Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

13. juli 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – offentlige kontrakter – transport – begrebet »udnyttelse af et geografisk område med henblik på tilrådighedsstillelse af lufthavne eller andre transportterminaler for transportvirksomheder, der opererer i luften« – direktiv 2004/17/EF og 96/67/EF – national lovgivning, der ikke foreskriver en forudgående udbudsprocedure for tildeling af lufthavnsområder«

I sag C-701/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet, Italien) ved afgørelse af 4. november 2015, indgået til Domstolen den 31. december 2015, i sagen

Malpensa Logistica Europa SpA

mod

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

procesdeltager:

Beta-Trans SpA,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Juhász (refererende dommer), og dommerne C. Vajda og K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. februar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Malpensa Logistica Europa SpA ved avvocati G. Greppi, P. Ferraris, G. Razeto og A. Bazzi,

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

– Beta-Trans SpA ved avvocati C. Mele og M. Giordano,

* Processprog: italiensk.

– Europa-Kommissionen ved C. Zadra, W. Mölls og A. Tokár, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. maj 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Den præjudicielle anmodning vedrører fortolkningen af artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2004, L 134, s. 1).

2 Denne anmodning er forelagt som led i en tvist mellem Malpensa Logistica Europa SpA og Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (herefter »SEA«), der driver Milano Malpensa lufthavn (Italien), vedrørende en tildeling af lufthavnsområder uden forudgående udbudsprocedure med henblik på ground handling-ydelser i denne lufthavn.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 96/67/EF

3 Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT 1996, L 272, s. 36) finder i henhold til dets artikel 1, stk. 1, »efter følgende retningslinjer anvendelse på alle lufthavne, der er beliggende i en medlemsstat, er underkastet traktatens bestemmelser og er åbne for erhvervsmæssig trafik«.

4 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Levering af ground handling-ydelser til tredjemand« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne træffer […] de nødvendige foranstaltninger for at sikre leverandører af ground handling-ydelser fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand.

[…]

2. Medlemsstaterne kan begrænse antallet af leverandører, som har tilladelse til at levere følgende kategorier ground handling-ydelser:

– bagagehåndtering

– forpladshandling

– brændstof- og oliepåfyldning

– fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit.

Antallet kan dog ikke begrænses til mindre end to for hver kategori.«

5 Det nævnte direktivs artikel 9 med overskriften »Undtagelser« bestemmer følgende i stk. 1:

»Når specifikke plads- og kapacitetshensyn i en lufthavn, navnlig på grund af pladsmangel og arealets udnyttelsesgrad, umuliggør åbning af markedet og/eller udøvelse af egen-handling i det omfang, der er fastsat i dette direktiv, kan den pågældende medlemsstat beslutte:

a) at begrænse antallet af leverandører […]«

6 Samme direktivs artikel 11 med overskriften »Udvælgelse af leverandører« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at fastlægge en procedure for udvælgelse af leverandører, som har tilladelse til at levere ground handling-ydelser i en lufthavn, hvis deres antal begrænses som omhandlet i artikel 6, stk. 2, eller artikel 9. […]«

7 Artikel 16 i direktiv 96/67 med overskriften i »Adgang til anlæg« fastsætter i stk. 2:

»Den disponible ground handling-plads i lufthavnen skal på grundlag af regler og kriterier, der er relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende, fordeles mellem de forskellige leverandører af tjenesteydelser og de forskellige brugere, der udfører egen-handling, herunder nytilkomne, i det omfang det er nødvendigt for, at de kan udøve deres rettigheder, og for at sikre reel og loyal konkurrence.«

Direktiv 2004/17

8 Artikel 1 i direktiv 2004/17 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende:

»1. I dette direktiv anvendes definitionerne i denne artikel.

2

a) Ved »vareindkøbskontrakter, bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter« forstås gensidigt bebyrdende aftaler, som indgås skriftligt mellem en eller flere ordregivere, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, og en eller flere entreprenører, leverandører, eller tjenesteydere.[…]

d) Ved »tjenesteydelseskontrakter« forstås kontrakter, bortset fra bygge- og anlægskontrakter og vareindkøbskontrakter, som vedrører tjenesteydelser nævnt i bilag XVII.

[…]

3. […]

b) Ved »koncessionskontrakt om tjenesteydelser« forstås en kontrakt med samme karakteristika som tjenesteydelseskontrakter bortset fra, at vederlaget for den tjenesteydelse, som skal præsteres, enten udelukkende består i retten til at udnytte tjenesteydelsen eller i denne ret sammen med betaling af en pris.«

9 Dette direktivs artikel 2, der har overskriften »Ordregivere«, bestemmer i stk. 2, litra a):

»Dette direktiv gælder for ordregivere:

a) der er ordregivende myndigheder eller offentlige virksomheder, og som udøver en af de former for virksomhed, der er omhandlet i artikel 3-7.«

10 Det nævnte direktivs artikel 7 med overskriften »Bestemmelser om efterforskning efter og udvinding af olie, gas, kul og andet fast brændsel samt om havne og lufthavne« har følgende ordlyd:

»Dette direktiv gælder også for udnyttelse af et geografisk område med henblik på:

[…]

b) tilrådighedsstillelse af lufthavne, søhavne eller havne ved indre vandveje eller andre transportterminaler for transportvirksomheder, der opererer til vands eller i luften.«

11 Samme direktivs artikel 18 med overskriften »Koncessionskontrakter om bygge- og anlægsarbejder eller om tjenesteydelser« er affattet således:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på koncessionskontrakter om bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, der tildeles af ordregivere, som udøver en eller flere af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 3-7, når disse koncessionskontrakter indgås med henblik på udøvelsen af disse aktiviteter.«

Italiensk ret

12 Direktiv 96/67 blev gennemført i italiensk ret ved 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 (lovdekret nr. 18 om gennemførelse af direktiv 96/67/EF om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne) af 13. januar 1999 (GURI nr. 28 af 4.2.1999, herefter »lovdekret nr. 18/1999«). Dette lovdekrets artikel 4 og 11 gennemfører henholdsvis artikel 16 og 11 i direktiv 96/67.

13 Artikel 4 i lovdekret nr. 18/1999 foreskriver enhver tjenesteyders frie adgang til markedet for ground handling-ydelser på grundlag af de i lovdekretets artikel 13 fastsatte kriterier i de lufthavne, hvis årlige trafik er lig med eller overstiger 3 mio. passagerer eller 75 000 ton fragt, eller som i perioden på seks måneder forud for den 1. april eller 1. oktober i det forudgående år har haft en trafik, der oversteg 2 mio. passagerer eller 50 000 ton fragt. Dette lovdekrets artikel 4, stk. 2, giver Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) (den civile luftfartsmyndighed, Italien) mulighed for at begrænse antallet af tjenesteydere som følge af konkrete problemer med plads, disponibel kapacitet eller sikkerhed, idet begrænsninger for adgang til markedet ligeledes fastsættes i dette lovdekrets artikel 12.

14 Artikel 11 i lovdekret nr. 18/99 bestemmer, at offentliggørelse af et udbud, som skal være åbent for alle de interesserede udbydere, kun skal ske ved fastlæggelsen af de ground handling-tjenesteydere, hvis adgang til markedet er underlagt begrænsninger eller undtagelser.

15 Direktiv 2004/17 blev gennemført i italiensk ret ved artikel 207 ff. i 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 (lovdekret nr. 163 om indførelse af en lov om offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter til gennemførelse af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF) af 12. april 2006 (GURI nr. 100 af 2.5.2006). Dette lovdekrets artikel 213 gennemførte artikel 7 i direktiv 2004/17.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16 SEA tildelte som forvaltningsorgan for Milano Malpensa lufthavn Beta-Trans SpA en hangar på ca. 1 000 m^2 i denne lufthavn for at give denne operatør mulighed for heri at drive sin virksomhed med levering af ground handling-ydelser.

17 Ved stævning indgivet den 18. april 2015 til Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet, Italien), anlagde Malpensa Logistica Europa, som er et selskab, der har koncession på lufthavnsområder med henblik på udøvelse af ground handling-aktiviteter i Milano Malpensa lufthavn, sag med påstand om ophævelse og annullation af den beslutning, hvorved denne tildeling blev foretaget.

18 Ifølge Malpensa Logistica Europa var denne beslutning ulovlig, eftersom den blev vedtaget uden en forudgående udbudsprocedure. Dette selskab gjorde nærmere bestemt gældende, at det ikke på Milano Malpensa lufthavns område havde tilstrækkelig plads til at udøve sine vedligeholdelsesaktiviteter. Det befandt sig således i den samme afventende situation som Beta-Trans i forhold til de nye områder, der skulle tildeles, og den beslutning, hvorved SEA direkte og uden udbud tildelte Beta-Trans det pågældende område, hvis oprindelige formål var at tjene til hangar, var til skade for Malpensa Logistica Europa.

19 SEA og Beta-Trans har for den forelæggende ret gjort gældende, at det omtvistede område kun blev stillet midlertidigt til rådighed for Beta-Trans med henblik på at give dette selskab mulighed for som ny operatør at begynde at udøve sine aktiviteter med levering af ground handling-ydelser i Milano Malpensa lufthavn – mens man afventede afslutningen af bygge- og anlægsarbejdet med indretning af de områder, som Beta-Trans var tildelt – efter et offentligt udbud, hvori Malpensa Logistica Europa ligeledes havde deltaget. Det er endvidere SEA og Beta-Trans' opfattelse, at Malpensa Logistica Europa allerede rådede over oplagringsområder på ca. 18 000 m^2, hvortil kom overdækkede områder på henholdsvis 2 700 og 3 227 m^2, der gav mulighed for midlertidigt at oplagre varer i læ for dårligt vejr.

20 Den forelæggende ret har anført, at to nationale regelsæt, der gennemfører henholdsvis direktiv 2004/17 og direktiv 96/67, synes at finde generel anvendelse på de faktiske omstændigheder i sagen.

21 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2004/17 finder anvendelse, er det den forelæggende rets opfattelse, at SEA som forvalter af Milano Malpensa lufthavn er en ordregiver, der er forpligtet til at overholde lovgivningen om offentlige kontrakter i særlige sektorer. Desuden henhører SEA's virksomhed under udnyttelse af et geografisk område med henblik på tilrådighedsstillelse af lufthavne for transportvirksomheder, der opererer i luften, jf. artikel 7 i direktiv 2004/17. Denne retsinstans har anført, at enhver udnyttelse af lufthavnsområder (geografiske områder), herunder følgelig af nationale områder, vedrørende virksomhed, som normalt udøves af transportvirksomheder, der opererer i luften, i medfør af national retspraksis er omfattet af det materielle anvendelsesområde for lovgivningen om de særlige sektorer.

22 Den forelæggende ret har heraf udledt, at ground handling-ydelser i lufthavne, eftersom de udnytter geografiske områder, ligeledes er omfattet af denne lovgivnings materielle anvendelsesområde.

23 Det er imidlertid denne rets opfattelse, at anvendeligheden af direktiv 2004/17 kan skabe problemer med hensyn til særbestemmelserne i lovdekret nr. 18/1999 om gennemførelse af direktiv 96/67. På grundlag af denne lovgivning gælder forpligtelsen til at iværksætte en forudgående offentlig udbudsprocedure nemlig kun for udvælgelsen af de tjenesteydere, der hører under de kategorier af ground handling-ydelser, hvortil adgangen er underlagt begrænsninger og undtagelser.

24 Den forelæggende ret har i denne forbindelse præciseret, at de oplysninger, som den råder over, om sådanne begrænsninger eller undtagelser ikke aktuelt gælder for Milano Malpensa lufthavn. Ifølge denne ret finder artikel 4, stk. 1, i lovdekret nr. 18/99, der foreskriver tjenesteydernes frie adgang til ground handling-markedet, følgelig anvendelse uden en forudgående offentlig udbudsprocedure, med forbehold for, at den disponible plads i lufthavnen »på grundlag af regler og kriterier, der er relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende, fordeles mellem de forskellige leverandører af

tjenesteydelser og de forskellige brugere, der udfører egen-handling […], i det omfang det er nødvendigt for, at de kan udøve deres rettigheder, og for at sikre reel og loyal konkurrence«, som det kræves i henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 96/67.

25 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regional administrativ domstol for Lombardiet) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 7 i [direktiv 2004/17] – hvorefter udnyttelse af et geografisk område med henblik på tilrådighedsstillelse af lufthavne for lufttransportvirksomheder, som fastlagt i den i punkt 6.4 og 6.5 [i anmodningen om præjudiciel afgørelse] anførte nationale retspraksis, er omfattet af EU-bestemmelserne om offentlige kontrakter – til hinder for nationale bestemmelser, såsom artikel 4 og 11 i lovdekret nr. 18/99, som ikke fastsætter en forudgående offentlig udbudsprocedure i alle tilfælde af tildeling, selv foreløbigt, af hertil beregnede områder?«

Om det præjudicielle spørgsmål

26 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7 i direktiv 2004/17 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som ikke fastsætter en forudgående offentlig udbudsprocedure i alle tilfælde af tildeling, selv foreløbigt, af lufthavnsområder beregnet til ground handling-ydelser.

27 I henhold til artikel 7 i direktiv 2004/17 omfatter de aktiviteter, hvorpå direktivet finder anvendelse, aktiviteter med udnyttelse af et geografisk område med henblik på tilrådighedsstillelse af lufthavne for transportvirksomheder, der opererer i luften.

28 Det skal imidlertid undersøges, om den i hovedsagen omhandlede kontrakt om tilrådighedsstillelse af lufthavnsområdet kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/17.

29 Som bl.a. Europa-Kommissionen har gjort gældende, kan den i hovedsagen omhandlede kontrakt, således som den er beskrevet af den forelæggende ret, ikke kvalificeres som en »tjenesteydelseskontrakt«, eftersom forvaltningsorganet for Milano Malpensa lufthavn ikke har erhvervet en tjenesteydelse leveret af tjenesteyderen mod vederlag.

30 Det er endvidere ikke nødvendigt at undersøge, om denne kontrakt kan kvalificeres som en »koncessionskontrakt«, eftersom koncessionskontrakter om tjenesteydelser vedrørende udnyttelse af et geografisk område med henblik på tilrådighedsstillelse af lufthavne for transportvirksomheder, der opererer i luften, i henhold til artikel 18 i direktiv 2004/17 under alle omstændigheder falder uden for dette direktivs anvendelsesområde.

31 I betragtning af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, fremgår det følgelig ikke, at den i hovedsagen omhandlede tildeling er omfattet af anvendelsesområde for direktiv 2004/17.

32 Derimod er et forvaltningsorgan for en lufthavn, såsom SEA, underlagt bestemmelserne i direktiv 96/67.

33 Det fremgår af artikel 16, stk. 2, i direktiv 96/67, at det pågældende forvaltningsorgan skal overholde de krav, der følger af denne bestemmelse, hvorefter den disponible ground handling-plads i lufthavnen på grundlag af regler og kriterier, der er relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende, skal fordeles mellem de forskellige leverandører af tjenesteydelser og de forskellige brugere, der udfører egen-handling, herunder nytilkomne, i det omfang det er nødvendigt for, at de kan udøve deres rettigheder, og for at sikre reel og loyal konkurrence, uden at dette organ imidlertid er forpligtet til at iværksætte en forudgående udbudsprocedure.

34 Det tilkommer følgelig den forelæggende ret at efterprøve, om de i forudgående præmis nævnte betingelser er blevet overholdt i dette tilfælde.

35 På baggrund af det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 7 i direktiv 2004/17 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som ikke fastsætter en forudgående offentlig udbudsprocedure for tildelinger, selv foreløbige, af lufthavnsområder beregnet til ground handling-ydelser, som ikke medfører nogen betaling af vederlag fra lufthavnens forvaltningsorgan.

Sagsomkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Niende Afdeling) for ret:

Artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som ikke fastsætter en forudgående offentlig udbudsprocedure for tildelinger, selv foreløbige, af lufthavnsområder beregnet til ground handling-ydelser, som ikke medfører nogen betaling af vederlag fra lufthavnens forvaltningsorgan.

Underskrifter