
- 60 V tej zadevi, ki se je nanašala na sektor iger na srečo, so koncesionarji za opravljanje svoje gospodarske dejavnosti uporabljali sredstva, ki so jih resnično imeli v lasti. Nasprotno pa je bila družbi SIIB v obravnavani zadevi, kot je trdila italijanska vlada v pisnem stališču, z dovoljenjem za uporabo morskega javnega dobra, ki ga je pridobila, podeljena le prehodna stavbna pravica na neodstranljivih objektih, ki jih je zgradila na tem dobru.
- 61 Poleg tega iz točke 43 sodbe z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), izhaja, da je ukrep, s katerim je odrejen neodplačen prenos uporabe sredstev, potrebnih za prirejanje iger na srečo, spadal v register sankcij, ker je bil zavezujoč za koncesionarja in se ta glede njega ni mogel pogajati. Nasprotno pa je v obravnavani zadevi vprašanje, ali morajo biti objekti, ki jih je koncesionar med trajanjem koncesije zgradil na javnem dobru, brezplačno vključeni v javno dobro, predmet pogodbenega dogovarjanja med javno osebo, ki podeljuje koncesijo, in njenim koncesionarjem. V skladu s členom 49(1) zakonika o plovbi namreč „ob prenehanju koncesije vsi neodstranljivi objekti, zgrajeni na javnem dobru“ zgolj podredno („Razen če je v koncesijski pogodbi določeno drugače“) „brez kakršnega koli nadomestila ali povračila pripadejo državi, brez poseganja v pravico organa koncedenta, da odredi njihovo rušenje, s čimer se javno dobro vrne v prvotno stanje“.

- 62 Zato je treba na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu pravilu, ki določa, da mora koncesionar po izteku koncesije za uporabo javnega dobra in če v pogodbi o koncesiji ni določeno drugače, takoj, neodplačno in brez nadomestila odstopiti neodstranljive objekte, ki jih je postavil na površini, ki je v koncesiji, tudi v primeru podaljšanja koncesije.

### **Stroški**

- 63 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:

**Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da**

**ne nasprotuje nacionalnemu pravilu, ki določa, da mora koncesionar po izteku koncesije za uporabo javnega dobra in če v pogodbi o koncesiji ni določeno drugače, takoj, neodplačno in brez nadomestila odstopiti neodstranljive objekte, ki jih je postavil na površini, ki je v koncesiji, tudi v primeru podaljšanja koncesije.**

Podpisi