Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
3 päivänä toukokuuta 2017 [1]

Asia C-701/15

Malpensa Logistica Europa S.p.A
vastaan
SEA – Società Esercizi Aeroportuali S.p.A ja
muuna osapuolena
Beta-Trans S.p.A

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia))

Julkiset hankinnat – Liikenne – Maantieteellisen alueen hyödyntäminen lentoasemien tai muiden liikenneterminaalien saattamiseksi lentoliikenteen harjoittajien käyttöön – Direktiivit 2004/17/EY ja 96/67/EY – Kansallinen lainsäädäntö, jossa ei säädetä tarjouspyyntömenettelystä lentoaseman tilojen käyttöön antamiseksi

1. Tämän ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevan oikeusriidan taustalla ovat Milanon Malpensan lentoaseman pitäjän [2] ja kahden siellä maahuolintapalveluja tarjoavan yrityksen väliset suhteet. Toinen näistä yrityksistä (Malpensa Logistica Europa S.p.A., jäljempänä Malpensa Logistica) riitauttaa päätöksen, jolla SEA antoi suoraan toisen yrityksen (Beta-Trans S.p.A., jäljempänä Beta-Trans) käyttöön väliaikaisesti lentoaseman tietyn rakennelman järjestämättä edeltävää tarjouspyyntömenettelyä.

2. Riita-asian ratkaisemisesta vastaavan Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardian (Lombardian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) käsittelemässä asiassa on kyse kansallisista säädöksistä, joilla säännellään julkisia hankintoja koskevien sopimusten sopimuspuolten valintamenettelyjä ja jotka sen mielestä poikkeavat lentoasemalla suoritettavia maahuolintapalveluja koskevasta lainsäädännöstä. Koska yhdellä säädöksistä saatetaan direktiivi 2004/17/EY [3] ja toisella direktiivi 96/67/EY [4] osaksi kansallista lainsäädäntöä, unionin tuomioistuimen on tulkittava unionin oikeutta sen ratkaisemiseksi, olisiko ennen Beta-Transille osoitetun tilan käyttöön antamista pitänyt järjestää julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukainen valintamenettely.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Società Esercizi Aeroportuali S.p.A., jäljempänä SEA.

3 Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 134, s. 1).

4 Pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15.10.1996 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1996, L 272, s. 36).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

1. Direktiivi 2004/17

3. Direktiivin 1 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä sovelletaan tässä artiklassa olevia määritelmiä.

2. a) ’Tavaroita, rakennusurakoita ja palveluja koskevilla hankintasopimuksilla’ tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön sekä yhden tai useamman urakoitsijan, tavarantoimittajan tai palvelujen suorittajan välillä.

– –d) ’Palveluja koskevilla hankintasopimuksilla’ tarkoitetaan muita kuin rakennusurakoita ja tavarahankintoja koskevia sopimuksia, joiden kohteena on liitteessä XVII tarkoitettujen palvelujen suorittaminen.

– –

3. – –

b) ’Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella [eli palvelukonsessioilla]’ tarkoitetaan samanlaista sopimusta kuin palveluja koskeva hankintasopimus, paitsi että palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelun käyttöoikeus [oikeammin: oikeus hyödyntää palvelua] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.”

4. Direktiivin 2 artiklan (”Hankintayksiköt”) 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan hankintayksiköihin,

a) jotka ovat hankintaviranomaisia tai julkisia yrityksiä ja harjoittavat jotain 3–7 artiklassa tarkoitettua toimintoa;

– –”.

5. Direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Öljyn, kaasun, hiilen ja muiden kiinteiden polttoaineiden etsiminen ja talteen ottaminen sekä satamat ja lentokentät”, säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan toimintoihin, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen:

– –

b) lentokenttien [oikeammin: lentoasemien] – – taikka terminaalipalvelujen [oikeammin: muiden liikenneterminaalien] saattamiseksi [lentoliikenteen] harjoittajien käyttöön”.

6. Direktiivin 18 artiklassa (”Rakennusurakoita tai palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset”) säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta rakennusurakoita tai palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin [eli konsessioihin], joita yhtä tai useampaa 3–7 artiklassa tarkoitettua toimintoa harjoittavat hankintayksiköt tekevät silloin, kun käyttöoikeussopimukset [eli konsessiot] on tehty kyseisten toimintojen harjoittamiseksi”.

2. Direktiivi 96/67

7. Direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

”(5) maahuolinnan markkinoiden avaaminen on toimenpide, jonka pitäisi auttaa lentoyhtiöitä alentamaan käyttökustannuksia ja parantamaan käyttäjille tarjottavien palvelujen laatua,

(6) toissijaisuusperiaatteen noudattamiseksi on välttämätöntä toteuttaa pääsy maahuolinnan markkinoille yhteisön puitteissa, samalla kun jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus ottaa huomioon alan erityispiirteet,

(7) kesäkuussa 1994 antamassaan tiedonannossa ’Tie Euroopan siviili-ilmailun tulevaisuuteen’ komissio ilmaisi aikomuksensa tehdä vuoden 1994 loppuun mennessä maahuolinnan markkinoille pääsyn toteuttamiseksi yhteisön lentokentillä aloite; Euroopan siviili-ilmailun tilanteesta 24 päivänä lokakuuta 1994 hyväksytyssä neuvoston päätöslauselmassa – – vahvistetaan se, että markkinoita avattaessa on tarpeen ottaa huomioon lentoasemilla vallitsevan tilanteen asettamat vaatimukset,

– –

(11) joidenkin palvelulajien kohdalla markkinoille pääsyssä sekä omahuolinnan harjoittamisessa voidaan kohdata turvallisuuteen, turvatoimiin, kapasiteettiin ja käytettävissä olevaan tilaan liittyviä rajoitteita; tämän vuoksi on voitava rajoittaa näiden palvelujen tarjoajien määrää; myös omahuolinnan harjoittamista on voitava rajoittaa ja tällaisten rajoitusten asettamisperusteiden on oltava asiaankuuluvia, puolueettomia, avoimia ja syrjimättömiä,

– –

(14) joissakin tapauksissa esitetyt rajoitteet saattavat olla sellaisia, että ne voivat oikeuttaa rajoittamaan markkinoille pääsyä tai omahuolinnan harjoittamista siltä osin kuin nämä rajoitukset ovat asiaankuuluvia, puolueettomia, avoimia ja syrjimättömiä,

– –

(16) jos palvelujen tarjoajien määrä on rajoitettu, riittävän ja rehellisen kilpailun ylläpitäminen edellyttää, että palvelujen tarjoajat valitaan avointa ja puolueetonta menettelyä noudattaen; palvelujen käyttäjiä on aiheellista kuulla tässä valinnassa, koska palvelujen laatu ja hinta koskevat ensisijaisesti heitä,

– –

(25) maahuolintapalvelujen tarjoajille ja omahuolintaan oikeutetuille lentoliikenteen harjoittajille on taattava mahdollisuus lentoaseman rakennelmien ja laitteiden käyttöön siltä osin kuin heidän oikeuksiensa käyttäminen sekä riittävän ja rehellisen kilpailun varmistaminen sitä edellyttävät; käytöstä on kuitenkin voitava periä maksu”.

8. Direktiivin 2 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

c) ’lentoaseman pitäjällä’ yhteisöä, jolle kansallisen lainsäädännön tai sääntelyn nojalla on annettu tehtäväksi huolehtia muun toimintansa ohella tai yksinomaisesti lentoasemien infrastruktuurien hallinnasta sekä eri tahojen toiminnan yhteensovittamisesta ja valvonnasta kyseisellä lentoasemalla tai lentoasemajärjestelmällä,

– –

e) ’maahuolinnalla’ lentoasemalla sen käyttäjälle toimitettuja palveluja sellaisina kuin ne on määritelty liitteessä,

– –

g) ’maahuolintapalvelujen tarjoajalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka toimittaa kolmansille osapuolille yhden tai useamman maahuolinta-alan palveluja.”

9. Direktiivin 6 artiklan (”Kolmansille osapuolille tarjottavat maahuolintapalvelut”) 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet – – varmistaakseen maahuolintapalvelujen tarjoajille vapaan pääsyn kolmansille osapuolille tarjottavien maahuolintapalvelujen markkinoille.

– –

2. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa sellaisten palvelujen tarjoajien määrää, joilla on lupa – –”.

10. Direktiivin 9 artiklan (”Poikkeukset”) 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos lentoasemalla käytettävissä olevan tilan tai kapasiteetin erityiset rajoitteet erityisesti ruuhkautumisen ja tilojen käyttöasteen vuoksi estävät markkinoiden avaamisen ja/tai omahuolinnan harjoittamisen tässä direktiivissä säädetyssä laajuudessa, kyseessä oleva jäsenvaltio voi päättää

a) rajoittaa maahuolintapalvelujen tarjoajien määrää – –”.

11. Direktiivin 11 artiklan (”Palvelujen tarjoajien valinta”) 1 kohdan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltion on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet valintamenettelyn järjestämiseksi niiden palvelujen tarjoajien osalta, joille annetaan lupa maahuolintapalvelujen tarjoamiseen lentoasemalla, jos tarjoajien määrä on rajoitettu 6 artiklan 2 kohdassa ja 9 artiklassa säädetyissä tapauksissa. Tässä menettelyssä on noudatettava seuraavia periaatteita:

– –

b) on järjestettävä tarjouskilpailu, josta ilmoitetaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä ja johon kaikki kiinnostuneet palvelujen tarjoajat voivat osallistua,

– –”.

12. Direktiivin 16 artiklassa (”Lentoaseman rakennelmien ja laitteiden käyttö”) säädetään seuraavaa:

– –

”2. Lentoasemien maahuolintaan varatut tilat on jaettava maahuolintapalvelujen tarjoajien – – kesken, mukaan lukien markkinoille tulijat, heidän oikeuksiensa käyttämisen edellyttämässä määrin sekä tosiasiallisen ja tasapuolisen kilpailun mahdollistamiseksi asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden mukaisesti.

3. Jos lentoaseman rakennelmien ja laitteiden käytöstä peritään maksu, maksu on määriteltävä asianmukaisin, puolueettomin, avoimin ja syrjimättömin perustein”.

B *Italian oikeus*

1. Asetus nro 163/2006[5]

13. Asetuksen 213 §:ssä (”Satamat ja lentoasemat”) säädetään seuraavaa:

”Tämän osan säännöksiä sovelletaan toimintoihin, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen lentoasemien, meri- tai sisävesisatamien taikka muiden liikenneterminaalien saattamiseksi lento-, meri- tai sisävesiliikenteen harjoittajien käyttöön”.

2. Asetus nro 18/1999[6]

14. Asetuksen 4 §:n 1 momentissa säädetään normaalitapauksessa palveluntarjoajien vapaasta pääsystä maahuolinnan markkinoille pelkästään 13 §:ssä säädettyjen vaatimusten perusteella.

15. Asetuksen 4 §:n 2 momentissa mahdollistetaan vapaan pääsyn rajoittaminen ”perustelluista syistä, jotka liittyvät turvallisuuteen, kapasiteettiin tai lentoasemalla käytettävissä olevaan tilaan”.

16. Asetuksen 12 §:n 1 momentissa kuvaillaan vapaata pääsyä koskevat poikkeukset, jotka liittyvät ”käytettävissä olevan tilan tai kapasiteetin erityisiin rajoitteisiin, erityisesti alueiden käytön ruuhkautumiseen ja käyttöasteeseen lentoaseman pitäjän ilmoituksen perusteella”.

17. Asetuksen 11 §:ssä säädetään velvoitteesta järjestää etukäteen valintamenettely, jotta voidaan ”yksilöidä sellaisten maapalvelujen ryhmien tarjoajat, joihin pääsylle asetetaan rajoituksia tai poikkeuksia”.

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

18. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 31.12.2015.

19. Kirjallisia huomautuksia esittivät Malpensa Logistica, Beta-Trans, SEA ja Euroopan komissio.

5 Julkisia rakennusurakoita sekä palvelu- ja tavarahankintoja koskevia sopimuksia koskevasta säännöstöstä direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY täytäntöön panemiseksi (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE; GURI nro 100, 2.5.2006).

6 Pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla annetun direktiivin 96/67/EY täytäntöönpanemiseksi annettu asetus (decreto legislativo n.º 18/1999, Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità; GURI nro 28, 4.2.1999).

20. Malpensa Logistica ja Beta-Trans eivät osallistuneet 25.5.2016 pidettyyn suulliseen käsittelyyn. SEA ja Euroopan komissio puolestaan osallistuivat siihen.

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

21. Milanon Malpensan lentoaseman pitäjä SEA antoi Beta-Transin käyttöön erään tämän lentoaseman noin 1 000 neliömetrin suuruisen hallin maahuolintapalvelujen tarjoamista varten.

22. Kirjallisista huomautuksista ja suullisessa käsittelyssä annetuista tiedoista ilmenee, että ennen hallin Beta-Transille käyttöön antamista oli järjestetty tarjouspyyntömenettely tiettyjen lentoaseman tilojen antamiseksi maahuolintapalvelujen tarjoajien käyttöön. Tähän menettelyyn osallistuivat sekä Beta-Trans että Malpensa Logistica, joilla on molemmilla oikeus harjoittaa tavaroiden fyysiseen käsittelyyn (handling) liittyvää toimintaa samalla lentoasemalla, ja ensiksi mainittu yritys valittiin sopimuspuoleksi.

23. Beta-Trans ei voinut ottaa käyttöön sille osoitettua tilaa, koska se ei vielä ollut asianmukaisesti valmiina keskeneräisten kunnostustöiden takia, joten SEA salli sen käyttää väliaikaisesti 1 000 neliömetrin suuruista hallia, jotta se voisi aloittaa maahuolintapalvelujen tarjoamisen välittömästi. Tila annettiin sille käyttöön siis ainoastaan väliaikaisesti siihen saakka, kunnes ”lopullinen tila” olisi käyttövalmis (määräaika oli heinäkuussa 2017).

24. Malpensa Logistica vaati 18.4.2015 kumoamaan toimen, jolla halli annettiin käyttöön Beta-Transille. Se väitti tarvitsevansa Beta-Transin tavoin lisätilaa ja katsoi siksi, että molempia yrityksiä olisi pitänyt kohdella yhdenvertaisesti julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä.

25. Riita-asian ratkaisemisesta vastaava tuomioistuin toteaa, että lähtökohtaisesti sovelletaan asetusta nro 163/2006, koska Consiglio di Staton (ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuin, Italia) oikeuskäytännön[7] mukaan julkisista hankinnoista annetussa kansallisessa lainsäädännössä säädetään lentoaseman alueen käyttöoikeuden antamisesta maahuolintapalvelujen tarjoamista varten. Tilojen käyttöön antaminen kuuluu erikoisaloja koskevan lainsäädännön aineelliseen soveltamisalaan ja edellyttää näin ollen julkisen tarjouspyyntömenettelyn käynnistämistä.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että toisessa kansallisessa säädöksessä (lentoasemien maahuolintapalveluista annettu asetus nro 18/1999) päädytään erilaiseen ratkaisuun siltä osin, ettei siinä säädetä tarjouspyyntömenettelyn järjestämisestä.

27. Siltä osin kuin Italian lainsäädännön asetuksella nro 163/2006 saatetaan direktiivi 2004/17 ja asetuksella nro 18/1999 direktiivi 96/67 osaksi Italian oikeutta, Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia katsoo, että on tarpeen esittää unionin tuomioistuimelle seuraava ennakkoratkaisukysymys:

”Onko vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY 7 artiklaa, kun siinä säädetään siitä, että julkisia hankintoja koskevaa yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan toimintoihin, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen

7 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lainaaman Consiglio di Staton oikeuskäytännön (tuomiot nro 4934/2013 ja nro 2026/2014) mukaan asetuksen nro 163/2006 213 §:n soveltamisalaan kuuluvat nousu- ja laskeutumistoimintojen sekä lentotoiminnan kokonaisuuden hallinnoinnin lisäksi transit-liikenne sekä matkustajien turvallisuuteen ja matkatavaroiden lajitteluun liittyvät palvelut ja yleisesti mitkä tahansa tavanomaiset lisäpalvelut. Se lisää, että lentoaseman alueiden käyttöoikeuden antaminen maahuolintapalvelujen tarjoamista varten lentoaseman alueiden hyödyntämiseksi lentoliikenteen harjoittajien tavanomaisen toiminnan yhteydessä kuuluu erikoisaloja koskevan lainsäädännön aineelliseen soveltamisalaan.

lentoasemien saattamiseksi lentoliikenteen harjoittajien käyttöön, sellaisina kuin kyseiset toiminnot yksilöidään edellä 6.4 ja 6.5 kohdassa mainitussa kansallisessa oikeuskäytännössä, esteenä asetuksen nro 18/1999 4 ja 11 §:n kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta valinnasta kaikkien tähän tarkoitettujen tilojen väliaikaistenkin käyttöön osoittamisten osalta?”

IV Tiivistelmä asianosaisten ja muiden osapuolten lausumista

28. Malpensa Logistican mukaan direktiivin 96/67 antamisen taustalla oli tarve avata maahuolintapalvelujen markkinat ja saada ne pois lentoasemien pitäjän monopolin vaikutuspiiristä ajankohtana, jolloin lentoaseman pitäjien harjoittama lentoaseman tilojen käyttöön antaminen kuuluu julkisia hankintoja koskevassa sääntelyssä mainittujen erityisalojen piiriin.

29. Myöhemmin annettua direktiiviä 2004/17 sovelletaan erityisalojen hankintamenettelyihin, ja sen mukaan sen periaatteita sovelletaan lentoasemien käyttöön saattamista koskeviin sopimuksiin (7 artikla), joiden tarkoitus liittyy suoraan lentoasematoiminnan harjoittamiseen (20 artikla). Tarkemmin sanoen sen 10 artiklassa velvoitetaan hankintayksiköt kohtelemaan taloudellisia toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä; sen 31 artiklassa säädetään, että liitteessä XVII A lueteltuja palveluja koskevat hankintasopimukset on tehtävä 34–59 artiklan mukaisesti.

30. Italiassa hankintojen tekeminen kuuluu lentoasemia koskevien konsessioiden haltijayhtiöille, ja kyseiset hankintasopimukset ovat suoraan sidoksissa lentoaseman pitäjän toimintaan. SEA on siis velvollinen antamaan lentoasematoimintaan liittyvien palvelujen hyödyntämiseen tarvittavat tilat käyttöön direktiivissä 2004/17 säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

31. Malpensa Logistican mukaan tämän sääntelyn näkökulma on erilainen kuin direktiivin 96/67, jonka tarkoituksena oli paitsi poistaa lentoaseman pitäjän monopoli myös varmistaa kaikkien niiden toimijoiden yhdenvertainen kohtelu, jotka haluavat hyödyntää lentoaseman jotain tilaa. Unionin periaatteiden mukaan tämä yhdenvertaisuus taataan avoimeen kilpailuun perustuvilla valintamenettelyillä.

32. Malpensa Logistican mielestä direktiivit 96/67 ja 2004/17, joiden soveltamisalat ovat erilaiset, eivät ole keskenään ristiriidassa. Direktiivin 2004/17 ja sen täytäntöönpanosäännösten tultua voimaan lentoasematoimintaan suoraan liittyvien palvelujen tarjoajilla on oltava mahdollisuus hyödyntää alueita, jotka osoitetaan niiden käyttöön avoimissa ja läpinäkyvissä valintamenettelyissä.

33. Lopuksi Malpensa Logistica katsoo, ettei merkitystä ole sillä, että riidanalainen käyttöön antaminen oli vain väliaikaista, koska myös se itse oli kiinnostunut riidanalaisen tilan väliaikaisesta käyttöön antamisesta, joka olisi pitänyt toteuttaa tarjouspyyntömenettelyssä.

34. Beta-Trans korostaa aluksi, että halli asetettiin sen käyttöön sen jälkeen, kun se oli jo valittu tarjouskilpailumenettelyssä sopimuspuoleksi toisen vastaavan, vielä rakenteilla olevan tilan osalta. Riidanalainen käyttöön osoittaminen kesti rajoitetun ajan siihen saakka, kunnes kyseinen tila oli varmasti käytettävissä.

35. Beta-Trans kuvailee itsensä ja Malpensa Logistican sekä sen entisen asiakkaan (Nippon Cargo Airlines) välisten suhteiden liiketoiminnallista taustaa ja toteaa, että vaikka Malpensa Logisticalla oli lentoasemalla käytössään ylivoimaisesti suurempi tila, Beta-Trans oli onnistunut luomaan liiketoimintasuhteet Nippon Cargo Airlinesiin, mikä ei olisi ollut mahdollista ilman riidanalaista käyttöön antamista. Sen mielestä SEA:n toimintatapa takaa uusien toimijoiden pääsyn markkinoille sekä tehokkaan ja tosiasiallisen kilpailun, koska sen ansiosta kolmannet osapuolet voivat valita vapaasti lentoaseman eri palveluntarjoajien välillä. Se korostaa tässä tarkoituksessa direktiivin 96/67 16 artiklan merkitystä siltä osin kuin se edistää markkinoiden avaamista itsensä kaltaisille uusille toimijoille.

36. Lopuksi Beta-Trans keskittyy tarkastelemaan direktiiviä 96/67 ja asetusta nro 18/1999, jolla direktiivi saatetaan osaksi Italian oikeutta, korostaakseen, että vapaata markkinoille pääsyä koskevasta yleissäännöstä on poikkeuksia (muun muassa tilan puutteen takia), joilla voidaan perustella palveluntarjoajien määrän rajoittamista, ja että palveluntarjoajat valitaan kilpailuun perustuvassa menettelyssä.

37. SEA:n mukaan käsiteltävässä asiassa ei sovelleta direktiiviä 2004/17 vaan direktiiviä 96/67 erityisyyden periaatteen nojalla. Se väittää, että kun viimeksi mainittu direktiivi annettiin, lentoliikenteen kaltaisia aloja säänneltiin jo direktiivillä 531/90/ETY,[8] joka sittemmin korvattiin direktiivillä 2004/17, jonka sisältö on olennaisilta osin samanlainen soveltamisalan osalta. Antaessaan direktiivin 96/67 yhteisön lainsäätäjä oli näin ollen tietoinen tällaisen erityisalojen hankintamenettelyistä annetun sääntelyn olemassaolosta, mutta otti siitä huolimatta käyttöön lentoasemien maahuolintapalveluja koskevaa erityissääntelyä.

38. Toiselta kannalta tarkasteltuna SEA katsoo, että direktiivissä 2004/17 edellytetään välttämättä hankintayksikön ja sopimuspuolen välillä vastiketta vastaan tehtyä sopimusta,[9] jonka mukaan ensiksi mainittu maksaa jälkimmäiselle korvauksen saamastaan palvelusuorituksesta. Tämä osatekijä puuttuu käsiteltävästä asiasta, jossa sopimuspuoleksi valittu suorittaa hankintayksikölle maksun vastikkeena julkisen tilan hallussapidosta. Direktiiviä 2004/17 ei siis voida soveltaa käsiteltävään asiaan.

39. Sen jälkeen SEA kiinnittää huomiota direktiivissä 96/67 säädettyyn mahdollisuuteen rajoittaa maahuolintapalvelujen tarjoajien markkinoille pääsyä ja siihen, että tällaisessa tapauksessa on järjestettävä julkinen valintamenettely. Se korostaa, ettei tällainen mahdollisuus tarkoita automaattisesti valintamenettelyn järjestämistä tähän toimintaan tarkoitettujen tilojen käyttöön osoittamista varten.

40. Komissio katsoo SEA:n kanssa samansuuntaisesti, ettei direktiiviä 2004/17 voida soveltaa, koska sen 1 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdan mukainen vastikkeellisuuden vaatimus ei täyty siksi, ettei hankintaviranomainen maksa sopimuspuolelle korvausta vastikkeena tämän tarjoamasta palvelusta. Osapuolten välinen suhde liittyy palvelukonsessioihin, jotka jätetään direktiivin 2004/17 soveltamisalan ulkopuolelle sen 18 artiklassa.

41. Vaikka todettaisiin, että lentoaseman tilan käyttöoikeuteen on sovellettava direktiiviä 2004/17, se kuuluisi direktiivin liitteessä XVII B lueteltujen palvelujen ryhmään 20, joten lentoaseman pitäjä ei ole velvollinen järjestämään tarjouspyyntömenettelyä.

42. Komissio toteaa lopuksi, että viitteenä käytetään direktiiviä 96/67, ja siitä yksin ilmenee, että lentoaseman pitäjän on jaettava käytettävissä olevat tilat eri toimijoiden kesken heidän oikeuksiensa käyttämisen edellyttämässä määrin siten, että se mahdollistaa tosiasiallisen ja vilpittömän kilpailun asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden mukaisesti. Kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava, onko tässä tapauksessa noudatettu näitä perusteita, vaikka tarjouspyyntömenettelyä ei järjestettäisi.

8 Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 17.9.1990 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1990, L 297, s. 1).

9 Se erottaa toisistaan *passiiviset* hankintasopimukset (muun muassa direktiivin 2004/17 soveltamisalaan kuuluvat sopimukset), jotka aiheuttavat hankintayksikölle tavaroiden ja palvelujen hankintaan liittyviä menoja, ja *aktiiviset* hankintasopimukset, joissa viranomainen saa tuloa julkisen omaisuuden käyttöoikeuksia vastaan.

V Asian arviointi

43. Aluksi on mielestäni syytä korostaa, että unionin tuomioistuin ei voi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle antamassaan vastauksessa osallistua kansallisten säännösten, joita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan voidaan ”abstraktisti” [10] soveltaa riita-asian ratkaisemiseksi, tulkintaa koskevaan keskusteluun.

44. Tosiasiallisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen (ja mahdollisesti sen tuomiota uudelleen tarkastelevan tuomioistuimen) on selvitettävä, onko (julkisista hankinnoista annettua) asetusta nro 163/2006 yleisenä säännöskokonaisuutena sovellettava ensisijaisesti (lentoasemien maahuolintapalveluista annetun) asetuksen nro 18/1999 säännöksiin nähden, jotta voidaan ratkaista, onko Italian lainsäädännön ja mainittujen säädösten mukaan ennen lentoaseman tilojen käyttöön antamista järjestettävä julkinen tarjouspyyntömenettely.

45. Se, että molemmat kansalliset säännöskokonaisuudet ”perustuvat [unionin] oikeuteen”, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, [11] ei ole esteenä sille, että Italian lainsäätäjä velvoittaa järjestämään julkisen tarjouspyyntömenettelyn pääasiassa kyseessä olevan kaltaisista lentoaseman tilojen käyttöön antamisista, jotka eivät jäljempänä esittämäni näkemyksen mukaisesti kuulu direktiivin 2004/17 soveltamisalaan. Direktiivissä edellytetään luonnollisesti sen säännösten noudattamista siinä säädettyjen sopimusten sopimuspuolten valinnan yhteydessä, mutta mikään ei ole esteenä sille, että jokin jäsenvaltio päättää omasta aloitteestaan ulottaa saman säännöstön koskemaan muita oikeustoimia.

46. En siis käsittele Italian tuomioistuinten kiistämätöntä toimivaltaa ratkaista oman oikeutensa mukaisesti, onko aina ennen lentoasemien tilojen käyttöön antamista järjestettävä julkinen tarjouspyyntömenettely, vaan annan ainoastaan ohjeita kummankin kyseessä olevan direktiivin tulkinnasta. Määriteltyäni ensin unionin oikeuden näkökulmasta, kumpaa direktiiviä voidaan soveltaa, on tutkittava, viittaako mikään siihen, että Italian lainsäädäntö on ristiriidassa sen kanssa.

A Direktiivin 2004/17 soveltaminen

47. Ensimmäiseksi on tarkasteltava kohtaa, joka koskee lentoaseman pitäjän ja maahuolintapalvelujen tarjoajien välisen suhteen määrittelyä, jotta voidaan arvioida, onko kyseessä julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus vai palvelukonsessio, johon liittyy julkista omaisuutta koskeva osatekijä. Direktiiviä 2004/17 ei sen 18 artiklan mukaan voida soveltaa viimeksi mainittuun vaihtoehtoon.

48. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä [12] on vahvistettu perusteet erityyppisten sopimusten erottamiseksi toisistaan. Vaikka sen antamat tuomiot ovat liittyneet direktiivin 2004/18/EY [13] tulkintaan, ne voidaan mielestäni ulottaa koskemaan direktiiviä 2004/17, kun otetaan huomioon, että kummankin direktiivin asianomaiset säännökset vastaavat toisiaan.

49. Unionin tuomioistuin toteaa, että ”direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa ja 4 kohdassa[, jotka vastaavat direktiivin 2004/17 1 artiklan 2 kohdan a ja d alakohtaa ja 3 kohdan b alakohtaa,] olevia julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten ja palvelukonsession määritelmiä vertailtaessa käy ilmi, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ja palvelukonsession välinen

10 Ennakkoratkaisupyynnön 6.2 kohta.

11 Ks. edellinen alaviite.

12 Tuomio 10.3.2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, 24 ja 26 kohta) ja tuomio 8.9.2016, Politanò (C-225/15, EU:C:2016:645, 29–31 kohta).

13 Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 134, s. 114).

ero on palvelujen suorittamisesta saatavassa vastikkeessa. Palveluhankintoja koskeva sopimus sisältää vastikkeen, jonka, vaikka se ei olekaan ainoa maksettava vastike, hankintaviranomainen maksaa suoraan palvelun suorittajalle, kun taas palvelukonsessiossa palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”. [14]

50. Se lisää, että suhteen luokitteleminen palvelukonsessioksi ”edellyttää sitä, että konsessionsaaja ottaa kantaakseen kyseisiin palveluihin liittyvän liiketoiminnallisen riskin, ja että jos palvelujen suorittamiseen liittyvää riskiä ei siirretä palvelun suorittajalle, kyseinen toimenpide on palveluhankintaa koskeva sopimus eikä palvelukonsessio”. [15]

51. Maahuolintapalvelujen yhteydessä lentoaseman pitäjän ja kyseisiä palveluja lentoyhtiöille tarjoavan yhtiön välinen sidossuhde konkretisoituu siinä, että ensiksi mainittu luovuttaa palveluntarjoajan käyttöön lentoaseman vastaavia alueita ja rakennelmia. Lentoaseman pitäjä saa korvauksen (tavallisesti maksun) toimijalta vastikkeena julkisen omaisuuden käyttöön saattamisesta. Toimija puolestaan hyödyntää sille osoitettuja tiloja liikesuhteissaan kolmansien osapuolten eli niiden käyttäjien kanssa, jotka sitoutuvat maksamaan sille sen suorittamista palveluista. [16] Toimija vastaa liiketoimintaansa liittyvästä kaupallisesta riskistä.

52. Istunnossa vahvistettiin, että nämä peruslähtökohdat pätevät nimenomaisesti Milanon Malpensan lentoasemalla. Maahuolintapalvelujen tarjoajat suorittavat lentoaseman pitäjälle eli SEA:lle käyttämiensä rakennelmien pinta-alaan perustuvan vuosimaksun. Tämä korvaus on vastike lentoaseman tilojen käytöstä ja perustuu direktiivin 96/67 16 artiklan 3 kohtaan. [17]

53. Lentoaseman tiloja koskevaa konsessiota, joka palveluntarjoajalle annetaan maahuolintapalvelujen kolmansille osapuolille tarjoamista varten, ei voida luokitella direktiivin 2004/17 1 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa tarkoitetuksi palveluja koskevaksi hankintasopimukseksi, ja näin ollen pääasiassa tarkasteltu suhde jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

54. Lopuksi, kuten komissio huomauttaa, jos todettaisiin, että tämän tyyppisten maahuolintapalveluihin tarkoitettujen rakennelmien käyttöön antamiseen on sovellettava direktiivin 2004/17 säännöksiä, se kuuluisi tuki- ja avustaviin kuljetuspalveluihin (direktiivin 2004/17 liitteessä XVII B olevan taulukon 20 kohta). Saman direktiivin 32 artiklassa säädetään, että tähän luokkaan kuuluvia palveluja koskeviin hankintasopimuksiin ”sovelletaan ainoastaan 34 ja 43 artiklaa” (edellinen koskee teknisiä eritelmiä ja jälkimmäinen tehtyjä hankintasopimuksia koskevia ilmoituksia), toisin sanoen ei muita yleisiä sääntöjä.

B Direktiivien 2004/17 ja 96/67 mahdollinen yhtenevyys

55. Jos oletetaan, että lentoasemien tilojen käyttöön antamista maahuolintapalvelujen tarjoajille pidetään palvelujen suorittamisesta tehtynä sopimuksena (mikä ei pidä paikkaansa), sekä direktiiviä 2004/17 että direktiiviä 96/67 voitaisiin soveltaa samaan tosiseikastoon. Ensiksi mainitun direktiivin mukaan sopimuspuoli valitaan muodollisessa tarjouspyyntömenettelyssä, ja jälkimmäisessä sitä ei edellytetä, mikä aiheuttaa ristiriidan.

14 Tuomio 8.9.2016, Politanò (C-225/15, EU:C:2016:645, 30 kohta).

15 Ibidem, tuomion 31 kohta. Unionin lainsäätäjä on sisällyttänyt nämä palvelukonsessioita määrittelevät tekijät käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1) 5 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.

16 Kyseessä olevien toimijoiden välisen suhteen taloudellinen sisältö vahvistetaan joissakin maissa lentoaseman pitäjän hyväksymällä asiakirjalla. Yleensä siitä annetaan yksityiskohtaiset tiedot sen maksun (tai vastaavan julkis- ja varallisuusoikeudellisen suorituksen) suuruudesta, joka toimijan on suoritettava suhteessa sen käyttöön osoitettuihin tiloihin ja tarvittaessa erityyppisistä avustavista toimista. Siinä voidaan myös vahvistaa maksu tai enimmäishinta, jonka toimija perii asiakkailtaan näiden tarvitsemien palvelujen, tavaroiden fyysinen käsittely mukaan luettuna, luonteen mukaisesti.

17 Tuomiossa 16.10.2003, Flughafen Hannover-Langenhagen (C-363/01, EU:C:2003:548) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että direktiivin 96/67 16 artiklan 3 kohta mahdollistaa sen, että lentoaseman pitäjä perii lentoaseman rakennelmien ja laitteiden käytöstä maksun, jossa otetaan huomioon mainitun lentoaseman pitäjän intressi saada voittoa ja jonka määrä on laskettava kyseisessä artiklassa mainittujen kriteerien mukaisesti.

56. Kuten komissio toi esiin kirjallisissa huomautuksissaan ja muistutti istunnossa, lentoasemien pitäjien, joihin SEA kuuluu, erikoinen rakenne mahdollistaa sen, että ne voivat toimia sekä direktiivin 2004/17 soveltamisalaan kuuluvina hankintaviranomaisina että lentoasemainfrastruktuurin hoitajina, ja tämän nimikkeen turvin ne ovat direktiivin 96/67 nojalla oikeutettuja koordinoimaan ja valvomaan lentoaseman eri palveluntarjoajien toimintaa. Tämä kaksoisrooli velvoittaa tutkimaan, mitä tehtäviä niillä on kussakin tapauksessa.

57. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset sopimuspuolen valinnat kuuluvat viimeksi mainittuihin tehtäviin, joita säännellään direktiivissä 96/67, eikä niihin sovelleta direktiivissä 2004/17 säädettyjä menettelyjä, kuten juuri edellä totesin. Tähän ratkaisuun päädytään mielestäni pelkästään ottamalla huomioon kummankin direktiivin soveltamisalat, eikä ole tarpeen vedota lex generalis / lex specialis -suhdetta koskeviin tulkintaperusteisiin.

58. Jos näitä perusteita olisi sovellettava, ratkaisu edellä mainittujen säädösten väliseen ristiriitaan löytyy unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Näissä tapauksissa unionin tuomioistuin on poistanut säädösten välisen ristiriidan vetoamalla erityisyyden periaatteeseen, joka puolestaan on sidoksissa oikeusvarmuuden periaatteeseen, joka ”edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia sellaisissa tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa, joihin unionin oikeusjärjestystä sovelletaan”. [18]

59. Erityisen hyödyllinen on viittaus 27.10.2016 annettuun tuomioon Hörmann Reisen, [19] jossa asetuksen (EY) N:o 1370/2007 [20] ja julkisia hankintoja koskevien direktiivien [21] välillä todettiin selvää päällekkäisyyttä myös liikenteen alalla.

60. Unionin tuomioistuin vahvistaa tässä tuomiossa ratkaisunsa perusteeksi sen, että ”– – direktiivi 2004/18 on yleisesti sovellettava, kun taas asetus N:o 1370/2007 koskee ainoastaan rautateiden ja maanteiden julkisia henkilöliikennepalveluja”. Tämän toteamuksen perusteella, kun otetaan huomioon, että sekä asetus N:o 1370/2007 että direktiivi 2004/18 ”sisältävät alihankintaa koskevia säännöksiä, on katsottava, että ensimmäinen säännös on erityissääntö toisessa säädettyihin säännöksiin verrattuna ja lex specialis -sääntönä ensisijainen jälkimmäiseen nähden”.

61. Malpensa Logistica lisää kuitenkin, että direktiiviä 2004/17 voidaan soveltaa, koska se on annettu direktiivin 96/67 jälkeen. Aikajärjestyksen tarkastelun perusteella tullaan kuitenkin pikemminkin päinvastaiseen johtopäätökseen, koska direktiivin 2004/17 teksti on tässä kohdassa yhteneväinen sitä edeltäneen direktiivin 90/531/ETY [22] tekstin kanssa, ja jo viimeksi mainitun direktiivin soveltamisala kattoi lentoasemat (2 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohta) samalla sanamuodolla kuin direktiivin 2004/17 7 artiklan b alakohta. Antaessaan direktiivin 96/67 yhteisön lainsäätäjä oli näin ollen täysin tietoinen sen erityissäännöksistä, jotka poikkeavat erityisalojen sopimuksentekomenettelyistä annettuun direktiiviin sisältyvistä erityissäännöksistä.

18 Tuomion 12.2.2015, parlamentti v. neuvosto (C-48/14, EU:C:2015:91) 45 kohta, jossa viitataan tuomioon 8.12.2011, France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 100 kohta) ja tuomioon 31.1.2013, LVK-56 (C-643/11, EU:C:2013:55, 51 kohta).

19 C-292/15, EU:C:2016:817.

20 Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2007, L 315, s. 1).

21 Ongelma liittyi alihankinnan erilaiseen ulottuvuuteen sen mukaan, sovellettiinko direktiiviä 2004/18 vai asetusta N:o 1370/2007.

22 Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 17.9.1990 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1990, L 297, s. 1).

62. Lentoasemia koskevan sääntelyn ominaislaatua voidaan perustella direktiivillä 96/67, kun sen johdanto-osan perustelukappaleissa [23] korostetaan, että sen tavoitteena on auttaa lentoyhtiöitä alentamaan käyttökustannuksia ja parantamaan käyttäjille tarjottavien palvelujen laatua avaamalla maahuolinnan markkinat [24] samalla kun siinä annetaan valtioille mahdollisuus ottaa huomioon alan erityispiirteet ja todetaan, että markkinoita avattaessa on tarpeen ottaa huomioon lentoasemilla vallitsevan tilanteen asettamat vaatimukset.

63. Myöskään tästä näkökulmasta tarkasteltuna ei siis voida soveltaa direktiiviä 2004/17, jonka sijasta sovelletaan direktiiviä 96/67.

C Edempänä esitettyjen arvioiden ottaminen huomioon ennakkoratkaisukysymykseen annettavassa vastauksessa

64. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksessä tiedustellaan ainoastaan, onko direktiivin 2004/17 7 artikla ”esteenä” kansalliselle lainsäädännölle (asetuksen nro 18/1999 4 ja 11 §), jossa ei säädetä julkisesta tarjouspyyntömenettelystä lentoaseman tilojen käyttöön antamisen osalta.

65. Edellä esittämäni perusteella päättelen, että tähän kysymykseen, sellaisena kuin se on esitetty, on vastattava kieltävästi. Riittävä selitys tähän on se, ettei direktiiviä 2004/17 sovelleta tämän tyyppisiin käyttöön antamisiin, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta siihen, että kansallinen lainsäätäjä voi katsoessaan sen asianmukaiseksi ja oman toimivaltansa perusteella soveltaa niihin vastaavia sääntöjä kuin erityisalojen hankintasopimuksiin. Siltä osin kuin asetuksessa nro 18/1999 ei säädetä säännönmukaisesta tarjouspyyntömenettelystä näiden tilojen käyttöön antamista varten, se ei ole ristiriidassa direktiivin 2004/17 kanssa.

66. Tämä vastaus voi kuitenkin olla riittämätön ja vaikuttaa ennakkoratkaisuasioissa käytävään vuoropuheluun, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sovellettavaa oikeutta koskevassa yksityiskohtaisessa selvityksessään maininnut myös direktiivin 96/67 ja lainsäädännön, jolla se saatetaan osaksi Italian oikeutta. Vastaus, jossa ei tarkastella kyseisen direktiivin vaikutusta pääasiaan, olisi nähdäkseni puutteellinen.

67. Kuten unionin tuomioistuin on lisäksi toistuvasti todennut, ”se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viitaten vain unionin oikeuden tiettyihin määräyksiin tai säännöksiin, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kyseiselle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kyseisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysymyksiä esittäessään viitannut niihin”. [25]

68. Vaikuttaa siis tarkoituksenmukaiselta tarkastella ennakkoratkaisupyynnössä esiin tuotuja ongelmia myös direktiivin 96/67 näkökulmasta.

23 Johdanto-osan 5–7 perustelukappale, jotka on toistettu tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohdassa.

24 Unionin tuomioistuin on korostanut tätä tavoitetta tuomiossa 11.9.2014, komissio v. Portugali (C-277/13, EU:C:2014:2208, 48 kohta).

25 Tuomio 22.10.2015, Impresa Edilux ja SICEF (C-425/14, EU:C:2015:721, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

D Lentoaseman tilojen käyttöön antaminen direktiivissä 96/67

69. Direktiivin 96/67 mukaan maahuolintapalvelujen tarjoajilla on vapaa pääsy kolmansille osapuolille lentoasemilla tarjottavien palvelujen markkinoille (6 artikla). Tämän direktiivin johdanto-osan perustelukappaleiden [26] mukaan siinä kuitenkin hyväksytään muutamissa olosuhteissa se, että jäsenvaltiot rajoittavat luvan saaneiden huolintapalvelujen tarjoajien määrää (6 artiklan 2 kohta luettuna yhdessä 9 artiklan kanssa). Tässä tilanteessa on käynnistettävä kilpailuun perustuva toimijoiden valintamenettely, jota säännellään samassa direktiivissä (11 artikla).

70. Kummassakin tapauksessa (rajoittamaton pääsy tai valintaan perustuva pääsy) [27] hyväksytyillä palveluntarjoajilla on johdonmukaisesti oltava mahdollisuus hyödyntää lentoaseman pitäjän niiden käyttöön tarjoamia lentoaseman rakennelmia ja laitteita. Direktiivin 96/67 16 artiklan 2 kohdan mukaan maahuolintaan varatut lentoaseman tilat on jaettava maahuolintapalvelujen tarjoajien kesken ”heidän oikeuksiensa käyttämisen edellyttämässä määrin sekä tosiasiallisen ja tasapuolisen kilpailun mahdollistamiseksi asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden mukaisesti”.

71. Säännöksessä velvoitetaan siis lentoaseman pitäjä antamaan lentoaseman tiloja tai rakennelmia käyttöön edellä mainittujen ”asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden” mukaisesti, mutta sen ei tarvitse järjestää samankaltaista muodollista tarjouspyyntömenettelyä, jota sovelletaan direktiivin 2004/17 soveltamisalaan kuuluvien sopimusten tekemiseen.

72. Se, ettei direktiivissä 96/67 edellytetä lentoaseman pitäjän käynnistävän tarjouspyyntömenettelyä, jotta se voi asettaa palveluntarjoajien käyttöön lentoaseman tiloja, ei tietenkään merkitse, ettei se voisi järjestää sitä. Hyväksyttyjen palveluntarjoajien välinen avoin tarjouspyyntömenettely voi lisäksi epäilemättä olla yksi (ei välttämättä ainoa) tilojen jakamiseen soveltuvista menettelyistä, jos se toteutetaan edellä mainitun direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen puolueettomuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti.

73. Asiakirja-aineistosta ilmenevien ja istunnossa annettujen tietojen mukaan SEA antoi tosiasiallisesti Beta-Transin käyttöön lentoaseman valmiiksi saatetun rakennelman sellaisen tarjouspyyntömenettelyn tuloksena, johon myös Malpensa Logistica osallistui kilpailuolosuhteissa. [28] Kuten jo edellä totesin, väliaikaisen hallin, joka on ainoa riidanalainen tila, käyttöön osoittaminen johtui siitä, että halli, joka annettiin käyttöön lopullisesti, ei ollut valmis.

74. Nämä seikat (väliaikaisuus ja aikaisemman kilpailuun perustuvan menettelyn olemassaolo) voivat olla merkityksellisiä tekijöitä pohdittaessa, noudattiko SEA direktiivin 96/67 16 artiklan 2 kohtaa. Koska tässä säännöksessä annetaan lentoaseman pitäjälle laaja harkintavalta aiemmin mainituissa rajoissa, sen arvioiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

75. On myös muistettava, että yksi direktiivin 96/67 tavoitteista on edistää uusien maahuolintapalvelujen tarjoajien pääsyä markkinoille ja että tähän tarkoitettujen lentoaseman tilojen käyttöön antamisen perusteena on ”tosiasiallisen ja vilpittömän” kilpailun mahdollistaminen kaikkien palveluntarjoajien kesken, ”mukaan lukien markkinoille tulijat”. Tosiasiallinen kilpailu edellyttää nimenomaisesti markkinoille pääsyn esteiden poistamista uusilta toimijoilta. Tästä näkökulmasta siis

26 Johdanto-osan 11, 14 ja 16 perustelukappaleessa todetaan, että palveluntarjoajien määrää voidaan rajoittaa turvallisuuteen, turvatoimiin, kapasiteettiin ja käytettävissä olevaan tilaan liittyvistä syistä, kunhan nämä rajoitukset ovat asiaankuuluvia, puolueettomia, avoimia ja syrjimättömiä ja edellyttäen, että tässä tapauksessa palvelujen tarjoajat valitaan avointa ja puolueetonta menettelyä noudattaen.

27 SEA:n istunnossa antamien tietojen mukaan maahuolitsijoiden pääsy Milanon Malpensan lentoasemalle ei perustu ennakkovalintamenettelyyn.

28 Malpensa Logistica ei ilmeisesti ole riitauttanut tätä käyttöön antamista.

puolueettomuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteilla voidaan perustella tilojen käyttöön asettamista koskevia päätöksiä, joissa otetaan huomioon markkinoilla jo olevien palveluntarjoajien tilanne ja niiden mahdollinen hallitseva asema näiden palvelujen tarjoamisessa tietyllä lentoasemalla. [29]

76. Ehdotan siis, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen annetaan kaksiosainen vastaus:

— Yhtäältä kansallinen lainsäädäntö, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta tarjouspyyntömenettelystä kaikkien lentoasemalla suoritettavaan maahuolintaan tarkoitettujen tilojen väliaikaistenkin käyttöön antamisten osalta (asetuksen nro 18/1999 4 ja 11 §), on todettava yhteensopivaksi direktiivin 2004/17 7 artiklan kanssa.

— Toisaalta on todettava ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, että direktiivin 96/67 16 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan lentoaseman pitäjä jakamaan käytettävissä olevat tilat edellä tarkasteltujen ehtojen mukaisesti.

VI Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardian esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY 7 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä asetuksen nro 18/1999 4 ja 11 §:n kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä edeltävästä julkisesta tarjouspyyntömenettelystä kaikkien lentoasemalla suoritettavaan maahuolintaan tarkoitettujen tilojen väliaikaistenkin käyttöön antamisten osalta.

2) Käyttöön antamiset on tehtävä pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15.10.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/67/EY 16 artiklan 2 kohdan mukaisesti siten, että asianomaiset tilat jaetaan maahuolintapalvelujen tarjoajien kesken, mukaan lukien markkinoille tulijat, heidän oikeuksiensa käyttämisen edellyttämässä määrin sekä tosiasiallisen ja vilpittömän kilpailun mahdollistamiseksi asianmukaisten, puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien sääntöjen sekä perusteiden mukaisesti, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava.

29 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan (3 kohta) SEA ja Beta-Trans väittivät, että Malpensa Logisticalla oli jo käytössään 18 000 neliömetrin suuruiset varastotilat sekä 2 700 neliömetriä muuta katettua tilaa ja että täyttääkseen Malpensa Logistican vaatimukset lentoaseman pitäjä oli rakennuttanut uuden 3 327 neliömetrin katetun alueen tavaroiden säilytystä varten, jotta ne ovat ”suojassa huonolta säältä”.