TEISINGUMO TEISMO (devintoji kolegija) SPRENDIMAS

2017 m. liepos 13 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Viešieji pirkimai – Transportas – Sąvoka „geografinės vietovės eksploatavimas siekiant suteikti vežėjams oru oro uostų erdvę arba kitą terminalų infrastruktūrą“ – Direktyvos 2004/17/EB ir 96/67/EB – Nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis nereikalaujama prieš suteikiant oro uosto erdves surengti viešojo pirkimo procedūrą“

Byloje C-701/15

dėl *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* (Lombardijos regiono administracinis teismas, Italija) 2015 m. lapkričio 4 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2015 m. gruodžio 31 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Malpensa Logistica Europa SpA

prieš

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

dalyvaujant

Beta-Trans SpA,

TEISINGUMO TEISMAS (devintoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas E. Juhász (pranešėjas), teisėjai C. Vajda ir K. Jürimäe,

generalinis advokatas M. Campos Sánchez-Bordona,

posėdžio sekretorius R. Schiano, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2017 m. vasario 15 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Malpensa Logistica Europa SpA*, atstovaujamos *avvocati* G. Greppi, P. Ferraris, G. Razeto ir A. Bazzi,

— *Società Esercizi Aeroportuali SpA* (SEA), atstovaujamos *avvocati* R. Bertani, E. Raffaelli ir A. Pavan,

— *Beta-Trans SpA*, atstovaujamos *avvocati* C. Mele ir M. Giordano,

— Europos Komisijos, atstovaujamos C. Zadra, W. Mölls ir A. Tokár,

* Proceso kalba: italų.

susipažinęs su 2017 m. gegužės 3 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo (OL L 134, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 19) 7 straipsnio išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant Milano Malpensos oro uostą (Italija) valdančio subjekto *Malpensa Logistica Europa SpA* ir *Società Esercizi Aeroportuali SpA* (SEA) (toliau – SEA) ginčą dėl sprendimo, priimto nesurengus viešųjų pirkimų konkurso procedūros, suteikti oro uostų erdvę antžeminėms krovinių tvarkymo paslaugoms tame oro uoste teikti.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Direktyva 96/67/EB

3 Remiantis 1996 m. spalio 15 d. Tarybos direktyvos 96/67/EB dėl patekimo į Bendrijos oro uostuose teikiamų antžeminių paslaugų rinką (OL L 272, 1996, p. 36; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 2 t., p. 496) 1 straipsnio 1 dalimi, ši direktyva taikoma „bet kuriam valstybės narės, kuri laikosi Sutarties nuostatų, teritorijoje esančiam oro uostui, tokiomis aplinkybėmis tinkamam komerciniam eismui“.

4 Šios direktyvos 6 straipsnio „Trečiosioms šalims teikiamos antžeminės paslaugos“ 1 ir 2 dalyse nurodyta:

„1. Valstybės narės pagal 1 straipsnyje nustatytą tvarką imasi būtinų priemonių, siekdamos antžeminių paslaugų teikėjams užtikrinti laisvą patekimą į antžeminių paslaugų teikimo trečiosioms šalims rinką.

<…>

2. Valstybės narės gali riboti paslaugų teikėjų, kuriems išduotas leidimas teikti šių kategorijų antžemines paslaugas, skaičių:

— bagažo tvarkymas,

— orlaivio stovėjimo vietoje teikiamos paslaugos,

— degalų ir tepalų tiekimas,

— atvežamų, išvežamų arba tranzitu perduodamų krovinių ir pašto tvarkymas tarp oro uosto pastato ir orlaivio.

Tačiau valstybės narės kiekvienos kategorijos antžeminių paslaugų teikėjų skaičiaus negali sumažinti daugiau kaip iki dviejų.“

5 Šios direktyvos 9 straipsnio „Išimtys“ 1 dalyje numatyta:

„Jeigu dėl ypatingų esamos erdvės arba talpos galimybių oro uoste apribojimų, taikomų atsižvelgiant į perpildymą ir ploto išnaudojimo koeficientą, oro uosto negalima atverti rinkai ir (arba) leisti atlikti saviteiką tiek, kiek yra numatyta šioje direktyvoje, atitinkama valstybė narė gali nuspręsti:

a) <…> apriboti <…> paslaugų <…> teikėjų skaičių <…>“

6 Tos pačios direktyvos 11 straipsnio „Paslaugų teikėjų pasirinkimas“ 1 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės imasi būtinų priemonių, siekiant parengti antžeminių paslaugų įgaliotųjų teikėjų oro uoste parinkimo tvarką, jeigu tų paslaugų teikėjų skaičius 6 straipsnio 2 dalyje arba 9 straipsnyje numatytais atvejais yra ribojamas. <…>“

7 Direktyvos 96/67 16 straipsnio „Patekimas į įrenginius“ 2 dalyje nustatyta:

„Antžeminėms paslaugoms teikti tinkama oro uosto erdvė įvairiems antžeminių paslaugų teikėjams ir patiems sau paslaugas teikiantiems oro uosto naudotojams, įskaitant neseniai į rinką patekusius paslaugų teikėjus, pagal atitinkamas, objektyvias, aiškias ir nediskriminacines taisykles ir kriterijus turi būti paskirstyta taip, kad pirmiau minėti paslaugų teikėjai galėtų naudotis savo teisėmis ir kad būtų užtikrinta veiksminga ir sąžininga konkurencija.“

Direktyva 2004/17

8 Direktyvos 2004/17 1 straipsnyje „Apibrėžimai“ nurodyta:

„1. Taikant šią direktyvą, taikomi šiame straipsnyje pateikti sąvokų apibrėžimai.

2.

a) „Prekių, darbų ir paslaugų pirkimo sutartys“ – tai sutartys, numatančios piniginį atlygį, sudarytos raštu tarp vieno ar kelių perkančiųjų subjektų, nurodytų 2 straipsnio 2 dalyje, ir vieno ar kelių rangovų, tiekėjų ar paslaugų teikėjų.<…>

d) „paslaugų pirkimo sutartys“ – tai sutartys, išskyrus darbų ir prekių pirkimo sutartis, kurių objektas – paslaugų, nurodytų XVII priede, teikimas.“

<…>

3. <…>

b) „Paslaugų koncesija“ – tai tokios pat rūšies kaip ir paslaugų pirkimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už suteiktas paslaugas – tai tik teisė eksploatuoti paslaugą arba tokia teisė kartu su užmokesčiu.““

9 Direktyvos 2 straipsnio „Perkantieji subjektai“ 2 dalies a punkte numatyta:

„Ši direktyva taikoma perkantiesiems subjektams, kurie:

a) yra perkančiosios institucijos [organizacijos] arba valstybės įmonės ir kurios vykdo vieną iš 3–7 straipsniuose nurodytos veiklos rūšių“.

10 Šios direktyvos 7 straipsnyje „Naftos, dujų, anglies ar kitokio kietojo kuro žvalgymas arba gavyba, taip pat uostai ir oro uostai“ nustatyta:

„Ši direktyva taikoma veiklai, susijusiai su geografinės teritorijos eksploatavimu toliau išvardytais tikslais:

<…>

b) oro uostų ir jūrų ar vidaus uostų arba kitų terminalų patalpų suteikimas vežėjams oru, jūra arba vidaus vandenų keliais.“

11 Tos pačios direktyvos 18 straipsnis „Darbų ir paslaugų koncesijos“ suformuluotas taip:

„Ši direktyva netaikoma darbų ir paslaugų koncesijoms, kurias suteikia perkantieji subjektai, vykdantys vieną ar kelias 3–7 straipsniuose nurodytas veiklos rūšis, kai tos koncesijos suteikiamos tokioms veiklos rūšims vykdyti.“

Italijos teisė

12 Direktyva 96/67 į Italijos teisę buvo perkelta 1999 m. sausio 13 d. *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* (Įstatyminis dekretas Nr. 18 dėl Direktyvos 96/67/EB dėl patekimo į Bendrijos oro uostuose teikiamų antžeminių paslaugų rinką įgyvendinimo; GURI, Nr. 28, 1999 m. vasario 4 d.; toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 18/1999). Šio įstatyminio dekreto 4 ir 11 straipsniais perkeliami atitinkamai Direktyvos 96/67 16 ir 11 straipsniai.

13 Įstatyminio dekreto Nr. 18/1999 4 straipsnyje įtvirtinta, jog kiekvienas paslaugų teikėjas gali laisvai patekti į antžeminių paslaugų teikimo rinką pagal šio įstatyminio dekreto 13 straipsnyje numatytus kriterijus tuose oro uostuose, kurių metinis srautas yra ne mažesnis negu 3 mln. keleivių arba 75 000 tonų krovinių arba kurių srautas buvo ne mažesnis negu 2 mln. keleivių arba 50 000 tonų krovinių per 6 mėnesių laikotarpį iki ankstesnių metų balandžio 1 d. arba spalio 1 d. Šio įstatyminio dekreto 4 straipsnio 2 dalyje numatyta *Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)* (Nacionalinė civilinės aviacijos tarnyba, Italija) galimybė riboti paslaugų teikėjų skaičių dėl specifinių erdvės, esamos talpos arba saugumo suvaržymų; patekimo į rinką apribojimai taip pat numatyti šio įstatyminio dekreto 12 straipsnyje.

14 Pagal Įstatyminio dekreto Nr. 18/1999 11 straipsnį surengti viešųjų pirkimų konkurso procedūrą, kurioje galėtų dalyvauti visi suinteresuotieji paslaugų teikėjai, reikalaujama tik tam, kad būtų nustatyti antžeminių paslaugų kategorijų teikėjai, kurių patekimui į rinką taikomi apribojimai arba išimtys.

15 Direktyva 2004/17 į Italijos teisę perkelta 2006 m. balandžio 12 d. *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* (Įstatyminis dekretas Nr. 163 dėl viešojo darbų, paslaugų ir prekių pirkimo sutarčių kodekso, kuriuo įgyvendinamos direktyvos 2004/17/EB ir 2004/18/EB; GURI, Nr. 100, 2006 m. gegužės 2 d.) 207 ir paskesniais straipsniais. Šio įstatyminio dekreto 213 straipsniu perkeltas Direktyvos 2004/17 7 straipsnis.

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

16 SEA, kaip Milano Malpensos oro uostą valdantis subjektas, leido *Beta-Trans SpA* naudoti maždaug 1 000 kvadratinių metrų ploto šio oro uosto sandėlį antžeminėms paslaugoms teikti.

17 *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* (Lombardijos regiono administracinis teismas, Italija) 2015 m. balandžio 18 d. pareikštu ieškiniu *Malpensa Logistica Europa*, kuri yra Milano Malpensos oro uoste teikiamų antžeminių krovinių fizinio tvarkymo paslaugoms vykdyti skirtų oro uosto erdvių koncesininkė, pareikalavo panaikinti aktą, kuriuo buvo suteikta oro uosto erdvė, ir sustabdyti jo vykdymą.

18 *Malpensa Logistica Europa* teigimu, šis aktas neteisėtas, nes buvo priimtas nesurengus viešojo pirkimo konkurso. Ši bendrovė konkrečiai nurodo, kad ji neturi užtektinai vietos Milano Malpensos oro uosto teritorijoje, kad galėtų vykdyti antžeminę krovinių tvarkymo veiklą. Taigi, kiek tai susiję su naujai suteiktinomis erdvėmis, ji buvo atsidūrusi tokioje pačioje laukimo situacijoje kaip *Beta-Trans* ir dėl sprendimo, kuriuo SEA tiesiogiai, nerengdama konkurso, suteikė *Beta-Trans* atitinkamą erdvę, kuri iš pradžių buvo skirta naudoti kaip sandėlis, ji patyrė nuostolių.

19 SEA ir *Beta-Trans* prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme tvirtino, kad ginčijama erdvė *Beta-Trans* suteikta tik laikinai, kad būtų sudarytos sąlygos jai, kaip naujam ūkio subjektui, vykdyti antžeminių paslaugų teikimo veiklą Milano Malpensos oro uoste, kol bus baigti *Beta-Trans* suteiktų erdvių tvarkymo darbai, surengus viešą konkursą, kuriame dalyvavo ir *Malpensa Logistica Europa*. Be to, SEA ir *Beta-Trans* nuomone, *Malpensa Logistica Europa* jau turėjo sandėliavimui skirtas erdves, kurių plotas siekė maždaug 18 000 m^2, prie kurių reikėtų pridėti dvi dengtas erdves, atitinkamai 2 700 ir 3 227 m^2, kuriose galima laikinai laikyti prekes, kurios turi būti apsaugotos nuo nepalankių oro sąlygų.

20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad vertinant abstrakčiai atrodo, kad direktyvas 2004/17 ir 96/67 perkeliantys du nacionalinės teisės aktai bylos aplinkybėms taikytini.

21 Dėl Direktyvos 2004/17 taikymo šis teismas mano, kad SEA, kaip Milano Malpensos oro uostą valdantis subjektas, yra perkantysis subjektas, kuris privalo laikytis viešuosius pirkimus specialiuose sektoriuose reglamentuojančių teisės aktų. Be to, SEA veikla priklauso veiklos, susijusios su geografinės teritorijos eksploatavimu siekiant vežėjams oru suteikti oro uostus, kaip numatyta Direktyvos 2004/17 7 straipsnyje, kategorijai. Tas teismas nurodo, kad, remiantis nacionalinių teismų praktika, bet koks erdvės (geografinės teritorijos), taigi ir vidaus erdvių, oro uoste eksploatavimas, susijęs su įprasta oro vežėjų vykdoma veikla, patenka į dalykinę specialiems sektoriams skirtų teisės aktų taikymo sritį.

22 Remdamasis tuo, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro išvadą, kad į šių teisės aktų dalykinę taikymo sritį patenka ir antžeminių paslaugų teikimas oro uostuose, nes jomis eksploatuojamos geografinės erdvės.

23 Vis dėlto tas teismas mano, kad Direktyvos 2004/17 taikymas gali būti nesuderinamas su specialiomis Įstatyminio dekreto Nr. 18/1999, kuriuo perkeliama Direktyva 96/67, nuostatomis. Iš tiesų, remiantis šiomis nuostatomis, pareiga iš anksto surengti viešųjų pirkimų procedūrą taikoma tik kai kuriems tiekėjams, priklausantiems antžeminių paslaugų kategorijoms, kurių patekimui į rinką taikomi apribojimai ir išimtys.

24 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiuo klausimu pažymi, jog iš jo turimos informacijos matyti, kad, kiek tai susiję su Milano Malpensos oro uostu, tokie apribojimai ar išimtys šiuo metu nebegalioja. Vadinasi, to teismo nuomone, reikia pripažinti, kad šiuo atveju taikytina Įstatyminio dekreto Nr. 18/1999 4 straipsnio 1 dalis, kurioje bendrai numatyta, jog paslaugų teikėjai gali laisvai patekti į antžeminių paslaugų teikimo rinką be išankstinio viešo konkurso su sąlyga, kad oro uosto erdvė paslaugų teikėjams ir patiems sau paslaugas teikiantiems oro uosto naudotojams „pagal atitinkamas, objektyvias, aiškias ir nediskriminacines taisykles ir kriterijus [bus] paskirstyta taip, kad pirmiau minėti paslaugų teikėjai galėtų naudotis savo teisėmis ir kad būtų užtikrinta veiksminga ir sąžininga konkurencija“, kaip reikalaujama pagal Direktyvos 96/16 16 straipsnio 2 dalį.

25 Atsižvelgdamas į tai, *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* (Lombardijos regiono administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar Direktyvos 2004/17 dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo 7 straipsniu, pagal kurį Bendrijos viešųjų pirkimų konkursų procedūras reglamentuojantys teisės aktai turi būti taikomi veiklai, susijusiai su geografinės teritorijos eksploatavimu teikiant oro uostus vežėjams oru, kaip nurodyta [šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą] 6.4 ir 6.5 punktuose minėtoje nacionalinių teismų praktikoje, draudžiamos nacionalinės nuostatos, kaip antai Įstatyminio dekreto Nr. 18/1999 4 ir 11 straipsniai, kuriuose nenumatyta pareiga surengti viešųjų pirkimų procedūrą norint teikti – taip pat ir laikinai – oro uosto erdves tokiai veiklai vykdyti?“

Dėl prejudicinio klausimo

26 Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2004/17 7 straipsnis turi būti aiškinamas kaip draudžiantis tokias nacionalinės teisės nuostatas, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, kuriose nereikalaujama surengti viešo konkurso prieš suteikiant – taip pat ir laikinai – oro uosto erdves antžeminei oro uostų veiklai vykdyti.

27 Remiantis Direktyvos 2004/17 7 straipsniu, veikla, kuriai taikoma ši direktyva, apima veiklą, susijusią su geografinės teritorijos eksploatavimu, skirtą vežėjams oru suteikti oro uostus.

28 Vis dėlto reikia išnagrinėti, ar sutartis dėl pagrindinėje byloje ginčijamos oro uosto erdvės suteikimo gali pateikti į Direktyvos 2004/17 taikymo sritį.

29 Pažymėtina, kad, kaip nurodo Europos Komisija, pagrindinėje byloje nagrinėjama sutartis, kaip ją apibūdino prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, negali būti kvalifikuojama kaip „paslaugų pirkimo sutartis“, nes Milano Malpensos oro uostas neįsigijo paslaugų teikėjo už atlygį suteiktos paslaugos.

30 Be to, nėra būtina nagrinėti klausimo, ar ši sutartis gali būti kvalifikuojama kaip „koncesija“, nes pagal Direktyvos 2004/17 18 straipsnį paslaugų koncesijos, susijusios su geografinės teritorijos eksploatavimu, siekiant suteikti oro uostus vežėjams oru, bet kuriuo atveju nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį.

31 Taigi, atsižvelgiant į prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo suteiktą informaciją, nematyti, kad pagrindinėje byloje ginčijamas sprendimas patenka į Direktyvos 2004/17 taikymo sritį.

32 Kita vertus, oro uosto valdymo bendrovei, kokia yra SEA, taikomos Direktyvos 96/67 nuostatos.

33 Iš Direktyvos 96/67 16 straipsnio 2 dalies matyti, kad atitinkamas valdantysis subjektas privalo laikytis šioje nuostatoje numatytų reikalavimų, kuriais remiantis antžeminėms paslaugoms teikti tinkama oro uosto erdvė įvairiems antžeminių paslaugų teikėjams ir patiems sau paslaugas teikiantiems oro uosto naudotojams, įskaitant neseniai į rinką patekusius paslaugų teikėjus, pagal atitinkamas, objektyvias, aiškias ir nediskriminacines taisykles ir kriterijus turi būti paskirstyta taip, kad anksčiau minėti paslaugų teikėjai galėtų naudotis savo teisėmis ir kad būtų užtikrinta veiksminga ir sąžininga konkurencija, tačiau neprivalo surengti viešojo pirkimo konkurso procedūros.

34 Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar nagrinėjamu atveju tenkinamos ankstesniame šio sprendimo punkte nurodytos sąlygos.

35 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į pateiktą klausimą riekia atsakyti, kad Direktyvos 2004/17 7 straipsnis turi būti aiškinamas kaip nedraudžiantis tokių nacionalinės teisės nuostatų, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, kuriose nereikalaujama surengti viešo konkurso prieš suteikiant – taip pat ir laikinai – oro uosto erdves antžeminei oro uostų veiklai vykdyti, kai už tokį suteikimą oro uosto valdytojas nemoka užmokesčio.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

36 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (devintoji kolegija) nusprendžia:

2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo 7 straipsnis turi būti aiškinamas kaip nedraudžiantis tokių nacionalinės teisės nuostatų, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, kuriose nereikalaujama surengti viešo konkurso prieš suteikiant – taip pat ir laikinai – oro uosto erdves antžeminei oro uostų veiklai vykdyti, kai už tokį suteikimą oro uosto valdytojas nemoka užmokesčio.

Parašai.