



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 11 juli 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 49 FEUF – Koncessioner avseende statligt ägda områden vid havet – Upphörande och förnyande – Nationell lagstiftning som föreskriver att fasta anläggningar som uppförts på statligt ägd egendom ska överföras till staten utan vederlag – Inskränkning – Föreligger inte”

I mål C-598/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 15 september 2022, som inkom till domstolen den 16 september 2022, i målet

Società Italiana Imprese Balneari Srl

mot

Comune di Rosignano Marittimo,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia del demanio - Direzione regionale Toscana e Umbria,

Regione Toscana,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna N. Piçarra, N. Jääskinen och M. Gavalec (referent),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Società Italiana Imprese Balneari Srl, genom E. Nesi och R. Righi, avvocati,
- Comune di Rosignano Marittimo, genom R. Grassi, avvocato,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Palmieri och L. Delbono, avvocati dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom L. Armati, L. Malferrari och M. Mataija, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 februari 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 och 56 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Società Italiana Imprese Balneari Srl (nedan kallat SIIB) och Comune Rosignano Marittimo (Rosignano Marittimo kommun, Italien) (nedan kallad kommunen). Målet rör beslut fattade av kommunen där den fann att vid utgången av en koncession för nyttjande av offentlig egendom som SIIB tilldelats, hade de anläggningar som SIIB uppfört på området förvärvats utan vederlag av den italienska staten. Som en följd av detta ålades SIIB höjda koncessionsavgifter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 44.1 första stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) föreskrivs att "[m]edlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 28 december 2009".

Italiensk rätt

- 4 I artikel 49 i Codice della Navigazione (sjölagen), godkänd genom kungligt dekret nr 327 av den 30 mars 1942 (GURI nr 93 av den 18 april 1942), med rubriken "Avveckling av fasta anläggningar", föreskrivs följande:

"Om inte annat anges i koncessionsavtalet ska fasta anläggningar, som har uppförts inom det offentligägda området, tillfalla staten utan någon ersättning eller vederlag, utan att det påverkar koncessionsmyndighetens möjlighet att besluta att de ska rivs, med återställande av den statliga egendomen till dess ursprungliga skick."

- 5 Enligt artikel 1.251 i legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (lag nr 296 om bestämmelser för upprättande av statens årliga och fleråriga budget (2007 års finanslag)) av den 27 december 2006 (ordinarie tillägg nr 244 till GURI nr 299) av den 27 december 2006, medför den omständigheten att egendom som uppförts av koncessionshavaren ingår i offentlig egendom att den förhöjda avgiften tillämpas på den, eftersom anläggningarna räknas som tillbehör till den offentliga egendomen.
- 6 Genom artikel 1 i dekret nr 52/R från regeringschefen i Toscanas regionregering av den 24 september 2013 ändrades dekret nr 18/R av 2001 från regeringschefen för Toscanas regionregering genom att artikel 44a lades till. Den har följande lydelse:
- ”Konstruktioner och strukturer som används för bedrivande av turism- och rekreationsverksamhet och som uppförs antingen på eller under mark på offentligägda områden vid havet som är föremål för koncession, vilka ... kan avlägsnas helt och hållet med vanliga tekniska metoder, med ett efterföljande återställande av platserna till ursprungligt skick, inom högst 90 dagar, ska kvalificeras som enkla att avlägsna och flytta.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 7 Sedan år 1928 har SIIB utan avbrott drivit en badanläggning i kommunen, som till största delen är belägen på mark som hör till det statligt ägda området vid havet. SIIB påstår sig lagligen ha uppfört ett antal konstruktioner på detta område, varav en del inventerades för införlivande år 1958. Ytterligare konstruktioner uppfördes senare, mellan åren 1964 och 1995.
- 8 Genom beslut av den 20 november 2007 klassificerade kommunen vissa anläggningar på detta område som ansågs svåra att avlägsna som tillbehör till det statligt ägda området vid havet. Dessa ansågs ha förvärvats lagligen av kommunen vid utgången av koncession nr 36/2002, som omfattade perioden från den 1 januari 1999 till den 31 december 2002 och som förlängdes till och med den 31 december 2008 genom koncession nr 27/2003.
- 9 Den 23 september 2008 underrättade kommunen SIIB om att det hade inletts ett förfarande för att införliva ännu ej förvärvade tillbehör med den offentliga egendomen. Förfarandet avslutades dock inte.
- 10 Kommunen beviljade därefter detta bolag koncessionen avseende statlig egendom vid havet nr 181/2009, giltig under en period på sex år, från den 1 januari 2009 till den 31 december 2014 (nedan kallad 2009 års koncession).
- 11 SIIB har åberopat artikel 1 i dekret nr 52/R från regeringschefen för Toscanas regionregering av den 24 september 2013 och förklarat att alla anläggningar som inkräktade på offentlig egendom kunde avlägsnas inom 90 dagar, vilket innebar att de skulle anses enkla att avlägsna.
- 12 Kommunen erkände denna klassificering av anläggningarna i ett beslut av den 3 februari 2014. Genom beslut av den 26 november 2014 återkallade dock kommunen klassificeringen, med motiveringen att egendom på den statliga mark som upplåtits redan hade förvärvats av staten med stöd av artikel 49 i sjölagen.
- 13 SIIB överklagade sistnämnda beslut till Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Regionala förvaltningsdomstolen i Toscana, Italien).

- 14 Genom beslut av den 16 april 2015 bekräftade kommunen på nytt att de byggnader som uppförts i koncessionsområdet var tillbehör till statlig egendom. Kommunen påförde dem följaktligen en förhöjd avgift för perioden från år 2009 till år 2015 i enlighet med artikel 1.251 i lag nr 296 av den 27 december 2006. Genom andra rättsakter fastställde kommunen de belopp som skulle betalas för de följande åren.
- 15 SIIB överklagade även de i föregående punkt nämnda besluten till samma domstol. Den ogillade talan i dess helhet genom dom av den 10 mars 2021. SIIB överklagade den domen till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är den hänskjutande domstolen.
- 16 Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) har angett att artikel 49 i sjölagen ska tolkas så, att statens förvärv av egendom sker automatiskt när koncessionen löper ut, även om koncessionen förnyas, eftersom förnyandet medför ett avbrott i kontinuiteten mellan nyttjanderätterna till offentlig egendom. Om koncessionen däremot förlängs innan koncessionen löper ut förblir de anläggningar som koncessionshavarna har uppfört på den statliga marken koncessionshavarens privata egendom till dess att koncessionen faktiskt löper ut eller koncessionen återkallas i förtid, och ingen avgift behöver då betalas för dessa anläggningar.
- 17 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Regionala förvaltningsdomstolen för Toscana) i första instans slog fast att verkningarna av såväl 1958 års inventering för införlivande som 2009 års koncession hade vunnit laga kraft, eftersom SIIB inte bestritt dem i tid. Nämnda domstol tillade att klassificeringen av de anläggningar som SIIB uppfört på det statliga området vid havet som anläggningar som är svåra att avlägsna och som tillhör till den marken inte är följden av ett ensidigt beslut av kommunen, utan av en gemensam överenskommelse genom det koncessionsavtal som båda parter undertecknat.
- 18 Nämnda domstol utslöt bland annat att tillämpningen av artikel 49 i sjölagen innebär att koncessionshavaren i praktiken utsätts för expropriation utan ersättning. Statens vederlagsfria förvärv av anläggningar som uppförts på offentliga områden äger nämligen, enligt denna bestämmelse, endast rum om inget annat anges i koncessionsavtalet. Regeln om förvärv utan vederlag är således endast tillämplig med parternas samtycke.
- 19 SIIB har emellertid gjort gällande att vid förnyande av en koncession strider det mot unionsrätten, särskilt artiklarna 49 och 56 FEUF, såsom de tolkats i domen av den 28 januari 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), att utan vederlag låta de anläggningar som koncessionshavaren uppfört på detta område och som är svåra att avlägsna uppgå i statens offentliga egendom. Enligt praxis från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) motiveras införlivandet utan vederlag av att det är nödvändigt att säkerställa att de anläggningar som inte kan avlägsnas och som ska finnas kvar på området helt står till koncessionsgivarens förfogande. När koncessionen, i stället för att upphöra, förlängs utan avbrott är den verkan av anslutningen som föreskrivs i artikel 49 i sjölagen omotiverad. Denna verkan gör det dessutom mindre attraktivt för ekonomiska aktörer i andra medlemsstater som är intresserade av samma egendom att etablera sig och tvingar koncessionshavaren att göra oproportionerliga uppoffringar av sina rättigheter, eftersom denne måste överlåta sina tillgångar till staten utan vederlag.
- 20 Kommunen har för sin del erinrat om att den inte automatiskt beviljade 2009 års koncession när koncession nr 27/2003 förnyades, utan i enlighet med särskilda föreskrifter inom ramen för vilka kommunen utnyttjade sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Det föreskrevs då att den nya koncessionen skulle betraktas som en helt annan koncession än den tidigare. Avsaknaden av en

bestämmelse om motsatsen i koncessionsavtalet visar dessutom att koncessionshavaren ansåg att förlusten av äganderätten till de uppförda anläggningarna var förenlig med koncessionens allmänna ekonomiska balans.

- 21 Som svar på en begäran om upplysningar från EU-domstolen uppgav den hänskjutande domstolen den 8 september 2023 att SIIB fortfarande hade ett berättigat intresse av att få saken prövad med avseende på införlivandet av den fasta egendom som SIIB uppfört på statens områden vid havet med denna mark. SIIB kan bland annat åberopa detta intresse i samband med ett överklagande av koncessionsgivarens beslut att ålägga SIIB att betala förhöjda avgifter. Den hänskjutande domstolen har även preciserat att överföringen av äganderätten till sådana anläggningar till staten sker automatiskt när koncessionen löper ut. Ett eventuellt fastställande, på administrativ eller rättslig väg, av statens äganderätt till dessa anläggningar är endast av deklarativ karaktär och ger koncessionsgivaren rätt att höja avgiftsbeloppet.
- 22 Nämnda domstol angav att i förevarande fall infogades de fasta anläggningar som SIIB hade uppfört med det statliga området vid havet den 31 december 2008, då koncession nr 27/2003 löpte ut. Detta införlivande har lett till att kommunen har tagit ut en högre avgift för SIIB sedan år 2009.
- 23 Den hänskjutande domstolen har slutligen preciserat att sjölagen är tillämplig utan åtskillnad på såväl italienska som ekonomiska aktörer från andra medlemsstater.
- 24 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”Utgör artiklarna 49 och 56 FEUF och de principer som kan härledas från domen av den 28 januari 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), i den mån de anses vara tillämpliga, hinder för att en nationell bestämmelse som den i artikel 49 [i sjölagen] tolkas så, att den föreskriver att koncessionshavaren vid koncessionstidens utgång när koncessionen förnyas, utan avbrott, även i kraft av ett nytt beslut, utan vederlag ska överlåta de anläggningar som har uppförts på det offentligägda området och som ingår i de tillgångar som används för badanläggningsverksamheten, eftersom en sådan omedelbar övergång av äganderätten utgör en begränsning som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som faktiskt eftersträvas av den nationella lagstiftaren och därför är oproportionerlig i förhållande till syftet?”

Angående begäran om att återuppta det muntliga förfarandet

- 25 Genom handling som inkom till domstolens kansli den 17 april 2024 begärde SIIB att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas med tillämpning av artikel 83 i domstolens rättegångsregler.
- 26 Till stöd för sin begäran har SIIB gjort gällande att generaladvokaten, i punkt 103 i sitt förslag till avgörande, har överskridit föremålet för tolkningsfrågan genom att, underförstått men med nödvändighet, dra slutsatsen att den aktuella nationella lagstiftningen inte strider mot artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 27 Under dessa omständigheter har SIIB begärt att muntlig förhandling ska hållas för att frågan huruvida artikel 17 i stadgan är relevant i förevarande mål ska kunna bli föremål för ett kontradiktoriskt förfarande.

- 28 Domstolen erinrar om att varken stadgan för Europeiska unionens domstol eller rättegångsreglerna föreskriver någon möjlighet för de berörda som avses i artikel 23 i stadgan att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (beslut av den 4 februari 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, EU:C:2000:69, punkt 2, och dom av den 9 juni 2022, *Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 29 Vidare ska generaladvokaten, enligt artikel 252 andra stycket FEUF, vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver dennes deltagande. Det rör sig således inte om ett yttrande riktat till domare eller parter som härrör från en myndighet utanför domstolen, utan om en enskild, motiverad och offentligt formulerad ståndpunkt från en av institutionens medlemmar. Under dessa omständigheter kan generaladvokatens förslag till avgörande inte avhandlas av parterna. Domstolen är inte bunden av vare sig förslaget till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för generaladvokatens förslag. Att en av parterna inte delar generaladvokatens synsätt i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten väljer att pröva, kan därför inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (dom av den 9 juni 2022, *Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 30 Enligt artikel 83 i rättegångsreglerna får domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.
- 31 Så är inte fallet här.
- 32 Det ska för det första påpekas att den hänskjutande domstolens fråga avser tolkningen av artiklarna 49 och 56 FEUF, vilka avser etableringsfriheten respektive friheten att tillhandahålla tjänster. Den hänskjutande domstolen har inte specifikt frågat EU-domstolen hur artikel 17 i stadgan om rätten till egendom ska tolkas.
- 33 För det andra har generaladvokaten, i punkt 103 i sitt förslag till avgörande, begränsat sig till att nämna domstolens befintliga praxis enligt vilken prövningen av en inskränkning som införts genom en nationell lagstiftning med stöd av artikel 49 FEUF även omfattar eventuella inskränkningar i utövandet av de rättigheter och friheter som föreskrivs i artiklarna 15–17 i stadgan, vilket innebär att det inte är nödvändigt att göra en separat prövning av rätten till egendom i artikel 17 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, *Global Starnet* C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 50, och dom av den 7 september 2022, *Cilevičs m.fl.* (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 56).
- 34 I den mån SIIB genom sin begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet i själva verket försöker vederlägga den sistnämnda bedömningen, är det tillräckligt att erinra om att det framgår av den rättspraxis som anges i punkt 29 ovan att den omständigheten att en berörd part inte delar generaladvokatens förslag till avgörande, oavsett vilka frågor denne prövar i sitt förslag till avgörande, inte i sig kan utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta det muntliga förfarandet.

- 35 För det tredje finner domstolen att den i förevarande fall har tillgång till alla uppgifter som den behöver för att kunna besvara den fråga som ställts till den.
- 36 Mot denna bakgrund saknas det anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 37 Den italienska regeringen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den fråga som ställts till domstolen inte är relevant för att avgöra det nationella målet.
- 38 Domstolen erinrar om att det inom ramen för det samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. Av detta följer att en tolkningsfråga som avser unionsrätten presumeras vara relevant och denna presumtion kan kullkastas bland annat då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av en unionsbestämmelse inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punkterna 15 och 18, dom av den 7 september 1999, Beck och Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, punkt 22, och dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 42).
- 39 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen, som svar på en begäran om upplysningar från EU-domstolen, angett att SIIB fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad mot införlivandet av fasta anläggningar som SIIB har uppfört på det statliga området vid havet, eftersom detta införlivande ledde till en höjning av det arrende som SIIB skulle betala. Enligt den hänskjutande domstolen kan SIIB bestrida införlivandet i samband med ett överklagande av koncessionsgivarens beslut att i enlighet med artikel 1.251 i lag nr 296 av den 27 december 2006 ålägga SIIB att betala en förhöjd avgift.
- 40 Av detta följer att ett svar från domstolen på den ställda frågan är användbart för att avgöra det nationella målet.
- 41 Även om denna tvist är av rent intern karaktär är det tillräckligt att, i likhet med kommissionen, påpeka att sjölagen är tillämplig utan åtskillnad på italienska ekonomiska aktörer och på ekonomiska aktörer från andra medlemsstater. Enligt den hänskjutande domstolen kan det inte heller uteslutas att aktörer som är etablerade i andra medlemsstater har varit eller är intresserade av att utnyttja etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster för att bedriva verksamhet i Italien och att denna lagstiftning följaktligen kan få verkningar som inte är begränsade till detta territorium.
- 42 Under dessa omständigheter kan begäran om förhandsavgörande tas upp till sakprövning i den del den avser artikel 49 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 50).
- 43 Tolkningsfrågorna ska därför besvaras.

Tolkningsfrågan

- 44 I den mån den hänskjutande domstolen i sin fråga har hänvisat till artiklarna 49 och 56 FEUF, i vilka etableringsfriheten respektive friheten att tillhandahålla tjänster stadfästs, ska det preciseras att beviljandet av en koncession för nyttjande av offentlig egendom till havs med nödvändighet innebär att koncessionshavaren har tillträde till värdmedlemsstatens territorium i syfte att stadigvarande och kontinuerligt, under en relativt lång period, delta i denna stats ekonomiska liv. Av detta följer att tilldelningen av en sådan koncession omfattas av den etableringsrätt som föreskrivs i artikel 49 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 25, dom av den 11 mars 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punkt 39, och dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 50).
- 45 Enligt artikel 57 första stycket FEUF är bestämmelserna i fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster enbart tillämpliga om bestämmelserna om etableringsrätten inte är tillämpliga. Artikel 56 FEUF är således inte tillämplig.
- 46 Eftersom det också följer av artikel 44.1 första stycket i direktiv 2006/123 att direktivet inte är tillämpligt i tiden (*ratione temporis*) i det nationella målet, ska tolkningsfrågan prövas enbart mot bakgrund av artikel 49 FEUF.
- 47 Mot denna bakgrund ska den hänskjutande domstolen anses ha frågat om artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att koncessionshavaren, vid utgången av en koncession avseende nyttjande av offentlig egendom och om inte annat anges i koncessionsavtalet, är skyldig att omedelbart och utan vederlag överlåta de anläggningar som denne har uppfört på det upplåtta området, även om koncessionen förnyas.
- 48 Enligt artikel 49 första stycket EG är inskränkningar i rätten för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudna. Enligt domstolens fasta praxis ska varje åtgärd som – även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet – förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF anses inskränka denna rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2004, CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:586, punkt 11, dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 48, och dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 61).
- 49 En nationell lagstiftning som kan göras gällande mot alla aktörer som bedriver verksamhet i landet och som inte syftar till att reglera villkoren för de berörda näringsidkarnas etablering och vars eventuella inskränkande inverkan på etableringsfriheten är alltför slumpmässig och indirekt för att den skyldighet som föreskrivs i lagstiftningen ska kunna anses vara ägnad att hindra denna frihet, strider emellertid inte mot förbudet i artikel 49 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juni 1996, Semeraro Casa Uno m.fl., C-418/93–C-421/93, C-460/93–C-462/93, C-464/93, C-9/94–C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 och C-332/94, EU:C:1996:242, punkt 32, och dom av den 6 oktober 2022, Contship Italia, C-433/21 och C-434/21, EU:C:2022:760, punkt 45).
- 50 Såsom framgår av punkt 23 ovan är det i förevarande fall utrett att artikel 49 i sjölagen kan göras gällande mot samtliga aktörer som bedriver verksamhet i Italien. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 51 i sitt förslag till avgörande, ställs följaktligen alla ekonomiska aktörer inför

samma problem, nämligen huruvida det är ekonomiskt gångbart att konkurrera om en koncession med vetskap om att uppförda fasta anläggningar, vid utgången av koncessionens giltighetstid, kommer att tillfalla staten.

- 51 Denna bestämmelse avser inte heller i sig villkoren för etableringen av koncessionshavare som har tillstånd att bedriva turist- och rekreationsverksamhet på det italienska statliga området vid havet. I nämnda bestämmelse föreskrivs nämligen endast att när koncessionen löper ut och om inget annat anges i koncessionsavtalet, ska de av koncessionshavaren uppförda anläggningarna omedelbart och utan ekonomisk ersättning införlivas med det statliga området vid havet.
- 52 Även om artikel 49 i sjölagen således inte har till syfte att reglera villkoren för de berörda företagens etablering, ska det likväl kontrolleras att den bestämmelsen inte har inskränkande verkan i den mening som avses i ovan i punkt 49 nämnda rättspraxis.
- 53 Artikel 49 i sjölagen ger såtillvida bara uttryck för den logiska följderna av de grundläggande principerna för offentlig egendom. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 47 i sitt förslag till avgörande är den koncessionsgivande offentliga personens möjlighet att utan vederlag ta över fasta anläggningar som koncessionshavaren har uppfört på offentlig mark själva kärnan i offentlig egendoms oförytterlighet.
- 54 Principen om egendomens oförytterlighet innebär bland annat att offentlig egendom förblir offentlig egendom och att tillstånd av utnyttja den är tillfälliga, i den mening som avses i den tidsbegränsade och dessutom kan återkallas.
- 55 I enlighet med denna princip fastställer det regelverk som i förevarande fall är tillämpligt på en koncession avseende nyttjande av offentlig egendom otvetydigt hur länge det beviljade nyttjandetillståndet ska gälla. Av detta följer att SIIB, från det att koncessionsavtalet ingicks, inte kunde vara ovetande om att det beviljade nyttjandetillståndet var osäkert och kunde återkallas.
- 56 Det framgår dessutom att de eventuella inskränkande effekterna av artikel 49 på etableringsfriheten är alltför slumpmässiga och indirekta, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 49 ovan, för att denna bestämmelse ska kunna anses vara ägnad att hindra denna frihet.
- 57 Eftersom nämnda artikel 49 uttryckligen föreskriver en möjlighet att genom avtal göra undantag från principen om omedelbart införlivande utan vederlag för fasta anläggningar som uppförts av koncessionshavaren på statlig egendom vid havet, framhäver denna bestämmelse den avtalsmässiga dimensionen och således samtycket i en koncession för nyttjande av offentlig egendom. Av detta följer att ett införlivande som sker omedelbart och utan vederlag för de anläggningar som koncessionshavaren har uppfört på detta område inte kan anses utgöra en tvångsöverlåtelse av dessa anläggningar.
- 58 Slutligen kan frågan huruvida det rör sig om förnyande eller om en första tilldelning av en koncession inte påverka bedömningen av artikel 49 i nämnda lag. Det räcker i detta avseende att konstatera att förnyande av en koncession avseende nyttjande av offentlig egendom innebär att två nyttjanderätter till offentlig egendom följer på varandra och inte att den första nyttjanderätten vidmakthålls eller förlängs. En sådan tolkning säkerställer för övrigt att tilldelningen av en koncession enbart kan ske efter ett anbuds förfarande där samtliga anbudssökande och anbudsgivare behandlas lika.

- 59 Det ska vidare preciseras att den tolkning av artikel 49 FEUF som gjorts ovan i punkterna 50–58 inte påverkas av ”de principer som kan härledas från domen av den 28 januari 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60)”, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin fråga.
- 60 I det målet, som rörde hasardspelssektorn, använde koncessionshavarna tillgångar som de faktiskt var ägare till för att bedriva sin ekonomiska verksamhet. I förevarande mål, och såsom den italienska regeringen anfört i sitt skriftliga yttrande, gav det tillstånd som SIIB hade att nyttja statlig egendom vid havet däremot enbart företaget en tillfällig nyttjanderätt till de anläggningar som det hade uppfört på detta område.
- 61 Det följer dessutom av punkt 43 i domen av den 28 januari 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), att en åtgärd som innebär att nyttjanderätten till den egendom som är nödvändig för att anordna hasardspel överläts utan vederlag var att betrakta som en sanktion, eftersom den åtgärden ålades koncessionshavaren och denne inte kunde förhandla om den. I förevarande mål var frågan huruvida de anläggningar som koncessionshavaren uppfört på offentlig egendom under koncessionsperioden skulle införlivas med den offentliga egendomen utan vederlag föremål för avtalsförhandlingar mellan den koncessionsgivande offentliga personen och koncessionshavaren. Enligt lydelsen i artikel 49.1 i sjölagen är det nämligen endast i andra hand (”om inte annat avtalats i koncessionsavtalet”) som ”de fasta anläggningar som uppförts på offentligt område, när koncessionen upphör, [ska] anses ha förvärvats av staten utan vederlag, utan att det påverkar den koncessionsgivande myndighetens rätt att beordra rivning och återställande av den offentliga egendomen i sitt ursprungliga skick”.
- 62 Den hänskjutna frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att koncessionshavaren, vid utgången av en koncession avseende nyttjande av offentlig egendom och om inte annat anges i koncessionsavtalet, är skyldig att omedelbart och utan vederlag och ersättning överlåta de anläggningar som denne har uppfört på det upplåtta området, även om koncessionen förnyas.

Rättegångskostnader

- 63 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 49 FEUF ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att koncessionshavaren, vid utgången av en koncession avseende nyttjande av offentlig egendom och om inte annat anges i koncessionsavtalet, är skyldig att omedelbart och utan vederlag och ersättning överlåta de anläggningar som denne har uppfört på det upplåtta området, även om koncessionen förnyas.

Underskrifter