



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. september 2014\*

»Traktatbrud — direktiv 96/67/EF — artikel 11 — luftbefordring — ground handling-ydelser — udvælgelse af leverandører«

I sag C-277/13,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 21. maj 2013,

**Europa-Kommissionen** ved P. Guerra e Andrade og F.W. Bulst, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Den Portugisiske Republik** ved L. Inez Fernandes, T. Falcão og V. Moura Ramos, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne E. Levits, M. Berger, S. Rodin (refererende dommer) og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. maj 2014,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

\* Processprog: portugisisk.

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272, s. 36), idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at fastlægge en procedure for udvælgelse af leverandører, som har tilladelse til at levere ground handling-ydelser i lufthavnene i Lissabon, Porto og Faro for så vidt angår kategorierne »bagage«, »forpladshandling« og »håndtering af fragt og post«.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 2 I 5. betragtning til direktiv 96/67 hedder det:  
»[Å]bning af adgang til ground handling-markedet er en foranstaltning, der skal bidrage til at mindske luftfartsselskabernes driftsomkostninger og forbedre kvaliteten af den service, der ydes brugerne.«
- 3 I 16. betragtning til direktivet hedder det:  
»[...] [B]egrænses antallet af leverandører, er det af hensyn til en reel og loyal konkurrence nødvendigt, at de udvælges ved hjælp af en relevant, objektiv, gennemsigtig og ikke-diskriminerende procedure; brugerne bør konsulteres i forbindelse med denne udvælgelse, da det først og fremmest er dem, der berøres af kvaliteten og prisen på de tjenesteydelser, de skal anvende.«
- 4 Begrebet »ground handling-ydelser« defineres i artikel 2, litra e), i direktiv 96/67, som henviser til bilaget til direktivet med hensyn til de kategorier af tjenesteydelser, der er omfattet af dette begreb. I henhold til bilaget er følgende tjenesteydelser omfattet af begrebet ground handling-ydelser:  
»[...]
  3. Bagagehåndtering [...]  
[...]
  4. Håndtering af fragt og post [...]  
[...]
  5. Forpladshandling [...]  
[...]«
- 5 Direktivets artikel 6 har følgende ordlyd:  
»1. Medlemsstaterne træffer efter retningslinjerne i artikel 1 de nødvendige foranstaltninger for at sikre leverandører af ground handling-ydelser fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand.  
[...]

2. Medlemsstaterne kan begrænse antallet af leverandører, som har tilladelse til at levere følgende kategorier ground handling-ydelser:

- bagagehåndtering
- forpladshandling
- [...]
- fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit.

Antallet kan dog ikke begrænses til mindre end to for hver kategori.

3. Endvidere må fra den 1. januar 2001 mindst én af disse leverandører ikke direkte eller indirekte kontrolleres:

- af lufthavnens forvaltningsorgan eller
- af en bruger, som i året forud for udvælgelsen af disse leverandører har transporteret mere end 25% af de passagerer eller den fragt, der er registreret i lufthavnen, eller
- af et organ, der direkte eller indirekte kontrollerer eller kontrolleres af forvaltningsorganet eller af en sådan bruger.

En medlemsstat kan imidlertid senest den 1. juli 2000 anmode om, at forpligtelsen efter dette stykke udskydes indtil den 31. december 2002.

Kommissionen behandler en sådan anmodning med bistand af det udvalg, der er omhandlet i artikel 10, og den kan under hensyn til udviklingen i sektoren og navnlig situationen i lufthavne, der er sammenlignelige i henseende til trafikmængde og -mønstre, beslutte at efterkomme denne anmodning.

4. Begrænser medlemsstaterne antallet af tilladte leverandører i medfør af stk. 2, må de ikke derved hindre en bruger af en lufthavn, uanset hvilken del af lufthavnen vedkommende har fået tildelt, i for hver enkelt kategori ground handling-ydelser, der er underlagt begrænsninger, reelt at kunne vælge mellem mindst to leverandører af ground handling-ydelser på de i stk. 2 og 3 omhandlede betingelser.«

6 Direktivets artikel 11 foreskriver:

»1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at fastlægge en procedure for udvælgelse af leverandører, som har tilladelse til at levere ground handling-ydelser i en lufthavn, hvis deres antal begrænses som omhandlet i artikel 6, stk. 2, eller artikel 9. Proceduren skal baseres på følgende principper:

- a) Har medlemsstaterne til hensigt at opstille udbudsbetingelser eller tekniske specifikationer, som leverandørerne skal opfylde, opstilles disse betingelser eller specifikationer efter høring af brugerudvalget. De udvælgelseskriterier, der indgår i udbudsbetingelserne eller de tekniske specifikationer, skal være relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

[...]

- b) Der skal iværksættes en udbudsprocedure, som offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, og som alle interesserede leverandører kan reagere på.
- c) Leverandørerne udvælges:
- i) af forvaltningsorganet efter høring af brugerudvalget, hvis forvaltningsorganet
    - ikke selv leverer tilsvarende ground handling-ydelser
    - og
    - ikke direkte eller indirekte kontrollerer en virksomhed, der leverer sådanne tjenesteydelser, og
    - ikke har nogen andel i en sådan virksomhed
  - ii) i de øvrige tilfælde af medlemsstaternes kompetente myndigheder, som er uafhængige af forvaltningsorganerne, efter høring af brugerudvalget og forvaltningsorganerne.
- d) Leverandørerne udvælges for en periode på højst syv år.
- e) Ophører en leverandør med sin virksomhed før udløbet af den periode, vedkommende har fået tildelt, udvælges afløseren efter samme procedure.

2. Begrænses antallet af leverandører i henhold til artikel 6, stk. 2, eller artikel 9, kan forvaltningsorganet selv levere ground handling-ydelser uden at skulle gennemgå den i stk. 1 fastsatte udvælgelsesprocedure. Det kan også give en virksomhed tilladelse til at levere ground handling-ydelser i lufthavnen uden at lade den pågældende virksomhed gennemgå denne procedure:

- hvis forvaltningsorganet direkte eller indirekte kontrollerer denne virksomhed, eller
- hvis denne virksomhed direkte eller indirekte kontrollerer forvaltningsorganet.

3. Forvaltningsorganet underretter brugerudvalget om afgørelser, der træffes i henhold til denne artikel.«

7 Artikel 18 i direktiv 96/67 med overskriften »Social beskyttelse og miljøhensyn« foreskriver:

»Med forbehold af anvendelsen af bestemmelserne i dette direktiv og under hensyn til de øvrige bestemmelser i fællesskabsretten kan medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at beskytte arbejdstagernes rettigheder og tilgodese miljøhensyn.«

8 Direktivets artikel 23 med overskriften »Gennemførelse« foreskriver i stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest et år efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. De underretter straks Kommissionen herom.

[...]«

9 Direktivet, der blev offentliggjort den 25. oktober 1996, skulle således gennemføres senest den 25. oktober 1997.

*Portugisisk ret*

- 10 Den Portugisiske Republik har gennemført direktiv 96/67 ved lovdekret nr. 275/99 af 23. juli 1999. Præambelen til dette lovdekret har følgende ordlyd:

»Nødvendigheden af så vidt muligt at sikre en jævn overgang til den nye ordning tages ligeledes i betragtning, idet kontinuiteten i ydelserne opretholdes og arbejdspladserne og rettighederne for arbejdstagerne inden for sektoren beskyttes.«

- 11 Lovdekretets artikel 27 med overskriften »Udvælgelsen af leverandører« har følgende ordlyd:

»1. Hvis antallet af leverandører begrænses som foreskrevet i artikel 22, stk. 2, og artikel 24, stk. 1, litra a) og b), sker udvælgelsen af de leverandører, der gives tilladelse, efter udbud offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

[...]

7. Leverandørerne udvælges for en periode på mindst fire og højst syv år.«

- 12 Lovdekretets artikel 39 med overskriften »Overgangsbestemmelser« bestemmer:

»1. Med forbehold af stk. 2 har de enheder, der på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden ved lov eller af forvaltningsorganet har tilladelse til at udøve egen-handling eller levere ground handling-ydelser i en lufthavn, automatisk tilladelse til at benytte det offentlige lufthavnsrum i den pågældende lufthavn ved udøvelsen af deres funktioner indtil det retlige udløb af den eksisterende tilladelse eller for en periode på fire år, hvis den eksisterende tilladelse ikke har en udløbsdato, eller hvis udløbsdatoen ligger senere end fire år ude i fremtiden.

[...]

2. Inden for en frist på ét år fra denne lovs offentliggørelse at regne, skal de i stk. 1 omhandlede enheder indhente tilladelse til udøvelsen af deres virksomhed i overensstemmelse med kapitel II, idet de dertil svarende tilladelser ellers fortabes, eller indhente specifikke tilladelser, der er gyldige fra denne dato at regne.«

**Den administrative procedure**

- 13 Ifølge de af Kommissionen indhentede oplysninger er operatørerne af »bagagehåndtering«, »håndtering af fragt og post« og »forpladshandling« i Portugal Portway – Handling de Portugal SA (herefter »Portway«) og Serviços Portugueses de Handling SA, der siden 2005 har været kendt under navnet for sit varemærke, Groundforce Portugal (herefter »Groundforce«).
- 14 Portway er et selskab, der ejes med 100% af ANA SA, hvis selskabsformål er forvaltning af lufthavnsinfrastrukturer og levering af lufthavnstjenester i lufthavnene i Lissabon, Porto og Faro i henhold til en administrativ koncessionskontrakt.
- 15 Groundforce er et selskab, der ejes med 50,1% af Urbanosgruppen. Før denne gruppes indtræden i selskabet Groundforces ejerkreds, var selskabet ejet af selskabet Transportes Aéreos Portugueses (herefter »TAP«). Den portugisiske lovgivning bemyndigede i 2003 TAP til at afstå en majoritetsandel af kapitalen i Groundforce ved en international offentlig udbudsprocedure, der var henvendt til investorer, der opfyldte et sæt betingelser, der var fastsat i udbudsbetingelserne. Globalia Corporación

Empresarial SA (herefter »Globalia«), der blev udvalgt som den bedste budgiver, erhvervede aktiemajoriteten i Groundforce i løbet af 2004. Efter gennemførelsen af flere transaktioner erhvervede Urbanosgruppen denne aktiemajoritet, som den for indeværende besidder.

- 16 Den 25. november 2010 tilsendte Kommissionen Den Portugisiske Republik en åbningsskrivelse, hvori den foreholdt denne medlemsstat at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 96/67, idet den ikke havde fastlagt en procedure for udvælgelse af leverandører af ground handling-ydelser i overensstemmelse med direktivets artikel 11.
- 17 Den Portugisiske Republik svarede ved skrivelse af 31. januar 2011, hvori den bestred det påståede traktatbrud.
- 18 Den 20. maj 2011 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for Den Portugisiske Republik, hvori den fastholdt sin kritik. Medlemsstaten havde i løbet af perioden fra 1999 til 2003 indført en midlertidig ordning med automatisk tilladelse, som på samme dato gav Portway, der kontrolleredes af ANA SA, som var lufthavnens administrator, og Groundforce, der kontrolleredes af TAP, det største portugisiske luftfartsselskab, tilladelse til at fortsætte med at levere de omhandlede ydelser. I løbet af 2004 blev Groundforce efter en international offentlig udbudsprocedure overdraget til Globaligruppen, idet selskabet bevarede sin tilladelse til at levere ground handling-ydelser.
- 19 Den Portugisiske Republik svarede ved skrivelse af 27. juli 2011 og meddelte Kommissionen, at der var blevet iværksat to udbud, et for lufthavnen i Faro og et andet for lufthavnene i Lissabon og Porto. Medlemsstaten anførte, at disse to udbud ville løbe til slutningen af henholdsvis oktober og november 2011. For så vidt angik de berørte brugerudvalg var de blevet informeret om udbudsprocedurerne, men den e-mail, som var blevet tilsendt brugerudvalget for lufthavnen i Faro, var blevet returneret.
- 20 Den 22. juni 2012 tilsendte Kommissionen Den Portugisiske Republik en supplerende begrundet udtalelse, hvori den fremhævede, at medlemsstaten ikke havde udvalgt nye leverandører, men ved lovdekret nr. 19/2012 af 27. januar 2012 havde anvendt en særordning med tilbagevirkende kraft fra den 31. december 2011 til at forlænge Groundforces adgangstilladelse indtil udstedelsen af nye tilladelser. Kommissionen bemærkede ligeledes, at Den Portugisiske Republik på trods af angivelserne vedrørende datoerne for åbningen og vurderingen af buddene fra leverandørerne af ground handling-ydelser havde meddelt, at det ikke var muligt at fastslå den nøjagtige dato for udløbet af fristen for indgivelse af bud. For så vidt angår brugerudvalgene tilføjede Kommissionen, at høringerne om udvælgelsen af leverandørerne ikke havde fundet sted.
- 21 Den 3. oktober 2012 svarede Den Portugisiske Republik, at den anså overgangsordningen for at være nødvendig for at opretholde kontinuiteten i ydelserne samt for at beskytte arbejdspladserne og arbejdstagernes rettigheder på dette marked. Ifølge medlemsstaten havde den automatiske tilladelse til formål at beskytte den berettigede retlige forventning hos de enheder, der allerede udøvede virksomhed med ground handling i de berørte lufthavne.
- 22 For så vidt angår de åbne udbud fremhævede Den Portugisiske Republik, at juryen i oktober 2012 var i gang vurderingsfasen for buddene, men at vurderingsprocessen for disse bud var særlig kompleks. Ifølge medlemsstaten havde det ikke været muligt for juryen at færdiggøre den indledende vurdering af buddene. Den udtrykte imidlertid sine intentioner om at foretage høringer af brugerudvalgene før udvælgelsen af leverandørerne af ground handling-ydelser.
- 23 Da Kommissionen ikke var tilfreds med Den Portugisiske Republiks svar, anlagde den det foreliggende traktatbrudsspørgsmål.

## Om søgsmålet

### *Parternes argumenter*

- 24 Det bemærkes, at Den Portugisiske Republik under den mundtlige forhandling for første gang gjorde en formalitetsindsigelse gældende mod søgsmålet, idet den anførte, at Kommissionen ikke havde givet den nøjagtige instrukser, der muliggjorde en korrekt gennemførelse af direktiv 96/67.
- 25 Vedrørende realiteten har Kommissionen gjort gældende, at Den Portugisiske Republik efter at have begrænset adgangen til visse kategorier af ground handling-ydelser til to tjenesteydere – hvoraf den ene, Portway, ikke var omfattet af udvælgelsesproceduren, fordi den var 100% kontrolleret af forvaltningsorganet for lufthavnene i Lissabon, Porto og Faro – ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at fastlægge en procedure for udvælgelse af den anden leverandør af ground handling-ydelser i disse lufthavne som omhandlet i artikel 11, stk. 1, i direktiv 96/67.
- 26 Kommissionen har fremhævet, at den overgangsordning, som Den Portugisiske Republik indførte ved artikel 39 i lovdekret nr. 275/99, automatisk opretholder den tilladelse, som Groundforce er blevet tildelt til at levere ground handling-ydelser. Medlemsstaten har i denne periode ikke fastlagt en udvælgelsesprocedure for andre leverandører. Efter omstruktureringen og overdragelsen af TAP's aktier i Groundforce til Globalia i 2004 forblev denne tilladelse hos Groundforce.
- 27 For så vidt angår det åbne internationale udbud vedrørende denne overdragelse har Kommissionen fremhævet, at leverandørerne af ground handling-ydelser ikke kunne erhverve tilladelsen uden at erhverve aktierne i Groundforce. Det følger ifølge denne institution heraf, at dette udbud ikke var en udvælgelsesprocedure for leverandører, men en udvælgelsesprocedure for investorer. Under alle omstændigheder var denne procedure ikke i overensstemmelse med de i artikel 11 i direktiv 96/67 fastsatte principper. Bl.a. var de tildelte tilladelser ikke begrænsede til en maksimal periode på syv år. Der blev heller ikke foretaget høringer af brugerudvalgene for de berørte lufthavne.
- 28 Kommissionen har – idet den har medgivet, at Den Portugisiske Republik i 2011 har organiseret tre nye procedurer med henblik på udvælgelsen af en anden leverandør af ground handling-ydelser – fremhævet, at procedurerne aldrig er blevet tilendebragt. Endvidere har de portugisiske myndigheder i 2012 ved lovdekret nr. 19/2012 indført en særordning med tilbagevirkende kraft for at forlænge den tilladelse, Groundforce var blevet tildelt.
- 29 Den Portugisiske Republik har svaret, at da direktiv 96/67 ikke indeholder bestemmelser om muligheden for at indføre en overgangsordning, er indførelsen af denne ordning ikke i strid med direktivets bestemmelser. Ordningen blev indført med det formål at bevare rettighederne for de enheder, der på det tidspunkt, hvor lovdekret nr. 275/99 trådte i kraft, havde tilladelse til at levere ground handling-ydelser for visse kategorier af ydelser. Ordningen havde ligeledes sikret kontinuiteten i ydelserne og beskyttet arbejdspladserne og arbejdstagernes rettigheder som omhandlet i Europa-Parlamentets beslutning af 14. februar 1995 om den civile luftfart i Europa, hvori Parlamentet fremhævede nødvendigheden i at tage hensyn til de virkninger, som adgang til ground handling-markedet har på beskæftigelsen og sikkerhedsforholdene i Den Europæiske Unions lufthavne.
- 30 Medlemsstaten har tilføjet, at de omhandlede tilladelser blev fornyet automatisk indtil det lovmæssige udløb af de eksisterende tilladelsers gyldighed eller for en periode på fire år, hvis den eksisterende tilladelse ikke var forsynet med en udløbsdato, eller hvis denne lå uden for fristen på fire år.

- 31 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at afståelsen af aktierne i Groundforce havde til formål at udvælge en leverandør af ground handling-ydelser, idet der blev taget hensyn til de krav, der var opstillet i udbudsbetingelserne og pålagt ved den nationale lovgivning og EU-retten. Proceduren blev fastlagt i overensstemmelse med udvælgelseskriterier, der var relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende som foreskrevet i artikel 11 i direktiv 96/67.
- 32 Afståelsen af aktierne gjorde det ifølge Den Portugisiske Republik muligt at undgå forstyrrelser i den normale funktion af ground handling-ydelserne for så vidt angår adgangen til ydelserne og deres kvalitet og prisen for denne virksomhed. Hvis Groundforces tilladelse ikke var blevet fornyet, ville den anden leverandør, Portway, have haft monopol på markedet for ground handling-ydelser indtil afslutningen af udvælgelsesproceduren for andre leverandører.
- 33 For så vidt angår de udbud, som blev iværksat i 2011 for de berørte lufthavne, har Den Portugisiske Republik anført, at de var i overensstemmelse med de i artikel 11 i direktiv 96/67 foreskrevne betingelser. Tilladelserne blev tildelt for en periode, der var begrænset til syv år, og brugerudvalgene blev hørt før iværksættelsen af udbuddene. Medlemsstaten har tilføjet, at disse udvalg ligeledes blev hørt vedrørende udvælgelsen af den anden leverandør.
- 34 Udvalgelsesprocedurens kompleksitet skyldtes ændringer, der var indtruffet i den nationale lovgivning om personale for så vidt angår ansættelse og aflønning, og som fulgte af de budgetmæssige begrænsninger, der førte til underskrivelsen af aftalememorandummet mellem Den Portugisiske Republik, Kommissionen, Den Europæiske Centralbank (ECB) og Den Internationale Monetære Fond (IMF) den 17. maj 2011. Den kompetente jury for undersøgelsen af de omhandlede udbud blev afbrudt i sin funktion af flere af dens medlemmers afgang efter en betydelig reduktion af deres aflønning, hvilket på afgørende vis påvirkede hele juryens vurderingsprocedure for buddene. Medlemsstaten har understreget, at de kompetente myndigheder har udfoldet enhver mulig anstrengelse for at give juryen mulighed for at afslutte vurderingen af disse bud.
- 35 Den Portugisiske Republik har tilføjet, at da Unionens lovgivning vedrørende markedet for ground handling-ydelser står over for at skulle ændres, vil det påvirke lufthavnen i Lissabon og muligvis også de andre berørte lufthavne, hvis de nye ændringer vedtages. Medlemsstaten har anført, at en sådan ændring, hvis den foretages, uvægerligt vil gøre det umuligt at indgå kontrakterne for de igangværende udbud.
- 36 Kommissionen har i replikken anført, at der ikke i direktiv 96/67 er udeladt nogen bestemmelse, og at der ikke er nogen mangel deri, som giver Den Portugisiske Republik mulighed for at indføre en overgangsordning. Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaten ikke har gennemført direktiv 96/67 korrekt i løbet af de 14 år, der er forløbet, siden direktivet trådte i kraft. Kommissionen har tilføjet, at formålet med overgangsordningen var at beskytte de nationale operatører, der allerede var aktive på det berørte marked. Ifølge Kommissionen ville det ikke have udelukket Groundforces ansatte fra at finde arbejde ved andre virksomheder, herunder ved den virksomhed, der ville have fået tildelt kontrakten for levering af ground handling-ydelser, hvis Groundforce havde mistet sin status som leverandør af ydelserne.
- 37 For så vidt angår de nye udvælgelsesprocedurer for leverandører følger det i henhold til Kommissionen af Domstolens praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig forhold, der følger af dens nationale retsorden, til støtte for, at forpligtelser i henhold til EU-retten ikke overholdes. De ændringer, der vedrører personalestrukturen eller manglende personalemæssige ressourcer, kan således ikke begrunde en manglende overholdelse af EU-retten. Kommissionen har tilføjet, at en mulig ændring af EU-lovgivningen ikke har nogen betydning for medlemsstaternes gældende forpligtelser.
- 38 Endelig er kravet om fastlæggelse af en procedure for udvælgelse af leverandører, som har tilladelse til at levere ground handling-ydelser, som foreskrevet i artikel 11 i direktiv 96/67, ifølge Kommissionen en resultatforpligtelse. Som følge deraf gælder det, at hvis en medlemsstat har fastlagt en

udvælgelsesprocedure, som ikke har ført til et resultat, må denne medlemsstat anses for ikke at have opfyldt sin forpligtelse i henhold til direktivet. Hvis medlemsstaten kun var forpligtet til at fastlægge en sådan udvælgelsesprocedure uden at være underlagt en resultatforpligtelse, ville direktivet blive frataget sin effektive virkning.

- 39 Den Portugisiske Republik har i sin duplik tilføjet, at for så vidt som Globalia, der erhvervede aktierne i Groundforce, er en leverandør af ground handling-ydelser, bør afståelsen af disse aktier anses for at være en udvælgelsesprocedure for en anden leverandør.
- 40 For så vidt angår de nye udvælgelsesprocedurer for leverandører af ground handling-ydelser har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at Kommissionen ikke kan undlade at tage hensyn til proceduren for finansiel støtte til Portugal og den omstændighed, at en af betingelserne i henhold til aftalememorandummet mellem Den Portugisiske Republik, Kommissionen, ECB og IMF konkret vedrører privatiseringen af Aeroportos de Portugal SA, som er forvaltningsorganet for de berørte lufthavne. Den Portugisiske Republiks økonomiske problemer er ikke enkle administrative eller bureaukratiske problemer.

### *Domstolens bemærkninger*

#### Formaliteten

- 41 For så vidt angår den formalitetsindsigelse, som Den Portugisiske Republik gjorde gældende for første gang under den mundtlige forhandling, og hvorved medlemsstaten har foreholdt Kommissionen, at den ikke under den administrative procedure havde givet medlemsstaten nøjagtige instrukser vedrørende en korrekt gennemførelse af direktiv 96/67, er det tilstrækkeligt at bemærke, at i henhold til artikel 127, stk. 1, i Domstolens procesreglement må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.
- 42 I den foreliggende sag har Kommissionen haft lejlighed til at fremsætte sine klagepunkter over for Den Portugisiske Republik, og Den Portugisiske Republik har haft lejlighed til at fremsætte de bemærkninger, den fandt relevante. Da medlemsstaten var bevidst om de angiveligt manglende instruktioner fra Kommissionen under den administrative procedure, at da dens indsigelser ikke støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, må denne formalitetsindsigelse afvises.

#### Om realiteten

- 43 Med henblik på afgørelsen af den foreliggende retstvist bemærkes, at direktivbestemmelser ifølge fast retspraksis skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er specifikke, bestemte og klare nok til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet (dom Dillenkofer m.fl., C-78/94, C-179/94 og C-188/94 – C-190/94, EU:C:1996:375, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Derudover forpligter artikel 23 i direktiv 96/67 i det væsentlige medlemsstaterne til at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den fulde virkning af direktivets bestemmelser og dermed at sikre, at det mål, der tilsigtes med direktivet, nås, idet den i det væsentlige bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 25. oktober 1997 (jf. analogt dom Dillenkofer m.fl., EU:C:1996:375, præmis 49).

- 45 Det følger heraf, at den omstændighed, at medlemsstaternes mulighed for at gennemføre overgangsordninger ikke nævnes i direktiv 96/67, ikke gør det muligt at konkludere, at direktivet er mangelfuldt, og at medlemsstaterne frit kan indføre en sådan overgangsordning, endda – som i det foreliggende tilfælde – efter udløbet af gennemførelsesfristen. Dette ville medføre, at medlemsstaten fik lov til at tildele sig selv en ny gennemførelsesperiode.
- 46 Det bemærkes vedrørende den af Den Portugisiske Republik fremførte teori om, at afståelsesproceduren for aktierne i et selskab kan anses for at svare til en udvælgelsesprocedure for andre leverandører af ground handling-ydelser, for så vidt som denne procedure opfylder de i artikel 11 i direktiv 96/67 foreskrevne betingelser, samtidig med at de legitime mål om beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder og beskyttelsen af den berettigede retlige forventning for de enheder, der allerede udøvede virksomhed, samt kontinuiteten og kvaliteten af ydelserne i lufthavnene opnås, at der ikke kan gives medhold i en sådan fortolkning af artikel 11.
- 47 Artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 96/67 stiller således krav om, at udvælgelsesproceduren skal være åben for alle interesserede leverandører.
- 48 En procedure vedrørende afståelse af aktier udelukker imidlertid alle leverandører, som ikke på samme tid er investorer, der er interesserede i at erhverve aktier i et allerede eksisterende selskab. Som Den Portugisiske Republik har medgivet under retsmødet, bevarede Groundforce, efter at selskabet blev solgt af Globalia, den tilladelse til at levere ground handling-ydelser, som selskabet var blevet tildelt, således at det ikke var muligt for en leverandør af ground handling-ydelser at opnå tilladelsen uden samtidig at købe aktierne i Groundforce.
- 49 Det følger heraf, at afståelsesproceduren for aktierne i Groundforce ikke var åben for alle interesserede leverandører, og at denne procedure havde til følge, at det formål, der forfølges ved direktiv 96/67 – dvs. åbningen af markedet for ground handling-ydelser for konkurrencen som nævnt i femte betragtning til direktivet – hindredes.
- 50 Denne omstændighed er i sig selv tilstrækkelig til, at det må fastslås, at en sådan procedure ikke kan anses for at være en udvælgelsesprocedure for leverandører af ground handling-ydelser som omhandlet i artikel 11 i direktiv 96/67. Det er derfor ufornuddent at undersøge, om de øvrige betingelser, der opstilles i denne bestemmelse, er opfyldte.
- 51 Denne konklusion kan i øvrigt ikke drages i tvivl ved det argument, som Den Portugisiske Republik har fremført, om at en sådan procedure skulle være omfattet af artikel 18 i direktiv 96/67, som giver medlemsstaterne mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bevare arbejdspladserne og beskytte arbejdstagernes rettigheder.
- 52 Det bemærkes i den henseende, at Domstolen allerede har fastslået, at selv om medlemsstaterne fortsat har beføjelse til at sikre et passende socialt beskyttelsesniveau for de ansatte i de virksomheder, der leverer ground handling-ydelser, gælder det ikke desto mindre, at denne kompetence ikke omfatter en ubegrænset lovgivningskompetence, og at den skal udøves på en sådan måde, at den effektive virkning af nævnte direktiv og de formål, det forfølger, ikke skades (jf. dom Kommissionen mod Tyskland, C-386/03, EU:C:2005:461, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Det skal tilføjes, at Den Portugisiske Republik som svar på et spørgsmål, den blev stillet under retsmødet, fastholdt, at opretholdelsen af Groundforces tilladelse indtil den dato, hvor kontrollen med denne virksomhed blev afstået til Globalia, gjorde det muligt at bevare alle arbejdspladserne ved Groundforce. Den tilføjede, at der i udbuddet blev pålagt en forpligtelse til beskyttelse af arbejdstagerne og arbejdspladserne, uden at den i øvrigt præciserede karakteren af denne forpligtelse.

- 54 Det bemærkes i den henseende for det første, at hvis en virksomhed har opnået tilladelse til at levere ground handling-ydelser ved erhvervelsen af selskabskapitalen i det købte selskab, giver dette ikke mulighed for at konkludere, at denne virksomheds fremtidige adfærd vil forblive uændret efter erhvervelsen af tilladelsen, og navnlig at den vil bevare alle de arbejdspladser, der findes ved det købte selskab.
- 55 Det fremgår for det andet af retspraksis, at en pligt, der pålægges virksomhederne, til at overtage den tidligere leverandør af tjenesteydelsers ansatte stiller de nye potentielle konkurrenter ringere i forhold til allerede etablerede virksomheder og bringer åbningen af markedet for ground handling-ydelser i fare, hvorved den effektive virkning af direktiv 96/67 skades (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Italien, C-460/02, EU:C:2004:780, præmis 34).
- 56 Hvad angår de øvrige argumenter, som Den Portugisiske Republik har fremført, hvorefter ordningen blev gennemført for at beskytte de berettigede retlige forventninger blandt de enheder, som allerede udøvede aktiviteter, og sikre kontinuiteten og kvaliteten af tjenesteydelserne ved disse lufthavne, bemærkes det, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge fast retspraksis gælder enhver privatperson med begrundede forventninger, som en EU-institution har givet anledning til, og at ingen kan påberåbe sig en tilsidesættelse af nævnte princip, når der ikke foreligger præcise løfter, som er afgivet til vedkommende af administrationen (jf. dom Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, C-182/03 og C-217/03, EU:C:2006:416, præmis 147 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Når artikel 288, stk. 3, TEUF således foreskriver, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, når gennemførelsesfristen for direktiv 96/67 udløb den 25. oktober 1997, og når der ikke foreligger nogen indikation fra Kommissionens side eller fra nogen anden EU-institution om, at Den Portugisiske Republik var undtaget fra at gennemføre direktivet i sin nationale retsorden inden for de fastsatte frister, eller at direktivet ikke skulle finde anvendelse på denne medlemsstat, kan hverken medlemsstaten eller nogen virksomhed, der leverer ground handling-ydelser dér, gøre en berettiget forventning om fortsættelse af den ordning, der fandtes i denne medlemsstat, gældende.
- 58 Det er for så vidt angår beskyttelsen af kontinuiteten og kvaliteten af de tjenesteydelser, der leveres til lufthavnene tilstrækkeligt at bemærke, at Den Portugisiske Republik ikke har fremlagt noget bevis for Domstolen, der kunne støtte argumentet om, at gennemførelsen af direktiv 96/67, hvis den var blevet foretaget inden for den pålagte frist, ville have bragt kontinuiteten eller kvaliteten af de omhandlede tjenesteydelser i fare.
- 59 For så vidt angår de begrundelser, som Den Portugisiske Republik har fremført med hensyn til den omstændighed, at de udvælgelsesprocedurer for leverandører af ground handling-ydelser, som blev arrangeret i 2011, ikke er blevet bragt til ende, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af EU-retten, ikke overholdes (jf. domme Kommissionen mod Portugal, C-150/97, EU:C:1999:15, præmis 21, Kommissionen mod Luxembourg, C-69/05, EU:C:2006:32, præmis 10, og Kommissionen mod Italien, C-161/05, EU:C:2006:762, præmis 12).
- 60 For så vidt angår Den Portugisiske Republiks argument om, at de mulige ændringer af den omhandlede lovgivning ville kunne gøre udvælgelsen af en anden leverandør meningsløs, bemærkes det, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, skal behandles i lyset af den EU-lovgivning, der var gældende på tidspunktet for udløbet af den frist, som Kommissionen har givet den pågældende medlemsstat til at rette sig efter den begrundede udtalelse (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Belgien, C-377/03, EU:C:2006:638, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis, og Kommissionen mod Frankrig, C-170/09, EU:C:2010:97, præmis 6 og den deri nævnte

retspraksis). Den mulige ændring af lovgivningen fritager ikke en medlemsstat fra sin forpligtelse til at gennemføre det gældende direktiv i sin retsorden inden for de frister, der er foreskrevet for en sådan gennemførelse.

- 61 Det følger af det ovenfor anførte, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i direktiv 96/67, idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at fastlægge en procedure for udvælgelse af leverandører, som har tilladelse til at levere ground handling-ydelser i lufthavnene i Lissabon, Porto og Faro for så vidt angår kategorierne »bagage«, »forpladshandling« og »håndtering af fragt og post«.

### Sagens omkostninger

- 62 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Den Portugisiske Republik har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) **Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne, idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at fastlægge en procedure for udvælgelse af leverandører, som har tilladelse til at levere ground handling-ydelser i lufthavnene i Lissabon, Porto og Faro for så vidt angår kategorierne »bagage«, »forpladshandling« og »håndtering af fragt og post«.**
- 2) **Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter