Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

13. července 2017 *

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky – Doprava – Pojem ‚využívání zeměpisné oblasti za účelem poskytování zařízení letišť nebo jiných terminálů leteckým dopravcům' – Směrnice 2004/17/ES a 96/67/ES – Vnitrostátní právní úprava, která nevyžaduje předchozí zadávací řízení za účelem přidělení letištních prostor"

Ve věci C-701/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii, Itálie) ze dne 4. listopadu 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 31. prosince 2015, v řízení

Malpensa Logistica Europa SpA

proti

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

za přítomnosti

Beta-Trans SpA,

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení E. Juhász (zpravodaj), předseda senátu, C. Vajda a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. února 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Malpensa Logistica Europa SpA G. Greppim, P. Ferrarisem, G. Razetem a A. Bazzim, avvocati,

— za Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) R. Bertanim, E. Raffaellim a A. Pavanem, avvocati,

— za Beta-Trans SpA C. Melem a M. Giordanem, avvocati,

— za Evropskou komisi C. Zadrou, W. Möllsem a A. Tokárem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: italština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. května 2017,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. 2004, L 134, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 19).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností Malpensa Logistica Europa SpA a společností Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (dále jen „SEA“), která je řídícím orgánem letiště Milán Malpensa, ve věci přidělení letištních prostor pro poskytování služeb pozemního odbavování na tomto letišti bez předchozího zadávacího řízení.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 96/67/ES

3 Směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úř. věst. 1996, L 272, s. 36; Zvl. vyd. 07/02, s. 496) se v souladu s jejím čl. 1 odst. 1 vztahuje „na každé letiště otevřené pro veřejnou obchodní dopravu umístěné na území členského státu, na které se vztahuje Smlouva, za těchto podmínek“.

4 Článek 6 této směrnice, nadepsaný „Pozemní odbavování pro třetí osoby“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. […] přijmou členské státy nezbytná opatření k zajištění svobodného přístupu poskytovatelů služeb pozemního odbavování na trh tak, aby mohly poskytovat služby pozemního odbavování třetím osobám.

[…]

2. Členské státy mohou omezit počet poskytovatelů oprávněných poskytovat tyto kategorie služeb pozemního odbavování:

— odbavování zavazadel,

— manipulace na rampě,

— manipulace s pohonnými hmotami a oleji,

— odbavování nákladu a pošty, co se týká fyzické manipulace s nákladem a poštou mezi letištním terminálem a letadlem při příletu, odletu nebo v tranzitu.

Členské státy nemohou nicméně omezit tento počet na méně než dva poskytovatele pro každou kategorii těchto služeb.“

5 Článek 9 uvedené směrnice, nadepsaný „Odchylky“, v odstavci 1 stanoví:

„Jestliže zvláštní omezení disponibilního prostoru nebo kapacity vznikající zejména z míry dopravního zahlcení a míry využívání areálu letiště znemožňují otevření trhu nebo provádění odbavování vlastními silami v míře stanovené v této směrnici, může se dotyčný členský stát rozhodnout:

a) omezit […] počet poskytovatelů.“

6 Článek 11 téže směrnice, nadepsaný „Výběr poskytovatelů“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření pro uspořádání postupu výběru poskytovatelů oprávněných k poskytování služeb pozemního odbavování na letišti, kde je počet těchto poskytovatelů omezen, jak je pro jednotlivé případy stanoveno v čl. 6 odst. 2 nebo v článku 9. […]“

7 Článek 16 směrnice 96/67, nadepsaný „Přístup k zařízením“, v odstavci 2 stanoví:

„Prostor, který je k dispozici k pozemnímu odbavování na letišti, musí být rozdělen mezi různé poskytovatele služeb pozemního odbavování a uživatele letiště provádějící odbavování vlastními silami, včetně nových uchazečů v této oblasti, v míře nezbytné pro vykonávání jejich práv a k umožnění účinné a korektní hospodářské soutěže na základě relevantních, objektivních, průhledných a nediskriminujících pravidel a kritérií.“

Směrnice 2004/17

8 Článek 1 směrnice 2004/17, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„1. Pro účely této směrnice se použijí definice uvedené v odstavcích 2 až 12.

2.

a) ‚Zakázky na dodávky, stavební práce a služby‘ jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více zadavateli uvedenými v čl. 2 odst. 2 a jedním nebo více zhotoviteli, dodavateli nebo poskytovateli služeb.[…]

d) ‚Zakázky na služby‘ jsou zakázky jiné než zakázky na stavební práce nebo na dodávky, jejichž předmětem je poskytování služeb uvedených v příloze XVII.

[…]

3. […]

b) ‚Koncese na služby‘ je smlouva stejného druhu jako zakázka na služby s tou výjimkou, že protiplnění za poskytnutí služeb spočívá buď výhradně v právu využívat služby, nebo v tomto právu společně s platbou.“

9 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Zadavatelé“, v odst. 2 písm. a) stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na zadavatele, kteří:

a) jsou veřejnými zadavateli nebo veřejnými podniky a vykonávají některou z činností uvedených v článcích 3 až 7“.

10 Článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Ustanovení týkající se průzkumu nebo těžby ropy, zemního plynu, uhlí nebo jiných pevných paliv, jakož i přístavů a letišť“, stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na činnosti související s využíváním zeměpisné oblasti za účelem:

[…]

b) poskytování zařízení letišť a námořních nebo vnitrozemských přístavů, nebo jiných terminálů […] leteck[ým] a námořní[m] dopravc[ům] a dopravc[ům] na vnitrozemských vodních cestách.“

11 Článek 18 téže směrnice, nadepsaný „Koncese na stavební práce a na služby“, zní:

„Tato směrnice se nevztahuje na koncese na stavební práce nebo na služby, jež udělují zadavatelé, kteří vykonávají jednu nebo více činností uvedených v článcích 3 až 7, pokud jsou tyto koncese udělovány pro výkon těchto činností.“

Italské právo

12 Směrnice 96/67 byla provedena do italského práva prostřednictvím 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 (legislativní nařízení č. 18 o uplatňování směrnice 96/67/ES o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství) ze dne 13. ledna 1999 (GURI č. 28 ze dne 4. února 1999, dále jen „legislativní nařízení č. 18/1999“). Článek 4 tohoto legislativního nařízení provádí článek 16 směrnice 96/67 a článek 11 uvedeného nařízení provádí článek 11 téže směrnice.

13 Článek 4 legislativního nařízení č. 18/1999 stanoví, že na základě kritérií uvedených v článku 13 tohoto legislativního nařízení má jakýkoli poskytovatel volný přístup na trh služeb pozemního odbavování na letištích, jejichž roční objem provozu není nižší než 3 miliony cestujících nebo 75 000 tun nákladu anebo jejichž objem provozu nebyl nižší než 2 miliony cestujících nebo 50 000 tun nákladu během období posledních šesti měsíců před 1. dubnem nebo 1. říjnem předchozího roku. Článek 4 odst. 2 tohoto legislativního nařízení stanoví, že Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC) (Národní úřad civilního letectví, Itálie) může omezit počet poskytovatelů z důvodu zvláštních omezení disponibilního prostoru, kapacity nebo bezpečnosti, přičemž omezení přístupu na trh jsou upravena rovněž v článku 12 uvedeného legislativního nařízení.

14 Článek 11 legislativního nařízení č. 18/1999 stanoví zveřejnění výzvy k podávání nabídek určené všem zainteresovaným poskytovatelům jen pro účely určení poskytovatelů služeb pozemního odbavování, jejichž přístup na trh podléhá omezením nebo odchylkám.

15 Směrnice 2004/17 byla provedena do italského práva články 207 a násl. 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 (legislativní nařízení č. 163 o zavedení kodexu veřejných zakázek na stavební práce, služby a dodávky, kterým se provádějí směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES) ze dne 12. dubna 2006 (GURI č. 100 ze dne 2. května 2006). Článek 213 tohoto legislativního nařízení provedl článek 7 směrnice 2004/17.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

16 Společnost SEA jakožto řídící orgán letiště Milán-Malpensa přidělila společnosti Beta-Trans SpA sklad tohoto letiště o ploše přibližně 1 000 m^2, aby umožnila tomuto subjektu v něm vykonávat činnost spočívající v poskytování služeb pozemního odbavování.

17 Žalobou ze dne 18. dubna 2015 podanou k Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii, Itálie), se společnost Malpensa Logistica Europa, jež je držitelem koncese týkající se letištních prostor určených pro výkon fyzické manipulace s nákladem na letišti Milán Malpensa, domáhala pozastavení platnosti aktu, na jehož základě bylo provedeno toto přidělení, a jeho zrušení.

18 Tento akt je podle společnosti Malpensa Logistica Europa protiprávní, neboť byl přijat bez předchozího zadávacího řízení. Tato společnost konkrétně tvrdila, že nemá na letišti Milán Malpensa dostatečný prostor pro výkon své činnosti spočívající ve fyzické manipulaci s nákladem. Má tedy za to, že pokud jde nové prostory, jež měly být přiděleny, nacházela se v nevyřešené situaci stejně jako společnost Beta-Trans, a rozhodnutí, kterým SEA přímo a bez zadávacího řízení přidělila dotčený prostor, který měl původně sloužit jako hangár, společnosti Beta-Trans, jí způsobilo újmu.

19 SEA a Beta-Trans tvrdily před předkládajícím soudem, že sporný prostor byl poskytnut společnosti Beta-Trans jen dočasně, aby jí jakožto novému subjektu bylo umožněno začít vykonávat činnost spočívající v poskytování služeb pozemního odbavování na letišti Milán Malpensa, dokud nebudou skončeny práce spojené s úpravou prostor přidělených společnosti Beta-Trans na základě veřejného zadávacího řízení, kterého se účastnila rovněž společnost Malpensa Logistica Europa. Společnost Malpensa Logistica Europa má kromě toho podle společností SEA a Beta-Trans již k dispozici prostory o ploše přibližně 18 000 m^2 určené ke skladování, jakož i dva zastřešené prostory o ploše 2 700 a 3 227 m^2 umožňující dočasné skladování zboží chráněného před povětrnostními vlivy.

20 Předkládající soud uvádí, že obě vnitrostátní právní úpravy provádějící směrnici 2004/17 a směrnici 96/67 se podle všeho *in abstracto* použijí na skutkový stav v projednávaném případě.

21 Pokud jde o použitelnost směrnice 2004/17, má tento soud za to, že SEA jakožto řídící orgán letiště Milán Malpensa je zadavatelem, který je povinen dodržovat právní úpravu zadávání veřejných zakázek ve zvláštních odvětvích. Kromě toho činnost SEA podle tohoto soudu spadá do kategorie činností souvisejících s využíváním zeměpisné oblasti za účelem poskytování zařízení letišť leteckým dopravcům v souladu s článkem 7 směrnice 2004/17. Uvedený soud uvádí, že podle vnitrostátní judikatury spadá jakékoli využívání prostor (zeměpisné oblasti) letišť, tudíž včetně vnitřních prostor, v souvislosti s činnostmi prováděnými běžně leteckými dopravci, do věcné působnosti právní úpravy zvláštních odvětví.

22 Předkládající soud z toho vyvozuje, že jelikož k poskytování služeb pozemního odbavování na letištích jsou využívány zeměpisné oblasti, spadají i tyto služby do věcné působnosti uvedené právní úpravy.

23 Použití této směrnice však může podle tohoto soudu narážet na zvláštní ustanovení legislativního nařízení č. 18/1999 provádějícího směrnici 96/67. Povinnost zahájit předchozí veřejné zadávací řízení se totiž na základě této právní úpravy vztahuje jen na výběr poskytovatelů, kteří spadají do kategorií poskytovatelů služeb pozemního odbavování, jejichž přístup podléhá omezením nebo odchylným opatřením.

24 Předkládající soud v tomto ohledu upřesňuje, že podle informací, která má k dispozici, neplatí v současnosti taková omezení nebo odchylky ve vztahu k letišti Milán Malpensa. Podle tohoto soudu je tudíž třeba připustit použitelnost čl. 4 odst. 1 legislativního nařízení č. 18/1999 stanovujícího volný přístup poskytovatelů služeb pozemního odbavování na trh bez předchozího veřejného zadávacího řízení za podmínky, že prostor, který je k dispozici na letišti, bude rozdělen mezi různé poskytovatele služeb a uživatele letiště provádějící odbavování vlastními silami „v míře nezbytné pro vykonávání jejich práv a k umožnění účinné a korektní hospodářské soutěže na základě relevantních, objektivních, průhledných a nediskriminujících pravidel a kritérií“, jak vyžaduje čl. 16 odst. 2 směrnice 96/67.

25 Vzhledem k výše uvedenému se Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání článek 7 směrnice 2004/17 tím, že podrobuje pravidlům upravujícím veřejné zakázky Společenství činnosti související s využíváním zeměpisné oblasti za účelem poskytování zařízení letišť leteckým dopravcům, jak jsou vymezeny ve vnitrostátní judikatuře uvedené v bodech 6.4 a 6.5 [této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce], takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou předpisy uvedené v článcích 4 a 11 legislativního nařízení č. 18/1999, které nevyžadují předchozí veřejné zadávací řízení pro každé přidělení prostor určených k tomuto účelu, včetně přidělení dočasného?“

K předběžné otázce

26 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 7 směrnice 2004/17 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která nevyžaduje předchozí veřejné zadávací řízení pro každé přidělení prostor určených k pozemnímu odbavování na letišti, včetně přidělení dočasného.

27 V souladu s článkem 7 směrnice 2004/17 patří k činnostem, na které se vztahuje tato směrnice, činnosti související s využíváním zeměpisné oblasti za účelem poskytování zařízení letišť leteckým dopravcům.

28 Nicméně je třeba posoudit, zda se na smlouvu o poskytování letištního prostoru, o který se jedná v původním řízení, může vztahovat působnost směrnice 2004/17.

29 Jak uvádí zejména Evropská komise, taková smlouva, jako je smlouva, o kterou se jedná v původním řízení, a kterou popsal předkládající soud, nemůže být kvalifikována jako „zakázka na služby“, jelikož řídící orgán letiště Milán Malpensa nezískal od poskytovatele službu za odměnu.

30 Kromě toho není nezbytné zabývat se tím, zda může být uvedená smlouva kvalifikována jako „koncese“, neboť podle článku 18 směrnice 2004/17 jsou koncese na služby související s využíváním zeměpisné oblasti za účelem poskytování zařízení letišť leteckým dopravcům vyloučeny z působnosti této směrnice.

31 Vzhledem k údajům poskytnutým předkládajícím soudem se nejeví, že přidělení, o které se jedná v původním řízení, spadá do působnosti směrnice 2004/17.

32 Naproti tomu na takový řídící orgán, jako je SEA, se vztahují ustanovení směrnice 96/67.

33 Z článku 16 odst. 2 směrnice 96/67 vyplývá, že dotčený řídící orgán je povinen dodržovat požadavky vyplývající z této směrnice, aby prostor, který je k dispozici k pozemnímu odbavování na letišti, byl rozdělen mezi různé poskytovatele služeb pozemního odbavování a uživatele letiště provádějící odbavování vlastními silami, včetně nových uchazečů v této oblasti, v míře nezbytné pro vykonávání jejich práv a k umožnění účinné a korektní hospodářské soutěže na základě relevantních, objektivních, průhledných a nediskriminujících pravidel a kritérií, avšak není povinen zorganizovat předchozí zadávací řízení.

34 Je tudíž na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda byly v projednávaném případě splněny podmínky uvedené v předchozím bodě.

35 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 7 směrnice 2004/17 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která nevyžaduje předchozí veřejné zadávací řízení pro přidělení prostor letiště určených k pozemnímu odbavování, jež nejsou spojena s odměnou poskytnutou řídícím orgánem letiště, včetně přidělení dočasných.

K nákladům řízení

36 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (devátý senát) rozhodl takto:

Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která nevyžaduje předchozí veřejné zadávací řízení pro přidělení prostor letiště určených k pozemnímu odbavování, jež nejsou spojena s odměnou poskytnutou řídícím orgánem letiště, včetně přidělení dočasných.

Podpisy.