Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 13 lipca 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Transport – Pojęcie „eksploatacji obszaru geograficznego w celu udostępniania przewoźnikom powietrznym portów lotniczych lub innych terminali" – Dyrektywy 2004/17/WE i 96/67/WE – Przepisy krajowe nieprzewidujące uprzedniego przeprowadzenia postępowania przetargowego w celu przyznania powierzchni w porcie lotniczym

W sprawie C-701/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii, Włochy) postanowieniem z dnia 4 listopada 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 grudnia 2015 r., w postępowaniu:

Malpensa Logistica Europa SpA

przeciwko

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

przy udziale:

Beta-Trans SpA,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: E. Juhász (sprawozdawca), prezes izby, C. Vajda i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 lutego 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Malpensa Logistica Europa SpA przez G. Greppiego, P. Ferrarisa, G. Razeta oraz A. Bazziego, avvocati,

– w imieniu Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) przez R. Bertaniego, E. Raffaelliego oraz A. Pavana, avvocati,

– w imieniu Beta-Trans SpA przez C. Melego oraz M. Giordana, avvocati,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Zadrę, W. Möllsa oraz A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 maja 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. 2004, L 134, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 7, s. 19).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Malpensa Logistica Europa SpA a Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (zwaną dalej „SEA"), zarządzającą portem lotniczym Mediolan Malpensa (Włochy) w przedmiocie przyznania, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania przetargowego, powierzchni w porcie lotniczym na cele świadczenia usług obsługi naziemnej w tym porcie lotniczym.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 96/67

3 Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. 1996, L 272, s. 36 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 2, s. 496) ma zastosowanie zgodnie z jej art. 1 ust. 1 do „każdego portu lotniczego znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego, zgodnie z postanowieniami traktatu, otwartego dla ruchu handlowego, w następujących okolicznościach".

4 Artykuł 6 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Obsługa naziemna na rzecz osób trzecich", stanowi w ust. 1 i 2, co następuje:

„1. Państwa członkowskie podejmą niezbędne działania, […] w celu zapewnienia podmiotom świadczącym usługi obsługi naziemnej swobodnego dostępu do rynku obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich.

[…]

2. Państwa członkowskie mogą ograniczyć liczbę podmiotów upoważnionych do świadczenia następujących kategorii usług obsługi naziemnej:

– obsługa bagażu,

– obsługa ramp,

– zaopatrywanie w paliwa,

– obsługa ładunków i poczty w zakresie obsługi fizycznej ładunków i poczty przy przyjmowaniu, wydawaniu lub przekazywaniu między terminalem lotniczym a statkiem powietrznym.

Nie mogą one jednak ograniczyć liczby operatorów tych usług poniżej dwóch dla każdej kategorii usług obsługi naziemnej".

5 Artykuł 9 tej dyrektywy, zatytułowany „Odstępstwa", przewiduje w ust. 1:

„W przypadku gdy w porcie lotniczym szczególne przeszkody w zakresie powierzchni lub przepustowości, wynikające w szczególności z zatłoczenia i wskaźnika wykorzystania powierzchni, uniemożliwiają otwarcie rynku i/lub wprowadzenie własnej obsługi w stopniu przewidzianym w niniejszej dyrektywie, zainteresowane państwo członkowskie może podjąć decyzję o:

a) ograniczeniu liczby podmiotów […]".

6 Artykuł 11 tejże dyrektywy, zatytułowany „Wybór podmiotów świadczących usługi", stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie podejmą niezbędne środki w celu ustanowienia procedury selekcyjnej podmiotów upoważnionych do świadczenia usług obsługi naziemnej w porcie lotniczym, w którym ich liczba jest ograniczona w przypadkach określonych w art. 6 ust. 2 lub art. 9. […]".

7 Artykuł 16 dyrektywy 96/67, zatytułowany „Dostęp do urządzeń", stanowi w ust. 2:

„W zakresie niezbędnym dla wykonywania swoich praw oraz dla zapewnienia efektywnej i uczciwej konkurencji powierzchnia dostępna dla wykonywania obsługi naziemnej w porcie lotniczym musi być podzielona na podstawie właściwych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad i kryteriów między różne podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej i użytkowników wykonujących obsługę własną, w tym nowych podmiotów w tej dziedzinie".

Dyrektywa 2004/17

8 Artykuł 1 dyrektywy 2004/17, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy mają zastosowanie definicje podane w niniejszym artykule.

2.

a) »Zamówienia na dostawy, roboty budowlane i usługi« oznaczają odpłatne umowy zawarte na piśmie pomiędzy jednym lub wieloma podmiotami zamawiającymi, wymienionymi w art. 2 ust. 2, oraz jednym lub wieloma przedsiębiorcami budowlanymi, dostawcami, lub usługodawcami.[…]

d) »Zamówienia na usługi« oznaczają zamówienia inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem jest świadczenie usług wymienionych w załączniku XVII.

[…]

3. […]

b) »Koncesja na usługi« oznacza umowę tego samego rodzaju jak zamówienie na usługi, z wyjątkiem faktu, że wynagrodzenie za świadczenie usług obejmuje wyłącznie prawo do korzystania z usług, albo takie prawo wraz z płatnością".

9 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Podmioty zamawiające”, w ust. 2 lit. a) stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do podmiotów zamawiających […]:

a) będących instytucjami zamawiającymi lub przedsiębiorstwami publicznymi oraz prowadzących jeden z rodzajów działalności wymienionych w art. 3–7”.

10 Artykuł 7 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Postanowienia dotyczące poszukiwania i wydobycia ropy naftowej, gazu, węgla lub innych paliw stałych, oraz portów i portów lotniczych”, stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do działalności związanej z eksploatacją obszaru geograficznego w celu:

[…]

b) udostępniania przewoźnikom powietrznym, morskim i rzecznym infrastruktury lotnisk, portów morskich lub śródlądowych lub innych terminali”.

11 Artykuł 18 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Koncesje na roboty budowlane i usługi”, ma następujące brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do koncesji na roboty budowlane i usługi, które są udzielane przez podmioty zamawiające prowadzące jedną lub kilka działalności wymienionych w art. 3–7, jeżeli wspomniane koncesje przyznawane są w celu prowadzenia tych działalności”.

Prawo włoskie

12 Dyrektywa 96/67 została transponowana do prawa włoskiego przez 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 (rozporządzenie ustawodawcze nr 18 wdrażające dyrektywę 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty) z dnia 13 stycznia 1999 r. (GURI nr 28 z dnia 4 lutego 1999 r., zwane dalej „rozporządzeniem ustawodawczym nr 18/1999”). Artykuły 4 i 11 rozporządzenia ustawodawczego transponują odpowiednio art. 16 i 11 dyrektywy 96/67.

13 Artykuł 4 rozporządzenia ustawodawczego nr 18/1999 przewiduje swobodny dostęp do rynku usług obsługi naziemnej dla każdego usługodawcy na podstawie kryteriów wspomnianych w jego art. 13, w portach lotniczych, w których roczny ruch wynosi co najmniej 3 mln przemieszczeń pasażerów lub 75 000 ton frachtu albo w których ruch wyniósł co najmniej 2 mln przemieszczeń pasażerów lub 50 000 ton frachtu w okresie sześciu miesięcy poprzedzających dzień 1 kwietnia lub 1 października poprzedniego roku. Artykuł 4 ust. 2 owego rozporządzenia ustawodawczego przewiduje możliwość ograniczenia przez Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC) (krajowy urząd lotnictwa cywilnego, Włochy) liczby usługodawców z uwagi na szczególne przeszkody dotyczące powierzchni, dostępnej przepustowości lub bezpieczeństwa, przy czym ograniczenia dostępu do rynku są przewidziane również w art. 12 rzeczonego rozporządzenia ustawodawczego.

14 Artykuł 11 rozporządzenia ustawodawczego nr 18/1999 przewiduje publikację ogłoszenia o przetargu otwartym dla wszystkich zainteresowanych jedynie w celu określenia usługodawców obsługi naziemnej, których dostęp do rynku podlega ograniczeniom lub odstępstwom.

15 Dyrektywa 2004/17 została transponowana do włoskiego prawa przez art. 207 i nast. 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 (rozporządzenia ustawodawczego nr 163 ustanawiającego kodeks zamówień

publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi i transponującego dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE) z dnia 12 kwietnia 2006 r. (GURI nr 100 z dnia 2 maja 2006 r.). Artykuł 213 tego rozporządzenia ustawodawczego transponuje art. 7 dyrektywy 2004/17.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

16 SEA jako podmiot zarządzający portem lotniczym Mediolan Malpensa przyznała spółce Beta-Trans SpA magazyn o powierzchni około 1000 m^2 na terenie tego portu lotniczego w celu umożliwienia jej świadczenia usług obsługi naziemnej.

17 W skardze złożonej w dniu 18 kwietnia 2015 r. do Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalnego sądu administracyjnego dla Lombardii, Włochy) Malpensa Logistica Europa, będąca spółką koncesjonariuszem powierzchni w porcie lotniczym przeznaczonych na wykonywanie naziemnej obsługi w porcie lotniczym Mediolan Malpensa wniosła o zawieszenie i stwierdzenie nieważności aktu, na mocy którego dokonano tego przyznania.

18 Według Malpensa Logistica Europa akt ten jest bezprawny ze względu na fakt wydania go bez uprzedniego przeprowadzenia procedury przetargowej. Spółka ta podniosła w szczególności, że nie posiadała w porcie lotniczym Mediolan Malpensa wystarczających powierzchni, aby wykonywać swą działalność obsługi naziemnej. Tak oto miała ona takie same oczekiwania jak Beta-Trans w odniesieniu do nowych powierzchni do przyznania, a decyzja, poprzez którą SEA przyznała Beta-Trans omawianą powierzchnię, która pierwotnie miała służyć jako hangar, z wolnej ręki, bez przeprowadzania przetargu, wyrządziła jej szkodę.

19 SEA i Beta-Trans podniosły przed sądem odsyłającym, że sporna powierzchnia została udostępniona Beta-Trans jedynie tymczasowo w celu umożliwienia jej jako nowemu operatorowi rozpoczęcie wykonywania działalności świadczenia usług obsługi naziemnej w porcie lotniczym Mediolan Malpensa w oczekiwaniu na zakończenie prac w zakresie zagospodarowania powierzchni przyznanych Beta-Trans w następstwie nieograniczonego przetargu, w którym uczestniczyła również Malpensa Logistica Europa. Ponadto SEA i Beta-Trans twierdzą, że Malpensa Logistica Europa dysponowała już powierzchniami magazynowymi o rozmiarach około 18 000 m^2, a ponadto dwiema powierzchniami krytymi o wielkości odpowiednio 2700 i 3227 m^2 pozwalającymi składować tymczasowo towary w miejscu chronionym przed niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi.

20 Sąd odsyłający zaznacza, że dwa krajowe akty normatywne transponujące odpowiednio dyrektywę 2004/17 i dyrektywę 96/67 wydają się mieć zastosowanie in abstracto do okoliczności sprawy.

21 Jeżeli chodzi o stosowanie dyrektywy 2004/17, sąd ten uważa, że SEA jako podmiot zarządzający portem lotniczym Mediolan Malpensa jest instytucją zamawiającą zobowiązaną do przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych w sektorach szczególnych. Co więcej, działalność SEA zalicza się do kategorii działalności związanej z eksploatacją obszaru geograficznego w celu udostępniania przewoźnikom powietrznym portów lotniczych zgodnie z art. 7 dyrektywy 2004/17. Wspomniany sąd wskazuje, że zgodnie z krajowym orzecznictwem każda eksploatacja powierzchni (obszaru geograficznego) w porcie lotniczym, a więc również powierzchni wewnętrznych w związku z działalnością zwykle wykonywaną przez przewoźników lotniczych wchodzi w przedmiotowy zakres stosowania przepisów dotyczących sektorów szczególnych.

22 Sąd odsyłający wnioskuje z powyższego, że usługi obsługi naziemnej w portach lotniczych w drodze eksploatacji obszarów geograficznych, również wchodzą w przedmiotowy zakres stosowania rzeczonych przepisów.

23 Niemniej jednak według tego sądu szczególne przepisy dekretu ustawodawczego nr 18/1999 transponującego dyrektywę 96/67 mogłyby uniemożliwić stosowanie dyrektywy 2004/17 . Na podstawie tych przepisów obowiązek ogłoszenia uprzedniego nieograniczonego postępowania przetargowego ma bowiem zastosowanie jedynie do wyboru usługodawców świadczących usługi zaliczające się do kategorii usług obsługi naziemnej, których dostęp do rynku podlega ograniczeniom lub odstępstwom.

24 Sąd odsyłający wyjaśnia w tym względzie, że zgodnie z informacjami, jakimi dysponuje, takie ograniczenia i odstępstwa nie obowiązują obecnie w odniesieniu do portu lotniczego Mediolan Malpensa. W konsekwencji według rzeczonego sądu należy uznać, że zastosowanie ma art. 4 ust. 1 rozporządzenia ustawodawczego nr 18/1999 przewidujący swobodny dostęp usługodawców do zamówień na usługi obsługi naziemnej bez uprzedniego przeprowadzania nieograniczonego przetargu z zastrzeżeniem, że podział powierzchni w porcie lotniczym między różne podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej i użytkowników wykonujących obsługę własną musi odbywać się „w zakresie niezbędnym dla wykonywania swoich praw oraz dla zapewnienia efektywnej i uczciwej konkurencji […] na podstawie właściwych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad i kryteriów”, jak wymaga tego art. 16 ust. 2 dyrektywy 96/67.

25 W świetle powyższego Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 7 dyrektywy 2004/17 poddający przepisom o wspólnotowych zamówieniach publicznych działalność związaną z eksploatacją obszaru geograficznego w celu udostępniania przewoźnikom powietrznym, określoną w orzecznictwie krajowym przypomnianym w pkt 6.4 i 6.5 [odesłania prejudycjalnego], stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak art. 4 i 11 rozporządzenia ustawodawczego nr 18/1999, które nie przewidują uprzedniego przeprowadzenia nieograniczonego przetargu w wypadku każdego przyznania powierzchni przeznaczonej na te cele, również gdy chodzi o przyznanie tymczasowe?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

26 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający stara się w istocie ustalić, czy art. 7 dyrektywy 2004/17 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które nie przewidują uprzedniego przeprowadzenia nieograniczonego przetargu w wypadku każdego przyznania powierzchni przeznaczonej na cele obsługi naziemnej, również gdy chodzi o przyznanie tymczasowe.

27 Zgodnie z art. 7 dyrektywy 2004/17 wśród działalności, do których ma zastosowanie ta dyrektywa, znajduje się działalność związana z eksploatacją obszaru geograficznego w celu udostępniania przewoźnikom powietrznym portów lotniczych.

28 Należy jednak zbadać, czy umowa dotycząca udostępnienia spornej w postępowaniu głównym powierzchni w porcie lotniczym może być objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/17.

29 Jak zaznacza między innymi Komisja Europejska, spornej w postępowaniu głównym umowy opisanej przez sąd odsyłający nie można zaklasyfikować jako „zamówienia na usługi”, gdyż podmiot zarządzający portem lotniczym Mediolan Malpensa nie nabył usługi świadczonej przez usługodawcę w zamian za wynagrodzenie.

30 Nie zachodzi ponadto konieczność badania kwestii, czy rzeczoną umowę można zaklasyfikować jako „koncesję”, gdyż zgodnie z art. 18 dyrektywy 2004/17 koncesje na usługi dotyczące eksploatacji obszaru geograficznego w celu udostępnienia go przewoźnikom lotniczym w portach lotniczych są w każdym razie wykluczone z zakresu stosowania tej dyrektywy.

31 W konsekwencji w świetle okoliczności przedstawionych przez sąd odsyłający nie wydaje się, aby sporne w postępowaniu głównym przyznanie było objęte zakresem stosowania dyrektywy 2004/17.

32 Podmiot zarządzający portem lotniczym, taki jak SEA podlega natomiast przepisom dyrektywy 96/67.

33 Z art. 16 ust. 2 dyrektywy 96/67 wynika, że dany podmiot zarządzający ma obowiązek przestrzegać wymogów wynikających z tego przepisu, zgodnie z którymi w zakresie niezbędnym dla wykonywania swoich praw oraz dla zapewnienia efektywnej i uczciwej konkurencji powierzchnia dostępna dla wykonywania obsługi naziemnej w porcie lotniczym musi być podzielona na podstawie właściwych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad i kryteriów między różne podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej i użytkowników wykonujących obsługę własną, w tym nowe podmioty w tej dziedzinie, jednakże nie jest zobowiązany organizować uprzedniego postępowania przetargowego.

34 Do sądu odsyłającego należy więc ustalenie, czy w niniejszej sprawie warunki wskazane w poprzednim punkcie były przestrzegane.

35 W świetle ogółu powyższych uwag na zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 7 dyrektywy 2004/17 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które nie przewidują uprzedniego przeprowadzenia nieograniczonego przetargu w wypadku przyznawania powierzchni przeznaczonej na cele obsługi naziemnej, z którym nie wiąże się zapłata wynagrodzenia przez podmiot zarządzający portem lotniczym, również gdy chodzi o przyznanie tymczasowe.

W przedmiocie kosztów

36 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 7 dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych należy interpretować w ten sposób, że przepis ten nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które nie przewidują uprzedniego przeprowadzenia nieograniczonego przetargu w wypadku przyznawania powierzchni przeznaczonej na cele obsługi naziemnej, z którym nie wiąże się zapłata wynagrodzenia przez podmiot zarządzający portem lotniczym, również gdy chodzi o przyznanie tymczasowe.

Podpisy