A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2017. július 13.*

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – Közlekedés – »Valamely földrajzi terület repülőtér vagy más terminállétesítmény légi fuvarozók rendelkezésére bocsátása céljából való hasznosításának« fogalma – 2004/17/EK és 96/67/EK irányelv – A repülőtéri területek odaítéléséhez előzetes közbeszerzési eljárást elő nem író nemzeti szabályozás”

A C-701/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia regionális közigazgatási bírósága, Olaszország) a Bírósághoz 2015. december 31-én érkezett, 2015. november 4-i határozatával terjesztett elő

a **Malpensa Logistica Europa SpA**

és

a **Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA)**

között,

a **Beta-Trans SpA** részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (kilencedik tanács),

tagjai: Juhász E. tanácselnök (előadó), C. Vajda és K. Jürimäe bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. február 15-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

— a Malpensa Logistica Europa SpA képviseletében G. Greppi, P. Ferraris, G. Razeto és A. Bazzi avvocati,

— a Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) képviseletében R. Bertani, E. Raffaelli és A. Pavan avvocati,

— a Beta-Trans SpA képviseletében C. Mele és M. Giordano avvocati,

* Az eljárás nyelve: olasz.

— az Európai Bizottság képviseletében C. Zadra, W. Mölls és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2017. május 3-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.) 7. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Malpensa Logistica Europa SpA és a milánói (Olaszország) Malpensa repülőteret üzemeltető Società Esercizi Aeroportuali SpA (SEA) (a továbbiakban: SEA) között az e repülőtéren a földi kiszolgálásra használt repülőtéri területek előzetes közbeszerzési eljárás nélküli odaítélése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 96/67/EK irányelv

3 A közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról szóló, 1996. október 15-i 96/67/EK tanácsi irányelv (HL 1996. L 272., 36. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 496. o.) az 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „a tagállamok területén található, a Szerződés rendelkezéseinek hatálya alá tartozó és a kereskedelmi forgalmat lebonyolító összes repülőtérre [vonatkozik] a következők szerint”.

4 Ezen irányelv „Földi kiszolgálás harmadik fél számára” című 6. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok […] megteszik a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a harmadik fél részére nyújtandó szolgáltatás terén szabad piacra jutást biztosítsanak a földi kiszolgálóknak.

[…]

(2) A tagállamok korlátozhatják azon jóváhagyott szolgáltatók számát, amelyek a földi kiszolgálás alábbi fajtái alá tartozó szolgáltatásokat nyújthatják:

— poggyász kezelése,

— a forgalmi előtéren előforduló feladatok,

— üzemanyag és olaj kezelése,

— áruk és postai küldemények kezelése, ezen belül az áruk és postai küldemények fizikai kezelése, függetlenül attól, hogy azok bejövők, kimenők vagy azokat a repülőtéri forgalmi épület és a repülőgép között kell továbbítani.

Nem korlátozhatják azonban ezt a számot úgy, hogy az a földi kiszolgálás minden egyes fajtája esetében kettőnél kevesebb legyen.”

5 Az irányelv „Mentességek” címet viselő 9. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ha egy adott repülőtéren a zsúfoltságból vagy a helykihasználás fokából eredően a rendelkezésre álló hely vagy kapacitás sajátos korlátai miatt nem lehetséges a piac és/vagy a saját kiszolgálás megnyitása az ezen irányelvben meghatározott mértékben, az érintett tagállam dönthet úgy, hogy:

a) korlátozza a földi kiszolgálók számát […]”

6 Ugyanezen irányelvnek „A szolgáltatók kiválasztása” című 11. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a földi kiszolgálás nyújtására jóváhagyott szolgáltatókat kiválasztó eljárás megszervezésére az olyan repülőtereken, amelyeken azok száma a 6. cikk (2) bekezdésében vagy a 9. cikkben szereplő esetekben korlátozott. […]”

7 A 96/67 irányelv „Létesítményekhez való hozzáférés” című 16. cikkének (2) bekezdése kimondja:

„Az adott repülőtéren a földi kiszolgálás céljaira rendelkezésre álló területet a jogaik érvényesítéséhez, valamint a hatékony és tisztességes versenyhez szükséges mértékben a tárgykörhöz kapcsolódó, objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes szabályok és feltételek alapján fel kell osztani a különböző földi kiszolgálók és saját kiszolgálást végző repülőtér-használók között, beleértve a területre újonnan belépőket is.”

A 2004/17 irányelv

8 A 2004/17 irányelv „Fogalommeghatározások” című 1. cikke értelmében:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában az e cikkben megállapított fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

(2)

a) »Árubeszerzésre, építési beruházásra és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés«: a 2. cikk (2) bekezdésében meghatározott, egy vagy több ajánlatkérő és egy vagy több vállalkozó, szállító, vagy szolgáltató által írásban megkötött visszterhes szerződés;[…]

d) »szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés«: olyan, az építési beruházásra és az árubeszerzésre irányuló szerződéstől eltérő szerződés, amelynek tárgya a XVII. mellékletben említett szolgáltatások nyújtása.

[…]

(3) […]

b) »szolgáltatási koncesszió«: a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatása vagy kizárólag a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt.”

9 Ezen irányelv „Ajánlatkérők” címet viselő 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ezt az irányelvet olyan ajánlatkérőkre kell alkalmazni:

a) amelyek ajánlatkérő szervek vagy közvállalkozások, és a 3–7. cikkben említett tevékenységek valamelyikét folytatják.”

10 Az említett irányelv „Kőolaj, földgáz, szén és más szilárd tüzelőanyag feltárása vagy kitermelése; kikötők és repülőterek” címet viselő 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezt az irányelvet alkalmazni kell azokra a tevékenységekre, amelyek valamely földrajzi területnek a következő célból történő hasznosításával kapcsolatosak:

[…]

b) repülőtér és tengeri vagy belvízi kikötő vagy más terminállétesítmény rendelkezésre bocsátása légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók részére.”

11 Ugyanezen irányelv „Építési és szolgáltatási koncessziók” című 18. cikkének szövege a következő:

„Ez az irányelv nem alkalmazható olyan, építési és szolgáltatási koncessziókra, amelyeket a 3–7. cikkben említett egy vagy több tevékenységet folytató ajánlatkérők ítélnek oda, amennyiben az ilyen koncesszió megadása e tevékenységek végzésére irányul.”

Az olasz jog

12 A 96/67 irányelvet az 1999. január 13-i n. 18 – Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (a közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról szóló 96/67/EK tanácsi irányelvnek az átültetéséről szóló 18. sz. törvényrendelet; a GURI 1999. február 4-i 28. száma, a továbbiakban: 18/1999. sz. törvényrendelet) ültette át az olasz jogba. E törvényrendelet 4. és 11. cikke a 96/67 irányelv 16. és 11. cikkét ülteti át.

13 A 18/1999. sz. törvényrendelet 4. cikke az e törvényrendelet 13. cikkében előírt követelmények alapján szabad bejutást biztosít a földi kiszolgálási piacra minden szolgáltatónak azon repülőtereken, amelyek éves forgalma legalább 3 millió utas vagy 75 000 tonna áru, vagy az előző év április 1-jét vagy október 1-jét megelőző hat hónapos időszakában a forgalma legalább 2 millió utas vagy 50 000 tonna áru volt. E törvényrendelet 4. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC) (nemzeti polgári légiközlekedési hatóság, Olaszország) korlátozza a szolgáltatók számát a repülőtéren rendelkezésre álló hellyel, a kapacitással vagy a biztonsággal összefüggő indokolt esetben, mivel az említett törvényrendelet 12. cikke a piacára való bejutás korlátozásairól is rendelkezik.

14 A 18/1999. sz. törvényrendelet 11. cikke a valamennyi érintett szolgáltató számára nyílt közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét kizárólag a földi kiszolgálást végző szolgáltatók meghatározása tekintetében ír elő, amelyeknek a piachoz való hozzáférése korlátozás vagy eltérés hatálya alá tartozik.

15 A 2004/17 irányelvet a 2006. április 12-i n. 163. – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyvről, valamint a 2004/17/EK és a 2004/18/EK irányelvek átültetéséről szóló 163. sz. törvényrendelet, a GURI 2006. május 2–i 100. száma) 207. és azt követő cikkei ültették át az olasz jogba. E törvényrendelet 213. cikke a 2004/17 irányelv 7. cikkét ültette át.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

16 A SEA a milánói Malpensa repülőteret irányító szervezetként e repülőtér megközelítőleg 1000 m^2 területű egyik raktárját a Beta-Trans SpA-nak ítélte oda annak érdekében, hogy az e területen földi kiszolgálást végezhessen.

17 A Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia regionális közigazgatási bírósága, Olaszország) elé 2015. április 18-án benyújtott keresetével a Malpensa Logistica Europa – a milánói Malpensa repülőtéren földi rakodási tevékenység végzésére szolgáló repülőtéri területek koncessziójával rendelkező társaság – az ezen odaítélésről szóló aktus végrehajtásának felfüggesztését és hatályon kívül helyezését kérte.

18 A Malpensa Logistica Europa szerint ezen aktus jogellenes, mivel azt előzetes közbeszerzési eljárás nélkül fogadták el. E társaság konkrétan arra hivatkozott, hogy a milánói Malpensa repülőtéren nem rendelkezett elegendő területtel a rakodási tevékenységének folytatásához. Ennek következtében a Beta-Transhoz hasonlóan ő is várta új területek odaítélését, és az a határozat, amellyel a SEA közvetlenül, közbeszerzési eljárás nélkül ítélte oda a Beta-Transnak az érintett, eredetileg a hangárnak szánt területet, kárt okozott neki.

19 A SEA és a Beta-Trans a kérdést előterjesztő bíróság előtt kifejtette, hogy a vitatott területet csupán ideiglenesen bocsátották a Beta-Trans rendelkezésre, annak biztosítása érdekében, hogy az új piaci szereplőként megkezdhesse földi kiszolgálási tevékenységének gyakorlását a Malpensa repülőtéren addig, amíg befejeződnek a Beta-Trans számára azon nyílt közbeszerzés eljárásban odaítélt területek fejlesztési munkálatai, amelyen a Malpensa Logistica Europa is részt vett. Egyébiránt a SEA és a Beta-Trans szerint a Malpensa Logistica Europa már rendelkezett egy 18 000 m^2 alapterületű, raktár céljára szolgáló területtel, továbbá két, tető által fedett 2700 m^2 és 3227 m^2 nagyságú területtel, lehetővé téve az időjárás viszontagságaitól védett ideiglenes áruraktározást.

20 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a 2004/17 és a 96/67 irányelvet átültető két nemzeti jogszabályt kell *in abstracto* alkalmazni a jelen tényállásra.

21 Ami a 2004/17 alkalmazhatóságát illeti, e bíróság álláspontja szerint a SEA a milánói Malpensa repülőtér irányítójaként ajánlatkérő szerv, amelynek tiszteletben kell tartania a különleges ágazatokra vonatkozó közbeszerzési szabályozást. Ezenkívül a SEA tevékenysége a 2004/17 irányelv 7. cikke alapján azon tevékenységek kategóriájába tartozik, amelyek valamely földrajzi területnek a célból történő hasznosításával kapcsolatosak, hogy a repülőteret légi fuvarozók rendelkezésére bocsássák. Az említett bíróság kifejti, hogy a nemzeti ítélkezési gyakorlat értelmében a repülőtéri (földrajzi) területeknek, beleértve következésképpen a belső területeket is, a légi fuvarozók által szokásosan végzett tevékenységekkel kapcsolatos valamennyi hasznosítása a különleges ágazatokra vonatkozó szabályozás tárgyi hatálya alá tartozik.

22 A kérdést előterjesztő bíróság ebből arra következtet, hogy repülőtéri földi kiszolgálás, földrajzi területek hasznosítása okán, szintén az említett szabályozás tárgyi hatálya alá tartozik.

23 Ugyanakkor e bíróság szerint a 2004/17 irányelv alkalmazhatósága ellentétes lehet a 96/67 irányelvet átültető 18/1999. sz. törvényrendelet különös rendelkezéseivel. E szabályozás alapján ugyanis az előzetes nyílt közbeszerzési eljárás indítására vonatkozó kötelezettség csak azon, földi kiszolgálást végző szolgáltatók kiválasztására vonatkozik, amelyeknek a hozzáférése korlátozások vagy eltérést engedő intézkedések hatálya alá tartozik.

24 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben kifejti, hogy a rendelkezésére álló információk alapján ilyen korlátozások vagy eltérések jelenleg nincsenek hatályban a milánói Malpensa repülőtéren. Következésképpen e bíróság szerint lehetővé kell tenni a 18/1999. sz. törvényrendelet 4. cikke (1) bekezdésének előzetes nyílt közbeszerzési eljárás nélküli alkalmazhatóságát, amely rendelkezés a

szolgáltatóknak szabad hozzáférést biztosít a földi kiszolgálási piachoz, fenntartva hogy a repülőtéren rendelkezésre álló területeket a különböző földi kiszolgálók és saját kiszolgálást végző repülőtér-használók között „a jogaik érvényesítéséhez, valamint a hatékony és tisztességes versenyhez szükséges mértékben a tárgykörhöz kapcsolódó, objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes szabályok és feltételek alapján” kell felosztani, ahogyan azt a 96/67 irányelv 16. cikkének (2) bekezdése megköveteli.

25 E megfontolásokra tekintettel a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia regionális közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a 2004/17 irányelv 7. cikkével, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó közösségi szabályozás hatálya alá sorolja azokat a tevékenységeket, amelyek valamely földrajzi területnek a repülőtér légi fuvarozók részére való rendelkezésre bocsátása céljából történő hasznosításával kapcsolatosak, amint e tevékenységeket a [jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem] 6.4 és 6.5 pont[já]ban hivatkozott nemzeti ítélkezési gyakorlat meghatározta, a 18/1999. sz. törvényrendelet 4. és 11. cikkében foglalthoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely az e célra szolgáló területek valamennyi, akár ideiglenes odaítélése esetén nem írja elő az előzetes nyílt közbeszerzési eljárás lefolytatását?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

26 A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 2004/17 irányelv 7. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely nem ír elő előzetes nyílt közbeszerzési eljárást valamennyi, repülőtéri földi kiszolgálásra szolgáló terület – akár ideiglenes – odaítélésére.

27 A 2004/17 irányelv 7. cikke értelmében azon tevékenységek között, amelyekre ezen irányelvet alkalmazni kell, szerepelnek a valamely földrajzi területnek a célból történő hasznosításával kapcsolatos tevékenységek, hogy a repülőtereket légi fuvarozók rendelkezésére bocsássák.

28 Mindazonáltal meg kell vizsgálni azt a kérdést, hogy az alapügyben szóban forgó repülőtéri terület rendelkezésre bocsátására vonatkozó szerződés a 2004/17 irányelv hatálya alá tartozik-e.

29 Márpedig, ahogyan azt többek között az Európai Bizottság megjegyzi, az alapügyben érintett szerződés, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság bemutatta, nem minősíthető „szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésnek”, mivel a milánói Malpensa repülőteret irányító szervezet nem vett igénybe ellenszolgáltatás fejében a szolgáltató által nyújtott szolgáltatást.

30 Ezenkívül nem szükséges megvizsgálni azt a kérdést, hogy az említett szerződés „koncessziósnak” minősíthető-e, mivel a 2004/17 irányelv 18. cikke értelmében semmiképp sem tartoznak ezen irányelv hatálya alá a valamely földrajzi terület a célból történő hasznosítására irányuló szolgáltatási koncessziók, hogy repülőtereket légi fuvarozók rendelkezésére bocsássák.

31 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információkat figyelembe véve nem tűnik úgy, hogy az alapügyben érintett odaítélés a 2004/17 irányelv hatálya alá tartozik.

32 Ellenben az olyan, repülőteret irányító szervezet, mint a SEA a 96/67 irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozik.

33 A 96/67 irányelv 16. cikkének (2) bekezdéséből kiderül, hogy érintett, repülőteret irányító szervezetnek tiszteletben kell tartania az e rendelkezésből eredő követelményeket, amelyek szerint a repülőtéren a földi kiszolgálás céljaira rendelkezésre álló területet a jogaik érvényesítéséhez, valamint a hatékony és

tisztességes versenyhez szükséges mértékben a tárgykörhöz kapcsolódó, objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes szabályok és feltételek alapján fel kell osztani a különböző földi kiszolgálók és saját kiszolgálást végző repülőtér-használók között, beleértve a területre újonnan belépőket is, nem kell azonban előzetes közbeszerzési eljárást szerveznie.

34 A kérdést előterjesztő bíróság feladata tehát annak vizsgálata, hogy adott esetben az előző pontban említett feltételek teljesülnek-e.

35 A fenti megállapítások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/17 irányelv 7. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely nem ír elő előzetes nyílt közbeszerzési eljárást valamennyi, repülőtéri földi kiszolgálásra szolgáló terület olyan – akár ideiglenes – odaítélésére, amely nem foglal magában a repülőtér irányítója által fizetendő ellenszolgáltatást.

A költségekről

36 Mivel ez az eljárás az alapügyben részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (kilencedik tanács) a következőképpen határozott:

A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely nem ír elő előzetes nyílt közbeszerzési eljárást valamennyi, repülőtéri földi kiszolgálásra szolgáló terület olyan – akár ideiglenes – odaítélésére, amely nem foglal magában a repülőtér irányítója által fizetendő ellenszolgáltatást.

Aláírások