Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

13 päivänä heinäkuuta 2017 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Liikenne – Käsite ”lentoasemien taikka muiden liikenneterminaalien saattaminen lentoliikenteen harjoittajien käyttöön” – Direktiivit 2004/17/EY ja 96/67/EY – Kansallinen säännöstö, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta tarjouspyyntömenettelystä lentoasematilojen käyttöön antamiseksi

Asiassa C-701/15

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 4.11.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 31.12.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Malpensa Logistica Europa SpA

vastaan

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

Beta-Trans SpA:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Juhász (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Vajda ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.2.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Malpensa Logistica Europa SpA, edustajinaan G. Greppi, P. Ferraris, G. Razeto ja A. Bazzi, avvocati,

– Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA), edustajinaan R. Bertani, E. Raffaelli ja A. Pavan, avvocati,

– Beta-Trans SpA, edustajinaan C. Mele ja M. Giordano, avvocati,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Zadra, W. Mölls ja A. Tokár,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.5.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY (EUVL 2004, L 134, s. 1) 7 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Malpensa Logistica Europa SpA ja Milanon Malpensan (Italia) lentoaseman pitäjä Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (jäljempänä SEA) ja jossa on kyse lentoasematilojen antamisesta käyttöön maahuolintapalvelujen tarjoamiseksi kyseisellä lentoasemalla ilman edeltävää tarjouspyyntömenettelyä.

Asiaa koskeva lainsäädäntö

Unionin oikeus

Direktiivi 96/67/EY

3 Pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15.10.1996 annettua neuvoston direktiiviä 96/67/EY (EYVL 1996, L 272, s. 36) sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”kaikkiin jäsenvaltioiden alueella sijaitseviin lentoasemiin, joihin sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja jotka ovat kaupallisen lentoliikenteen käytössä seuraavien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti”.

4 Kyseisen direktiivin 6 artiklan, jonka otsikkona on ”Kolmansille osapuolille tarjottavat maahuolintapalvelut”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet – – varmistaakseen maahuolintapalvelujen tarjoajille vapaan pääsyn kolmansille osapuolille tarjottavien maahuolintapalvelujen markkinoille.

– –

2. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa sellaisten palvelujen tarjoajien määrää, joilla on lupa tarjota seuraavia maahuolintapalveluja:

– matkatavaran käsittely,

– asematasopalvelut,

– polttoaine- ja öljyhuolinta,

– rahdin ja postin fyysinen käsittely terminaalin ja ilma-aluksen välillä saapuvien ja lähtevien lentojen sekä kauttakulun yhteydessä.

Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa rajoittaa palvelujen tarjoajien lukumäärää vähempään kuin kahteen minkään edellä mainitun palvelulajin osalta.”

5 Saman direktiivin 9 artiklan, jonka otsikkona on ”Poikkeukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos lentoasemalla käytettävissä olevan tilan tai kapasiteetin erityiset rajoitteet erityisesti ruuhkautumisen ja tilojen käyttöasteen vuoksi estävät markkinoiden avaamisen ja/tai omahuolinnan harjoittamisen tässä direktiivissä säädetyssä laajuudessa, kyseessä oleva jäsenvaltio voi päättää

a) rajoittaa maahuolintapalvelujen tarjoajien määrää – –”

6 Saman direktiivin 11 artiklan, jonka otsikko on ”Palvelujen tarjoajien valinta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltion on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet valintamenettelyn järjestämiseksi niiden palvelujen tarjoajien osalta, joille annetaan lupa maahuolintapalvelujen tarjoamiseen lentoasemalla, jos tarjoajien määrä on rajoitettu 6 artiklan 2 kohdassa ja 9 artiklassa säädetyissä tapauksissa. – –”

7 Direktiivin 96/67 16 artiklan, jonka otsikkona on ”Lentoaseman rakennelmien ja laitteiden käyttö”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Lentoasemien maahuolintaan varatut tilat on jaettava maahuolintapalvelujen tarjoajien ja omahuolintaan oikeutettujen käyttäjien kesken, mukaan lukien markkinoille tulijat, heidän oikeuksiensa käyttämisen edellyttämässä määrin sekä tosiasiallisen ja tasapuolisen kilpailun mahdollistamiseksi asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden mukaisesti.”

Direktiivi 2004/17

8 Direktiivin 2004/17 1 artiklan, jonka otsikkona on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä sovelletaan tässä artiklassa olevia määritelmiä.

2.

a) ’Tavaroita, rakennusurakoita ja palveluja koskevilla hankintasopimuksilla’ tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön sekä yhden tai useamman urakoitsijan, tavarantoimittajan tai palvelujen suorittajan välillä.– –

d) ’Palveluja koskevilla hankintasopimuksilla’ tarkoitetaan muita kuin rakennusurakoita ja tavarahankintoja koskevia sopimuksia, joiden kohteena on liitteessä XVII tarkoitettujen palvelujen suorittaminen.

– –

3. – –

b) ’Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella’ [eli palvelukonsessiolla] tarkoitetaan samanlaista sopimusta kuin palveluja koskeva hankintasopimus, paitsi että palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelun käyttöoikeus [oikeammin: oikeus hyödyntää palvelua] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.”

9 Tämän direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Hankintayksiköt”, 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan hankintayksiköihin,

a) jotka ovat hankintaviranomaisia tai julkisia yrityksiä ja harjoittavat jotain 3–7 artiklassa tarkoitettua toimintoa.”

10 Direktiivin 2004/17 7 artiklassa, jonka otsikkona on ”Öljyn, kaasun, hiilen ja muiden kiinteiden polttoaineiden etsiminen ja talteen ottaminen sekä satamat ja lentokentät [oikeammin: lentoasemat]”, säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan toimintoihin, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen:

– –

b) lentokenttien [oikeammin: lentoasemien], meri- tai sisävesisatamien taikka terminaalipalvelujen [oikeammin: muiden liikenneterminaalien] saattamiseksi lento-, meri- tai sisävesiliikenteen harjoittajien käyttöön.”

11 Saman direktiivin 18 artiklassa, jonka otsikkona on ”Rakennusurakoita tai palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset [eli konsessiot]”, säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta rakennusurakoita tai palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin [eli konsessiohin], joita yhtä tai useampaa 3–7 artiklassa tarkoitettua toimintoa harjoittavat hankintayksiköt tekevät silloin, kun käyttöoikeussopimukset [eli konsessiot] on tehty kyseisten toimintojen harjoittamiseksi.”

Italian oikeus

12 Direktiivi 96/67 on pantu Italian oikeudessa täytäntöön pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15.10.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/67 täytäntöönpanosta 13.1.1999 annetulla asetuksella nro 18 (Decreto legislativo n. 18 – Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità; GURI nro 28, 4.2.1999; jäljempänä asetus nro 18/1999). Asetuksen 4 ja 11 §:llä pannaan täytäntöön direktiivin 96/67 16 ja 11 artikla.

13 Asetuksen nro 18/1999 4 §:ssä vahvistetaan vapaa pääsy maahuolinnan markkinoille kaikille palveluntarjoajille samaisen asetuksen 13 §:ssä mainittujen arviointiperusteiden nojalla kaikilla lentoasemilla, joiden vuosittainen liikennemäärä on vähintään 3 miljoonaa matkustajaa tai 75 000 tonnia rahtia tai joiden liikennemääräksi on edellisen vuoden 1 päivää huhtikuuta tai 1 päivää lokakuuta edeltävänä kuuden kuukauden ajanjaksona kirjattu vähintään 2 miljoonaa matkustajaa tai 50 000 tonnia rahtia. Mainitun asetuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään kansallisen siviili-ilmailusta vastaavan viranomaisen (Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC)) mahdollisuudesta rajoittaa palveluntarjoajien määrää käytettävissä olevan tilan tai kapasiteetin tai turvallisuuteen perustuvien erityisten rajoitteiden perusteella, ja saman asetuksen 12 §:ssä säädetään niin ikään markkinoille pääsyn rajoituksista.

14 Asetuksen nro 18/1999 11 §:ssä säädetään velvoitteesta julkaista kaikille kiinnostuneille palveluntarjoajille avoin tarjouspyyntö ainoastaan sellaisten maahuolintapalveluja tarjoavien palveluntarjoajien yksilöimiseksi, joiden markkinoille pääsyä on rajoitettu tai sitä koskevat poikkeukset.

15 Direktiivi 2004/17 pantiin Italian oikeudessa täytäntöön direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY täytäntöönpanemiseksi annetusta julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevia sopimuksia koskevasta säännöstöstä 12.4.2006 annetulla asetuksella nro 163 (decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE; GURI nro 100, 2.5.2006). Mainitun asetuksen 213 §:llä pantiin täytäntöön direktiivin 2004/17 7 artikla.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

16 Milanon Malpensan lentoaseman pitäjä SEA antoi Beta-Transin käyttöön erään tämän lentoaseman noin 1 000 neliömetrin suuruisen hallin maahuolintapalvelujen tarjoamista varten.

17 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardiaan (Lombardian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) 18.4.2015 jättämällään kanteella Malpensa Logistica Europa, joka on sellaisia lentoasematiloja koskevan konsession haltija, jotka on tarkoitettu maahuolintatoimintaan Milanon Malpensan lentoasemalla, vaati toimen, jonka nojalla edellä mainittu tilojen käyttöön antaminen tehtiin, täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kumoamista.

18 Malpensa Logistica Europan mukaan mainittu toimi on lainvastainen, koska se on tehty ilman edeltävää tarjouspyyntömenettelyä. Kyseinen yhtiö väittää erityisesti, ettei sillä ole Milanon Malpensan lentoasemalla riittäviä tiloja huolintatoimintansa harjoittamiseksi. Näin ollen se oli samassa odottavassa tilanteessa kuin Beta-Trans käyttöön annettavien uusien tilojen osalta, ja päätöksellä, jolla SEA antoi suoraan ilman tarjouspyyntöjä Beta-Transin käyttöön kyseisen tilan, joka oli alun perin tarkoitettu käytettäväksi lentokonehallina, aiheutettiin sille vahinkoa.

19 SEA ja Beta-Trans väittivät ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että riidanalaiset tilat annettiin Beta-Transin käyttöön vain väliaikaisesti, jotta se voisi uutena toimijana aloittaa maahuolintapalveluidensa tarjoamisen Milanon Malpensan lentoasemalla, siihen saakka, kunnes Beta-Transille sellaisen julkisen hankintamenettelyn, johon myös Malpensa Logistica Europa oli osallistunut, päätteeksi käyttöön annettujen tilojen kunnostustyöt päättyisivät. SEA:n ja Beta-Transin mukaan Malpensa Logistica Europalla oli jo käytössään varastointiin tarkoitetut tilat, joiden pinta-ala oli noin 18 000 m^2, ja lisäksi kaksi katettua tilaa, joiden pinta-alat olivat 2 700 ja 3 227 m^2, ja näin se kykeni varastoimaan väliaikaisesti tavaransa suojaan säältä.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että abstraktisti arvioituna käsiteltävän asian tosiseikkoihin vaikuttaisi soveltuvan kaksi kansallista säädöstä, joista toisella pannaan täytäntöön direktiivi 2004/17 ja toisella direktiivi 96/67.

21 Direktiivin 2004/17 soveltuvuudesta mainittu tuomioistuin katsoo, että SEA on Milanon Malpensan lentoaseman pitäjänä hankintaviranomainen, jonka on noudatettava säännöstöä, joka koskee julkisia hankintoja erityisaloilla. SEA:n toiminta kuuluu kyseisen tuomioistuimen mukaan luokkaan, joka kattaa direktiivin 2004/17 7 artiklan mukaisesti toiminnot, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen lentoasemien saattamiseksi lentoliikenteen harjoittajien käyttöön. Se toteaa, että kansallisen oikeuskäytännön mukaan kaikki lentoasematilojen (maantieteellisten alueiden) – näin ollen myös sisätilojen – hyödyntäminen sellaisten toimintojen yhteydessä, joita lentoliikenteen harjoittajat tavanomaisesti harjoittavat, kuuluu erityisaloja koskevan säännöstön aineelliseen soveltamisalaan.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee tästä, että maahuolintapalvelut lentoasemilla maantieteellisiä alueita hyödyntämällä kuuluvat niin ikään kyseisen säännöstön aineelliseen soveltamisalaan.

23 Samaisen tuomioistuimen mukaan direktiivin 2004/17 sovellettavuus voi kuitenkin estyä direktiivin 96/67 täytäntöönpanemiseksi annetun asetuksen nro 18/1999 erityissäännösten johdosta. Viimeksi mainitun säädöksen perusteella velvoitetta järjestää edeltävä julkinen tarjouspyyntömenettely sovelletaan vain niiden palveluntarjoajien valintaan, jotka tarjoavat maahuolintapalveluiden luokkaan kuuluvia palveluja ja joiden markkinoille pääsyä on rajoitettu tai sitä koskevat poikkeukset.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tästä, että sen käytettävissä olevien tietojen mukaan Milanon Malpensan lentoasemalla ei tällä hetkellä ole voimassa tällaisia rajoituksia tai poikkeuksia. Näin ollen mainitun tuomioistuimen mukaan on myönnettävä, että tilanteeseen sovelletaan asetuksen nro 18/1999 4 §:n 1 momenttia, jossa vahvistetaan palveluntarjoajien vapaa pääsy maahuolintapalvelujen markkinoille ilman edeltävää julkista tarjouspyyntömenettelyä, kunhan lentoasemalla käytettävissä olevien tilojen jako eri palveluntarjoajien ja omahuolintaan oikeutettujen eri käyttäjien kesken suoritetaan ”heidän oikeuksiensa käyttämisen edellyttämässä määrin sekä tosiasiallisen ja tasapuolisen kilpailun mahdollistamiseksi asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden mukaisesti”, kuten direktiivin 96/67 16 artiklan 2 kohdassa edellytetään.

25 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin 2004/17 7 artiklaa, kun siinä säädetään siitä, että julkisia hankintoja koskevaa yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan toimintoihin, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen lentoasemien saattamiseksi lentoliikenteen harjoittajien käyttöön, sellaisina kuin kyseiset toiminnot yksilöidään [tämän ennakkoratkaisupäätöksen] 6.4 ja 6.5 kohdassa mainitussa kansallisessa oikeuskäytännössä, esteenä asetuksen nro 18/1999 4 ja 11 §:n kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta valinnasta kaikkien tähän tarkoitettujen tilojen väliaikaistenkin käyttöön antamisten osalta?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

26 Kansallinen tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään, onko direktiivin 2004/17 7 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta tarjouspyyntömenettelystä lentoaseman kaikkien maahuolintapalveluille tarkoitettujen tilojen väliaikaistenkin käyttöön antamisten osalta.

27 Direktiivin 2004/17 7 artiklan mukaan toimintoihin, joihin mainittua direktiiviä sovelletaan, kuuluvat toiminnot, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen lentoasemien saattamiseksi lentoliikenteen harjoittajien käyttöön.

28 On kuitenkin tutkittava, voiko sopimus, joka koskee pääasiassa kyseessä olevan lentoasematilan käyttöön saattamista, kuulua direktiivin 2004/17 soveltamisalaan.

29 Kuten muun muassa Euroopan komissio huomauttaa, pääasiassa kyseessä olevaa sopimusta, sellaisena kuin kansallinen tuomioistuin sen esittää, ei voida luokitella ”palveluja koskevaksi hankintasopimukseksi”, koska Milanon Malpensan lentoaseman pitäjä ei ole hankkinut palvelua, jonka palveluntarjoajaa olisi suorittanut korvausta vastaan.

30 Ei ole myöskään tarpeen tutkia, voidaanko kyseinen sopimus luokitella ”konsessioksi”, koska direktiivin 2004/17 18 artiklan nojalla konsessiot, jotka koskevat maantieteellisen alueen hyödyntämistä lentoasemien saattamiseksi lentoliikenteen harjoittajien käyttöön, on joka tapauksessa suljettu mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

31 Kansallisen tuomioistuimen esittämien seikkojen valossa ei täten vaikuta siltä, että pääasiassa kyseessä oleva käyttöön antaminen kuuluisi direktiivin 2004/17 soveltamisalaan.

32 SEA:n kaltainen lentoaseman pitäjä sen sijaan kuuluu direktiivin 96/67 säännösten soveltamisalaan.

33 Direktiivin 96/67 16 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että kyseessä olevan lentoaseman pitäjän on noudatettava mainitusta säännöksestä aiheutuvia velvoitteita, joiden mukaan lentoasemien maahuolintaan varatut tilat on jaettava maahuolintapalvelujen tarjoajien ja omahuolintaan oikeutettujen käyttäjien kesken, mukaan lukien markkinoille tulijat, heidän oikeuksiensa käyttämisen edellyttämässä määrin sekä tosiasiallisen ja tasapuolisen kilpailun mahdollistamiseksi asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden mukaisesti, mutta pitäjällä ei kuitenkaan ole velvoitetta järjestää edeltävää tarjouspyyntömenettelyä.

34 Näin ollen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistua, onko käsiteltävässä asiassa noudatettu tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittuja edellytyksiä.

35 Esitettyyn kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että direktiivin 2004/17 7 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta tarjouspyyntömenettelystä lentoasemien maahuolintapalveluille tarkoitettujen tilojen sellaisten väliaikaistenkin käyttöön antamisten osalta, joihin ei liity lentoaseman pitäjän maksamaa korvausta.

Oikeudenkäyntikulut

36 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (yhdeksäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY 7 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta tarjouspyyntömenettelystä lentoasemien maahuolintapalveluille tarkoitettujen tilojen sellaisten väliaikaistenkin käyttöön antamisten osalta, joihin ei liity lentoaseman pitäjän maksamaa korvausta.

Allekirjoitukset