Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (üheksas koda)

13. juuli 2017*

Eelotsusetaotlus – Riigihanked – Transport – Mõiste „geograafilise piirkonna kasutamine lennuväljateenuse osutamiseks lennuettevõtjatele lennuväljadel või muudes transporditerminalides“ – Direktiivid 2004/17/EÜ ja 96/67/EÜ – Liikmesriigi õigusnorm, mis ei näe lennujaama piires asuvate alade kasutusõiguse andmiseks ette eelnevat hankemenetlust

Kohtuasjas C-701/15,

mille ese on Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia) 4. novembri 2015. aasta otsusega ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 31. detsembril 2015, menetluses

Malpensa Logistica Europa SpA

versus

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

menetluses osalesid:

Beta-Trans SpA,

EUROOPA KOHUS (üheksas koda),

koosseisus: koja president E. Juhász (ettekandja), kohtunikud C. Vajda ja K. Jürimäe,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 15. veebruari 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Malpensa Logistica Europa SpA, esindajad: *avvocato* G. Greppi, *avvocato* P. Ferraris, *avvocato* G. Razeto ja *avvocato* A. Bazzi,

– Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA), esindajad: *avvocato* R. Bertani, *avvocato* E. Raffaelli ja *avvocato* A. Pavan,

– Beta-Trans SpA, esindajad: *avvocato* C. Mele ja *avvocato* M. Giordano,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

– Euroopa Komisjon, esindajad: C. Zadra, W. Mölls ja A. Tokár,

arvestades kirjalikku menetlust ja 3. mai 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT 2004, L 134, lk 1; ELT eriväljaanne 06/07, lk 19), artikli 7 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Malpensa Logistica Europa SpA ja Milano Malpensa (Itaalia) lennujaama käitaja Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (edaspidi „SEA“) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on ilma eelnevat hankemenetlust korraldamata lennujaama alade maapealseks teeninduseks kasutada andmine.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 96/67/EÜ

3 Nõukogu 15. oktoobri 1996. aasta direktiivi 96/67/EÜ juurdepääsu kohta maapealse käitluse turule ühenduse lennujaamades (EÜT 1996, L 272, lk 36; ELT eriväljaanne 06/03, lk 71) kohaldatakse selle artikli 1 lõike 1 kohaselt „vastavalt asutamislepingule liikmesriigi territooriumil asuvate mis tahes lennujaamade suhtes, mis on avatud kaubanduslikuks lennuliikluseks järgmistel tingimustel“.

4 Selle direktiivi artikli 6 „Kolmandatele isikutele osutatavad maapealse käitluse teenused“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võtavad […] vajalikke meetmeid tagamaks maapealse käitluse teenuste osutajatele vaba juurdepääsu kolmandatele isikutele maapealse käitluse teenuste osutamise turule.

[…]

2. Liikmesriigid võivad piirata teenuseosutajate arvu, kellel on lubatud osutada alljärgnevaid maapealse käitluse teenuse liike:

– pagasikäitlus,

– perroonikäitlus,

– kütuse- ja õlikäitlus,

– kauba ja posti füüsiline käitlus lennujaama terminali ja õhusõiduki vahel kas saabumisel, väljumisel või transiidi puhul.

Nad ei tohi siiski piirata seda arvu vähem kui kahele igas maapealse käitluse liigis.“

5 Selle direktiivi artikli 9 „Erandid“ lõikes 1 on sätestatud:

„Kui lennujaama eriomased piirangud ruumi või mahu osas, eriti need, mis tulenevad ülekoormusest ja ruumi kasutusastmest, teevad võimatuks turu avamise ja/või omakäitluse juurutamise käesoleva direktiiviga sätestatud ulatuses, võib kõnealune liikmesriik otsustada:

a) piirata […] maapealse käitluse teenuse […] osutajate arvu […]“.

6 Sama direktiivi artikli 11 „Teenuste osutajate valimine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et korraldada valikumenetlus teenuste osutajate vahel, kellel on lubatud osutada maapealse käitluse teenuseid lennujaamades, kus nende arv on artikli 6 lõikes 2 või artiklis 9 sätestatud juhtudel piiratud. […]“.

7 Direktiivi 96/67 artikli 16 „Juurdepääs rajatistele ja sisseseadele“ lõikes 2 on sätestatud:

„Maapealse käitluse jaoks lennujaamas olemasolev ruum tuleb jagada erinevate maapealse käitluse teenuste osutajate ja omakäitlust teostavate lennujaama kasutajate vahel, kaasa arvatud uustulnukad sellel alal, sellises ulatuses, mis on neile vajalik oma õiguste kasutamiseks ja mis võimaldab tõhusat ja ausat konkurentsi asjakohaste, objektiivsete, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate eeskirjade ja kriteeriumide alusel.“

Direktiiv 2004/17

8 Direktiivi 2004/17 artiklis 1 „Mõisted“ on sätestatud:

„1. Direktiivis kasutatakse käesolevas artiklis toodud mõisteid.

2.

a) *Asjade, ehitustööde ja teenuste hankelepingud* kirjalikud rahaliste huvidega seotud lepingud, mis on sõlmitud ühe või mitme artikli 2 lõikes 2 nimetatud ostja ja ühe või mitme tarnija, töövõtja või teenuseosutaja vahel;[…]

d) *Teenuste hankelepingud* lepingud, mis pole ehitustööde ega asjade hankelepingud ja mille eesmärgiks on XVIII lisas nimetatud teenuste osutamine.

[…]

3. […]

b) *Kontsessioon teenustele* samasugust tüüpi leping kui teenuste hankeleping, välja arvatud asjaolu, et tasu teenuste osutamise eest seisneb kas ainult õiguses kasutada seda teenust või sellises õiguses koos tasuga.“

9 Selle direktiivi artikli 2 „Ostjad“ lõike 2 punktis a on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse ostjate suhtes, kes:

a) on tellivad asutused või riigi osalusega ettevõtted ja kes tegutsevad ühel artiklites 3–7 viidatud aladest.“

10 Selle direktiivi artiklis 7 „Nafta, gaasi, kivisöe ja teiste tahkekütuste leiukohtade uuringud või kaevandamine, sadamad ja lennuväljad“ on sätestatud:

„Käesolev direktiiv kehtib tegevustele, mis on seotud geograafilise piirkonna kasutamisega:

[…]

b) lennuvälja-, meresadama- või siseveekogude sadamateenuste või muude terminaliteenuste osutamine ettevõtjatele, kes teevad vedusid õhu-, mere- või siseveeteede kaudu.“

11 Sama direktiivi artiklis 18 „Kontsessioonid ehitustöödele ja teenustele“ on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata ehitustööde ja teenuste kontsessioonidele, mis sõlmitakse ostjate poolt, kes tegutsevad ühel artiklites 3–7 viidatud aladest, kui need kontsessioonid sõlmitakse kõnealuste tegevuste sooritamiseks.“

Itaalia õigus

12 Direktiiv 96/67 võeti Itaalia õigusesse üle 13. jaanuari 1999. aasta seadusandliku dekreediga nr 18 juurdepääsu kohta maapealse käitluse turule ühenduse lennujaamades (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 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*“, nr 28, 4.2.1999) (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 18/1999“). Selle seadusandliku dekreedi artiklitega 4 ja 11 võeti üle vastavalt direktiivi 96/67 artiklid 16 ja 11.

13 Seadusandliku dekreedi nr 18/1999 artikkel 4 annab kõigile teenuseosutajatele vaba juurdepääsu maapealse käitluse turule selle seadusandliku dekreedi artiklis 13 sätestatud tingimuste alusel lennujaamades, mille aastane vedude maht ei ole väiksem kui 3 miljonit reisijat või 75 000 tonni kaupa või mille vedude maht ei ole olnud väiksem kui 2 miljonit reisijat või 50 000 tonni kaupa kuuekuulise ajavahemiku jooksul enne eelmise aasta 1. aprilli või 1. oktoobrit. Selle seadusandliku dekreedi artikli 4 lõikes 2 on Ente nazionale per l’aviazione civile’le (ENAC) (Itaalia tsiviillennuamet) antud võimalus piirata teenuseosutajate arvu eriomaste piirangute tõttu ruumile, mahule või turvalisusele, samuti on selle seadusandliku dekreedi artiklis 12 ette nähtud turulepääsu piirangud.

14 Seadusandliku dekreedi nr 18/1999 artiklis 11 on ette nähtud kohustus korraldada hankemenetlus, milles võivad osaleda kõik huvitatud teenuseosutajad, üksnes sellise maapealse käitluse teenuse osutajate väljaselgitamiseks, mille suhtes kehtivad turulepääsu piirangud või erandid.

15 Direktiiv 2004/17 võeti Itaalia õigusesse üle 12. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreedi nr 163 – ehitustööde, teenuste ja asjade riigihankelepingute seadustik, millega rakendatakse direktiivid 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (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*, nr 100, 2.5.2006) artikliga 207 jj. Selle seadusandliku dekreedi artikliga 213 võeti üle direktiivi 2004/17 artikkel 7.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

16 SEA kui Milano Malpensa lennujaama käitaja andis Beta-Trans SpA-le õiguse ühe selles lennujaamas asuva umbes 1000 ruutmeetri suuruse lao kasutamiseks maapealsel teenindamisel.

17 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardiale (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia) 18. aprillil 2015 esitatud kaebuses nõudis Malpensa Logistica Europa, Milano Malpensa lennujaamas maapealseks teenindamiseks mõeldud lennujaama alade kasutusõiguse saanud äriühing, selle tehingu peatamist ja tühistamist, millega selline kasutusõigus anti.

18 Malpensa Logistica Europa väidab, et see tehing on ebaseaduslik, kuna see tehti eelnevalt hankementlust korraldamata. Kõnealune äriühing tõi täpsemalt esile, et tema valduses ei ole Milano Malpensa lennuväljal piisavalt alasid maapealse teeninduse osutamiseks. Seetõttu oli ta uute alade eraldamise puhul samasuguses ooteolukorras, nagu Beta-Trans, ja teda kahjustas otsus, millega SEA andis ilma hankemenetlust korraldamata Beta-Transi kasutusse kõnealuse ala, mida esialgu oli kavatsetud kasutada lao jaoks.

19 SEA ja Beta-Trans väitsid eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et vaidlusalune ala anti Beta-Transi kasutusse üksnes ajutiselt, et võimaldada tal uue käitajana alustada maapealsete teenuste osutamise tegevust Milano Malpensa lennuväljal, seniks kuni lõpevad hankemenetluses, milles osales ka Malpensa Logistica Europa, Beta-Transile eraldatud alade sisustustööd. Lisaks märkisid SEA ja Beta-Trans, et Malpensa Logistica Europa kasutuses oli juba ligikaudu 18 000 m^2 laootstarbelisi alasid ja lisaks 2700 ja 3227 m^2 varikatusega alasid, mis võimaldavad ilmastikutingimuste eest kaitstult kaupa ajutiselt ladustada.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et liikmesriigi mõlemad õigusaktid, millega võeti üle vastavalt direktiiv 2004/17 ja direktiiv 96/67, tunduvad *in abstracto* olevat kõnealusele vaidlusele kohaldatavad.

21 Direktiivi 2004/17 kohaldatavuse osas leiab kõnealune kohus, et SEA on Milano Malpensa lennujaama käitajana hankija, kes on kohustatud järgima erisektoritele kehtivaid riigihangetealaseid õigusnorme. Lisaks hõlmab SEA tegevus geograafilise piirkonna kasutamist lennuväljateenuse osutamiseks lennuettevõtjatele lennuväljadel või muudes transporditerminalides direktiivi 2004/17 artikli 7 tähenduses. Asjaomane kohus leiab, et riigisisese õiguse kohaselt kuulub erisektori kohta kehtivate õigusnormide objektiivsesse kohaldamisalasse lennuettevõtjate tavapärase tegevusega seotud lennujaama alade (geograafilise piirkonna) kasutamine kõikvõimalikel juhtudel, mis hõlmab seega ka sisealasid.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldab sellest, et lennujaama maapealse käitluse teenused, mis on seotud geograafilise piirkonna kasutamisega, kuuluvad samuti nende õigusnormide objektiivsesse kohaldamisalasse.

23 Siiski võivad selle kohtu arvates direktiivi 2004/17 kohaldamist takistada seadusandliku dekreedi nr 18/1999, millega võeti üle direktiiv 96/67, erisätted. Nimelt kohaldatakse selle õigusakti alusel kohustust korraldada eelnev hankemenetlus üksnes selliste teenuseosutajate valimisel, kes osutavad sellist liiki maapealseid teenuseid, mille kohta kehtivad turulepääsu piirangud või erandid.

24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab seoses sellega, et tema käsutuses oleva teabe kohaselt ei kehti sellised piirangud ja erandid praegu Milano Malpensa lennujaama suhtes. Seetõttu tuleb asjaomase kohtu arvates nõustuda, et kohaldatav on seadusandliku dekreedi nr 18/1999 artikli 4 lõige 1, mis annab kõigile teenuseosutajatele vaba juurdepääsu maapealse käitluse turule ilma eelnevalt hankemenetlust korraldamata, tingimusel et lennujaamas kasutada olevad alad jagatakse erinevate maapealse käitluse teenuste osutajate ja omakäitlust teostavate lennujaama kasutajate vahel, „sellises ulatuses, mis on neile vajalik oma õiguste kasutamiseks ja mis võimaldab tõhusat ja ausat konkurentsi asjakohaste, objektiivsete, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate eeskirjade ja kriteeriumide alusel“, nagu nõuab direktiivi 96/67 artikli 16 lõige 2.

25 Neid kaalutlusi arvestades otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi 2004/17 artikliga 7 – mille kohaselt ühenduse hankealased õigusnormid kehtivad tegevustele, mis on seotud geograafilise piirkonna kasutamisega lennuväljateenuste osutamiseks lennuveoettevõtjatele, nagu need on määratletud [käesoleva eelotsusetaotluse] punktides 6.4 ja 6.5 osundatud riigisiseses kohtupraktikas – on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on sätestatud seadusandliku dekreedi nr 18/1999 artiklites 4 ja 11 ning mis ei näe ette eelnevat riigihankemenetlust kõigi tehingute puhul, millega antakse selle otstarbega alad kasutusse, kas või ajutiselt?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

26 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/17 artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu käsitletakse põhikohtuasjas ja mis ei näe ette eelneva hankemenetluse korraldamist kõigi tehingute puhul, millega antakse maapealseks teenindamiseks mõeldud lennujaama ala kasutusõigus, kas või ajutiselt.

27 Direktiivi 2004/17 artikli 7 kohaselt on nimetatud direktiivi kohaldamisalaga hõlmatud tegevuste hulgas geograafilise piirkonna kasutamisega seotud tegevused lennuväljateenuse osutamiseks lennuettevõtjatele lennuväljadel.

28 Sellegipoolest tuleb hinnata küsimust, kas põhikohtuasjas käsitletav lennujaama ala kasutusse andmise leping võib kuuluda direktiivi 2004/17 kohaldamisalasse.

29 Samas olgu märgitud, nagu tõi muu hulgas esile Euroopa Komisjon, et põhikohtuasjas käsitletavat lepingut, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kirjeldab, ei saa liigitada „teenuste riigihankelepinguks“, kuna Milano Malpensa lennujaama käitaja ei ole saanud teenuseosutajalt tasu eest osutatavat teenust.

30 Pealegi ei ole vaja hinnata küsimust, kas kõnealuse lepingu puhul võib tegemist olla „kontsessiooniga“, kuna direktiivi 2004/17 artikli 18 alusel on geograafilise piirkonna kasutamisega lennuväljateenuste osutamiseks lennuveoettevõtjatele seotud teenuste kontsessioonid nimetatud direktiivi kohaldamisalast igal juhul välja jäetud.

31 Järelikult tuleb – lähtudes eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud teabest – sedastada, et põhikohtuasjas käsitletav tehing ei kuulu direktiivi 2004/17 kohaldamisalasse.

32 Seevastu sellise lennujaama käitaja suhtes nagu SEA kohaldatakse direktiivi 96/67 sätteid.

33 Direktiivi 96/67 artikli 16 lõikest 2 nähtub, et asjaomane käitaja on kohustatud järgima nimetatud sättest tulenevaid nõudeid, mille kohaselt maapealse käitluse jaoks lennujaamas kasutada olevad alad tuleb jagada erinevate maapealse käitluse teenuste osutajate ja omakäitlust teostavate lennujaama kasutajate vahel, kaasa arvatud uustulnukad sellel alal, sellises ulatuses, mis on neile vajalik oma õiguste kasutamiseks ja mis võimaldab tõhusat ja ausat konkurentsi asjakohaste, objektiivsete, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate eeskirjade ja kriteeriumide alusel, kuid ta ei ole siiski kohustatud selleks eelnevalt korraldama hankemenetlust.

34 Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, kas kõnealusel juhul on täidetud eelmises punktis nimetatud tingimused.

35 Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2004/17 artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu käsitletakse põhikohtuasjas ja mis ei näe ette eelneva hankemenetluse korraldamist sellise tehingu puhul, millega antakse kas või ajutiselt kasutusõigus maapealseks teenindamiseks mõeldud lennujaama alale ja mille eest lennujaama käitaja ei maksa tasu.

Kohtukulud

36 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (üheksas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused, artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu käsitletakse põhikohtuasjas ja mis ei näe ette eelneva hankemenetluse korraldamist sellise tehingu puhul, millega antakse kas või ajutiselt kasutusõigus maapealseks teenindamiseks mõeldud lennujaama alale ja mille eest lennujaama käitaja ei maksa tasu.

Allkirjad