Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (deviata komora)

z 13. júla 2017*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné zákazky – Doprava – Pojem ‚využívanie určitej zemepisnej oblasti na účely jej poskytnutia dopravcom v leteckej doprave na letiskách alebo v iných terminálových zariadeniach' – Smernice 2004/17/ES a 96/67/ES – Vnútroštátna právna úprava, ktorá nestanovuje povinnosť vyhlásiť predchádzajúce výberové konanie na pridelenie letiskových priestorov"

Vo veci C-701/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Lombardsko, Taliansko) zo 4. novembra 2015 a doručený Súdnemu dvoru 31. decembra 2015, ktorý súvisí s konaním:

Malpensa Logistica Europa SpA

proti

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

za účasti:

Beta-Trans SpA,

SÚDNY DVOR (deviata komora),

v zložení: predseda deviatej komory E. Juhász (spravodajca), sudcovia C. Vajda a K. Jürimäe,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 15. februára 2017,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Malpensa Logistica Europa SpA, v zastúpení: G. Greppi, P. Ferraris, G. Razeto a A. Bazzi, avvocati,

– Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA), v zastúpení: R. Bertani, E. Raffaelli a A. Pavan, avvocati,

– Beta-Trans SpA, v zastúpení: C. Mele a M. Giordano, avvocati,

– Európska komisia, v zastúpení: C. Zadra, W. Mölls a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: taliančina.

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 3. mája 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 19).

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi spoločnosťou Malpensa Logistica Europa SpA a spoločnosťou Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (ďalej len „SEA“), riadiacim orgánom letiska Miláno Malpensa (Taliansko), ktorý sa týka pridelenia letiskového priestoru na účely poskytovania služieb pozemnej obsluhy na tomto letisku bez toho, aby bolo vyhlásené predchádzajúce výberové konanie.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 96/67/ES

3 Smernica Rady 96/67/ES z 15. októbra 1996 o prístupe k trhu služieb pozemnej obsluhy na letiskách spoločenstva (Ú. v. ES L 272, 1996, s. 36; Mim. vyd. 07/002, s. 496) sa podľa svojho článku 1 ods. 1 vzťahuje „na každé letisko umiestnené na území členského štátu, pre ktoré platia ustanovenia zmluvy a ktoré je otvorené pre komerčnú dopravu za nasledovných okolností“.

4 Článok 6 tejto smernice s názvom „Pozemná obsluha pre tretie strany“ v odsekoch 1 a 2 uvádza:

„1. Členské štáty prijmú nevyhnutné opatrenia… na to, aby zabezpečili voľný prístup dodávateľov služieb pozemnej obsluhy na trh služieb poskytovaných tretím stranám.

…

2. Členské štáty môžu obmedziť počet dodávateľov oprávnených poskytovať nasledovné kategórie služieb pozemnej obsluhy:

– obsluha batožiny,

– obsluha rampy,

– obsluha paliva a oleja,

– obsluha nákladu a pošty pokiaľ ide o fyzickú obsluhu nákladu alebo pošty pri príjme, odosielaní, premiestňovaní medzi letiskovým terminálom a lietadlom.

Členské štáty však nesmú obmedziť tento počet na menej než dvoch dodávateľov pre každú kategóriu služieb pozemnej obsluhy.“

5 Článok 9 tejto smernice s názvom „Výnimky“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Ak na letisku špecifické prekážky vznikajúce z kongescie [preťaženia – *neoficiálny preklad*] a miery využitia plochy a týkajúce sa použiteľného priestoru alebo kapacity neumožňujú otvoriť trh a/alebo zaviesť self-handling na stupni stanovenom touto smernicou, príslušný členský štát sa môže rozhodnúť:

a) obmedziť počet dodávateľov…“

6 Článok 11 rovnakej smernice s názvom „Výber dodávateľov“ v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty prijmú nevyhnutné opatrenia na organizáciu výberového konania dodávateľov oprávnených zabezpečovať služby pozemnej obsluhy na letiskách v prípadoch, keď je ich počet obmedzený podľa článku 6 ods. 2 alebo článku 9. …“

7 Článok 16 smernice 96/67, nazvaný „Prístup k zariadeniam“, v odseku 2 stanovuje:

„Miesto vhodné [Dostupné priestory – *neoficiálny preklad*] pre pozemnú obsluhu na letisku mus[ia] byť rozdelené medzi rôznych dodávateľov pozemných služieb alebo self-handlingových užívateľov letiska vrátane nových vstupných miest [nových dodávateľov – *neoficiálny preklad*] v rozsahu, ktorý je potrebný na uplatňovanie ich práv a ktor[ý] umožňuj[e] účinnú a spravodlivú hospodársku súťaž na základe relevantných, objektívnych, transparentných a nediskriminačných pravidiel a kritérií.“

Smernica 2004/17

8 Článok 1 smernice 2004/17 s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„1. Na účely tejto smernice sa použijú pojmy vymedzené v tomto článku.

2.

a) ‚Zákazky na dodávky tovaru, na práce a na služby‘ sa uskutočňujú na základe zmlúv s peňažným plnením uzatvorených písomne medzi jedným alebo viacerými obstarávateľmi uvedenými v článku 2 ods. 2 a jedným alebo viacerými zhotoviteľmi, dodávateľmi alebo poskytovateľmi služieb;…

d) ‚Zákazky na služby‘ sú iné zákazky ako zákazky na práce alebo na dodávku tovaru, ktorých predmetom je poskytnutie služieb uvedených v prílohe XVII.

…

3. …

b) ‚Koncesia na služby‘ je zákazka rovnakého druhu ako zákazka na služby s tým rozdielom, že protiplnením za poskytovanie služieb je buď len právo na využívanie služby, alebo toto právo spojené s peňažným plnením.“

9 Článok 2 tejto smernice s názvom „Obstarávatelia“ vo svojom odseku 2 písm. a) stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na obstarávateľov:

a) ktorí sú verejnými obstarávateľmi alebo verejnými podnikmi a ktorí vykonávajú jednu z činností uvedených v článkoch 3 až 7.“

10 Článok 7 tejto smernice s názvom „Prieskum alebo ťažba ropy, plynu, uhlia alebo ostatných tuhých palív, ako aj prístavy a letiská“ stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na činnosti týkajúce sa využívania určitej zemepisnej oblasti na tieto účely:

…

b) poskytovanie letísk a námorných alebo vnútrozemských prístavov alebo iných terminálových zariadení dopravcom v leteckej, námornej alebo vnútrozemskej vodnej doprave.“

11 Článok 18 tejto smernice s názvom „Koncesie na práce a koncesie na služby“ znie takto:

„Táto smernica sa nevzťahuje na koncesie na práce a koncesie na služby, ktoré zadávajú obstarávatelia vykonávajúci jednu alebo viac činností uvedených v článkoch 3 až 7, ak sa tieto koncesie zadávajú na vykonávanie takýchto činností.“

Talianske právo

12 Smernica 96/67 bola do talianskeho práva prebraná prostredníctvom 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 (legislatívny dekrét č. 18 o uplatňovaní smernice 96/67/ES o prístupe k trhu služieb pozemnej obsluhy na letiskách Spoločenstva) z 13. januára 1999 (GURI č. 28 zo 4. februára 1999, ďalej len „legislatívny dekrét č. 18/1999“). Články 4 a 11 tohto legislatívneho dekrétu preberajú články 16 a 11 smernice 96/67.

13 Článok 4 legislatívneho dekrétu č. 18/1999 garantuje na základe kritérií uvedených v článku 13 tohto dekrétu voľný prístup k trhu služieb pozemnej obsluhy pre všetkých dodávateľov na letiskách s ročným objemom prepravy aspoň 3 milióny cestujúcich alebo 75 000 ton nákladu alebo na letiskách, ktoré zaznamenali v období šiestich mesiacov pred 1. aprílom alebo 1. októbrom predchádzajúceho roka prepravu v objeme aspoň 2 milióny cestujúcich alebo 50 000 ton nákladu. Článok 4 ods. 2 tohto legislatívneho dekrétu upravuje pre Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) (Vnútroštátny úrad pre civilné letectvo, Taliansko) možnosť obmedziť počet dodávateľov z opodstatnených dôvodov týkajúcich sa bezpečnosti, kapacity alebo dostupného priestoru na letisku a článok 12 tohto dekrétu umožňuje obmedziť prístup k trhu.

14 Článok 11 legislatívneho dekrétu č. 18/1999 ukladá povinnosť vyhlásiť verejné výberové konanie otvorené pre všetkých zainteresovaných dodávateľov na účely výberu dodávateľov služieb pozemnej obsluhy, ktorých prístup podlieha obmedzeniam alebo výnimkám.

15 Smernica 2004/17 bola do talianskeho práva prebraná prostredníctvom článkov 207 a nasledujúcich decreto legislativo č. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (legislatívny dekrét č. 163 o kódexe verejného obstarávania prác, služieb a dodávok tovaru, ktorým sa preberajú smernice 2004/17/ES a 2004/18/ES) z 12. apríla 2006 (GURI č. 100 z 2. mája 2006). Článkom 213 tohto legislatívneho dekrétu sa prebral článok 7 smernice 2004/17.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

16 Spoločnosť SEA ako riadiaci orgán letiska Miláno Malpensa pridelila spoločnosti Beta-Trans SpA hangár na tomto letisku s približnou rozlohou 1 000 m^2 na poskytovanie služieb pozemnej obsluhy.

17 Dňa 18. apríla 2015 podala Malpensa Logistica Europa, koncesionár využívajúci letiskové priestory na účely fyzickej manipulácie na letisku Miláno Malpensa, žalobu na Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Lombardsko, Taliansko), ktorou navrhla pozastaviť platnosť aktu, ktorým bol uvedený hangár pridelený, a vyhlásiť ho za neplatný.

18 Podľa Malpensa Logistica Europa je tento akt protiprávny, pretože bol prijatý bez predchádzajúceho výberového konania. Táto spoločnosť presnejšie uviedla, že na letisku Miláno Malpensa nedisponuje dostatočnými priestormi, aby mohla vykonávať svoju činnosť fyzickej manipulácie. Pokiaľ ide o prideľovanie nových priestorov, nachádzala sa teda v rovnakej situácii ako spoločnosť Beta-Trans, a rozhodnutie, ktorým SEA bez výberového konania pridelila dotknutý priestor – ktorý mal pôvodne slúžiť ako hangár – priamo spoločnosti Beta-Trans, jej údajne spôsobilo škodu.

19 SEA a Beta-Trans pred vnútroštátnym súdom tvrdili, že dotknutý priestor sa Beta-Trans poskytol dočasne, aby mohla ako nový prevádzkovateľ okamžite začať s vykonávaním činností pozemnej obsluhy na letisku Miláno Malpensa, až do ukončenia stavebných úprav priestorov pridelených spoločnosti Beta-Trans v rámci procesu verejného obstarávania, na ktorom sa zúčastnila aj spoločnosť Malpensa Logistica Europa. Podľa SEA a Beta-Trans spoločnosť Malpensa Logistica Europa okrem toho už mala k dispozícii skladové priestory s rozlohou približne 18 000 m^2 a ďalšie dva kryté priestory s rozlohou 2 700 a 3 227 m^2, v ktorých mohla dočasne skladovať tovar v prípade zlého počasia.

20 Vnútroštátny súd uvádza, že na skutkový stav vo veci samej sa vzťahujú *in abstracto* dve ustanovenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktorými sa prebrali smernice 2004/17 a 96/67.

21 Pokiaľ ide o uplatňovanie smernice 2004/17, vnútroštátny súd usudzuje, že SEA ako riadiaci orgán letiska Miláno Malpensa je obstarávateľom, ktorý musí dodržiavať pravidlá verejného obstarávania v osobitných odvetviach. Okrem toho činnosti SEA patria do kategórie činností súvisiacich s využívaním zemepisných oblastí na účely poskytovania letísk leteckým dopravcom v súlade s článkom 7 smernice 2004/17. Uvedený súd uvádza, že podľa vnútroštátnej judikatúry každé využívanie letiskových priestorov (zemepisných oblastí) vrátane vnútorných priestorov v súvislosti s činnosťami, ktoré bežne vykonávajú leteckí dopravcovia, patrí do rozsahu vecnej pôsobnosti právnej úpravy osobitných odvetví.

22 Vnútroštátny súd z toho odvodzuje, že služby pozemnej obsluhy na letiskách spojené s využívaním zemepisných oblastí takisto patria do vecnej pôsobnosti tejto právnej úpravy.

23 Zároveň však uvádza, že uplatňovanie smernice 2004/17 by mohlo byť v rozpore so špecifickými ustanoveniami legislatívneho dekrétu č. 18/1999, ktorým sa prebrala smernica 96/67. Na základe tejto právnej úpravy platí totiž požiadavka predchádzajúceho verejného obstarávania len v súvislosti s výberom dodávateľov patriacich do kategórií služieb pozemnej obsluhy, ktorých prístup je obmedzený a podlieha výnimkám.

24 Vnútroštátny súd v tejto súvislosti spresňuje, že podľa informácií, ktoré má k dispozícii, takéto obmedzenia alebo výnimky v súčasnosti neplatia pre letisko Miláno Malpensa. Je podľa neho preto potrebné pripustiť uplatňovanie článku 4 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 18/1999, ktorý zaručuje voľný prístup pre poskytovateľov služieb pozemnej obsluhy bez predchádzajúceho verejného výberového konania pod podmienkou, že dostupné priestory pre pozemnú obsluhu na letisku musia byť rozdelené medzi rôznych dodávateľov pozemných služieb alebo self-handlingových užívateľov „v rozsahu, ktorý je potrebný na uplatňovanie ich práv a ktorý umožňuje účinnú a spravodlivú hospodársku súťaž na základe relevantných, objektívnych, transparentných a nediskriminačných pravidiel a kritérií“, ako to vyžaduje článok 16 ods. 2 smernice 96/67.

25 Vzhľadom na tieto úvahy Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Lombardsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bráni článok 7 smernice 2004/17, ktorý podriaďuje činnosti využívania určitej zemepisnej oblasti na účely poskytovania letísk leteckým dopravcom, tak ako ich identifikovala vnútroštátna judikatúra uvedená v bodoch 6.4 a 6.5 [návrhu na začatie prejudiciálneho konania], právnej úprave Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania, vnútroštátnej právnej úprave, aká je obsiahnutá v článkoch 4 a 11 legislatívneho dekrétu č. 18/1999, ktorá nestanovuje povinnosť vyhlásiť predchádzajúce verejné výberové konanie pre každý prípad – hoci aj dočasného – pridelenia príslušných priestorov?“

O prejudiciálnej otázke

26 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 7 smernice 2004/17 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá nevyžaduje, aby sa pred pridelením – hoci aj dočasným – letiskových priestorov určených na služby pozemnej obsluhy uskutočnilo predchádzajúce verejné obstarávanie.

27 Podľa článku 7 smernice 2004/17 sa táto smernica uplatňuje okrem iného na činnosti týkajúce sa využívania určitej zemepisnej oblasti na účely poskytovania letísk dopravcom v leteckej doprave.

28 Treba však preskúmať, či dotknutá zmluva o pridelených letiskových priestorov patrí do pôsobnosti smernice 2004/17.

29 Ako uviedla okrem iného aj Európska komisia, zmluvu dotknutú vo veci samej, ako ju predložil vnútroštátny súd, nemožno považovať za „zákazku na služby“, pretože riadiaci orgán letiska Miláno Malpensa nezískal od poskytovateľa službu za odmenu.

30 Navyše nie je potrebné preskúmať, či túto zmluvu možno označiť za „koncesiu“, keďže podľa článku 18 smernice 2004/17 koncesie na služby týkajúce sa využívania zemepisných oblastí na účely poskytovania letísk dopravcom v leteckej doprave sú v každom prípade vylúčené z pôsobnosti tejto smernice.

31 Vzhľadom na informácie, ktoré poskytol vnútroštátny súd, sa preto zdá, že pridelenie dotknuté vo veci samej nepatrí do pôsobnosti smernice 2004/17.

32 Na druhej strane však riadiaci orgán letiska, ako je SEA, podlieha ustanoveniam smernice 96/67.

33 Z článku 16 ods. 2 smernice 96/67 vyplýva, že riadiaci orgán musí dodržiavať v ňom uvedené požiadavky, podľa ktorých dostupné priestory pre pozemnú obsluhu na letisku musia byť rozdelené medzi rôznych dodávateľov pozemných služieb alebo self-handlingových užívateľov letiska vrátane nových dodávateľov v rozsahu, ktorý je potrebný na uplatňovanie ich práv a ktorý umožňuje účinnú a spravodlivú hospodársku súťaž na základe relevantných, objektívnych, transparentných a nediskriminačných pravidiel a kritérií, bez toho, aby bol povinný organizovať predchádzajúce verejné obstarávanie.

34 Vnútroštátnemu súdu však prináleží, aby v prejednávanej veci preveril, či sú splnené kritériá uvedené v predchádzajúcom bode.

35 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na položenú otázku odpovedať tak, že článok 7 smernice 2004/17 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá nevyžaduje, aby sa pred pridelením – hoci aj dočasným – letiskových priestorov určených na služby pozemnej obsluhy, s ktorými sa nespája odmena poskytnutá riadiacim orgánom letiska, uskutočnilo predchádzajúce verejné obstarávanie.

O trovách

36 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (deviata komora) rozhodol takto:

Článok 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá nevyžaduje, aby sa pred pridelením – hoci aj dočasným – letiskových priestorov určených na služby pozemnej obsluhy, s ktorými sa nespája odmena poskytnutá riadiacim orgánom letiska, uskutočnilo predchádzajúce verejné obstarávanie.

Podpisy