



Datum van  
inontvangstneming

:

22/07/2022

**Zaak C-348/22****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

30 mei 2022

**Verwijzende rechter:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

11 mei 2022

**Verzoekende partij:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Verwerende partij:**

Comune di Ginosa

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Vordering ingesteld bij de Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (bestuursrechter in eerste aanleg Apulië, Italië; hierna: „TAR Puglia”) door de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (autoriteit ter verzekering van de mededinging en de marktwerking in Italië; hierna: „AGCM”) tot nietigverklaring van enkele besluiten van de Comune di Ginosa (gemeente Ginosa, Italië) tot verlenging van diverse concessies voor maritieme domeingoederen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

- Onderzoek van de geldigheid van richtlijn 2006/123, met name van de vraag of die richtlijn in overeenstemming met artikel 115 VWEU is vastgesteld;
- uitlegging van richtlijn 2006/123 teneinde vast te stellen welke regeling van toepassing is op concessies voor maritieme domeingoederen;

- uitlegging van richtlijn 2006/123 teneinde de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale rechter en de gemeenten wat betreft concessies voor maritieme domeingoederen vast te stellen;
- uitlegging van richtlijn 2006/123 teneinde na te gaan of deze richtlijn verenigbaar is met de bescherming van de grondrechten, met name het recht op eigendom.

### **Prejudiciële vragen**

„1) Is richtlijn 2006/123 geldig en bindend voor de lidstaten of is zij ongeldig omdat zij – als harmonisatierichtlijn – slechts bij meerderheid en niet met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, in strijd met artikel 115 [van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie]?

2) Stelt richtlijn 2006/123 – ook bekend als de Bolkestein-richtlijn – objectief en in abstracto voldoende gedetailleerde regels vast en sluit zij bijgevolg elke beoordelingsmarge van de nationale wetgever uit, hetgeen een minimumvereiste is om deze richtlijn als een richtlijn met rechtstreekse werking en als onmiddellijk toepasselijk aan te merken?

3) *Indien richtlijn 2006/123 niet wordt beschouwd als een richtlijn met rechtstreekse werking, is de zuivere uitsluitingswerking of de buitentoepassinglating die louter de toepassing van de nationale bepalingen verhindert, dan verenigbaar met de beginselen van rechtszekerheid, ook wanneer de nationale rechter geen conforme uitlegging kan geven, of is het integendeel zo dat in een dergelijk geval het nationale recht niet mag of kan worden toegepast, onverminderd de specifieke sancties waarin het recht [van de Europese Unie] voorziet voor niet-nakoming door de lidstaat van de verplichtingen die voortvloeien uit zijn toetreding tot het Verdrag (artikel 49), of die voortvloeien uit de niet-omzetting van de richtlijn (inbreukprocedure)?*

4) Houdt *de rechtstreekse werking* van artikel 12, leden 1, 2 en 3, van richtlijn 2006/123 de erkenning in dat deze richtlijn rechtstreekse werking heeft of onmiddellijk toepasselijk is, of moet zij – in het kader van een harmonisatierichtlijn zoals de onderhavige [*de artikelen 9 tot en met 13 van diezelfde richtlijn [moeten] worden geacht een uitputtende harmonisatie tot stand te brengen [...]*] (zie arrest *Promoimpresa*) – aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaat verplicht harmonisatiemaatregelen vast te stellen die niet algemeen van aard zijn, maar inhoudelijk een dwingend karakter hebben?

5) Staat het uitsluitend aan de nationale rechter (die hiertoe over specifieke instrumenten voor ondersteuning bij de uitlegging beschikt, zoals de mogelijkheid om prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen of te verzoeken om grondwettigheidstoetsing) om te beoordelen of een richtlijn al dan niet rechtstreekse werking heeft en, in het eerste geval, om de nationale bepalingen die

strijdig zijn met het Unierecht zuiver buiten toepassing te laten, of behoort die bevoegdheid ook toe aan een individuele gemeentebestuurder of -bestuurder?

6) *Indien richtlijn 2006/123 wordt beschouwd als een richtlijn met rechtstreekse werking*, is het dan, gelet op het feit dat artikel 49 [van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie] zich verzet tegen de automatische verlenging van concessies/vergunningen voor maritieme domeingoederen voor uitsluitend toeristisch- recreatieve doeleinden *,voor zover die concessies een duidelijk grensoverschrijdend belang hebben'*, een noodzakelijke voorwaarde dat wordt voldaan aan dit vereiste, ook met betrekking tot de toepassing van artikel 12, leden 1 en 2, van de Bolkestein-richtlijn?

7) Is het verenigbaar met de doelstellingen van richtlijn 2006/123 en artikel 49 [van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie] dat de nationale rechter, in algemene en abstracte zin, oordeelt of is voldaan aan het vereiste van een duidelijk grensoverschrijdend belang voor het gehele nationale grondgebied tout court, of moet die beoordeling, gelet op het feit dat in Italië de bevoegdheid daarvoor bij de individuele gemeenten ligt, aldus worden opgevat dat zij betrekking heeft op het kustgebied van elke gemeente apart en dat dus alleen de gemeenten bevoegd zijn?

8) Is het verenigbaar met de doelstellingen van richtlijn 2006/123 en artikel 49 [van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie] dat de nationale rechter, in algemene en abstracte zin, oordeelt of is voldaan aan het vereiste van schaarste van de hulpbronnen en het aantal beschikbare vergunningen voor het gehele nationale grondgebied tout court, of moet die beoordeling, gelet op het feit dat in Italië de bevoegdheid daarvoor bij de individuele gemeenten ligt, aldus worden opgevat dat zij betrekking heeft op het kustgebied van elke gemeente apart en dat dus alleen de gemeenten bevoegd zijn?

9) *Indien richtlijn 2006/123 in abstracte zin wordt beschouwd als een richtlijn met rechtstreekse werking*, kan deze onmiddellijke toepasselijkheid ook in de praktijk worden geacht te bestaan in een regelgevend kader – zoals het Italiaanse – waarin artikel 49 van de Codice della Navigazione (navigatiewet) (dat bepaalt dat bij beëindiging van de concessie *,alle niet-verwijderbare werken zonder vergoeding of terugbetaling aan de staat blijven toebehoren'*) van toepassing is, en is dit gevolg van de rechtstreekse werking of onmiddellijke toepasselijkheid van de betrokken richtlijn (in het bijzonder met betrekking tot naar behoren vergunde gemetselde structuren of concessies voor domeingoederen die functioneel verband houden met toeristische verblijfsactiviteiten zoals hotels of vakantie dorpen) verenigbaar met de bescherming van de grondrechten, zoals het recht op eigendom, die in het Unierecht en in het Handvest van de grondrechten worden erkend als rechten die geprivilegieerde bescherming verdienen?"

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

VWEU, met name de artikelen 2, 49 (vrijheid van vestiging), 56, 115, 195, 288, 291 en 352;

Richtlijn 2006/123/EU, overwegingen 7 en 39, artikelen 4 en 9 tot en met 13; in het bijzonder artikel 12:

„1. Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden, maken de lidstaten een selectie uit de gegadigden volgens een procedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt, met name een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.

2. In de in lid 1 bedoelde gevallen wordt de vergunning voor een passende beperkte duur verleend en wordt zij niet automatisch verlengd; evenmin wordt enig ander voordeel toegekend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan personen die een bijzondere band met die dienstverrichter hebben. [...]”

Richtlijn 2014/24/EU, met name artikel 10, onder i); artikel 12, lid 1;

Richtlijn 2014/23/EU.

### **Aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie:**

Arresten in de zaken C-103/88, C-322/88, C-193/91, C-236/92, C-268/06, C-579/15, C-360/15 en C-31/16, in het bijzonder het arrest *Promoimpresa*, gevoegde zaken C-458/14 en C-67/15.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

- 1 De nationale wetgeving inzake concessies voor maritieme domeingoederen is sterk gewijzigd teneinde deze in overeenstemming te brengen met het Unierecht. Zo verbiedt artikel 49 VWEU de lidstaten beperkingen of restricties van de vrijheid van vestiging op te leggen voor onderdanen van een andere lidstaat, aan wie derhalve de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan moet worden gewaarborgd overeenkomstig de bepalingen die door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.
- 2 Voordien voorzag artikel 37 van de navigatiewet alleen in de organisatie van een aanbestedingsprocedure voor het verlenen van een concessie voor domeingoederen indien meerdere partijen een concessie hadden aangevraagd voor dezelfde domeingoederen. Bovendien voorzag dit artikel 37 in een „recht van

voorkeur” voor de vertrekkende concessiehouder boven zijn concurrenten bij de gunning van de nieuwe concessie.

- 3 Na de inleiding van inbreukprocedure nr. 2008/4908 heeft de Italiaanse Staat het in artikel 37 van de navigatiewet vervatte recht van voorkeur ingetrokken bij decreto-legge n. 194 (voorlopig wetsbesluit nr. 194) van 30 december 2009 [Verlenging van door wettelijke bepalingen voorgeschreven termijnen (omgezet met wijzigingen bij legge n. 25 (wet nr. 25) van 26 februari 2010)]. Vervolgens is richtlijn 2006/123 formeel omgezet bij decreto legislativo n. 59 (wetsbesluit nr. 59) van 26 maart 2010 (Omzetting van richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt). Inbreukprocedure nr. 2008/4908 is daarna afgesloten.
- 4 Bovendien zijn in de loop der jaren verschillende verlengingen van concessies voor maritieme domeingoederen ingevoerd, waaronder met name de verlenging waarin decreto-legge n. 179 (voorlopig wetsbesluit nr. 179) van 18 oktober 2012 [Verdere dringende maatregelen voor de groei van het land (omgezet met wijzigingen bij legge n. 221 (wet nr. 221) van 17 december 2012)] voorziet, waarbij de looptijd van deze concessies is verlengd tot december 2020.
- 5 In zijn arrest in de gevoegde zaken C-458/14 en C-67/15 heeft het Hof evenwel geoordeeld dat laatstgenoemde nationale regeling tot verlenging in strijd was met het Unierecht.
- 6 Ten slotte heeft de Italiaanse Staat bij decreto-legge n. 113 (voorlopig wetsbesluit nr. 113) van 24 juni 2016 [Dringende financiële maatregelen ten behoeve van de territoriale overheden en het grondgebied (met wijzigingen omgezet bij legge n. 160 (wet nr. 160) van 7 augustus 2016)] en bij legge n. 145 (wet nr. 145) van 30 december 2018 (Ontwerpbegroting van de staat voor het begrotingsjaar 2019 en meerjarenbegroting voor de driejarige periode 2019-2021; hierna: „wet nr. 145/2018”) voorzien in twee nieuwe verlengingen van de concessies voor maritieme domeingoederen totdat de regelgeving voor deze sector volledig is hervormd. Artikel 1, leden 682 en 683, van die wet voorzagt in de verlenging van de reeds bestaande concessies voor domeingoederen tot en met 31 december 2033.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 7 Het geding betreft bepaalde besluiten die de Comune di Ginosa tussen december 2020 en juni 2021 heeft genomen, waarbij op grond van artikel 1, leden 682 tot en met 684, van wet nr. 145/2018 bepaalde concessies voor maritieme domeingoederen zijn verlengd.
- 8 In het bijzonder heeft de Comune di Ginosa, na kennis te hebben genomen van de bepalingen van artikel 1, leden 682 tot en met 684, van wet nr. 145/2018, voor het bevoegde personeel van de gemeente richtsnoeren vastgesteld over de uitvoering van die bepalingen en heeft zij een mededeling doen toekomen aan de houders

van concessies voor maritieme domeingoederen op het grondgebied van de gemeente.

- 9 De AGCM was van oordeel dat de besluiten van de Comune di Ginosa in strijd waren met de artikelen 49 en 56 VWEU en met richtlijn 2006/123 en heeft daarom een met redenen omkleed advies uitgebracht op grond van artikel 21 bis van wet nr. 287/1990, waarin zij benadrukte dat er overeenkomstig de beginselen van mededinging en vrijheid van vestiging vooraf openbare aanbestedingsprocedures moesten worden georganiseerd. Voorts heeft de AGCM opgemerkt dat de nationale bepalingen betreffende de verlenging van de concessies in strijd waren met richtlijn 2006/123 en dat alle overheidsinstanties, zowel de rechterlijke als de administratieve, daarom verplicht waren deze nationale bepalingen buiten toepassing te laten.
- 10 De Comune di Ginosa heeft daarop aangevoerd dat haar besluiten rechtmatig waren. Aangezien de Comune di Ginosa geen gevolg heeft gegeven aan het verzoek van de AGCM, heeft deze laatste bij de TAR Puglia, de verwijzende rechter, een vordering ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten tot verlenging van de betrokken concessies voor maritieme domeingoederen.
- 11 Tot staving van haar vordering voert de AGCM één middel aan, dat met name is ontleend aan schending van artikel 12 van richtlijn 2006/123 en aan schending van artikel 49 VWEU en van de beginselen van vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten op de interne markt.
- 12 De Comune di Ginosa en enkele houders van concessies voor maritieme domeingoederen, die als andere partijen in de procedure optreden, hebben geconcludeerd tot afwijzing van de vordering. Enkele beroepsverenigingen hebben geïntervenieerd aan de zijde van verweerster.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 13 De AGCM is tegen de betrokken besluiten opgekomen omdat zij van mening is dat artikel 12 van richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking heeft en dat derhalve de bepalingen van wet nr. 145/2018, die voorzien in de verlenging van de concessies voor maritieme domeingoederen, buiten toepassing moeten worden gelaten.
- 14 De Comune di Ginosa daarentegen voert aan dat richtlijn 2006/123 geen rechtstreekse werking heeft, zodat wet nr. 145/2018 moet worden toegepast. In dit verband betoogt verweerster dat wet nr. 145/2018 op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moet worden toegepast, terwijl richtlijn 2006/123 in casu niet van toepassing is omdat niet is voldaan aan de voorwaarde van schaarste van hulpbronnen: op het grondgebied van Ginosa zijn namelijk nog meerdere kuststroken beschikbaar waarvoor geen concessies voor maritieme domeingoederen gelden.

- 15 Verweerster betoogt dat het niet is bewezen dat de betrokken concessies voor maritieme domeingoederen een duidelijk grensoverschrijdend belang hebben. Volgens de Comune di Ginosa houdt het buiten toepassing laten van wet nr. 145/2018 ook een schending van het recht op eigendom van de ondernemingen en van het vertrouwensbeginsel in, omdat verlengingen van concessies voor maritieme domeingoederen dan volledig uitgesloten zijn zonder dat wordt voorzien in enige vergoeding voor de huidige houders van die concessies, aangezien artikel 49 van de navigatiewet een dergelijke vergoeding verbiedt. Wanneer verlengingen van concessies voor maritieme domeingoederen volledig uitgesloten zijn, is het bovendien onmogelijk de specifieke omstandigheden van elk van die concessies te beoordelen, zoals in het geval van een concessie waaraan hotelactiviteiten gekoppeld zijn.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 16 De verwijzende rechter merkt op dat volgens Italiaans recht het beheer van concessies voor domeingoederen thans tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort. Hij zet uiteen dat de gemeenten, na de inwerkingtreding van richtlijn 2006/123, op het betrokken gebied ernstige moeilijkheden hebben ondervonden, aangezien de Italiaanse Staat zich heeft beperkt tot een zuiver formele omzetting van deze richtlijn en de concrete omzetting ervan heeft uitgesteld; de toekomstige regelgeving die deze richtlijn ten uitvoer zal brengen is echter nog niet aangenomen. Bij gebreke van een concrete wet die deze richtlijn ten uitvoer brengt en van een regeling ter zake met bindende en doeltreffende voorschriften voor het gehele nationale grondgebied, heeft de bevoegdheid van de individuele gemeentebestuurders chaos en absolute rechtsonzekerheid veroorzaakt.
- 17 Zo hebben sommige gemeenten de nationale wet toegepast en de verlenging tot en met 31 december 2033 toegestaan, terwijl andere de verlenging hebben geweigerd door de nationale wet buiten toepassing te laten.
- 18 De verwijzende rechter preciseert dat een richtlijn die niet onmiddellijk en rechtstreeks toepasselijk is in een lidstaat, van een lagere orde is dan de nationale wetgeving, terwijl een richtlijn die rechtstreekse werking heeft boven het nationale recht staat, in die zin dat de gewone wetgeving niet van de bepalingen van de richtlijn mag afwijken.
- 19 De relevantie van de voorgelegde prejudiciële vragen is volgens de verwijzende rechter gelegen in het feit dat, gelet op de duidelijke strijdigheid tussen enerzijds de nationale wetten die voorzien in een automatische verlenging van de concessies voor maritieme domeingoederen en anderzijds richtlijn 2006/123 (artikel 12) en artikel 49 VWEU, moet worden uitgemaakt of deze richtlijn al dan niet rechtstreekse werking heeft en dus onmiddellijk en rechtstreeks toepasselijk is, teneinde het hoofdgeding te kunnen beslechten.



- 20 De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat een richtlijn slechts rechtstreekse werking kan hebben indien aan twee voorwaarden is voldaan: 1) de erin opgenomen bepalingen zijn voldoende duidelijk en nauwkeurig en mogen de lidstaat geen enkele beoordelingsmarge laten, zodat de richtlijn technisch geschikt is om de betrekkingen tussen de overheid en particulieren rechtstreeks en automatisch te regelen; 2) de termijn waarover de lidstaat beschikt om de richtlijn om te zetten en uit te voeren, met verwezenlijking van de ermee beoogde doelen, is verstreken.
- 21 Onder verwijzing naar met name het reeds aangehaalde arrest *Promoimpresa* herinnert de verwijzende rechter eraan dat het volgens het Hof aan de nationale rechter staat om te bepalen of artikel 12 van richtlijn 2006/123 van toepassing is op een bepaalde activiteit, rekening houdend met de schaarste van hulpbronnen voor die activiteit. In casu is hij van mening dat artikel 12 van de betrokken richtlijn volledig van toepassing is op de concessies voor maritieme domeingoederen.
- 22 De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat het Hof heeft geoordeeld dat artikel 12, leden 1 en 2, van richtlijn 2006/123 in de weg staat aan de automatische verlenging van concessies voor maritieme domeingoederen. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat ook artikel 49 VWEU zich verzet tegen een dergelijke verlenging, voor zover de betrokken concessies een duidelijk grensoverschrijdend belang hebben.
- 23 De verwijzende rechter wijst erop dat nationale wetten die voorzien in automatische verlengingen van domeinconcessies in strijd zijn met zowel artikel 12 van richtlijn 2006/123 als artikel 49 VWEU. Hij is het niet eens met een trend in de nationale rechtspraak volgens welke het Hof zou hebben geoordeeld dat deze richtlijn rechtstreekse werking heeft, omdat in de nationale rechtspraak nog nooit uitdrukkelijk is onderzocht of richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking heeft, en omdat het Hof (in het arrest *Promoimpresa*) de rechtstreekse werking van deze richtlijn niet heeft bevestigd.
- 24 De verwijzende rechter benadrukt dat hij in zijn rechtspraak ter zake altijd heeft uitgesloten dat richtlijn 2006/123 rechtstreekse werking heeft en heeft geoordeeld dat zij niet direct van toepassing is bij gebreke van een nationale wet die specifieke uitvoeringsbepalingen bevat. Onder verwijzing naar de fundamentele beginselen van volledigheid van het rechtsstelsel en rechtszekerheid bevestigt hij dat, aangezien richtlijn 2006/123 geen rechtstreekse werking heeft, de nationale bepalingen die voorzien in de automatische verlenging van de betrokken concessies, moeten worden toegepast totdat de regelgeving die deze richtlijn ten uitvoer brengt, is vastgesteld. Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat de beoordeling of richtlijn 2006/123 al dan niet rechtstreekse werking heeft, uitsluitend een zaak is van de nationale rechter en niet van de gemeenten.
- 25 Op dit gebied heeft de verwijzende rechter steeds geoordeeld dat, gelet op de fundamentele beginselen van volledigheid van het rechtsstelsel en

rechtszekerheid, de nationale bepalingen die voorzien in automatische verlenging, in afwachting van de vaststelling van uitvoeringsbepalingen van toepassing moeten zijn, aangezien de richtlijn geen rechtstreekse werking heeft. In het bijzonder is hij van mening dat de bevoegdheid tot „buitentoevoeringlating in absolute zin”, m.a.w. de zogenoemde zuivere uitsluitingswerking, niet kan worden geacht – gelet op de gemeentelijke bevoegdheid – aan de individuele gemeentebestuurder te zijn toegekend op basis van de eigen subjectieve en persoonlijke overtuiging dat de richtlijn rechtstreekse werking heeft: die bevoegdheid komt daarentegen uitsluitend toe aan de nationale rechter die daartoe over specifieke instrumenten voor ondersteuning bij de uitlegging beschikt, zoals de incidentele procedure voor grondwettigheidstoetsing voor de Corte Costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) of de voorlegging van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie, instrumenten waarover de gemeentebestuurder uiteraard niet beschikt.

- 26 De verwijzende rechter merkt op dat zijn eigen rechtspraak, die in de punten 24 en 25 hierboven is beschreven, in tegenspraak is met sommige arresten van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) van 2021. Volgens de verwijzende rechter is de Consiglio di Stato tot de volgende conclusies gekomen: a) richtlijn 2006/123 heeft niets te maken met toerisme; b) richtlijn 2006/123 moet worden beschouwd als een liberaliseringsrichtlijn; c) richtlijn 2006/123 heeft rechtstreekse werking en is onmiddellijk toepasselijk; d) de verplichting om de nationale wet buiten toepassing te laten geldt ook voor individuele gemeenten; e) en f) in het geval van concessies voor maritieme domeingoederen bestaat er, op algemene en abstracte wijze, een duidelijk grensoverschrijdend belang en is er sprake van schaarste van de hulpbronnen voor die concessies. De verwijzende rechter wijst er ook op dat de Consiglio di Stato heeft gelast dat de gevolgen van deze arresten worden uitgesteld tot december 2023, hetgeen in wezen een automatische en algemene verlenging van de domeinconcessies inhoudt.
- 27 De verwijzende rechter is van mening dat richtlijn 2006/123, anders dan de Consiglio di Stato heeft geoordeeld, moet worden aangemerkt als een harmonisatierichtlijn en niet als een liberaliseringsrichtlijn. In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat het woord „harmonisatie” in een aantal arresten van het Hof voorkomt onder verwijzing naar overweging 7 en de artikelen 9 tot en met 13 van deze richtlijn. Deze harmonisatiedoelstelling wordt voorts bevestigd door de bewoordingen van de bovengenoemde overweging 7 en door artikel 12 van richtlijn 2006/123, dat voorziet in de vaststelling van een specifieke nationale regeling die het Unierecht ten uitvoer brengt.
- 28 Volgens de verwijzende rechter is richtlijn 2006/123, aangezien zij als een harmonisatierichtlijn moet worden beschouwd, ongeldig wegens schending van artikel 115 VWEU, voor zover zij slechts bij meerderheid van stemmen en niet met eenparigheid van stemmen is vastgesteld.
- 29 Wat de verhouding tussen richtlijnen en nationale bepalingen betreft, noemt de verwijzende rechter de volgende twee mogelijkheden. Ten eerste, in geval van

strijdigheid tussen nationale bepalingen en onmiddellijk toepasselijke Unierechtelijke bepalingen met rechtstreekse werking moeten zowel de nationale rechter als de overheidsinstanties deze Unierechtelijke bepalingen toepassen en de daarmee strijdige nationale bepalingen buiten toepassing laten. Ten tweede, in geval van strijdigheid tussen nationale bepalingen en Unierechtelijke bepalingen die geen rechtstreekse werking hebben, moet de nationale rechter daarentegen, onverminderd een prejudiciële verwijzing naar het Hof of de Italiaanse Corte Costituzionale, de nationale bepalingen toepassen in het licht van het criterium van de zogenoemde conforme uitlegging.

- 30 Zoals reeds is opgemerkt, is de TAR Puglia in zijn vaste rechtspraak van oordeel dat richtlijn 2006/123 geen rechtstreekse werking heeft, met als gevolg dat zij op het nationale grondgebied niet onmiddellijk toepasselijk is zonder voorafgaande vaststelling van een wet met specifieke uitvoeringsbepalingen, en met name uniforme regels voor de organisatie van aanbestedingen, die eveneens betrekking hebben op de deelnemingsvoorwaarden en de gunningscriteria, alsmede uniforme criteria voor de vaststelling van een eventuele „vergoeding” voor de vertrekkende concessiehouder.
- 31 De verwijzende rechter herinnert eraan dat volgens de rechtspraak van het Hof de verplichting tot conforme uitlegging met name wordt begrensd door het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel veronderstelt het beginsel van volledigheid van het rechtstelsel, zodat een nationale bepaling die in strijd is met het Unierecht, niet buiten toepassing kan worden gelaten indien er geen Unierechtelijke bepaling bestaat die deze nationale bepaling vervangt. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat het Hof reeds heeft uitgesloten dat een nationale wet buiten toepassing kan worden gelaten wanneer zij in strijd is met Unierechtelijke bepalingen die niet onmiddellijk toepasselijk zijn.
- 32 De verwijzende rechter concludeert dat in geval van strijdigheid tussen nationale bepalingen en Unierechtelijke bepalingen die niet onmiddellijk toepasselijk zijn, noch de nationale rechter noch een overheidsinstantie deze nationale bepalingen buiten toepassing mag laten. Bovendien staat het in een dergelijk geval uitsluitend aan de nationale rechter om de Italiaanse Corte Costituzionale om een grondwettigheidstoetsing te verzoeken, waarna deze de intrekking kan gelasten van een bepaling die in strijd is met het Unierecht. Hieruit volgt dat in casu het louter buiten toepassing laten van wet nr. 145/2018 ten eerste onwettig zou zijn en ten tweede zou leiden tot ernstige onzekerheid op het betrokken gebied.