

**C-464/24. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2024. július 1.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Giudice di pace di Rimini (Olaszország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2024. június 26.

**Felperes:**

Balneari Rimini

**Alperes:**

Comune di Rimini

**Az alapeljárás tárgya**

Köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncesszió jogosultja által a folyamatban lévő koncessziók lejáratának végső határidejét rögzítő határozat elfogadása okán, nem vagyoni kár megtérítése iránt a Comune di Riminivel (Rimini önkormányzata, Olaszország) szemben a giudice di pace di Rimini (rimini békebíróság, Olaszország) elé terjesztett kereset.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

A 2006/123/EK irányelvnek és a 2014/23/EU irányelvnek az EUMSZ 51., EUMSZ 195. és EUMSZ 345. cikkel összefüggésben történő értelmezése annak megállapítása céljából, hogy az említett irányelvek anyagi és időbeli hatályuknál fogva vonatkoznak-e a köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziókra.

## Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

„1) [B]eletartozik/[beletartoznak]-e a szolgáltatási koncessziók kategóriájába a nem az ajánlatkérő által meghatározott szolgáltatást nyújtó, hanem egy köztulajdonban álló területen gazdasági tevékenységet folytató felperes társasághoz hasonló, köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncesszió[k], tehát a 2006/123/EK irányelvben és/vagy a 2014/23/EU irányelvben meghatározott engedélyek hatálya alá tartozik/[tartoznak]-e bizonyos olyan megállapodások vonatkozásában, amelyeknek az Európai Unió Bírósága által a fent említett, 2016. július 14-i *Promoimpresa S.r.l. és Melis* ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) 45–48. pontjában tett megállapítás tükrében a tárgya egy gazdasági szereplő arra vonatkozó joga, hogy – magán- vagy közjogi rendelkezések alapján – bizonyos közterületeket vagy erőforrásokat, például földterületeket használjon, és amelyek esetében az állam csupán az ezek használatára vonatkozó általános feltételeket határozza meg?

2) A Bíróságnak az első kérdésre adott válaszától függetlenül [az] engedélyezési irányelv 44. cikke értelmében mindenképpen kívül esnek-e a 2006/123/EK irányelv hatályán a felperes társasághoz hasonló, 2009. december 28. előtt kezdődött fürdőzési célú koncessziók, amint az a Bíróság 2023. április 20-i *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)* ítéletének (C-348/22, EU:C:2023:301) 73. pontjából kitűnni látszik?

3) A Bíróságnak az első és a második kérdésre adott válaszától függetlenül – az EUMSZ 345. cikk és a 2006/123/EK irányelv 1. cikkének (5) bekezdése tükrében is – [úgy] kell-e értelmezni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 195. cikkét, hogy a turisztikai ágazatban érvényesülő, a felperes társasághoz hasonló, köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók nem tartoznak a 2006/123/EK irányelvhez hasonló harmonizációs irányelvek hatálya alá?

4) A Bíróságnak az első, a második és a harmadik kérdésre adott válaszától függetlenül [úgy] kell-e értelmezni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 51. cikkét (korábbi EK 45. cikk) és a 2006/123/EK irányelv 2. cikke (2) bekezdésének i) pontját, hogy az állami tulajdonban álló területen közérdekű tevékenységet, többek között a köztulajdon védelmét, a közegészség és közhigiéniá védelmét, a fogyatékkal élő személyek fényterápiához és fürdőzéshez való hozzáférése jogának biztosítását, valamint idegenforgalmi, kulturális és környezetvédelmi tevékenységeket folyamatosan, nem alkalmi jelleggel végző felperes társasághoz hasonló, köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók nem tartoznak az EUMSZ 49. cikk és a szolgáltatási irányelv hatálya alá?”

### **A hivatkozott uniós jog**

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (57) preambulumbekzdése, 1. cikkének (5) bekezdése, 2. cikke (2) bekezdésének i) pontja; különösen pedig az irányelv 12. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 44. cikke

A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, különösen annak (15) preambulumbekzdése

EUMSZ 46., EUMSZ 49., EUMSZ 51., EUMSZ 55., EUMSZ 195., EUMSZ 345. cikk

### **A Bíróság hivatkozott ítélkezési gyakorlata**

2016. július 14-i Promoimpresa és Melis ítélet (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558; a továbbiakban: Promoimpresa ítélet); 2023. április 20-i Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) ítélet (C-348/22, EU:C:2023:301; a továbbiakban: AGCM-ítélet)

2002. október 24-i RAS-végzés (C-233/01, EU:C:2001:261); 2005. május 3-i Berlusconi és társai ítélet (C-387/02, C-391/02 és C-403/02, ECLI:EU:C:2005:270); 1998. szeptember 24-i Tögel ítélet (C-76/97, ECLI:EU:C:1998:432).

### **A hivatkozott nemzeti jog**

A Codice della navigazione (Regio decreto del 30 marzo 1942, n. 327) (a hajózásról szóló törvénykönyvről szóló, 1942. március 30-i 327. sz. királyi rendelet; a továbbiakban: hajózásról szóló törvénykönyv) 36. cikke annak lehetőségéről rendelkezik, hogy a koncesszióba adó közigazgatási szerv (korábban az időtartam függvényében a hatáskörrel rendelkező minisztérium vagy a kikötőparancsnokságok, míg a decreto legislativo n. 96/1999 [96/1999. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] 42. cikkének elfogadása óta az önkormányzatok) a közcélú használat szükségleteinek sérelme nélkül meghatározott időre – akár kizárólagos jelleggel is – átengedhetik az állami tulajdonban álló vagyontárgyak és parti tengeri területek használatát.

A hajózásról szóló törvénykönyv 37. cikke a pályázók közötti összehasonlító értékelési eljárás lefolytatásáról kizárólag esetlegesen, vagy egy adott, köztulajdonban álló vagyontárgyra vonatkozó koncesszió megadása iránti több kérelem esetére rendelkezett. E cikk 2. bekezdése azonban erre az esetre a koncesszió korábbi jogosultjának előnyben részesítését irányozta elő (úgynevezett „elsőbbségi jog”). Az elsőbbségi jogra vonatkozó szabály 2009. december 30-ig volt hatályban, amikor is azt hatályon kívül helyezte a hajózásról szóló törvénykönyv 37. cikke 2. bekezdésének a (módosításokkal a legje n. 25/2010

[25/2010. sz. törvénnyel] törvénnyé alakított) decreto legge n. 194/2009 (194/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 1. cikkének 10. bekezdése általi módosítása.

A hajózásról szóló törvénykönyv 42. cikke szabályozza a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók visszavonását, és 2. bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a 4 évet meghaladó időtartamra szóló vagy nehezen eltávolítható létesítményekkel járó koncessziókat a tenger közcélú használatához kapcsolódó sajátos okokból vagy más közérdekből kártalanítás fizetése nélkül vissza lehet vonni, a 4. bekezdésben pedig úgy rendelkezik, hogy a tartós építmények építését lehetővé tevő koncessziók esetében a kártalanítás összege az építmények költsége meghatározott lejáratig hátralévő évekre eső részével egyezik meg.

A hajózásról szóló törvénykönyv 49. cikke úgy rendelkezik, hogy a koncesszió megszűnésekor a köztulajdonban álló, el nem távolítható építményeket az állam ingyenesen vagy térítésmentesen megszerzi, hacsak a koncesszióba adó hatóság el nem rendeli azok bontását a köztulajdonban álló terület eredeti állapotának helyreállításával együtt.

A hajózásról szóló törvénykönyv 1161. cikke (A köztulajdonban álló terület visszaélészerű elfoglalása és a magántulajdonra vonatkozó korlátozások be nem tartása) a következőképpen rendelkezik: „Aki a köztulajdonban álló tengerparti vagy légi forgalmi terület vagy a belvízi hajózást szolgáló kikötői területek egy részét önkényesen elfoglalja, megakadályozza azok közcélú használatát, vagy azokon nem engedélyezett újításokat végez, vagy nem tartja tiszteletben a tengerparti területekhez vagy a repülőterekhez közeli területeken fekvő magántulajdonra vonatkozó korlátozásokat, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy egymillió líráig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő, feltéve hogy a cselekmény nem minősül súlyosabb bűncselekménynek.”

A 2012. január 16-ig hatályos, decreto legge n. 88/2001 (88/2001. sz. törvény) 10. cikkének 1. bekezdésével módosított decreto legge n. 400 del 1993 (1993. évi 400. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 1. cikkének 2. bekezdése – a hajózásról szóló törvénykönyv 42. cikke szerinti visszavonás sérelme nélkül – a meglévő, köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók hat évenkénti automatikus megújításáról rendelkezett.

Az 1993. évi 400. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 8. cikkének 1. bekezdése a következőképpen rendelkezik: „1. 1990-től kezdődően a köztulajdonban álló tengerparti területek, a parti tengeri területek és a tengerparti területekhez tartozó területek jogcím nélküli használatáért, illetve a koncessziós jogcímtől eltérő használatokért járó kártalanítást a jelen rendelet alkalmazásából eredő, kétszáz, illetve száz százalékkal növelt összegben kell meghatározni.”

A decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (2016. április 18-i 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) (2023. július 1-jétől a decreto

legislativo del 31 marzo 2023 n. 36 [2023. március 31-i 36. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, vagyis az úgynevezett „új közbeszerzési törvénykönyv” által felváltott közbeszerzési törvénykönyv) ültette át a 2014/23/EU irányelvet, a 2014/24/EU irányelvet és a 2014/25 irányelvet, és 17. cikke 1. bekezdésének a) pontja kizárta a közbeszerzési törvénykönyv rendelkezéseinek alkalmazását az „olyan közbeszerzési szerződésekre és szolgáltatási koncessziókra: a) amelyek tárgya – pénzügyi feltételekre tekintet nélkül – földterületek, meglévő építmények vagy más ingatlanok, illetve az ilyen vagyontárgyakra vonatkozó jogok vétele vagy bérbeadása”.

A Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (decreto del Presidente della Repubblica del 15 febbraio 1952, n. 328) (a hajózásról szóló törvénykönyv végrehajtásáról szóló, 1952. február 15-i 328. sz. köztársasági elnöki rendelet) a koncessziós szerződés tartalmát a koncessziós szerződésekről szóló 23/2014/EU irányelv (15) preambulumbekkezdésében foglaltak szerint, vagyis oly módon határozza meg, hogy a koncesszióba adó közigazgatási szerv és a koncessziós jogosult közötti jogviszonyt „bérbeadáshoz” lehessen hasonlítani.

A Regione Emilia-Romagna (Emilia-Romagna tartomány, Olaszország) a legge del 14 aprile 2004, n. 7 (2004. április 14-i 7. sz. törvény) (lásd a felperes által csatolt 15. mellékletet) 18. cikkében a tartomány területén lévő, köztulajdonban álló vízkészletekre vonatkozó koncessziók megújítása esetére a távozó koncessziós jogosult elsőbbségi jogáról rendelkezik.

A legge di conversione n. 14/2023 del decreto legge n. 198/2022 (a 198/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletet törvénnyé átalakító 14/2023. sz. törvény) olyan jogszabályi módosításokat vezetett be, amelyek határozatlan időre megakadályozhatják, hogy a legge n. 118/2022 (118/2022. sz. törvény) kifejtse joghatásait.

A 118/2022. sz. törvény – 14/2023. sz. törvénnyel törvénnyé átalakított 198/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 12. cikkének 6e. bekezdése által módosított – 3. cikkének 1. bekezdése a 2023. december 31-i eredeti lejárati időt módosítva konkrétan a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók 2024. december 31-ig történő automatikus meghosszabbításáról rendelkezett.

A 118/2022. sz. törvény 14/2023. sz. törvénnyel törvénnyé alakított 198/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendelettel módosított 3. cikke 3. bekezdésének szövege jelenleg a következőképpen szól: „3. Ha olyan objektív okok állnak fenn, amelyek megakadályozzák, hogy a kiválasztási eljárást 2023. december 31. előtt lezárják, például egy folyamatban lévő jogvita fennállásával vagy magával az eljárás lefolytatásával kapcsolatos objektív nehézségekkel összefüggésben, az illetékes hatóság indokolt határozattal a meglévő koncessziók lejárati határidejét az eljárás lezárásához feltétlenül szükséges időtartamra, de legkésőbb 2024. december 31-ig halaszthatja. Ezen időpontig a köztulajdonban lévő területnek a távozó koncessziójogosult általi elfoglalása mindenesetre a hajózásról szóló törvénykönyv 1161. cikkére tekintettel is jogszerű.”

A 198/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 14/2023. sz. törvénnyel törvénnyé történő átalakítása során beiktatott 10c. cikkének 3. bekezdése értelmében: „[...] A 2022. augusztus 5-i 118. sz. törvény 3. cikke 1. bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott koncessziók és jogviszonyok mindenestre az új koncessziós határozatok meghozatalának időpontjáig hatályban maradnak.”

Végül a 118/2022. sz. törvény 14/2023. sz. törvény 1. cikke 8. bekezdésének b) pontja által beiktatott 4. cikkének 4a. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z e cikkben említett, felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletek elfogadásáig a koncesszióba adó szervek nem intézkedhetnek a 3. cikk 1. bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott koncessziók és jogviszonyok odaítélésére irányuló hirdetmények kibocsátásáról.”

### **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 A Ministero della Marina Mercantile (kereskedelmi flottáért felelős minisztérium, Olaszország) engedélye és az ahhoz kapcsolódó 1989. évi miniszteri koncesszió révén 1993 óta megszakítás nélkül köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncesszióval rendelkező felperes társaság a kérdést előterjesztő bíróság előtt keresetet indított a Rimini önkormányzata által a felperes társaságnak állítólagosan azzal okozott nem vagyoni kár megtérítése iránt, hogy Rimini önkormányzata a tanácsának határozatával az összes, az önkormányzat területén fekvő, de állami tulajdonban álló területhez kapcsolódó, köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncesszióknak (a továbbiakban: fürdőzési célú koncessziók), köztük a felperes társaság koncessziójának 2023. december 31-i lejárataról rendelkezett. A határidőt ezt követően 2024. december 31-ig meghosszabbította annak érdekében, hogy lehetővé tegye a koncesszióba adó önkormányzat számára az új koncessziók más jogosultaknak történő odaítélésére irányuló eljárások lefolytatását.
- 2 A felperes méltányossági alapon 5 000 euró összegű kártalanítás megfizetését, valamint az alperes önkormányzatnak a jogi költségek megtérítésére való kötelezését kérte.
- 3 A szóban forgó kérdéskört illetően az idők során a nemzeti jogalkotó többször beavatkozott, illetve az a legmagasabb szintű nemzeti bíróságok és a Bíróság határozatainak tárgyát képezte; annak értelmezését és alkalmazását illetően a felek álláspontja eltér egymástól.
- 4 A legge n. 145/2018 (145/2018. sz. törvény) 1. cikkének 682–683. bekezdése konkrétan a hatályban lévő, köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók 2033. december 31-ig történő meghosszabbításáról rendelkezett, amelynek alapján Rimini önkormányzata elrendelte a felperes társaság tengerparti koncessziójának ezen időpontig történő meghosszabbítását.
- 5 Az Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (államtanács teljes ülése, Olaszország) a 2021. november 9-i 17. és 18. sz. ítéletében ezt követően

megállapította, hogy „a köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók automatikus meghosszabbításáról rendelkező (és a jövőben még arról rendelkező) nemzeti jogszabályi rendelkezések [...] ellentétesek az [uniós] joggal, jelesen az EUMSZ 49. cikkel és a 2006/123/EK irányelv 12. cikkével (úgynevezett Bolkestein irányelv)”, ezért „azokat sem a bírák, sem a közigazgatási szervek nem alkalmazhatják”. A Consiglio di Stato (államtanács) ezenkívül az összes meglévő koncesszió azonnali és általános visszavonásából eredő jelentős társadalmi-gazdasági hatás elkerülése, az előírt közbeszerzési eljárások közigazgatási szervek általi előkészítésére vonatkozó technikai határidők figyelembevétele érdekében, valamint a kérdéskörnek a nemzeti jogalkotó által az uniós elvekkel összhangban történő rendezésére irányuló beavatkozásig megállapította, hogy „a [meglévő], köztulajdonban álló vagyontárgyak turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók 2023. december 31-ig hatályban [maradnak], azzal, hogy ezen időpontot követően még jogi szabályozás hiányában, az időközben bekövetkező bármely későbbi jogszabályi meghosszabbítás ellenére is hatályukat veszítik; ez utóbbi meghosszabbítást érvénytelennek kell tekinteni, mivel az ellentétes az [uniós] joggal.”

- 6 Az ezt követő jogalkotási intézkedések következtében az új koncessziós határozatok meghozatalának határideje (és a meglévő koncessziók ebből következő lejárat) először 2023. december 31. lett (118/2022. sz. törvény), majd annak alkalmazását határozatlan időre felfüggesztették (198/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet), végül az - esettől függően - 2024. december 31-ig vagy 2025. december 31-ig hosszabbodott meg (14/2023. sz. törvény).
- 7 A Consiglio di Stato (államtanács) a 2023. március 1-jei 2192. sz. ítélettel és a 2023. április 19-i 3964. sz. ítélettel megerősítette a teljes ülés 2021. évi 17. és 18. sz. ítéletében megállapított elveket, és a 198/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletet törvénnyé alakító 14/2023. sz. törvény által bevezetett szabályozás alkalmazásának a koncesszióba adó közigazgatási szervek általi mellőzéséről rendelkezett.
- 8 A Bíróság a fent említett 2023. április 20-i AGCM-ítélettel válaszolt a C-348/22. sz. ügyben a TAR Lecce (Lecce tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) által a 2022. május 11-i végzéssel előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre.
- 9 A felperes társaság Rimini további 24 fürdőzési célú koncesszió jogosultjával együtt a Tribunale amministrativo per l'Emilia Romagna (Emilia-Romagna tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt megtámadta többek között a Rimini önkormányzat tanácsának vitatott határozatát, azt kérve, hogy a Tribunale amministrativo per l'Emilia Romagna (Emilia-Romagna tartomány közigazgatási bírósága) azt az uniós jogba, a nemzeti alkotmányba és az általános szabályokba való ütközés miatt nyilvánítsa semmisnek és/vagy jogellenesnek, valamint állapítsa meg, hogy a felperes társaság továbbra is határozatlan ideig,

mindenesetre 2033. december 1-jéig jogosult használni a koncesszió tárgyát képező, köztulajdonban álló vagyontárgyakat.

- 10 A felperes társaság ezen kívül 22 más, köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncesszió jogosultjával együtt 2024 februárjában a teljes ülés 17/2021. sz. határozatának hatályon kívül helyezése iránt felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő az olasz kormánnyal, az AGCM-vel és Rimini önkormányzatával szemben.

### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 11 Rimini önkormányzata a szóban forgó határozat elfogadását a 2006/123/EK irányelv (a továbbiakban: Bolkestein irányelv vagy engedélyezési irányelv) 12. cikke (1) és (2) bekezdésének a nemzeti jogban fennálló közvetlen hatályára hivatkozással indokolta, amelyet a Bíróság két ítéletben, a 2016. július 14-i Promoimpresa ítéletben (C-458/14. és C-67/15. sz. egyesített ügyek), valamint a 2023. április 20-i AGCM-ítéletben (C-348/22. sz. ügy) állapított meg.
- 12 A felperes társaság álláspontja szerint Rimini önkormányzata nem járt el szabályszerűen, mivel a hatályos nemzeti szabályozás tiltja a közbeszerzési eljárásokat, és az egyedi jogi aktusokban eredetileg meghatározott 2033. december 31-i határidőhöz képest határozatlan időre alakítja át a fürdőzési célú koncessziók időtartamát.
- 13 A vitatott határozat tehát jogellenes közigazgatási aktus, amely aktuálisan hatályos jogszabályi rendelkezéseket módosít, és már nem hatályos jogszabályi rendelkezéseket vagy soha el nem fogadott, felhatalmazáson alapuló jogszabályi rendelkezéseket alkalmaz a felperes koncessziós jogosult hátrányára egy olyan területen, amelyen a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók odaítélése egyébiránt kizárólag a hajózásról szóló törvénykönyvben és a végrehajtási rendeletében foglalt szabályokon alapul, mivel a közbeszerzésekről szóló törvénykönyv és az uniós jog nem írja elő közbeszerzési eljárás lefolytatását.
- 14 A felperes társaság a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásban azt javasolta a kérdést előterjesztő bíróságnak, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előzetesen, előzetes döntéshozatal céljából négy kérdést terjesszen a Bíróság elé.
- 15 Az alperes önkormányzat ellenezte a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezését, mivel úgy ítélte meg, hogy a Bíróság két ítéletben – a Promoimpresa ítéletben és az AGCM-ítéletben – is már megállapította, hogy a 2006/123/EK irányelv 12. cikke közvetlenül alkalmazandó a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziókra, így 2024. december 31-ig jogszerűen indítható közbeszerzési eljárás.



### Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 16 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az uniós jog közvetlen alkalmazása állt a középpontjában a köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók időtartamával kapcsolatos jogvitának, amelyben az uniós intézmények (Bíróság és Bizottság), valamint jogalkotási és végrehajtási szinten (Parlamento [parlament, Olaszország] és Governo [kormány, Olaszország]), továbbá igazságszolgáltatási szinten (Corte costituzionale [alkotmánybíróság, Olaszország], Cassazione a Sezioni Unite [egyesített tanácsokban eljáró semmitőszék, Olaszország], Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria [teljes ülésben eljáró államtanács]) a nemzeti intézmények vettek részt, amelyek értelmezési és szabályozási kérdésekben nyilvánvalóan eltérő álláspontra helyezkedtek.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül rámutat arra, hogy a köztulajdonban álló tengerparti területek turisztikai-rekreációs célból történő elfoglalása jogellenességének a Consiglio di Stato (államtanács) által 2024. január 1-jétől történő megállapításával a 2023. december 31-én lejáró koncesszióknak a felperes társasághoz hasonló jogosultjai a következő polgári és büntetőjogi következményekkel néznek szembe:
- a (módosításokkal a 494/1993. sz. törvény révén törvénnyé alakított) 400/1993. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 8. cikkében meghatározott kártalanítás alkalmazása az érvényes koncesszió jogcímén történő jogszerű elfoglalás esetére e szabályozásban előírt díjak 200%-kal növelt összegében;
  - a hajózásról szóló törvénykönyv 54. cikkének alkalmazása azzal, hogy a kezelő szervezetek a tengerparti területeket jogellenesen elfoglaló korábbi koncessziós jogosultakat az el nem távolítható építmények lebontásával és az eltávolítható építmények eltávolításával – amelyről az utasítás végrehajtásának elmaradása esetén az állami hatóság intézkedik az érdekelt költségére – a köztulajdonban álló földterület eredeti állapotának helyreállítására kötelezik;
  - a hajózásról szóló törvénykönyv 1161. cikkének alkalmazása, amely cikk úgy rendelkezik, hogy aki a köztulajdonban álló tengerparti terület egy részét önkényesen elfoglalja, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 516 euróig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő, feltéve hogy a cselekmény nem minősül súlyosabb bűncselekménynek.
- 18 Ennélfogva e bíróság úgy ítéli meg, hogy a Bíróságnak a feltett kérdésekre adott válaszai elengedhetetlenek ahhoz, hogy minden kétséget el lehessen oszlatni a felperes társaság kérelmének megalapozottságával és a köztulajdonban álló tengerparti területeknek a felperes társaság által a koncesszióba adott tevékenység gyakorlása céljából történő, határozatlan időre történő elfoglalása uniós joggal való esetleges összeegyeztethetlenségével kapcsolatban.

***Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről***

- 19 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a Bíróságnak a Promoimpresa ítéletben – miután a köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziókra alkalmazandó uniós szabályozásként ezen ítélet 4. pontjában a 2006/123/EK irányelv (57) preambulumbekzdését, és az ítélet 7. pontjában a 2014/23/EU irányelv (15) preambulumbekzdését határozta meg, az lehetett a szándéka, hogy az említett koncessziókat mint a hatóság által nyújtott, vagyontárgyakra vonatkozó koncessziókat, kizárja mind a 2006/123/EK irányelv, mind pedig a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv hatálya alól, mivel olyan megállapodásokról van szó, amelyek tárgya egy gazdasági szereplő arra vonatkozó joga, hogy – magán- vagy közjogi rendelkezések alapján – bizonyos közterületeket vagy erőforrásokat, például földterületeket használjon, és amelyek esetében az állam csupán az ezek használatára vonatkozó általános feltételeket határozza meg (a 2014/23/EK irányelv (15) preambulumbekzdése).
- 20 A Bíróság a Promoimpresa ítéletben egyébként láthatólag kifejezetten megállapította (44–48. pont), hogy a köztulajdonra vonatkozó koncessziók mint vagyontárgyakra vonatkozó koncessziók nem tartoznak a szolgáltatási koncessziók körébe, tehát nem tartoznak sem a 2006/123/EK irányelv, sem pedig a különös 2014/23/EU irányelv hatálya alá. Másrészt, amint az a Bíróság által 2019. szeptember 18-án hozott Bizottság kontra Olasz Köztársaság ítélet (C-526/17. sz. ügy, EU:C:2019:756) 39. pontjából kitűnik, láthatólag az Európai Bizottság is tudatában van a Bíróság fent említett értelmezési álláspontjának.

***Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről***

- 21 A 2006/123/EK irányelv 44. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a szóban forgó irányelvnek 2009. december 28-ig megfeleljenek.
- 22 A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezért a Bolkestein irányelv soha nem volt alkalmazható a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziókra, mivel vagyontárgyra vonatkozó koncessziókról, nem pedig szolgáltatási vagy építési koncessziókról van szó, ezért azt egyébként sem lehetett a felperes társasághoz hasonlóan 2009. december 28. előtt kezdődött, köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziókra alkalmazni. Úgy tűnik, hogy a Bíróság AGCM-ítéletének 73. pontjában elismeri, hogy a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók nem tartoznak a 2006/123/EK irányelv hatálya, amennyiben 2009. december 28. előtt kezdődtek.
- 23 A Consiglio di Stato (államtanács) 2022. január 13-i 229. sz. ítéletében a Bíróság Tögel ítéletére hivatkozva egyértelművé tette, hogy a 2009. december 28. előtt kezdődött, köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók nem tartoznak a Bolkestein irányelv hatálya alá.

*Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről*

- 24 Az EUMSZ 195. cikke 2009. november 1-jétől kezdődő hatállyal (ez a szabály nem szerepelt az EK-Szerződésben) kizárja, hogy az Európai Parlament és a Tanács az idegenforgalom területén rendes jogalkotási eljárás keretében jogalkotási szinten a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolását célzó konkrét intézkedéseket vezethessenek be.
- 25 Az EUMSZ 345. cikk úgy szól, hogy a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.
- 26 A 2012. január 16-ig hatályos, a 88/2001. sz. törvény 10. cikkének 1. bekezdésével módosított 1993. évi 400. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 1. cikke 2. bekezdésének szövege – a hajózásról szóló törvénykönyv 42. cikke szerinti visszavonás sérelme nélkül – a meglévő, köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók hat évenkénti automatikus megújításáról rendelkezett, míg a hajózásról szóló törvénykönyv 37. cikke 2. bekezdésének szövege 2009. december 29-ig a köztulajdonban álló tengerparti terület korábbi koncessziós jogosultjának elsőbbségi jogáról rendelkezett.
- 27 A nemzeti jogalkotó a 118/2022. sz. törvény 3. cikkének a 4. cikke 4-bis. bekezdésével összefüggésben értelmezett 1. és 3. bekezdésével, valamint a 198/2022. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 10c. cikkének 3. bekezdésével – mint jelenleg hatályos szabályozással – visszaállította a hatályon kívül helyezett rendelkezésekben foglaltakat annyiban, amennyiben a nemzeti szabályozás határozatlan időre jogszerűnek minősíti a hajózásról szóló törvénykönyvben foglalt szabályok szerint koncesszióba adott, köztulajdonban álló tengerparti területnek a koncessziós jogviszony visszavonásáig vagy megszűnéséig történő elfoglalását, megakadályozva azt, hogy jogellenes elfoglalás esetén megvalósuljon a hajózásról szóló törvénykönyv 1161. cikkében foglalt bűncselekmény.
- 28 E bíróság szerint nem a közigazgatási szerveknek, illetve a rendes vagy közigazgatási bíróságoknak, hanem a Corte Costituzionalénak (alkotmánybíróság) kell mellőznie a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziókra vonatkozó hatályos szabályozás alkalmazását az uniós irányelvekbe való állítólagos ütközésük miatt, mivel az a hajózásról szóló törvénykönyv 1161. cikke értelmében büntetőjogi következményekkel járhat a koncessziós jogosultakra nézve. A Corte Costituzionale (alkotmánybíróság) az ítélkezési gyakorlatában egyértelművé tette, hogy a közvetlen joghatásokat kizártnak kell tekinteni, ha az irányelv alkalmazása büntetőjogi felelősséget von maga után (vö. még: a Bíróság 2002. október 24-i RAS-végzése [C-233/01, EU:C:2001:261]; 2005. május 3-i Berlusconi és társai ítélete [C-387/02, C-391/02 és C-403/02, EU:C:2005:270]), és a központi állam mint a köztulajdonban álló terület tulajdonosa kizárólagos hatáskörébe tartozik, hogy meghatározza a köztulajdonban álló tengerpart turisztikai-rekreációs célú felhasználására vonatkozó koncessziók megújításának és/vagy ismételt odaítélésének módjait.

- 29 A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezért a 2006/123/EK irányelvhez hasonló harmonizációs irányelvek már csak azért sem alkalmazhatók a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziókra, mert – tekintettel az említett irányelv 1. cikkének (5) bekezdésére – ellenkező esetben az ingatlanok tulajdonjogára és/vagy birtokára, valamint ezen ingatlanok elfoglalásának büntetőjogi szempontból jogszerű vagy jogellenes minősítésére vonatkozó szabályozást érintenék.

***Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésről***

- 30 Az EUMSZ IV. cím 2. fejezetének 51. cikke (korábbi EK 46. cikk) úgy rendelkezik, hogy valamely tagállamban a közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre az említett 2. fejezet (EUMSZ 49–55. cikk) rendelkezései az adott tagállam vonatkozásában nem alkalmazhatók.
- 31 A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezért a köztulajdonban álló tengerpartra vonatkozó koncessziók azon okból nem tartoznak az EUMSZ 49. cikk hatálya alá, hogy a tengerparti területek védelmét, a közegészség és közhigiéniá védelmét, a fogyasztással élő személyek fürdőzéshez való szabad és biztonságos hozzáférése jogának biztosítását szolgáló közhatalmi jogosultságok gyakorlásában közvetlenül, nem pedig alkalmi jelleggel vesz részt.