HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a noua)

13 iulie 2017*

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Transporturi – Noțiunea «exploatarea unei regiuni geografice în scopul punerii la dispoziția transportatorilor aerieni a aeroporturilor sau a altor terminale de transport» – Directivele 2004/17/CE și 96/67/CE – Reglementare națională care nu prevede nicio procedură prealabilă de cerere de ofertă pentru atribuirea spațiilor aeroportuare”

În cauza C-701/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lombardia, Italia), prin decizia din 4 noiembrie 2015, primită de Curte la 31 decembrie 2015, în procedura

Malpensa Logistica Europa SpA

împotriva

Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA),

cu participarea:

Beta-Trans SpA,

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul E. Juhász (raportor), președinte de cameră, domnul C. Vajda și doamna K. Jürimäe, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 15 februarie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Malpensa Logistica Europa SpA, de G. Greppi, de P. Ferraris, de G. Razeto și de A. Bazzi, avvocati;

– pentru Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA), de R. Bertani, de E. Raffaelli și de A. Pavan, avvocati;

– pentru Beta-Trans SpA, de C. Mele și de M. Giordano, avvocati;

* Limba de procedură: italiana.

– pentru Comisia Europeană, de C. Zadra, de W. Mölls și de A. Tokár, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 3 mai 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 7 din Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Malpensa Logistica Europa SpA, pe de o parte, și Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (denumită în continuare „SEA”), administrator al aeroportului Milano Malpensa (Italia), pe de altă parte, în legătură cu atribuirea fără o procedură prealabilă de cerere de ofertă a spațiilor aeroportuare pentru furnizarea de servicii de handling la sol în acest aeroport.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 96/67/CE

3 Directiva 96/67/CE a Consiliului din 15 octombrie 1996 privind accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității (JO 1996, L 272, p. 36, Ediție specială, 07/vol. 4, p. 98) se aplică, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1), „tuturor aeroporturilor aflate pe teritoriul unui stat membru, sub rezerva dispozițiilor din tratat și deschise traficului comercial în următoarele condiții”.

4 Articolul 6 din această directivă, intitulat „Servicii de handling la sol pentru terțe părți”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Statele membre iau măsurile necesare […] pentru a asigura accesul liber pe piață al prestatorilor de servicii de handling la sol pentru prestarea de servicii de handling la sol unor terțe părți.

[…]

(2) Statele membre pot limita numărul prestatorilor autorizați să ofere următoarele categorii de servicii de handling la sol:

– handling al bagajelor;

– handling al rampei;

– handling al combustibilului și uleiului;

– handling al mărfurilor și corespondenței, în ceea ce privește handlingul fizic al mărfurilor și corespondenței care intră, iese sau este transferată între terminalul aeroportului și aeronavă.

Totuși, acestea nu pot limita numărul la mai puțin de doi pentru fiecare categorie de serviciu de handling la sol.”

5 Articolul 9 din directiva menționată, intitulat „Exceptări”, prevede la alineatul (1):

„Dacă pentru un aeroport anumite constrângeri specifice spațiului sau capacității disponibile, ce apar, în special, din cauza aglomerației și a procentului de utilizare a spațiului, fac imposibilă deschiderea pieței și/sau punerea în aplicare a handlingului propriu în măsura prevăzută de prezenta directivă, statele membre în cauză pot hotărî:

(a) să limiteze numărul prestatorilor […]”

6 Articolul 11 din aceeași directivă, intitulat „Selecția prestatorilor”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre iau măsurile necesare pentru organizarea unei proceduri de selecție a prestatorilor autorizați să ofere servicii de handling la sol într-un aeroport în care numărul lor este limitat în cazurile prevăzute la articolul 6 alineatul (2) sau articolul 9. […]”

7 Articolul 16 din Directiva 96/67, intitulat „Accesul la instalații”, prevede la alineatul (2):

„Spațiul disponibil pentru serviciile de handling la sol în cadrul unui aeroport trebuie să fie împărțit între diferiții prestatori de servicii de handling la sol și utilizatorii aeroportului care recurg la handling propriu, inclusiv nou-veniții în domeniu, în măsura necesară exercitării drepturilor lor și pentru a permite concurența eficientă și corectă, pe baza normelor și criteriilor pertinente, obiective, transparente și nediscriminatorii.”

Directiva 2004/17

8 Articolul 1 din Directiva 2004/17, intitulat „Termeni de bază”, prevede:

„(1) În sensul prezentei directive, se aplică definițiile formulate în prezentul articol.

(2)

(a) «Contracte de bunuri, lucrări și servicii» reprezintă contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între una sau mai multe entități contractante menționate la articolul 2 alineatul (2) și unul sau mai mulți antreprenori, furnizori sau prestatori de servicii.[…]

(d) «Contract de servicii» reprezintă contracte, altele decât cele de lucrări sau bunuri, care au ca obiect prestarea de servicii menționate la anexa XVII.

[…]

(3) […]

(b) O «concesionare de servicii» reprezintă un contract de același tip ca și un contract de servicii, cu excepția faptului că echivalentul financiar pentru prestarea de servicii constă numai în dreptul de a exploata serviciul sau în acel drept însoțit de un preț.”

9 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Entități contractante”, prevede la alineatul (2) litera (a):

„Prezenta directivă se aplică entităților contractante:

(a) care sunt autorități contractante sau întreprinderi publice și care desfășoară una dintre activitățile menționate la articolele 3-7.”

10 Articolul 7 din directiva menționată, intitulat „Dispoziții privind explorarea sau extracția de petrol, gaze, cărbune sau alți combustibili solizi, precum și porturile și aeroporturile”, prevede:

„Prezenta directivă se aplică activităților referitoare la exploatarea unei regiuni geografice în scopul:

[…]

(b) punerii la dispoziția transportatorilor aerieni, maritimi sau fluviali a aeroporturilor și a porturilor maritime sau fluviale sau a altor terminale de transport.”

11 Articolul 18 din aceeași directivă, intitulat „Concesiuni de lucrări sau servicii”, are următorul cuprins:

„Prezenta directivă nu se aplică concesiunilor de lucrări și servicii care sunt atribuite de entități contractante care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile menționate la articolele 3-7, în cazul în care aceste concesiuni sunt atribuite pentru desfășurarea acestor activități.”

Dreptul italian

12 Directiva 96/67 a fost transpusă în dreptul italian prin 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 (Decretul legislativ nr. 18 de transpunere a Directivei 96/67/CE privind accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității) din 13 ianuarie 1999 (GURI nr. 28 din 4 februarie 1999, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 18/1999”). Articolele 4 și 11 din acest decret legislativ transpun articolele 16 și, respectiv, 11 din Directiva 96/67.

13 Articolul 4 din Decretul legislativ nr. 18/1999 consacră accesul liber al oricărui prestator pe piața serviciilor de handling la sol, pe baza criteriilor menționate la articolul 13 din acest decret legislativ, în aeroporturile al căror trafic anual este de cel puțin 3 milioane de pasageri sau 75 000 de tone de mărfuri sau care au înregistrat un trafic de cel puțin 2 milioane de pasageri sau 50 000 de tone de mărfuri în perioada de șase luni anterioară datei de 1 aprilie sau de 1 octombrie a anului precedent. Articolul 4 alineatul 2 din acest decret legislativ prevede posibilitatea Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC) (Oficiul Național pentru Aviația Civilă, Italia) de a limita numărul prestatorilor din cauza unor constrângeri specifice de spațiu, de capacitate disponibilă sau de securitate, limitările accesului pe piață fiind prevăzute de asemenea la articolul 12 din decretul legislativ menționat.

14 Articolul 11 din Decretul legislativ nr. 18/1999 prevede publicarea unei cereri de ofertă deschise tuturor prestatorilor interesați, numai pentru individualizarea prestatorilor de servicii de handling la sol al căror acces pe piață face obiectul unor limitări sau al unor derogări.

15 Directiva 2004/17 a fost transpusă în dreptul italian prin articolele 207 și următoarele din 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 (Decretul legislativ nr. 163 de instituire a Codului contractelor de achiziții publice de lucrări, de servicii și de bunuri în aplicarea Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE) din 12 aprilie 2006 (GURI nr. 100 din 2 mai 2006). Articolul 213 din acest decret legislativ a transpus articolul 7 din Directiva 2004/17.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

16 În calitate de organism de administrare a aeroportului Milano Malpensa, SEA a atribuit Beta-Trans SpA un hangar cu suprafața de aproximativ 1 000 m^2 în acest aeroport, pentru a permite operatorului respectiv să exercite o activitate de prestare de servicii de handling la sol.

17 Prin acțiunea introdusă la 18 aprilie 2015 în fața Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lombardia, Italia), Malpensa Logistica Europa, societate concesionară a unor spații aeroportuare destinate exercitării unei activități de manipulare la sol în aeroportul Milano Malpensa, a solicitat suspendarea și anularea actului în temeiul căruia a avut loc această atribuire.

18 Potrivit Malpensa Logistica Europa, acest act este afectat de nelegalitate, întrucât a fost adoptat fără o procedură prealabilă de cerere de ofertă. Această societate a susținut, mai precis, că nu dispunea, în perimetrul aeroportului Milano Malpensa, de suficiente spații pentru a-și exercita activitatea de manipulare. Astfel, ea s-ar fi găsit în aceeași situație de așteptare ca Beta-Trans în privința noilor spații care urmau să fie atribuite, iar decizia prin care SEA a atribuit în mod direct către Beta-Trans, fără cerere de ofertă, spațiul în cauză, a cărui destinație inițială era să servească drept hangar, i-ar fi produs prejudicii.

19 SEA și Beta-Trans au susținut, în fața instanței de trimitere, că spațiul în litigiu nu fusese pus la dispoziția Beta-Trans decât cu titlu temporar, pentru a-i permite, ca operator nou, să își exercite activitatea de prestare de servicii de handling la sol în cadrul aeroportului Milano Malpensa, în așteptarea finalizării lucrărilor de amenajare a spațiilor atribuite Beta-Trans în urma unei proceduri de cerere de ofertă publice la care participase și Malpensa Logistica Europa. Pe de altă parte, potrivit SEA și Beta-Trans, Malpensa Logistica Europa dispunea deja de spații destinate depozitării, în suprafață de aproximativ 18 000 m^2, la care se adăugau două spații acoperite de 2 700 m^2 și, respectiv, de 3 227 m^2, care permiteau depozitarea cu titlu temporar a mărfurilor la adăpost de intemperii.

20 Instanța de trimitere arată că două reglementări naționale care transpun Directiva 2004/17 și, respectiv, Directiva 96/67 par să se aplice, *in abstracto*, situației de fapt din prezenta cauză.

21 În ceea ce privește aplicabilitatea Directivei 2004/17, această instanță apreciază că SEA, în calitate de administrator al aeroportului Milano Malpensa, este o entitate contractantă obligată să respecte reglementarea privind achizițiile publice în sectoarele speciale. În plus, activitatea SEA ar face parte din categoria activităților privind exploatarea unei regiuni geografice în scopul punerii la dispoziția transportatorilor aerieni a unor aeroporturi, în conformitate cu articolul 7 din Directiva 2004/17. Instanța menționată arată că, în temeiul jurisprudenței naționale, orice exploatare a spațiilor (regiuni geografice) aeroportuare, inclusiv, așadar, a spațiilor interne, în legătură cu activitățile desfășurate în general de transportatorii aerieni intră în domeniul de aplicare material al reglementării referitoare la sectoarele speciale.

22 Instanța de trimitere deduce de aici că serviciile de handling la sol în aeroporturi, prin exploatarea regiunilor geografice, intră de asemenea în domeniul de aplicare material al reglementării menționate.

23 Cu toate acestea, potrivit acestei instanțe, aplicabilitatea Directivei 2004/17 ar putea intra în conflict cu dispozițiile specifice ale Decretului legislativ nr. 18/1999, care transpune Directiva 96/67. Astfel, în temeiul acestei reglementări, obligația de a demara o procedură prealabilă de cerere de ofertă publică nu s-ar impune decât în cazul selecției prestatorilor din categoriile de servicii de handling la sol al căror acces este supus unor restricții sau unor măsuri derogatorii.

24 Instanța de trimitere precizează în această privință că, potrivit informațiilor de care dispune, asemenea restricții sau derogări nu ar fi în prezent în vigoare în ceea ce privește aeroportul Milano Malpensa. În consecință, potrivit acestei instanțe, trebuie să se admită aplicabilitatea articolului 4 alineatul 1 din

Decretul legislativ nr. 18/1999, care consacră liberul acces al prestatorilor de servicii pe piața serviciilor de handling la sol fără o procedură prealabilă de cerere de ofertă publică, cu condiția ca repartizarea spațiilor disponibile în aeroport între diferiții prestatori de servicii și diferiții utilizatori care practică handlingul propriu să aibă loc „în măsura necesară exercitării drepturilor lor și pentru a permite concurența eficientă și corectă, pe baza normelor și criteriilor pertinente, obiective, transparente și nediscriminatorii”, după cum ar impune articolul 16 alineatul (2) din Directiva 96/67.

25 Având în vedere aceste considerații, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lombardia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 7 din Directiva 2004/17, care supune reglementării comunitare privind contractele de achiziții publice activitățile de exploatare a unei regiuni geografice în scopul punerii la dispoziția transportatorilor aerieni a aeroporturilor, astfel cum au fost definite de jurisprudența națională amintită la punctele 6.4 și 6.5 [din prezenta cerere de decizie preliminară], se opune unei reglementări naționale precum reglementarea prevăzută la articolele 4 și 11 din Decretul legislativ nr. 18/1999, care nu prevede o procedură prealabilă de cerere de ofertă publică pentru nicio atribuire – inclusiv cu titlu temporar – a unor spații cu această destinație?”

Cu privire la întrebarea preliminară

26 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 7 din Directiva 2004/17 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care nu prevede nicio procedură prealabilă de cerere de ofertă publică pentru nicio atribuire – inclusiv cu titlu temporar – a unor spații destinate handlingului la sol în aeroporturi.

27 În conformitate cu articolul 7 din Directiva 2004/17, printre activitățile cărora li se aplică această directivă figurează activitățile legate de exploatarea unei regiuni geografice care au ca scop punerea la dispoziția transportatorilor aerieni a unor aeroporturi.

28 Cu toate acestea, este necesar să se examineze aspectul dacă contractul privind punerea la dispoziție a spațiului aeroportuar în discuție în litigiul principal poate intra în domeniul de aplicare al Directivei 2004/17.

29 Or, după cum arată în special Comisia Europeană, contractul în discuție în litigiul principal, astfel cum este prezentat de instanța de trimitere, nu poate fi calificat drept „contract de servicii”, din moment ce organismul de administrare a aeroportului Milano Malpensa nu a achiziționat un serviciu furnizat de prestator în schimbul unei remunerații.

30 În plus, nu este necesar să se examineze dacă contractul menționat poate fi calificat drept „concesiune”, din moment ce, în temeiul articolului 18 din Directiva 2004/17, concesiunile de servicii legate de exploatarea unei regiuni geografice în scopul punerii la dispoziția transportatorilor aerieni a aeroporturilor sunt, în orice caz, excluse din domeniul de aplicare al acestei directive.

31 În consecință, având în vedere elementele furnizate de instanța de trimitere, nu reiese că atribuirea în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/17.

32 În schimb, un organism de administrare a unui aeroport, cum este SEA, este supus dispozițiilor Directivei 96/67.

33 Din articolul 16 alineatul (2) din Directiva 96/67 reiese că organismul de administrare în cauză este ținut să respecte cerințele care decurg din această dispoziție – potrivit cărora spațiul disponibil pentru serviciile de handling la sol în cadrul unui aeroport trebuie să fie împărțit între diferiții prestatori de servicii de handling la sol și utilizatorii aeroportului care recurg la handling propriu, inclusiv nou-veniții în domeniu, în măsura necesară exercitării drepturilor lor și pentru a permite concurența eficientă și corectă, pe baza normelor și criteriilor pertinente, obiective, transparente și nediscriminatorii –, fără a fi însă obligat să organizeze o procedură prealabilă de cerere de ofertă.

34 Prin urmare, instanței de trimitere îi revine obligația de a verifica dacă, în speță, au fost respectate condițiile prevăzute la punctul precedent.

35 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 7 din Directiva 2004/17 trebuie să fie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care nu prevede nicio procedură prealabilă de cerere de ofertă publică pentru atribuirile – inclusiv cu titlu temporar – de spații destinate handlingului la sol în aeroporturi care nu sunt însoțite de plata unei remunerații de către administratorul aeroportului.

Cu privire la cheltuielile de judecată

36 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a noua) declară:

Articolul 7 din Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale trebuie să fie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care nu prevede nicio procedură prealabilă de cerere de ofertă publică pentru atribuirile – inclusiv cu titlu temporar – de spații destinate handlingului la sol în aeroporturi care nu sunt însoțite de plata unei remunerații de către administratorul aeroportului.

Semnături