



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

11. rujna 2014.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 96/67/EZ – 779 / Članak 11. – Zračni promet – Zemaljske usluge – Odabir pružatelja usluga“

U predmetu C-277/13,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 21. svibnja 2013.,

Europska komisija, koju zastupaju P. Guerra e Andrade i F. W. Bulst, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Portugalske Republike, koju zastupaju L. Inez Fernandes, T. Falcão i V. Moura Ramos, u svojstvu agenata,

tuženik,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, E. Levits, M. Berger, S. Rodin (izvjestitelj) i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. svibnja 2014.,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim zahtjevom Europska komisija od Suda traži da utvrdi da je Portugalska Republika nepoduzimanjem mjera potrebnih za organizaciju postupka odabira pružatelja usluga koji imaju odobrenje za pružanje zemaljskih usluga za kategorije „poslovi s prtljagom“, „rukovanje rampama“ kao i „poslovi s teretom i poštom“ u zračnim lukama Lisabona, Porta i Fara propustila ispuniti obveze koje je

* Jezik postupka: portugalski

preuzela na temelju članka 11. Direktive Vijeća 96/67/EZ od 15. listopada 1996. o pristupu tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama Zajednice (SL L 272, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7, svezak 26, str. 3.).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 Direktiva 96/67 u uvodnoj izjavi 5. predviđa:

„[...] Otvaranje pristupa tržištu zemaljskih usluga trebalo bi pomoći smanjenju operativnih troškova zrakoplovnih tvrtki i poboljšanju kvalitete usluga koje se pružaju korisnicima zračnih luka“.

- 3 Ta direktiva u uvodnoj izjavi 16. određuje:

„[...] Kako bi se održala djelotvorna i pravedna konkurencija uz ograničen broj pružatelja zemaljskih usluga, potonji moraju biti izabrani u transparentnom i nepristranom postupku; [...] budući da je korisnike zračnih luka potrebno konzultirati kada se radi o odabiru pružatelja zemaljskih usluga, jer su oni uvelike zainteresirani za kvalitetu i cijenu zemaljskih usluga koje traže“.

- 4 Članak 2. točka (e) Direktive 96/67 definirajući pojam „zemaljskih usluga“ upućuje na prilog toj direktivi u pogledu kategorija usluga koje on sadrži. Sukladno tom prilogu, među zemaljske usluge ubrajaju se sljedeće:

„[...]

3. poslovi s prtljagom [...]

[...]

4. poslovi s teretom i poštom [...]

[...]

5. rukovanje rampama [...]

[...]“

- 5 Članak 6. navedene direktive glasi:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere u skladu s postupkom iz članka 1. kako bi osigurale slobodan pristup pružateljima zemaljskih usluga na tržište pružanja zemaljskih usluga trećim osobama.

[...]

2. Države članice mogu ograničiti broj dobavljača ovlaštenih za pružanje sljedećih kategorija zemaljskih usluga:

— rukovanje prtljagom,

— rukovanje rampama,

[...]

— rukovanje teretom i poštom u pogledu fizičke manipulacije teretom i poštom pri dolasku, odlasku ili transferu između zračnog terminala i zrakoplova.

One međutim ne mogu ograničiti taj broj na manje od dvije po kategoriji zemaljskih usluga.

3. Nadalje, od 1. siječnja 2001. barem jedan od ovlaštenih pružatelja usluga ne smije biti pod izravnom ili neizravnom kontrolom:

- upravljačkog tijela zračne luke,
- bilo kojeg korisnika zračne luke koji je prevezao više od 25% putnika ili tereta registriranog u toj zračnoj luci tijekom godine koja prethodi godini u kojoj se provodi odabir tih pružatelja,
- tijela koje kontrolira ili je pod izravnom ili neizravnom kontrolom tog upravljačkog tijela ili bilo kojeg takvog korisnika.

Međutim, na dan 1. srpnja 2000. država članica može zatražiti da se obveza iz ovog stavka odgodi do 31. prosinca 2002.

Uz pomoć odbora iz članka 10. Komisija ispituje takav zahtjev te može, uzimajući u obzir evoluciju sektora i posebno situaciju u zračnim lukama koje se mogu uspoređivati u pogledu opsega i vrste prometa, odlučiti da odobri takav zahtjev.

4. Ako ograniče broj ovlaštenih pružatelja usluga kako je opisano u stavku 2., države članice ne smiju sprečavati korisnike zračnih luka, bez obzira koji im je dio zračne luke dodijeljen, da za svaku kategoriju zemaljskih usluga za koju vrijede ograničenja imaju mogućnost efektivnog izbora između barem dvaju pružatelja zemaljskih usluga pod uvjetima iz stavaka 2. i 3.“

6 Članak 11. iste direktive predviđa:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere za organizaciju postupka odabira ponuđača ovlaštenih za pružanje zemaljskih usluga u zračnoj luci u kojoj je njihov broj ograničen u slučajevima predviđenim u članku 6. stavku 2. ili u članku 9. Taj postupak mora biti u skladu sa sljedećim načelima:

- (a) U slučajevima kada države članice traže utvrđivanje standardnih uvjeta ili tehničkih zahtjeva koje moraju zadovoljavati pružatelji zemaljskih usluga, ti uvjeti ili zahtjevi se utvrđuju nakon savjetovanja s odborom korisnika zračne luke. Kriteriji za odabir utvrđeni u standardnim uvjetima ili tehničkim zahtjevima moraju biti relevantni, objektivni, transparentni i nediskriminirajući. [...]
- b) Poziv na podnošenje ponuda mora biti objavljen u Službenom listu Europskih zajednica, kako bi se na njega mogli javiti svi zainteresirani pružatelji zemaljskih usluga.
- c) Pružatelji zemaljskih usluga izabiru se:
 - i. nakon savjetovanja upravljačkog tijela zračne luke s odborom korisnika zračne luke, pod uvjetom da ovaj prvi:
 - ne pruža slične zemaljske usluge;
 - nema izravnu ili neizravnu kontrolu nad bilo kojim poduzećem koje pruža takve usluge; i

— nema vlasnički udio u bilo kojem takvom poduzeću;

- ii. u svim ostalim slučajevima odabir provode nadležna tijela države članice koja su neovisna od upravljačkog tijela dotične zračne luke, a koja se prethodno moraju savjetovati s odborom korisnika zračnih luka i tim upravljačkim tijelom.

(d) Pružatelji zemaljskih usluga izabiru se na maksimalno razdoblje od sedam godina.

(e) Ako pružatelj zemaljskih usluga prestane djelovati prije isteka razdoblja na koje je izabran, zamjenjuje ga se na temelju istog postupka.

2. Ako je broj pružatelja zemaljskih usluga ograničen kako je propisano člankom 6. stavkom 2. ili člankom 9., te usluge može pružati i samo upravljačko tijelo zračne luke, a da se za to ne provodi natječajni postupak iz stavka 1. Slično tome, ono može bez provođenja natječajnog postupka ovlastiti neko poduzeće za pružanje zemaljskih usluga u dotičnoj zračnoj luci:

— ako ono izravno ili neizravno kontrolira to poduzeće, ili

— ako to poduzeće izravno ili neizravno kontrolira njega.

3. Upravljačko tijelo zračne luke obavješćuje odbor korisnika zračnih luka o odlukama donesenim u skladu s ovim člankom.“

7 Članak 18. Direktive 96/67, naslovljen „Socijalna i ekološka zaštita“, predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje primjenu ove Direktive, a u skladu s drugim odredbama prava Zajednice, države članice mogu poduzimati potrebne mjere kako bi osigurale zaštitu prava radnika i zaštitu okoliša.“

8 Članak 23. te direktive, naslovljen „Provedba“, u stavku 1. predviđa:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s odredbama ove Direktive najkasnije godinu dana nakon njezine objave u Službenom listu Europskih zajednica. One o tome odmah obavješćuju Komisiju. [...]“

9 Tu je direktivu, objavljenu 25. listopada 1996., prema tome trebalo prenijeti najkasnije do 25. listopada 1997.

Portugalsko pravo

10 Portugalska Republika prenijela je Direktivu 96/67 Zakonom od 23. srpnja 1999. Preambula te zakonodavne uredbe glasi kako slijedi:

„Također se uzima u obzir da je potrebno osigurati, koliko je to moguće, prelazak na novi sustav bez prekida, uz zadržavanje usluga kao i zaštitu radnih mjesta i prava radnika u sektoru.“

11 Članak 27. te zakonodavne uredbe, naslovljen „Odabir pružatelja usluga“, glasi kako slijedi:

„1. U slučaju ograničenja broja pružatelja usluga predviđenog u članku 22. stavku 2. i u članku 24. stavku 1. točkama (a) i (b), odabir pružatelja usluga koji imaju odobrenje obavlja se pozivom na podnošenje ponuda objavljenim u Službenom listu Europskih zajednica.

[...]

7. Pružatelji usluga biraju se najmanje na četiri godine i najviše na sedam godina.“

12 Članak 39. iste zakonodavne uredbe, naslovljen „Prijelazni sustav“, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje stavak 2., subjekti koji na dan stupanja na snagu ovog zakona imaju odobrenje, po snazi zakona ili prema odluci upravljačkog subjekta, za pružanje usluga sebi samima ili za pružanje zemaljskih usluga na aerodromu automatski imaju odobrenje za korištenje javnog područja zračne luke na dotičnom aerodromu, u svrhu izvršavanja svojih funkcija do isteka postojećeg odobrenja ili u razdoblju od četiri godine ako postojeća dozvola nema rok važenja ili ako je on dulji od četiri godine.

[...]

2. U roku od godinu dana od dana objave ovog zakona, subjekti iz stavka 1. trebaju ishoditi dozvolu za izvršavanje svojih aktivnosti, sukladno poglavlju II., pod prijetnjom povlačenja dotičnih odobrenja, odnosno trebaju ishoditi posebna odobrenja koja su valjana od tog datuma.“

Predsudski postupak

- 13 Prema informacijama koje je prikupila Komisija, pružatelji usluga „poslova s prtljagom“, „poslova s teretom i poštom“ i „rukovanja rampama“ u Portugalu su Portway – Handling de Portugal SA (u daljnjem tekstu: Portway) i Serviços Portugueses de Handling SA, od 2005. poznat pod imenom marke Groundforce Portugal (u daljnjem tekstu: Groundforce).
- 14 Portway je društvo u 100-postotnom vlasništvu društva ANA SA čija je djelatnost upravljanje infrastrukturom zračnih luka i pružanje usluga u zračnim lukama Lisabona, Ponta i Fara na temelju upravnog ugovora o koncesiji.
- 15 Groundforce je društvo u 50,1-postotnom vlasništvu Urbanos grupe. Prije njezina ulaska u kapital društva Groundforce, to je društvo bilo u vlasništvu kompanije Transportes Aéreos Portugueses (u daljnjem tekstu: TAP). Tijekom 2003. godine portugalsko zakonodavstvo odobrilo je TAP-u da većinski udio u kapitalu Groundforcea putem međunarodnog otvorenog poziva na podnošenje ponuda prenese investitorima koji udovoljavaju uvjetima utvrđenima u tehničkim specifikacijama. Kao najbolji ponuđač odabrana je Globalia Corporación Empresarial SA (u daljnjem tekstu: Globalia), koja je tijekom 2004. stekla većinu dionica Groundforcea. Na temelju više transakcija, Urbanos grupa stekla je navedenu većinu dionica koje i trenutačno drži.
- 16 Komisija je 25. studenoga 2010. uputila pismo opomene Portugalskoj Republici u kojem toj državi članici prigovara da nije ispunila obveze koje proizlaze iz Direktive 96/67 jer nije organizirala postupak odabira pružatelja zemaljskih usluga sukladno članku 11. te direktive.
- 17 Portugalska Republika odgovorila je pismom od 31. siječnja 2011. kojim je osporavala prigovoreno nečinjenje.
- 18 Komisija je 20. svibnja 2011. uputila Portugalskoj Republici obrazloženo mišljenje kojim je potvrdila svoje prigovore. U razdoblju od 1999. do 2003. navedena država članica uspostavila je prijelazni sustav automatskog odobrenja koji je Portwayu, pod kontrolom ANA-e SA, upravitelja zračne luke, te istodobno Groundforceu, pod kontrolom TAP-a, glavnog portugalskog prijevoznika, omogućio da nastave pružati predmetne usluge. Tijekom 2004., slijedom otvorenog međunarodnog poziva na podnošenje ponuda, Groundforce je postao dijelom Globalia grupe, zadržavši pritom odobrenje za pružanje zemaljskih usluga.

- 19 Portugalska Republika odgovorila je pismom od 27. srpnja 2011. i obavijestila Komisiju da su upućena dva poziva za podnošenje ponuda, jedan za zračnu luku Fara i drugi za zračne luke Lisabona i Porta. Procijenila je da će se ta dva poziva na podnošenje ponuda odvijati do kraja listopada odnosno studenoga 2011. Što se tiče odbora dotičnih korisnika, oni su bili obaviješteni o postupku poziva na podnošenje ponuda, s time da se pošiljka koja je poslana korisnicima zračne luke Faro vratila neotvorena.
- 20 Komisija je 22. lipnja 2012. Portugalskoj Republici uputila dodatno obrazloženo mišljenje u kojem je istaknula da država članica nije izabrala nove pružatelje usluga, nego je putem Zakonodavne uredbe br. 19/2012 od 27. siječnja 2012. pribjela izvanrednom sustavu s retroaktivnim učinkom do 31. prosinca 2011. da bi Groundforceu produljila odobrenje pristupa do izdavanja novog odobrenja. Isto tako, Komisija je primijetila da je, unatoč naznakama datuma za otvaranje i analizu ponuda pružatelja zemaljskih usluga, Portugalska Republika dala do znanja da se ne može utvrditi točan datuma zatvaranja poziva na podnošenje ponuda. Što se tiče odbora korisnika, dodala je da nisu održana savjetovanja o izboru pružatelja usluga.
- 21 Portugalska Republika 3. listopada 2012. odgovorila je da smatra kako je prijelazni sustav potreban za održanje kontinuiteta usluga kao i za zaštitu zaposlenja i prava radnika na tom tržištu. Prema toj državi članici, automatsko odobrenje ima za cilj zaštitu legitimnog pravnog povjerenja subjekata koji već obavljaju djelatnosti pružanja zemaljskih usluga u dotičnim zračnim lukama.
- 22 Što se tiče tekućeg poziva za podnošenje ponuda, Portugalska Republika istaknula je da je odbor za odabir u listopadu 2012. u fazi ispitivanja ponuda, ali da se taj postupak pokazao osobito složenim. Prema toj državi članici, odbor za odabir nije mogao sastaviti prethodno izvješće o ispitivanju ponuda. Međutim, izrazio je namjeru da nastavi sa savjetovanjem s odborima korisnika prije odabira pružatelja zemaljskih usluga.
- 23 Nezadovoljna odgovorima koje je dostavila Portugalska Republika, Komisija je podnijela ovu tužbu zbog nečinjenja.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 24 Valja naglasiti da je Portugalska Republika prvi put tijekom rasprave istaknula prigovor nedopuštenosti tužbe ustvrdivši da joj Komisija nije dala precizne upute za ispravno prenošenje Direktive 96/67.
- 25 Što se tiče merituma, Komisija tvrdi da Portugalska Republika, nakon što je ograničila pristup određenim kategorijama zemaljskih usluga dvama pružateljima usluga, među kojima je i Portway, koji nije sudjelovao u postupku odabira jer je bio pod 100-postotnom kontrolom upravitelja zračnih luka Lisabona, Porta i Fara, nije, sukladno članku 11. stavku 1. Direktive 96/67, poduzela mjere potrebne za organizaciju postupka odabira drugog pružatelja zemaljskih usluga za navedene zračne luke.
- 26 Komisija naglašava da prijelazni sustav koji je Portugalska Republika uvela člankom 39. Zakonodavne uredbe br. 275/99 podrazumijeva automatsko odobrenje izdano Groundforceu za pružanje zemaljskih usluga. Tijekom tog razdoblja ta država članica nije organizirala postupak odabira drugih pružatelja usluga. Groundforce je zadržao odobrenje do restrukturiranja i prijenosa dionica s Groundforcea i TAP-a na Globaliju tijekom 2004.
- 27 Što se tiče međunarodnog otvorenog poziva na podnošenje ponuda koji se odnosi na navedeni prijenos, Komisija naglašava da pružatelji zemaljskih usluga nisu mogli ishoditi odobrenje bez stjecanja Groundforceovih dionica. Prema toj instituciji, iz toga slijedi da taj poziv na podnošenje ponuda nije

bio postupak odabira pružatelja usluga nego postupak odabira investitora. U svakom slučaju, taj postupak nije bio u skladu s načelima utvrđenima u članku 11. Direktive 96/67. Osobito, izdana odobrenja nisu bila ograničena najdulje na razdoblje od sedam godina. Jednako tako, nisu provedena savjetovanja s odborima korisnika dotičnih zračnih luka.

- 28 Komisija, priznajući da je Portugalska Republika tijekom 2011. organizirala tri nova postupka s ciljem odabira drugog pružatelja zemaljskih usluga, napominje da oni nikad nisu završeni. Nadalje, portugalska je uprava tijekom 2012. Zakonodavnom uredbom br. 19/2012 uvela izvanredni sustav s retroaktivnim učinkom kako bi produljila odobrenje izdano Groundforceu.
- 29 Portugalska Republika odgovorila je da, s obzirom na to da se u Direktivi 96/67 ne spominje mogućnost odnosno nemogućnost uvođenja prijelaznog sustava, njegovo uvođenje nije protivno njezinim odredbama. Taj je sustav uveden s ciljem očuvanja prava subjekata koji su na dan stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 275/99 imali odobrenje za pružanje zemaljskih usluga za određene kategorije usluga. Jednako tako, navedeni sustav osigurao je kontinuitet usluga te zaštitu zaposlenja i prava radnika, sukladno Rezoluciji Europskog parlamenta od 14. veljače 1995. o civilnom zrakoplovstvu u Europi u kojoj je Parlament naglasio kako je potrebno povesti računa o utjecaju pristupa tržištu zemaljskih usluga na zaposlenja i sigurnost u zračnim lukama Europske unije.
- 30 Ta država članica dodaje kako su dotična odobrenja automatski obnovljena do isteka zakonskog roka važenja postojećih odobrenja odnosno na razdoblje od četiri godine ako postojeće odobrenje nije imalo rok važenja ili je on bio dulji od četiri godine.
- 31 Portugalska Republika ističe da je prijenos dionica Groundforcea imao za cilj odabir pružatelja zemaljskih usluga imajući na umu uvjete iz tehničkih specifikacija kao i one iz nacionalnog zakonodavstva i prava Unije. Postupak je organiziran sukladno relevantnim, objektivnim, transparentnim i nediskriminirajućim kriterijima odabira predviđenima u članku 11. Direktive 96/67.
- 32 Prijenos dionica, prema Portugalskoj Republici, omogućio je da se izbjegne poremećaj uobičajenog pružanja zemaljskih usluga u pogledu njihove dostupnosti i kvalitete kao i cijene. U slučaju da odobrenje izdano Groundforceu nije produljeno, drugi bi pružatelj usluga, Portway, imao monopol na tržištu zemaljskih usluga do kraja postupka odabira drugih pružatelja usluga.
- 33 Što se tiče poziva na podnošenje ponuda objavljenih tijekom 2011. za dotične zračne luke, Portugalska Republika tvrdi da su oni sukladni uvjetima predviđenima u članku 11. Direktive 96/67. Razdoblje dodjele odobrenja bilo je ograničeno na sedam godina te je prije objavljivanja poziva na podnošenje ponuda održano savjetovanje s odborima korisnika. Dodaje da će se s odborima savjetovati i o odabiru drugog pružatelja usluga.
- 34 Složenost postupka odabira posljedica je izmjena nacionalnog zakonodavstva u području ljudskih resursa, plana zapošljavanja i plaća, koje su nastale zbog proračunskih ograničenja, a koje su 17. svibnja 2011. dovele do potpisivanja memoranduma o razumijevanju između Portugalske Republike, Komisije, Europske središnje banke (ESB-a) i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF-a). Rad odbora nadležnog za ispitivanje dotičnih ponuda prekinut je zbog otkaza više članova nakon znatnog smanjenja njihovih plaća, što je imalo odlučujući utjecaj na cjelokupan postupak ispitivanja ponuda. Ta država članica ističe da je nadležno tijelo poduzelo sve što je bilo u njegovoj moći kako bi odboru za odabir omogućilo da završi ispitivanje navedenih ponuda.
- 35 Portugalska Republika dodaje kako uskoro treba izmijeniti zakonodavstvo Unije koje se odnosi na tržište zemaljskih usluga te da će te nove izmjene, ako budu usvojene, utjecati na zračnu luku Lisabona, a možda i na druge zračne luke o kojima je riječ. Ta država članica smatra da će takva izmjena, ako bude donesena, neizbježno dovesti do nemogućnosti provođenja javnih nabava koje su u tijeku.

- 36 Komisija u svojoj replici tvrdi da Direktiva 96/67 ne ispušta nijednu odredbu te da u njoj nema praznina koje bi Portugalskoj Republici omogućile uvođenje prijelaznog sustava. Ističe da država članica nije ispravno prenijela Direktivu 96/67 četrnaest godina nakon njezina stupanja na snagu. Dodaje kako je cilj prijelaznog sustava bila zaštita nacionalnih operatera koji su već bili aktivni na dotičnom tržištu. Prema njoj, u slučaju da je Groundforce izgubio svoj status pružatelja usluga, to ne bi isključilo mogućnost njegovih zaposlenika da nađu posao kod drugih poduzetnika, među kojima i kod onog koji bi dobio ugovor za pružanje zemaljskih usluga.
- 37 Što se tiče novih postupaka odabira pružatelja usluga, prema Komisiji, iz sudske prakse Suda proizlazi da se države članice ne mogu pozivati na odredbe koje prevladavaju u njihovim unutarnjim pravnim sustavima da bi opravdale nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije. Također, izmjene koje utječu na organizaciju osoblja ili nedostatak ljudskih resursa ne mogu opravdati nepoštovanje prava Unije. Komisija dodaje da eventualna izmjena zakonodavstva Unije nema nikakva utjecaja na postojeće obveze država članica.
- 38 Konačno, prema Komisiji, organizacija postupka odabira pružatelja usluga koji imaju odobrenje za pružanje zemaljskih usluga predviđena u članku 11. Direktive 96/67 obveza je rezultata. Posljedično, ako je država članica organizirala postupak odabira koji nije doveo do rezultata, valja ustvrditi da država članica nije ispoštovala tu direktivu. Da je država članica bila obvezna samo organizirati takav postupak bez obveze rezultata, ta direktiva ne bi imala nikakav koristan učinak.
- 39 Portugalska Republika u svojem odgovoru na repliku dodaje da, s obzirom na to da je Globalia, koja je stekla dionice Groundforcea, pružatelj zemaljskih usluga, to stjecanje valja smatrati postupkom odabira drugog pružatelja usluga.
- 40 Što se tiče novih postupaka odabira pružatelja zemaljskih usluga, Portugalska Republika ističe da Komisija ne može zanemariti postupak pružanja financijske pomoći Portugalu i činjenicu da se jedan od uvjeta na temelju memoranduma o razumijevanju zaključenog između Portugalske Republike, Komisije, ESB-a i MMF-a odnosi posebno na privatizaciju Aeroportos de Portugal SA, upravitelja dotičnih zračnih luka. Financijski problemi Portugalske Republike nisu samo administrativne ili birokratske teškoće.

Ocjena Suda

Dopuštenost

- 41 Što se tiče prigovora nedopuštenosti koji je Portugalska Republika prvi put istaknula tijekom rasprave i kojim ta država članica Komisiji prigovara da joj tijekom pre-sudskog postupka nije dala precizne upute za ispravno prenošenje Direktive 96/67, dovoljno je podsjetiti da je, sukladno članku 127. stavku 1. Poslovnika Suda, tijekom postupka zabranjeno iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.
- 42 U ovom je slučaju Komisija imala priliku iznijeti prigovore koje ima protiv Portugalske Republike, a potonja je imala priliku iznijeti primjedbe koje smatra relevantnima. Kako je ta država članica bila svjesna navodnog nepostojanja Komisijinih uputa tijekom pre-sudskog postupka te se njezini prigovori ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka, taj je zahtjev koji se odnosi na apsolutnu zapreku za vođenje postupka nedopušten.

Meritum

- 43 U svrhu odlučivanja o ovoj tužbi valja podsjetiti da, kako bi se udovoljilo zahtjevu pravne sigurnosti, odredbe direktive treba provesti tako da imaju nepobitnu obvezujuću snagu te da budu specifične, precizne i jasne (presuda Dillenkofer i dr., C-78/94, C-179/94 i C-188/94 do C-190/94, EU:C:1996:375, t. 48. kao i navedena sudska praksa).
- 44 Osim toga, predviđajući, u biti, da države članice trebaju donijeti mjere potrebne za usklađivanje s odredbama Direktive najkasnije do 25. listopada 1997., članak 23. navedene direktive obvezuje države članice da usvoje sve mjere potrebne da bi se osigurala puna učinkovitost odredaba Direktive 96/67 i zajamčilo ostvarenje njome propisanog cilja (vidjeti, po analogiji, presudu Dillenkofer i dr., C-78/94, C-179/94 i C-188/94 do C-190/94, EU:C:1996:375, t. 49.).
- 45 Slijedi da činjenica da Direktiva 96/67 ne spominje mogućnost da države članice uvedu prijelazni sustav ne dovodi do zaključka, kao što to predmnijeva Portugalska Republika, da ta direktiva sadrži prazninu i da države članice mogu nakon isteka roka za prenošenje, kao u ovom slučaju, uvesti takav prijelazni sustav. To zapravo dovodi do toga da se državi članici omogućuje određivanje novog roka za prenošenje.
- 46 Što se tiče teze Portugalske Republike prema kojoj se postupak prijenosa dionica društva može smatrati ekvivalentnim postupku odabira drugog pružatelja zemaljskih usluga, s obzirom na to da taj postupak ispunjava uvjete predviđene u članku 11. Direktive 96/67 te omogućuje ostvarenje legitimnog cilja zaštite prava radnika, zaštite legitimnih pravnih očekivanja subjekata koji već obavljaju djelatnosti kao i kontinuitet i kvalitetu usluga u navedenim zračnim lukama, valja ustvrditi da se članak 11. ne može tumačiti na taj način.
- 47 Članak 11. stavak 1. točka (b) Direktive 96/67 zapravo zahtijeva da postupak odabira bude otvoren svim zainteresiranim pružateljima usluga.
- 48 Međutim, postupak prijenosa dionica isključuje sve pružatelje usluga koji nisu istodobno investitori zainteresirani za stjecanje dionica već postojećeg društva. Kao što je to Portugalska Republika priznala na raspravi, Groundforce je, nakon što ga je kupila Globalia, zadržao stečeno odobrenje za pružanje zemaljskih usluga te je time drugom pružatelju zemaljskih usluga bilo onemogućeno da dobije odobrenje ako istodobno ne otkupi Groundforceove dionice.
- 49 Slijedi da postupak prijenosa Groundforceovih dionica nije bio otvoren svim zainteresiranim pružateljima usluga i da je taj postupak za posljedicu imao povredu cilja Direktive 96/67 odnosno otvaranja pristupa tržištu zemaljskih usluga, spomenutog u uvodnoj izjavi 5. te direktive.
- 50 Ta je okolnost sama po sebi dovoljna za zaključak da se taj postupak ne može smatrati postupkom odabira pružatelja zemaljskih usluga u smislu članka 11. Direktive 96/67. Prema tome, nije potrebno ispitivati jesu li ispunjeni ostali uvjeti koji su navedeni u toj članku.
- 51 Taj se zaključak ne može preispitati na temelju argumenta Portugalske Republike prema kojem je takav postupak obuhvaćen člankom 18. Direktive 96/67 koji državama članicama omogućuje poduzimanje mjera potrebnih za očuvanje zaposlenja i prava radnika.
- 52 U tom pogledu, naime, valja podsjetiti da je Sud već presudio da, ako države članice zadrže ovlast jamčenja prikladne razine socijalne zaštite osoba poduzetnika koji pruža zemaljske usluge, također je točno da ta ovlast ne sadrži neograničenu regulatornu nadležnost te je treba izvršavati na način koji ne šteti korisnom učinku direktive kao ni njezinim ciljevima (vidjeti presudu Komisija/Njemačka, C-386/03, EU:C:2005:461, t. 28. i navedenu sudska praksu).

- 53 Valja dodati kako je, odgovarajući na pitanje koje joj je postavljeno na raspravi, Portugalska Republika ustvrdila da je zadržavanje odobrenja Groundforceu do dana na koji je kontrolu nad njim preuzela Globalia omogućilo očuvanje svih radnih mjesta u Groundforceu. Dodala je kako je obveza zaštite radnika i radnih mjesta navedena u pozivu na podnošenje ponuda, pri čemu njezina priroda nije pobliže pojašnjena.
- 54 U tom pogledu kao prvo valja primijetiti da, ako je poduzetnik ishodio dozvolu za pružanje zemaljskih usluga prilikom stjecanja kapitala preuzetog društva, to ne omogućuje zaključak da će buduće ponašanje tog poduzetnika ostati nepromijenjeno nakon dobivanja dozvole i osobito da će on očuvati sva radna mjesta koja su postojala u preuzetom društvu.
- 55 Kao drugo, neosporno je da obveza preuzimanja osoblja prethodnog pružatelja usluga koja je nametnuta društvima stavlja potencijalne nove konkurente u nepovoljniji položaj u odnosu na poduzetnike koji su već etablirani i narušava otvaranje tržišta zemaljskih usluga, što za posljedicu ima narušavanje korisnog učinka Direktive 96/67 (vidjeti osobito presudu Komisija/Italija, C-460/02, EU:C:2004:780, t. 34.).
- 56 Što se tiče drugih argumenata koje je istaknula Portugalska Republika, prema kojima je sustav uspostavljen radi zaštite legitimnih pravnih očekivanja subjekata koji su već obavljali djelatnosti kao i osiguranja kontinuiteta i kvalitete usluga u navedenim zračnim lukama, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnog očekivanja obuhvaća svakoga kod koga je institucija Europske unije pobudila opravdano nadanje te se na povredu tog načela mogu pozivati samo oni kojima je uprava dala precizna jamstva (vidjeti presudu Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, t. 147. kao i navedenu sudsku praksu).
- 57 Međutim, kako članak 288. stavak 3. UFEU-a predviđa da su direktive obvezujuće, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj su upućene, kako je rok za prenošenje Direktive 96/67 istekao 25. listopada 1997. i kako Komisija ili neka druga institucija Unije nisu dale nikakve naznake u smislu da je Portugalska Republika bila oslobođena obveze prenošenja navedene direktive u svoj nacionalni pravni poredak u određenim rokovima ili obveze njezine primjene, ni ovaj ni bilo koji drugi poduzetnik koji pruža zemaljske usluge ne može se pozivati na legitimno očekivanje u pogledu zadržavanja postojećeg sustava u toj državi članici.
- 58 Kad je riječ o zaštiti kontinuiteta i kvalitete usluga pruženih u zračnim lukama, dovoljno je istaknuti da Portugalska Republika Sudu nije dostavila nikakav dokaz kojim bi potkrijepila argument prema kojem bi prenošenje Direktive 96/67, da je bilo provedeno u predviđenim rokovima, narušilo kontinuitet ili kvalitetu dotičnih usluga.
- 59 Što se tiče opravdanja Portugalske Republike u pogledu činjenice da postupci odabira pružatelja zemaljskih usluga organizirani tijekom 2011. još nisu završeni, dovoljno je podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se države članice ne mogu pozivati na odredbe, prakse ili unutrašnje situacije da bi opravdale nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije (vidjeti presude Komisija/Portugal, C-150/97, EU:C:1999:15, t. 21.; Komisija/Luksemburg, C-69/05, EU:C:2006:32, t. 10. kao i Komisija/Italija, C-161/05, EU:C:2006:762, t. 12.).
- 60 Kad je riječ o argumentu Portugalske Republike prema kojem bi moguće izmjene predmetnog zakonodavstva mogle otkloniti potrebu odabira drugog pružatelja usluga, valja podsjetiti da je Sud prethodno presudio da nečinjenje treba ocjenjivati imajući u vidu zakonodavstvo Unije koje je bilo na snazi u vrijeme Komisijina određivanja rokova predmetnoj državi članici za postupanje po njezinu obrazloženom mišljenju (vidjeti osobito presude Komisija/Belgija, C-377/03, EU:C:2006:638, t. 33. i navedenu sudsku praksu kao i Komisija/Francuska, C-170/09, EU:C:2010:97, t. 6. i navedenu sudsku praksu). Prema tome, eventualna izmjena zakonodavstva ne oslobađa državu članicu obveze prenošenja direktive u vlastiti pravni poredak u za to propisanim rokovima.

- 61 Iz svega prethodno navedenoga proizlazi da je Portugalska Republika nepoduzimanjem mjera potrebnih za organizaciju postupka odabira pružatelja zemaljskih usluga za kategorije „poslovi s prtljagom“, „rukovanje rampama“ i „poslovi s teretom i poštom“ u zračnim lukama Lisabona, Porta i Fara, sukladno članku 11. Direktive 96/67, propustila ispuniti svoje obveze koje je preuzela na temelju tog članka.

Troškovi

- 62 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika, stranka koja izgubi dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Portugalskoj Republici naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Portugalskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Nepoduzimanjem mjera potrebnih za organizaciju postupka odabira pružatelja zemaljskih usluga za kategorije „poslovi s prtljagom“, „rukovanje rampama“ i „poslovi s teretom i poštom“ u zračnim lukama Lisabona, Porta i Fara, sukladno članku 11. Direktive Vijeća 96/67/EZ od 15. listopada 1996. o pristupu tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama Zajednice (SL L 272, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 3.), Portugalska Republika propustila je ispuniti svoje obveze koje je preuzela na temelju tog članka.**
2. **Portugalskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi