



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

11. september 2014*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiiv 96/67/EÜ — Artikkel 11 — Lennutransport —
Maapealse käitluse teenused — Teenuseosutajate valimine

Kohtuasjas C-277/13,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 21. mail 2013 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: P. Guerra e Andrade ja F. W. Bulst,

hageja,

versus

Portugali Vabariik, esindajad: L. Inez Fernandes, T. Falcão ja V. Moura Ramos,

kostja,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Tizzano, kohtunikud E. Levits, M. Berger, S. Rodin (ettekandja) ja
F. Biltgen,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikus menetluses ja 14. mai 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi
ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Oma hagi palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Portugali Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et korraldada valikumenetlus teenuseosutajate vahel, kellel on lubatud osutada Lissaboni, Porto ja Faro lennujaamades maapealse käitluse teenuseid kategooriates „pagasikäitlus”, „perroonikäitlus” ning „kauba ja posti käitlus”, vastavalt nõukogu 15. oktoobri

* Kohtumenetluse keel: portugali.

1996. aasta direktiivi 96/67/EÜ juurdepääsu kohta maapealse käitluse turule ühenduse lennujaamades (EÜT L 272, lk 36) artiklile 11, siis on Portugali Vabariik rikkunud sellest artiklist 11 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

- 2 Direktiivi 96/67 põhjenduses 5 on öeldud:

„maapealse käitluse turu avamine peaks aitama vähendada lennuettevõtjate tegevuskulusid ja parandama lennujaama kasutajatele osutatavate teenuste kvaliteeti”.

- 3 Selle direktiivi põhjenduses 16 on kirjas:

„kui maapealse käitluse teenuste osutajate arvu piiramisega samal ajal tahetakse säilitada tõhusat ja ausat konkurentsi, peab teenuse osutajaid valima läbipaistva ja erapooletu korra kohaselt; maapealse käitluse teenuste osutajate valimisel peaks konsulteerima lennujaama kasutajatega, sest nemad on kõige rohkem huvitatud neile vajalike maapealse käitluse teenuste kvaliteedist ja hinnast”.

- 4 Direktiivi 96/67 artikli 2 punktis e, mis defineerib mõiste „maapealne käitlus”, on viidatud selle direktiivi lisale, kus on ära toodud selle mõistega hõlmatud teenuste kategooriad. Kõnealuse lisa kohaselt kuuluvad maapealse käitluse hulka järgmised teenused:

„[...]

3. Pagasikäitlus [...]

[...]

4. Kauba ja posti käitlus [...]

[...]

5. Perroonikäitlus [...]

[...]”

- 5 Nimetatud direktiivi artikkel 6 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid võtavad vastavalt artiklile 1 vajalikke meetmeid tagamaks maapealse käitluse teenuste osutajatele vaba juurdepääsu kolmandatele isikutele maapealse käitluse teenuste osutamise turule.

[...]

2. Liikmesriigid võivad piirata teenuseosutajate arvu, kellel on lubatud osutada alljärgnevat maapealse käitluse teenuse liike:

— pagasikäitlus,

— perroonikäitlus,

– [...],

– kauba ja posti füüsiline käitlus lennujaama terminali ja õhusõiduki vahel kas saabumisel, väljumisel või transiidi puhul.

Nad ei tohi siiski piirata seda arvu vähem kui kahele igas maapealse käitluse liigis.

3. Lisaks sellele ei tohi alates 1. jaanuarist 2001 vähemalt üht volitatud teenuste osutajat otseselt ega kaudselt juhtida:

– lennujaama käitaja,

– ükski lennujaama kasutaja, kes vedas rohkem kui 25% reisijaid või kaupa nende teenuste osutajate valimisele eelnenud aasta vedude üldmahust selles lennujaamas,

– organ, kes kontrollib otseselt või kaudselt selle lennujaama käitajat või mis tahes sellist kasutajat või mida kontrollib otseselt või kaudselt selle lennujaama käitaja või mis tahes selline kasutaja.

1. juulil 2000 võib liikmesriik siiski taotleda, et käesoleva lõike kohased kohustused lükataks edasi kuni 31. detsembrini 2002.

Komisjon koos artiklis 10 nimetatud komiteega vaatab sellise taotluse läbi ja võib, arvestades kõnealuse sektori arengut, eriti liiklusmahu ning -voogude olukorda samalaadsetes lennujaamades, võtta vastu otsuse nimetatud taotluse rahuldamise kohta.

4. Kui liikmesriigid piiravad vastavalt lõikele 2 teenuste osutajate arvu, ei või nad takistada lennujaama kasutajat, olenemata sellest, milline lennujaama osa on talle eraldatud, iga maapealse käitluse liigi osas, mille suhtes kehtivad piirangud, valida vähemalt kahe maapealse käitluse teenuse osutaja vahel tingimustel, mis on sätestatud lõigetes 2 ja 3.”

6 Sama direktiivi artikkel 11 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et korraldada valikumenetlus teenuste osutajate vahel, kellel on lubatud osutada maapealse käitluse teenuseid lennujaamades, kus nende arv on artikli 6 lõikes 2 või artiklis 9 sätestatud juhtudel piiratud. See menetlus peab olema kooskõlas järgmiste põhimõtetega:

a) kui liikmesriigid nõuavad, et maapealse käitluse teenuste osutajad vastaksid standardtingimustele või tehospetsifikaatidele, kehtestatakse sellised tingimused või spetsifikaadid pärast konsulteerimist lennujaama kasutajate komiteega. Standardtingimustes või tehospetsifikaatides kehtestatud valikukriteeriumid peavad olema asjakohased, objektiivsed, läbipaistvad ja mittediskrimineerivad.

[...]

b) pakkumismenetlus tuleb välja kuulutada ja avaldada *Euroopa Ühenduste Teatajas*, sellele võib vastata iga asjast huvitatud maapealse käitluse teenuste osutaja;

c) maapealse käitluse teenuse osutajaid valivad:

i) lennujaama käitajad pärast konsultatsioone lennujaama kasutajate komiteega, tingimusel et lennujaama käitaja:

– ei osuta samasuguseid maapealse käitluse teenuseid,

ja

- ei kontrolli otseselt ega kaudselt ühtegi ettevõtet, kes selliseid teenuseid osutab, ja
- ei ole osaline üheski sellises ettevõttes;

ii) kõigil muudel juhtudel liikmesriigi pädevad asutused, kes on sõltumatud asjaomase lennujaama käitajast ja kes peavad esmalt konsulteerima lennujaama kasutajate komitee ja lennujaama käitajaga;

d) maapealse käitluse teenuste osutajad valitakse kõige rohkem seitsmeks aastaks;

e) kui maapealse käitluse teenuste osutaja lõpetab oma tegevuse enne selle ajavahemiku lõppu, milleks ta valiti, asendatakse ta sama menetluse alusel.

2. Kui maapealse käitluse teenuste osutajate arv on piiratud vastavalt artikli 6 lõikele 2 või artiklile 9, võib lennujaama käitaja ise osutada maapealse käitluse teenust, läbimata lõikes 1 sätestatud valikumenetlust. Samuti võib ta lubada ettevõtjal osutada maapealse käitluse teenust kõnealuses lennujaamas, läbimata eespool nimetatud menetlust, kui:

- ta kontrollib seda ettevõtjat otseselt või kaudselt, või
- kui see ettevõtja kontrollib teda otseselt või kaudselt.

3. Lennujaama käitaja informeerib lennujaama kasutajate komiteed selle artikli alusel tehtud otsusest.”

7 Direktiivi 96/67 artikkel 18 „Sotsiaal- ja keskkonnakaitse” näeb ette:

„Ilma et see piiraks käesoleva direktiivi kohaldamist ja vastavalt ühenduse õiguse muudele sätetele võivad liikmesriigid võtta vajalikke meetmeid tagamaks töötajate õiguste ning keskkonna kaitset.”

8 Nimetatud direktiivi artikli 23 „Rakendamine” lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt ühe aasta jooksul pärast selle avaldamist *Euroopa Ühenduste Teatajas*. Liikmesriigid teatavad sellest viivitamata komisjonile.”

[...]”

9 See direktiiv avaldati 25. oktoobril 1996 ja pidi seega olema üle võetud hiljemalt 25. oktoobriks 1997.

Portugali õigusnormid

10 Portugali Vabariik võttis direktiivi 96/67 üle 23. juuli 1999. aasta dekreetseadusega nr 275/99. Selle dekreetseaduse preambul on sõnastatud järgmiselt:

„Võttes arvesse ka vajadust tagada võimaluste piires sujuv üleminek uuele korrale, kandes hoolt teenuste järjepidevuse ning sektori tööhõive ja töötajate õiguste kaitse eest.”

11 Nimetatud dekreetseaduse artikkel 27 „Teenuseosutajate valimine” kõlab järgmiselt:

„1. Artikli 22 lõikes 2 ja artikli 24 lõike 1 punktides a ja b sätestatud teenuste osutajate arvu piiramisel toimub teenuseosutajate valik pakkumismenetluses, mis avaldatakse *Euroopa Ühenduste Teatajas*.”

[...]

7. Teenuseosutajad valitakse vähemalt neljaks ja kõige rohkem seitsmeks aastaks.”

12 Sama dekreetseaduse artikkel 39 „Üleminekukord” sätestab:

„1. Ilma et see piiraks löike 2 kohaldamist, saavad kõik üksused, kes käesoleva seaduse jõustumise hetkel omavad seaduse alusel või käitlusettevõtja poolt väljastatud luba omateeninduseks või lennujaamas maapealse käitluse teenuste pakkumiseks, automaatselt loa kasutada oma tegevuseks asjaomase lennujaama üldkasutatavat ala kuni olemasoleva loa kehtivusaja lõpuni või kuni neljaks aastaks, kui olemasoleval loal ei ole märgitud kehtivusaja lõppu, või kui kehtivusaeg ületab nelja aastat.

[...]

2. Lõikes 1 nimetatud üksused peavad ühe aasta jooksul alates käesoleva seaduse väljakuulutamisest saama oma tegevuseks litsentsi, vastavalt peatükile III, muidu kaotavad need load kehtivuse, või saama alates sellest kuupäevast kehtivad eriload.”

Kohtueelne menetlus

- 13 Komisjoni käsutuses oleva teabe kohaselt on Portugalis pagasi-, kauba ja posti ning perroonikäitluse teenuste osutajateks Portway – Handling de Portugal, SA (edaspidi „Portway”) ja Serviços Portugueses de Handling, SA, mis aastast 2005 on tuntud oma kaubamärgi nime all Groundforce Portugal (edaspidi „Groundforce”).
- 14 Portway on 100% ANA, SA osalusega äriühing, mille tegevusalaks on lennujaamade taristu haldamine ja lennujaamateenuste osutamine Lissabonis, Portos ja Faros, vastavalt kontsessioonilepingule.
- 15 Groundforce on 50,1% Urbanos grupi osalusega äriühing. Enne kui Urbanos grupp äriühingus Groundforce osaluse omandas, kuulus selle äriühingu enamusosalus ettevõtjale Transportes Aéreos Portugueses (edaspidi „TAP”). Aastal 2003 võimaldasid Portugali õigusnormid TAP-l võõrandada Groundforce aktsiakapitali enamusosalus rahvusvahelise avatud hankemenetluse teel, mis oli suunatud investoritele, kes vastavad hankedokumentides sätestatud tingimustele. Globalia, Corporación Empresarial SA (edaspidi „Globalia”), kes valiti edukaks pakkujaks, omandas Groundforce'i aktsiakapitalis enamusosaluse 2004. aasta jooksul. Mitme tehinguga omandas Urbanos grupp enamusosaluse nimetatud aktsiakapitalis ja temale kuulub see tänini.
- 16 Komisjon saatis 25. novembril 2010 Portugali Vabariigile märgukirja, milles heitis sellele liikmesriigile ette direktiivist 96/67 tulenevate kohustuste rikkumist, kuna viimane ei olnud korraldanud valikumenetlust maapealse käitlemise teenuste osutajate vahel, vastavalt selle direktiivi artiklile 11.
- 17 Portugali Vabariik vastas 31. jaanuari 2011. aasta kirjaga, vaidlustades etteheidetud rikkumise.
- 18 Komisjon saatis 20. mail 2011 Portugali Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles kinnitas oma etteheiteid. Nimelt oli see liikmesriik aastatel 1999–2003 rakendanud automaatse loaandmise üleminekukorda, mil võimaldas Portwayl, mida kontrollis lennujaama käitaja ANA, SA, ja samal kuupäeval ka Groundforce'il, mida kontrollis Portugali peamine lennuettevõtja TAP, jätkata kõnealuste teenuste osutamist. Aastal 2004, pärast rahvusvahelist avatud hankemenetlust, läks Groundforce üle Globalia gruppi, säilitades siiski maapealse käitlemise teenuste osutamise õiguse.

- 19 Portugali Vabariik vastas 27. juuli 2011. aasta kirjaga ja teatas komisjonile, et alustatud on kaks hankemenetlust – üks Faro ning teine Lissaboni ja Porto lennujaamale. Tema hinnangul lõppesid need hankel vastavalt 2011. aasta oktoobri ja novembri lõpus. Mis puudutab asjaomast lennujaama kasutajate komiteed, siis teavitati neid hankemenetlustest, kuid Faro lennujaama kasutajate komiteele saadetud e-kiri tuli tagasi.
- 20 Komisjon saatis 22. juunil 2012 Portugali Vabariigile täiendava põhjendatud arvamuse, milles ta toonitas, et see liikmesriik ei olnud mitte valinud uusi teenuseosutajaid, vaid oli 27. jaanuari 2012. aasta dekreetseaduse nr 19/2012 alusel kasutanud erikorda tagasiulatuvalt 31. detsembrist 2011, et pikendada Groundforce'i juurdepääsuluba kuni uue loa saamiseni. Komisjoni leidis veel, et vaatamata andmetele maapealse käitlemise teenuste osutajate pakkumuste avamise ja hindamise kuupäevade kohta, väitis Portugali Vabariik, et tal oli võimatu nende hankemenetluste täpset lõpukuupäeva kindlaks määrata. Ta lisab, et lennujaama kasutajate komiteega ei ole konsultatsioone teenuste osutajate valiku suhtes toimunud.
- 21 Portugali Vabariik vastas 3. oktoobril 2012, et tema arvates on üleminekukord vajalik teenuste järjepidevuseks ning selle turusektori tööhõive ja töötajate õiguste kaitseks. Selle liikmesriigi sõnul oli automaatse loaandmise eesmärk kaitsta asjaomastes lennujaamadest maapealse käitlusega juba tegelevate üksuste õiguspärasust.
- 22 Käimasolevate hankemenetluste osas rõhutab Portugali Vabariik, et hankekomisjon viis 2012. aasta oktoobris läbi pakkumuste hindamist, kuid nende pakkumuste hindamisprotsess kujunes erakordselt keeruliseks. Selle liikmesriigi sõnul ei olnud hankekomisjonil võimalik pakkumuste esialgset aruannet koostada. Siiski väljendas ta oma kavatsust enne maapealse käitluse teenuste osutajate valimist konsulteerida lennujaama kasutajate komiteega.
- 23 Kuna Portugali Vabariigi esitatud vastused teda ei rahuldanud, esitas komisjon käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.

Hagi

Poolte argumendid

- 24 Tuleb märkida, et Portugali Vabariik esitas kõigepealt kohtuistungis käigus hagi vastuvõetamatuse vastuväite, väites et komisjon ei ole andnud talle täpseid juhiseid direktiivi 96/67 nõuetekohaseks ülevõtmiseks.
- 25 Sisu osas väidab komisjon, et Portugali Vabariik, pärast seda, kui ta oli piiranud teatavatele maapeale käitluse teenuste kategooriatele juurdepääsu kahe teenuseosutajaga – kellest ühte, Portwayd, valikumenetlus ei puudutanud, kuna 100% tema aktsiakapitalist kuulus Lissaboni, Porto ja Faro lennujaamade käitajale -, ei võtnud vajalikke meetmeid, et korraldada valikumenetlus teise teenuseosutaja leidmiseks, kes osutaks maapealse käitluse teenuseid nendes lennujaamades, vastavalt direktiivi 96/67 artikli 11 lõikele 1.
- 26 Komisjon rõhutab, et üleminekukord, mida Portugali Vabariik rakendas dekreetseaduse nr 275/99 artikli 39 alusel, säilitas automaatselt Groundforce'ile antud loa osutada maapealse käitlemise teenuseid. Selle ajavahemiku jooksul ei korraldanud nimetatud liikmesriik teiste teenuseosutajate valikumenetlust. Alates sellest, kui 2004. aasta jooksul Groundforce ümber struktureeriti ja TAP aktsiad Globaliale võõrandati, oleks luba jäänud Groundforce'ile.

- 27 Nimetatud võõrandamist puudutava rahvusvahelise avatud hankemenetluse osas toonitab komisjon, et maapealse käitluse teenuste osutajad ei oleks saanud luba ilma Groundforce'i aktsiaid omandamata. Selle institutsiooni sõnul järeldub siit, et see hankemenetlus ei olnud mitte teenuseosutajate, vaid investorite valikumenetlus. Igal juhul ei olnud see menetlus kooskõlas direktiivi 96/67 artiklis 11 kirjeldatud põhimõtetega. Eelkõige ei piirdunud antud load maksimaalselt seitsme aastaga. samuti ei konsulteeritud asjaomaste lennujaamade kasutajate komiteega.
- 28 Nentides, et Portugali Vabariik korraldas 2011. aasta jooksul kolm uut menetlust teise maapealse käitluse teenuste osutaja valimiseks, rõhutab komisjon, et neid menetlusi ei viidud kunagi lõpule. Pealegi rakendasid Portugali ametivõimud 2012. aasta jooksul tagasiulatuvalt erikorda, mis viidi sisse dekreetseadusega nr 19/2012, et kaitsta Groundforce'ile antud luba.
- 29 Portugali Vabariik väidab vastu, et kuna direktiivis 96/67 ei ole kordagi mainitud üleminekukorra kehtestamise võimalust või võimatust, siis ei olnud selle korra kehtestamine direktiivi sätetega vastuolus. Üleminekukord oli kehtestatud selleks, et säilitada nende üksuste õigused, kes dekreetseaduse nr 275/99 jõustumise kuupäeval omasid luba osutada teatavates teenusekategoriates maapealse käitluse teenuseid. Samuti tagas see kord teenuste järjepidevuse ning tööhõive ja töötajate õiguste kaitse, vastavalt Euroopa Parlamendi 14. veebruari 1995. aasta resolutsioonile Euroopa tsiviillennunduse kohta, milles parlament rõhutab vajadust võtta arvesse mõju, mida maapealse käitluse turule juurdepääs avaldab tööhõive- ja ohutustingimustele Euroopa Liidu lennujaamades.
- 30 See liikmesriik lisas, et kõnealust luba pikendati automaatselt kuni olemasolevate seaduspäraste lubade kehtivusaja lõpuni, või kuni neljaks aastaks, kui olemasoleval loal ei olnud märgitud kehtivusaja lõppu, või kui kehtivusaeg ületas nelja aastat.
- 31 Portugali Vabariik väidab, et Groundforce'i aktsiate võõrandamise eesmärk oli valida maapealse käitluse teenuste pakkuja, võttes arvesse nõudeid, mis olid loetletud hankedokumentides ning mis on ette nähtud siseriiklike õigusnormides ja liidu õiguses. Valikumenetluse korraldamisel lähtuti asjakohastest, objektiivsetest, läbipaistvatest ja mittediskrimineerivatest valikukriteeriumidest, mis on ette nähtud direktiivi 96/67 artiklis 11.
- 32 Portugali Vabariigi sõnul võimaldas aktsiate võõrandamine vältida häireid maapealse käitluse teenuste normaalses toimimises, mis puudutab teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti, aga ka selle tegevuse hinda. Juhul, kui Groundforce'ile antud luba ei oleks pikendatud, oleks teine teenuseosutaja, Portway, omandanud maapealse käitluse teenuste turul monopoolse seisundi kuni teiste teenuseosutajate valikumenetluse lõpuni.
- 33 Asjaomaste lennujaamade jaoks 2011. aasta jooksul alustatud hankemenetluste osas väidab Portugali Vabariik, et need on kooskõlas direktiivi 96/67 artiklis 11 sätestatud tingimustega. Lube väljastatakse seitsmeks aastaks ja enne hankemenetluste korraldamist konsulteeriti lennujaama kasutajate komiteedega. Ta lisab, et nende komiteedega konsulteeriti ka teise teenuseosutaja valiku osas.
- 34 Valikumenetluse keerukus on tingitud siseriiklikesse personalivaldkonna õigusnormidesse sisseviidud muudatustest töölevõtu ja tasustamise osas, tulenevalt eelarvepiirangutest, mille tulemusena 17. mail 2011 allkirjastati vastastikuse mõistmise memorandum Portugali Vabariigi, komisjoni, Euroopa Keskpanga (EKP) ja Rahvusvahelise Valuutafondi vahel (IMF). Pädeva hankekomisjoni tegevust kõnealuste pakkumuste hindamisel häiris mitme komisjoniliikme tagasiastumine nende töötasu olulise vähendamise tõttu, mis mõjutas oluliselt kogu hankekomisjoni tööd pakkumuste hindamisprotsessis. See liikmesriik rõhutab, et pädev ametiasutus tegi kõik endast oleneva, et hindamiskomisjon saaks nimetatud pakkumuste hindamise lõpule viia.

- 35 Portugali Vabariik lisab, et maapealse käitluse teenuseid puudutavad liidu õigusnorme hakatakse varsti muutma, kui viiakse sisse uued parandused, mis mõjutavad Lissaboni ja potentsiaalselt ka teisi asjaomaseid lennujaamu. See liikmesriik leiab, et niisugune muudatus – kui see vastu võetaks – viiks vältimatult selleni, et käimasolevates hankemenetlustes oleks lepinguid võimatu sõlmida.
- 36 Oma repliigis väidab komisjon, et direktiivis 96/67 puudub mistahes säte või lünk, mis võimaldaks Portugali Vabariigil kehtestada üleminekukord. Komisjon märgib, et see liikmesriik ei ole direktiivi 96/67 nõuetekohaselt üle võtnud selle jõustumisele järgnenud 14 aasta jooksul. Ta lisab, et üleminekukorra eesmärk oli kaitsta asjaomasel turul juba tegutsevate siseriiklike ettevõtjate seisundit. See, kui Groundforce oleks kaotanud oma teenuseosutaja staatuse, ei oleks komisjoni sõnul välistanud tema töötajate jaoks võimalust leida tööd teiste, seal hulgas maapealse käitluse teenuse hankes edukaks tunnistanud ettevõtja juures.
- 37 Mis puudutab uut teenuseosutajate valikumenetlust, siis ilmneb komisjoni sõnul Euroopa Kohtu praktikast, et liikmesriik ei saa tugineda oma õiguskorras kehtivale olukorrale, et õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist. Seega, personalikorraldust või inimressursside vähesust puudutavad muudatused ei saa õigustada liidu õiguse rikkumist. Komisjon lisab, et võimalikud muudatused liidu õigusnormides ei mõjuta kuidagi liikmesriikide kehtivaid kohustusi.
- 38 Lõpetuseks on komisjoni sõnul direktiivi 96/67 artiklis 11 ette nähtud maapealse käitluse teenuste osutamiseks loa saanud teenuseosutajate valikumenetluse korraldamine tulemusele suunatud kohustus. Järelikult, kui liikmesriik korraldab valikumenetluse, mis ei vii tulemuseni, siis tuleb järeldada, et see liikmesriik ei ole täitnud selle direktiivi nõudeid. Kui liikmesriigil tuleks üksnes korraldada niisugune valikumenetlus ilma tulemuseni jõudmise kohustuseta, siis kaotaks nimetatud direktiiv kogu oma kasuliku mõju.
- 39 Portugali Vabariik lisab oma vasturepliigis, et kuivõrd Groundforce'i aktsiad omandanud Globalia osutab maapealse käitlemise teenuseid, tuleb nende aktsiate võõrandamist käsitada kui teise teenuseosutaja valikumenetlust.
- 40 Mis puudutab maapealse käitluse teenuste pakujate uut valikumenetlust, siis väidab Portugali Vabariik, et komisjon ei saa eirata finantsabi menetlust Portugalile ja asjaolu, et Portugali Vabariigi, komisjoni, EKP ja IMF-i vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumi kohaselt puudutab üks tingimustest just asjaomaste lennujaamade käitaja, Aeroportos de Portugal SA erastamist. Portugali Vabariigi finantsprobleemid ei ole pelgalt halduslikud või bürokraatlikud probleemid.

Euroopa Kohtu hinnang

Vastuvõetavus

- 41 Mis puudutab vastuvõetamatuse vastuväidet, mille esmakordselt esitas Portugali Vabariik kohtuistungil ja milles see liikmesriik heidab komisjonile ette, et kohtueelse menetluse käigus ei antud talle täpseid juhiseid direktiivi 96/67 nõuetekohaseks ülevõtmiseks, siis piisab meenutamisest, et vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 127 lõikele 1 on menetluse käigus uute väidete esitamine keelatud, välja arvatud juhul, kui need tuginevad faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis on tulnud ilmsiks menetluse käigus.
- 42 Käesoleval juhul oli komisjonil võimalus esitada Portugali Vabariigile oma etteheites ja viimasel oli võimalus esitada märkused, mida ta pidas asjakohaseks. Võttes arvesse, et see liikmesriik oli teadlik komisjoni juhiste väidetavast puudumisest kohtueelses menetluses ning et need vastuväited ei tuginenud menetluse käigus ilmsiks tulnud õiguslikele või faktilistele asjaoludele, siis on see vastuvõetamatuks tunnistamise nõue vastuvõetamatu.

Põhiküsimus

- 43 Käesolevas asjas otsuse tegemiseks tuleb meeles pidada, et õiguskindluse nõuete täitmiseks tuleb direktiivi sätteid rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selgusega (kohtuotsus Dillenkofer jt, C-78/94, C-179/94 ja C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, punkt 48, ja seal viidatud kohtupraktika).
- 44 Lisaks, nähes sisuliselt ette, et liikmesriigid peavad rakendama direktiivi täitmiseks vajalikke meetmeid hiljemalt 25. oktoobril 1997, kohustab selle direktiivi artikkel 23 neid liikmesriike võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi 96/67 sätete täielik tõhusus ja seeläbi kindlustada selle direktiivi eesmärgi täitmine (vt analoogia alusel kohtuotsus Dillenkofer jt, C-78/94, C-179/94 ja C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, punkt 49).
- 45 Seega asjaolu, et direktiivis 96/67 ei mainita liikmesriikide võimalust kehtestada üleminekukord, ei luba järeldada – nagu Portugali Vabariik seda väidab –, et direktiivis on lünk ja et neil riikidel on lisaks õigus kehtestada niisugune üleminekukord pärast ülevõtmistähtaega, nagu käesoleval juhul. See tähendaks nimelt seda, et liikmesriikidele antaks õigus kehtestada uus üleminekuperiood.
- 46 Mis puudutab Portugali Vabariigi esitatud väidet, mille kohaselt äriühingu aktsiate võõrandamise menetlust tuleb käsitleda kui samaväärset teiste maapealse käitluse teenuste osutajate valikumenetlusega, kuivõrd see menetlus vastab direktiivi 96/67 artiklis 11 sätestatud tingimustele – võimaldades saavutada õiguspärasest eesmärgi, milleks on töötajate õiguste kaitse, valdkonnas juba tegutsevate üksuste õiguspärase ootuse kaitse ning teenuste järjepidevus ja kvaliteet nimetatud lennujaamades –, siis tuleb märkida, et artikli 11 niisuguse tõlgendusega ei saa nõustuda.
- 47 Direktiivi 96/67 artikli 11 lõike 1 punkt b) nõuab nimelt, et valikumenetlus oleks avatud igale asjast huvitatud teenuseosutajale.
- 48 Aktsiate võõrandamise menetlus välistab kõik need teenuseosutajad, kes ei ole ühtlasi olemasoleva äriühingu aktsiate omandamisest huvitatud investorid. Nagu ka Portugali Vabariik kohtuistungil nentis, säilitas Groundforce pärast Globalia poolt võõrandamist talle antud loa osutada maapealse käitlemise teenuseid, mistõttu maapealse käitluse teenuste osutajal ei olnud võimalik saada luba, ilma samal ajal Groundforce'i aktsiaid tagasi ostmata.
- 49 Siit järeldub, et Groundforce'i aktsiate võõrandamise menetlus ei olnud avatud igale asjast huvitatud teenuseosutajale ning see menetlus läheb järelikult vastuollu direktiivi 96/67 soovitud eesmärgiga, milleks on maapealse käitluse turu avamine, nagu on kirjas selle direktiivi põhjenduses 5.
- 50 Ainuüksi sellest asjaolust piisab järeldamiseks, et niisugust menetlust ei saa pidada maapealse käitluse teenuste osutajate valikumenetluseks direktiivi 96/67 artikli 11 tähenduses. Seega puudub vajadus uurida, kas teised selles artiklis esitatud tingimused on täidetud.
- 51 Seda järeldust ei saa lisaks kahtluse alla seada ka Portugali Vabariigi esitatud argument, mille kohaselt niisugune menetlus kuulub direktiivi 96/67 artikli 18 alla, mis lubab liikmesriikidel võtta vajalikke meetmeid tagamaks tööhõive ja töötajate õiguste kaitset.
- 52 Selles osas tuleb meeles pidada, et Euroopa Kohus on juba sedastanud, et kuigi liikmesriikidele jääb õigus tagada maapealse käitluse teenuseid osutavate ettevõtjate töötajatele sotsiaalkaitse piisav tase, ei tähenda selline õigus liikmesriikide piiramatut õigusloomepädevust ja seda tuleb teostada viisil, mis ei kahjusta nimetatud direktiivi kasulikku mõju ega taotletavaid eesmärke (vt kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-386/03, EU:C:2005:461, punkt 28, ja seal viidatud kohtupraktika).

- 53 Tuleb lisada, et vastuseks kohtuistungil esitatud küsimusele väitis Portugali Vabariik, et Groundforce'ile litsentsi säilitamine kuupäeval, mil selle juhtimine läks üle Globaliale, võimaldas jätta alles kõik Groundforce'i juures olnud töökohad. ta lisab, et töötajate ja töökohtade kaitse kohustus oli sätestatud hanketeates, ilma selle kohustuse olemust sealjuures täpsustamata.
- 54 Selles osas tuleb märkida esiteks seda, et kui ettevõtja on saanud maapealse käitluse teenuste osutaja litsentsi ülevõetud äriühingu aktsiate omandamisel, ei saa sellest teha järeldust, et niisuguse ettevõtja edasine tegevus pärast litsentsi saamist ei muutu, ja eelkõige, et ta säilitab kõik olemasolevad töökohad omandatud äriühingus.
- 55 Teiseks on selge, et ettevõtjatele kehtestatud kohustus võtta üle eelmise teenuseosutaja personal paneb tegelikult uued konkurendid võrreldes juba tegutsevate ettevõtetega ebasoodsasse olukorda ning ohustab maapealse käitluse turu avamist, vähendades seega direktiivi 96/67 kasulikku mõju (vt eelkõige kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-460/02, EU:C:2004:780, punkt 34).
- 56 Mis puudutab muid Portugali Vabariigi argumente, mille kohaselt viidi üleminekukord sisse juba tegutsevate üksuste õiguspärase ootuse kaitseks ning teenuste järjepidevuse ja kvaliteedi tagamiseks nimetatud lennujaamades, siis tuleb meeles pidada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on igal õigussubjektil, kelles liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi, õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele, ning õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisele ei saa toetuda haldusametuse poolt antud konkreetsete tagatiste puudumisel (vt kohtuotsus Belgia ja Forum 187 vs. komisjon, C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 147 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 57 Kuna ELTL artikli 288 lõige 3 näeb ette, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt liikmesriikide jaoks siduv, kuna direktiivi 96/67 ülevõtmise tähtaeg oli 25. oktoober 1997 ning kuna ei komisjonilt ega üheltki teiselt liidu institutsioonilt ei pärine teavet selle kohta, et Portugali Vabariik oleks vabastatud kohustusest võtta nimetatud direktiiv ette nähtud tähtajaks oma õiguskorda üle või et see direktiiv ei oleks selle liikmesriigi suhtes kohaldatav, siis ei saa see liikmesriik ega ka ükski seal maapealse käitluse teenuseid osutav ettevõtja tugineda õiguspärasele ootusele, et selles liikmesriigis hoitakse teatav kord alles.
- 58 Lennujaamades pakutavate teenuste järjepidevuse ja kvaliteedi kaitse küsimuses piisab sellest, kui märkida, et Portugali Vabariik ei ole esitanud Euroopa Kohtule ühtki tõendit oma argumenti toetuseks, mille kohaselt direktiivi 96/67 ülevõtmine – kui see oleks toimunud ette nähtud tähtajal – oleks võinud kahjustada kõnealuste teenuste järjepidevust ja kvaliteeti.
- 59 Mis puudutab Portugali Vabariigi esitatud põhjendusi seoses asjaoluga, et 2011. aasta jooksul korraldatud maapealse käitluse teenuste osutajate valikumenetlused ei olnud lõpule viidud, siis piisab meeldetuletusest, et väljakujunenud kohtupraktika järgi ei saa liikmesriik toetuda oma õiguskorras eksisteerivatele sätetele, valitsevale praktikale või olukorrale, et õigustada liidu õiguses kehtestatud kohustuste ja tähtaegade mittejärgimist (vt kohtuotsused komisjon vs. Portugal, C-150/97, EU:C:1999:15, punkt 21; komisjon vs. Luksemburg, C-69/05, EU:C:2006:32, punkt 10, ja komisjon vs. Itaalia, C-161/05, EU:C:2006:762, punkt 12).
- 60 Mis puutub Portugali Vabariigi argumenti, mille kohaselt potentsiaalsed muudatused kõnealustes õigusnormides võivad muuta kasutuks teise teenuseosutaja valiku, siis tuleb meeles pidada, et Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et liikmesriigi kohustuste rikkumist tuleb hinnata lähtuvalt liidu õigusnormidest, mis kehtivad selle tähtaja lõpus, mille komisjon määras asjaomasele liikmesriigile põhjendatud arvamuse järgimiseks (vt eelkõige kohtuotsused komisjon vs. Belgia, C-377/03, EU:C:2006:638, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika, ja komisjon vs. Prantsusmaa, C-170/09, EU:C:2010:97, punkt 6 ja viidatud kohtupraktika). Seega, võimalikud muudatused õigusnormides ei võta liikmesriikidelt kohustust võtta kehtiv direktiiv selleks ette nähtud tähtajaks oma õiguskorda üle.

- 61 Kõigest eestoodust järeldeb, et kuna Portugali Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et korraldada valikumenetlus teenuseosutajate vahel, kellel on lubatud osutada Lissaboni, Porto ja Faro lennujaamades maapealse käitluse teenuseid kategooriates „pagasikäitlus”, „perroonikäitlus” ning „kauba ja posti käitlus”, vastavalt direktiivi 96/67 artiklile 11, siis on Portugali Vabariik rikkunud sellest artiklist tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

- 62 Kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Portugali Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Kuna Portugali Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et korraldada valikumenetlus teenuseosutajate vahel, kellel on lubatud osutada Lissaboni, Porto ja Faro lennujaamades maapealse käitluse teenuseid kategooriates „pagasikäitlus”, „perroonikäitlus” ning „kauba ja posti käitlus”, vastavalt nõukogu 15. oktoobri 1996. aasta direktiivi 96/67/EÜ juurdepääsu kohta maapealse käitluse turule ühenduse lennujaamades (EÜT L 272, lk 36) artiklile 11, siis on Portugali Vabariik rikkunud sellest artiklist tulenevaid kohustusi.**
2. **Mõista kohtukulud välja Portugali Vabariigilt.**

Allkirjad