



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 11. septembra 2014*

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 96/67/ES — Člen 11 — Zračni promet —
Storitev zemeljske oskrbe — Izbira izvajalcev“

V zadevi C-277/13,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 21. maja 2013,

Evropska komisija, ki jo zastopata P. Guerra e Andrade in F.W. Bulst, agenta,

tožeča stranka,

proti

Portugalski republiki, ki jo zastopajo L. Inez Fernandes, T. Falcão in V. Moura Ramos, agenti,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, E. Levits, sodnik, M. Berger, sodnica, S. Rodin (poročevalec) in
F. Biltgen, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. maja 2014,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez
sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija Sodišču v tožbi predlaga, naj ugotovi, da Portugalska republika s tem, da za vrste storitev „sprejem in odprema prtljage“, „oskrbovanje na ploščadi“ ter „sprejem in odprema tovora in pošte“ na letališčih v Lizboni, Portu in Faru ni sprejela potrebnih ukrepov za izvedbo postopka izbire pooblaščenih izvajalcev za opravljanje storitev zemeljske oskrbe v skladu s členom 11 Direktive Sveta

* Jezik postopka: portugalsčina.

96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 496), ni izpolnila obveznosti iz tega člena 11.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 V uvodni izjavi 5 Direktive 96/67 je navedeno:

„[...] bi odpiranje dostopa do trga storitev zemeljske oskrbe moralo zmanjšati obratovalne stroške letalskih družb in izboljšati kakovost storitev, zagotovljenih uporabnikom letališč“.

- 3 V uvodni izjavi 16 te direktive je navedeno:

„[...] je treba izvajalce storitev zemeljske oskrbe, če je njihovo število omejeno, izbirati po preglednih in objektivnih postopkih, da se ohrani učinkovita in poštena konkurenca; [...] se je treba pri izbiri izvajalcev storitev zemeljske oskrbe posvetovati z uporabniki letališč, saj imajo le-ti največji interes glede kakovosti in cene zahtevanih storitev zemeljske oskrbe“.

- 4 Člen 2(e) Direktive 96/67, ki opredeljuje pojem „zemeljska oskrba“, napotuje na Prilogo k tej direktivi, v kateri so navedene vrste storitev, ki so zajete s tem pojmom. V skladu s to prilogo storitve zemeljske oskrbe vključujejo te storitve:

„[...]“

3. Odprema prtljage [...]

[...]

4. Odprema tovora in pošte [...]

[...]

5. Oskrba na ploščadi [...]

[...]“

- 5 Člen 6 navedene direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe v skladu z ureditvami iz člena 1, da izvajalcem storitev zemeljske oskrbe zagotovijo prost dostop do trga za izvajanje storitev zemeljske oskrbe tretjim osebam.

[...]

2. Države članice lahko omejijo število izvajalcev, ki so pooblaščen za izvajanje naslednjih vrst storitev zemeljske oskrbe:

- sprejem in odprema prtljage,
- oskrbovanje na ploščadi,

[...]

— sprejem in odprema tovora in pošte, kar zadeva fizično ravnanje s tovorom in pošto med letališkim terminalom in zrakoplovom, tako ob prihodu, odhodu ali prenosu.

Države članice ne smejo omejiti tega števila na manj kot dva za vsako vrsto storitve zemeljske oskrbe.

3. Poleg tega od 1. januarja 2001 dalje vsaj eden od pooblaščenih izvajalcev ne sme biti neposredno ali posredno pod nadzorom:

- upravljavca letališča,
- vsakega uporabnika letališča, ki je prepeljal več kot 25 % potnikov ali tovora, zabeleženega na letališču v letu pred letom, v katerem je bila opravljena izbira teh izvajalcev,
- organa, ki neposredno ali posredno nadzira ali je nadzorovan od upravljavca tega letališča ali takšnega uporabnika letališča.

Država članica lahko do 1. julija 2000 zaprosi za odlog izpolnjevanja obveznosti iz tega odstavka do 31. decembra 2002.

Komisija, ki ji pomaga odbor iz člena 10, tako prošnjo pregleda in se lahko, glede na razvoj sektorja in zlasti glede na razmere na letališčih, ki so med sabo primerljiva glede obsega in strukture prometa, odloči odobriti omenjeno prošnjo.

4. Če države članice v skladu z odstavkom 2 omejijo število pooblaščenih izvajalcev, ne smejo preprečiti uporabniku letališča, ne glede na to, kateri del letališča mu je bil dodeljen, možnosti dejanske izbire med vsaj dvema izvajalcema storitev zemeljske oskrbe za vsako vrsto storitev, za katero velja omejitev, pod pogoji, določenimi v odstavkih 2 in 3.“

6 Člen 11 iste direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za izvedbo postopka izbire izvajalcev, pooblaščenih za opravljanje storitev zemeljske oskrbe na letališču, na katerem je njihovo število omejeno, v primerih, določenih v členu 6(2) ali členu 9. Ta postopek mora biti v skladu z naslednjimi načeli:

(a) Če države članice zahtevajo vzpostavitev standardnih pogojev ali tehničnih specifikacij, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci storitev zemeljske oskrbe, se ti pogoji ali specifikacije določijo po posvetovanju z odborom uporabnikov letališč. Merila za izbiro, ki so določena v standardnih pogojih ali tehničnih specifikacijah, morajo biti primerna, objektivna, pregledna in nediskriminatorna.

[...]

(b) Razpis za zbiranje ponudb, na katerega se lahko prijavijo vsi zainteresirani izvajalci storitev zemeljske oskrbe, mora biti objavljen v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

(c) Izvajalce storitev zemeljske oskrbe izbere:

(i) upravljavec letališča po posvetovanju z odborom uporabnikov letališča, pod pogojem, da upravljavec:

- ne opravlja podobnih storitev zemeljske oskrbe in

- da neposredno ali posredno ne nadzoruje nobenega podjetja, ki izvaja take storitve, ter da
- ni kakorkoli povezan s takim podjetjem;

(ii) v vseh drugih primerih pristojni organ države članice, ki je neodvisen od zadevnega upravljavca letališča in ki se najprej posvetuje z odborom uporabnikov letališč in tem upravljavcem.

(d) Izvajalci storitev zemeljske oskrbe so izbrani za največ sedem let.

(e) Če izvajalec storitev zemeljske oskrbe preneha z opravljanjem svoje dejavnosti pred koncem obdobja, za katerega je bil izbran, je zamenjan na podlagi istega postopka.

2. Če je število izvajalcev storitev zemeljske oskrbe omejeno v skladu s členom 6(2) ali členom 9, lahko upravljavec letališča sam opravlja storitve zemeljske oskrbe in zanj ne velja postopek izbire iz odstavka 1. Podobno lahko upravljavec letališča za opravljanje storitev zemeljske oskrbe na zadevnem letališču pooblasti podjetje, ne da bi za to podjetje veljal omenjeni postopek:

— če je to podjetje pod neposrednim ali posrednim nadzorom tega upravljavca letališča ali

— če je ta upravljavec letališča pod neposrednim ali posrednim nadzorom tega podjetja.

3. Upravljavec letališča o odločitvah, sprejetih po tem členu, obvesti odbor uporabnikov letališča.“

7 Člen 18 Direktive 96/67, naslovljen „Socialna zaščita in varstvo okolja“, določa:

„Brez vpliva na uporabo te direktive in ob upoštevanju drugih določb zakonodaje Skupnosti države članice lahko sprejmejo ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev varstva pravic delavcev in varstva okolja.“

8 Člen 23 navedene direktive, naslovljen „Izvajanje“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najkasneje v enem letu po njeni objavi v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*. O tem obvestijo Komisijo.

[...]“

9 Ta direktiva, ki je bila objavljena 25. oktobra 1996, bi morala biti tako v nacionalne pravne rede prenesena najpozneje do 25. oktobra 1997.

Portugalsko pravo

10 Portugalska republika je Direktivo 96/67 v nacionalni pravni red prenesla z uredbo-zakonom št. 275/99 z dne 23. julija 1999. V preambuli te uredbe-zakona je navedeno:

„Upošteva se, da je treba prehod na novo ureditev kar najbolj zagotoviti brez pretresov, pri čemer se poskrbi za ohranitev kontinuitete storitev ter varujejo delovna mesta in pravice zaposlenih v sektorju.“

11 Člen 27 navedene uredbe-zakona, naslovljen „Izbira izvajalcev“, določa:

„1. V primerih omejenega števila izvajalcev storitev, določenih v členih 22(2) in 24(1)(a) in (b), se pooblaščenim izvajalcem storitev izberejo s postopkom javnega razpisa, ki se objavi v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

[...]

7. Izvajalci storitev se izberejo najmanj za štiri in največ za sedem let.“

12 Člen 39 iste uredbe-zakona, naslovljen „Prehodna ureditev“, določa:

„1. Brez poseganja v odstavek 2 subjekti, ki so imeli na dan začetka veljave tega zakona zakonsko pooblastilo ali pooblastilo upravljavca za samooskrbo ali za opravljanje storitev zemeljske oskrbe na letališču, na podlagi tega zakona ohranijo pooblastilo za uporabo javnih letaliških površin na zadevnem letališču in lahko svoje naloge opravljajo do prenehanja veljavnosti obstoječega pooblastila ali do izteka obdobja štirih let, če obstoječe pooblastilo nima datuma prenehanja veljavnosti ali če je obdobje do prenehanja veljavnosti daljše od štirih let.

[...]

2. Subjekti iz odstavka 1 morajo v roku enega leta od datuma objave tega zakona pridobiti licenco za opravljanje svoje dejavnosti v skladu s poglavjem II, sicer njihova pooblastila prenehajo veljati, ali pridobiti posebno pooblastilo, ki velja od tega datuma dalje.“

Predhodni postopek

- 13 Iz podatkov, ki jih je zbrala Komisija, izhaja, da storitve „sprejem in odprema prtljage“, „sprejem in odprema tovora in pošte“ in „oskrbovanje na ploščadi“ na Portugalskem opravljata družbi Portway – Handling de Portugal SA (v nadaljevanju: Portway) in Serviços Portugueses de Handling SA, ki je od leta 2005 znana po svoji znamki Groundforce Portugal (v nadaljevanju: Groundforce).
- 14 Družbo Portway ima v stoddotni lasti družba ANA SA, ki je registrirana za dejavnost upravljanja letališke infrastrukture in opravljanje letaliških storitev na letališčih v Lizboni, Portu in Faru, in sicer na podlagi koncesijske pogodbe.
- 15 Družba Groundforce je v 50,1-odstotni lasti skupine Urbanos. Preden je ta skupina pridobila delež v družbi Groundforce, je bila ta družba v lasti družbe Transportes Aéreos Portugueses (v nadaljevanju: TAP). Leta 2003 je portugalska zakonodaja družbi TAP dovolila, da na podlagi odprtega mednarodnega javnega razpisa, naslovljenega na vlagatelje, ki izpolnjujejo pogoje, navedene v razpisni dokumentaciji, odsvoji večinski delež v družbi Groundforce. Družba Globalia, Corporación Empresarial SA (v nadaljevanju: Globalia), ki je bila izbrana kot najboljši ponudnik, je leta 2004 pridobila večino delnic družbe Groundforce. Z več transakcijami je skupina Urbanos pridobila navedeno večino delnic, ki jih ima še vedno v lasti.
- 16 Komisija je 25. novembra 2010 na Portugalsko republiko naslovila uradni opomin, v katerem je tej državi očitala, da ni izpolnila obveznosti iz Direktive 96/67, ker ni izvedla postopka izbire izvajalcev storitev zemeljske oskrbe iz člena 11 te direktive.
- 17 Portugalska republika je odgovorila z dopisom z dne 31. januarja 2011, v katerem je oporekala očitani neizpolnitvi obveznosti.
- 18 Komisija je 20. maja 2011 Portugalski republiki poslala obrazloženo mnenje, v katerem je ponovila svoje očitke. Zlasti naj bi ta država v obdobju od leta 1999 do leta 2003 uvedla prehodno ureditev pooblastitve na podlagi zakona, ki je družbi Portway, ki jo je obvladovala družba ANA SA, upravljavka letališča, in – v istem obdobju – družbi Groundforce, ki jo je obvladovala družba TAP, največji portugalski prevoznik, omogočila, da sta nadaljevali opravljanje zadevnih storitev. Leta 2004 je družba Groundforce na podlagi odprtega mednarodnega javnega razpisa postala del skupine Globalia, pri čemer je ohranila pooblastilo za opravljanje storitev zemeljske oskrbe.

- 19 Portugalska republika je odgovorila z dopisom z dne 27. julija 2011, v katerem je Komisijo obvestila, da se je začel postopek izvedbe dveh javnih razpisov, eden za letališče Faro in drugi za letališči v Lizboni in Portu. Navedla je, da sta ta javna razpisa potekala do konca oktobra 2011 oziroma do konca novembra 2011. Zadevni odbori uporabnikov letališč naj bi bili obveščeni o postopkih javnih razpisov, vendar se je pošta, poslana odboru uporabnikov letališča Faro, vrnila.
- 20 Komisija je 22. junija 2012 Portugalski republiki poslala dodatno obrazloženo mnenje, v katerem je poudarila, da ta država članica ni izbrala novih izvajalcev, temveč je z uredbo-zakonom št. 19/2012 z dne 27. januarja 2012 uvedla posebno ureditev z retroaktivnim učinkom od 31. decembra 2011, s katero je pooblastilo družbi Groundforce podaljšala do izdaje novih pooblastil. Komisija je poleg tega navedla, da je Portugalska republika, čeprav je navedla datume za odpiranje in preučitev ponudb izvajalcev storitev zemeljske oskrbe, sporočila, da natančnega datuma zaključka postopka javnega razpisa ni mogoče določiti. Poleg tega je navedla, da z odbori uporabnikov niso bila opravljena posvetovanja o izbiri izvajalcev.
- 21 Portugalska republika je 3. oktobra 2012 odgovorila, da meni, da je prehodna ureditev nujna za ohranitev kontinuitete zagotavljanja storitev ter za varstvo delovnih mest in pravic delavcev na tem trgu. Po navedbah te države članice se želijo z zakonskim pooblastilom varovati legitimna pričakovanja subjektov, ki so na zadevnih letališčih že opravljali dejavnosti zemeljske oskrbe.
- 22 V zvezi z javnimi razpisi, ki potekajo, je Portugalska republika poudarila, da je bila razpisna komisija oktobra 2012 v fazi preučitve ponudb, vendar je preučitev teh ponudb še posebej zapletena. Ta država članica je navedla, da razpisna komisija ni mogla dokončati preliminarne poročila o preučitvi ponudb. Vendar pa je izrazila namero, da pred izborom izvajalcev storitev zemeljske oskrbe opravi posvetovanja z odbori uporabnikov.
- 23 Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovori Portugalske republike, je vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

Tožba

Trditve strank

- 24 Treba je ugotoviti, da je Portugalska republika na obravnavi s tem, da je trdila, da ji Komisija ni dala jasnih navodil za pravičen prenos Direktive 96/67, prvič uveljavljala ugovor nedopustnosti tožbe.
- 25 V zvezi z vsebinsko presojo Komisija trdi, da Portugalska republika po tem, ko je dostop do določenih vrst storitev zemeljske oskrbe omejila na dva izvajalca – od katerih eden, družba Portway, ni bil vključen v postopek izbire, ker je bil v stoddotni lasti upravljavca letališč v Lizboni, Portu in Faru – ni sprejela potrebnih ukrepov za izvedbo postopka izbire drugega izvajalca storitev zemeljske oskrbe za navedena letališča, ki je določen v členu 11(1) Direktive 96/67.
- 26 Komisija poudarja, da se v skladu s prehodno ureditvijo, ki jo je Portugalska republika uvedla s členom 39 uredbe-zakona št. 275/99, pooblastilo, podeljeno družbi Groundforce za opravljanje storitev zemeljske oskrbe, po samem zakonu ohrani v veljavi. V tem obdobju naj ta država članica ne bi izvedla postopka izbire drugih ponudnikov. Družba Groundforce naj bi to pooblastilo obdržala od prestrukturiranja in prenosa delnic družbe Groundforce iz družbe TAP na družbo Globalia leta 2004.
- 27 Glede odprtega mednarodnega javnega razpisa Komisija v zvezi s tem prenosom poudarja, da izvajalci storitev zemeljske oskrbe niso mogli pridobiti pooblastila, ne da bi pridobili delnice družbe Groundforce. Iz tega po mnenju Komisije izhaja, da pri tem javnem razpisu ni šlo za postopek izbire

izvajalcev, temveč za postopek izbire vlagateljev. V vsakem primeru naj ta postopek ne bi bil v skladu z načeli iz člena 11 Direktive 96/67. Med drugim naj veljavnost dodeljenih pooblastil ne bi bila omejena na največ sedem let. Poleg tega naj se ne bi posvetovalo z odbori uporabnikov letališč.

- 28 Komisija je sicer priznala, da je Portugalska republika leta 2011 začela tri nove postopke za izbiro drugega izvajalca storitev zemeljske oskrbe, vendar poudarja, da niso bili nikoli zaključeni. Poleg tega naj bi portugalska uprava leta 2012 z uredbo-zakonom št. 19/2012 uvedla posebno ureditev z retroaktivnim učinkom, s katero je podaljšala pooblastilo, dodeljeno družbi Groundforce.
- 29 Portugalska republika je odgovorila, da Direktiva 96/67 v zvezi z možnostjo uvedbe prehodne ureditve ne predpisuje ničesar in da zato uvedba te ureditve ni v nasprotju z določbami te direktive. Ta ureditev naj bi bila uvedena, da bi se ohranile pravice subjektov, ki so imeli na dan začetka veljave uredbe-zakona št. 275/99 že pooblastilo za opravljanje storitev zemeljske oskrbe za nekatere vrste storitev. Poleg tega naj bi navedena ureditev zagotavljala kontinuiteto izvajanja storitev ter varovala delovna mesta in pravice delavcev v skladu z resolucijo Evropskega parlamenta z dne 14. februarja 1995 o civilnem letalstvu v Evropi, v kateri je Parlament poudaril nujnost upoštevanja vpliva dostopa do trga storitev zemeljske oskrbe na delovna mesta in varnost na letališčih Evropske unije.
- 30 Ta država članica dodaja, da so bila zadevna pooblastila na podlagi zakona podaljšana do prenehanja veljavnosti obstoječih pooblastil ali do izteka obdobja štirih let, če obstoječe pooblastilo ni imelo datuma prenehanja veljavnosti ali če je bilo obdobje do prenehanja veljavnosti daljše od štirih let.
- 31 Portugalska republika navaja, da je bil prenos delnic družbe Groundforce namenjen temu, da se izvajalec storitev zemeljske oskrbe izbere ob upoštevanju zahtev iz razpisne dokumentacije, ki jih nalagata nacionalna zakonodaja in pravo Unije. Postopek naj bi bil izveden na podlagi primernih, objektivnih, preglednih in nediskriminatornih meril, kot določa člen 11 Direktive 96/67.
- 32 Po navedbah Portugalske republike se je s prenosom delnic omogočilo normalno opravljanje storitev zemeljske oskrbe brez motenj, ki bi vplivale na razpoložljivost in kakovost storitev ali na ceno te dejavnosti. Če družbi Groundforce pooblastilo, ki ji je bilo dodeljeno, ne bi bilo podaljšano, bi imel drugi izvajalec, družba Portway, monopol na trgu storitev zemeljske oskrbe do konca postopka izbire drugih izvajalcev.
- 33 V zvezi z javnima razpisoma, ki sta bila za letališča izvedena leta 2011, Portugalska republika trdi, da sta v skladu s pogoji iz člena 11 Direktive 96/67. Obdobje dodelitve pooblastil naj bi bilo omejeno na sedem let, pred izvedbo javnih razpisov pa naj bi bilo opravljeno tudi posvetovanje z odbori uporabnikov. Ta država dodaja, da bo s temi odbori opravljeno posvetovanje tudi o izboru drugega izvajalca.
- 34 Postopek izbire naj bi se zapletel zaradi sprememb nacionalne zakonodaje o človeških virih – konkretno na področju zaposlovanja in osebnih prejemkov – ki so posledica proračunskih težav, ki so 17. maja 2011 vodile do podpisa sporazuma med Portugalsko republiko, Komisijo, Evropsko centralno banko (ECB) in Mednarodnim denarnim skladom (IMF). Pri delu komisije, pristojne za preučitev ponudb, naj bi prišlo do prekinitve, ker je več njenih članov po bistvenem zmanjšanju njihovih prejemkov odstopilo, kar je odločilno vplivalo na celotni postopek preučitve ponudb pred to komisijo. Portugalska republika poudarja, da je pristojni organ naredil vse v svoji moči, da bi komisiji omogočil, da zaključí preučitev teh ponudb.
- 35 Portugalska republika navaja, da bi morala biti zakonodaja Unije o storitvah zemeljske oskrbe v kratkem spremenjena in da bodo nove spremembe, če bodo sprejete, vplivale na letališče v Lizboni in morda tudi na drugi letališči. Ta država članica meni, da je neizogibno, da javnih naročil, glede katerih potekajo postopki, zaradi teh sprememb, če bodo sprejete, ne bo mogoče oddati.

- 36 Komisija v repliki trdi, da Direktiva 96/67 ne izpušča nobene določbe in ne vsebuje nobene pravne praznine, ki bi Portugalski republiki omogočala uvedbo prehodnega obdobja. Navaja, da ta država članica Direktive 96/67 po štirinajstih letih od njene uveljavitve ni pravilno prenesla v svoj pravni red. Dodaja, da je bil cilj prehodne ureditve varstvo nacionalnih gospodarskih subjektov, ki so delovali na zadevnem trgu. Po njenem mnenju, tudi če bi družba Groundforce izgubila status izvajalca storitev, to ne bi izključilo možnosti, da bi njeni zaposleni našli delo v drugih podjetjih, tudi v podjetju, ki bi pridobilo naročilo za izvajanje storitev zemeljske oskrbe.
- 37 Komisija v zvezi z novimi postopki za izbiro izvajalcev navaja, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se država članica ne sme sklicevati na položaje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije. S spremembami, ki se nanašajo na organizacijo osebja, ali s pomanjkanjem človeških virov se tako ne more upravičiti nespoštovanje prava Unije. Komisija dodaja, da morebitna sprememba zakonodaje Unije nima nobenega vpliva na sedanje obveznosti držav članic.
- 38 Komisija, nazadnje, navaja, da za izvedbo postopka izbire izvajalcev, ki so pooblaščen za zagotavljanje storitev zemeljske oskrbe, določenega v členu 11 Direktive 96/67, velja obveznost rezultata. Zato naj bi bilo treba, če država članica izvede postopek izbora, s katerim se rezultat ne doseže, šteti, da ta država članica svoje ureditve ni uskladila s to direktivo. Če bi imela država članica le obveznost izvedbe takega postopka izbire, brez obveznosti rezultata, naj navedena direktiva ne bi imela polnega učinka.
- 39 Portugalska republika v dupliki dodaja, da ker je družba Globalia, ki je pridobila delnice družbe Groundforce, izvajalec storitev zemeljske oskrbe, je treba prenos teh delnic obravnavati kot postopek izbire drugega izvajalca.
- 40 V zvezi z novimi postopki izbire izvajalcev storitev zemeljske oskrbe Portugalska republika navaja, da Komisija ne more zanemariti postopka finančne pomoči Portugalski in dejstva, da se eden od pogojev, vsebovanih v sporazumu med Portugalsko republiko, Komisijo, ECB in IMF, nanaša ravno na privatizacijo družbe Aeroportos de Portugal SA, ki je upravljavec zadevnih letališč. Finančne težave Portugalske republike naj ne bi bile zgolj upravne ali administrativne.

Presoja Sodišča

Dopustnost

- 41 V zvezi z ugovorom nezakonitosti, ki ga je Portugalska republika prvič navedla na obravnavi in s katerim ta država članica Komisiji očita, da ji v predhodnem postopku ni dala natančnih navodil za pravičen prenos Direktive 96/67 v notranji pravni red, zadostuje opozorilo, da v skladu s členom 127(1) Poslovnika Sodišča navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom.
- 42 V tej zadevi je Komisija predstavila svoje očitke Portugalski republiki, ta pa je imela priložnost predstaviti stališča, za katera je menila, da so upoštevana. Glede na to, da je ta država članica med predhodnim postopkom vedela za domnevni neobstoj navodil Komisije, in glede na to, da njeni ugovori niso utemeljeni s pravnimi in dejanskimi okoliščinami, ki so se razkrile med postopkom, ta ugovor nedopustnosti ni dopusten.

Utemeljenost

- 43 Da bi se lahko odločilo o tej tožbi, je treba spomniti, da je treba določbe direktive prenesti z nesporno zavezujočo močjo, z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila zahteva po pravni varnosti izpolnjena (sodba Dillenkofer in drugi, C-78/94, C-179/94 in od C-188/94 do C-190/94, EU:C:1996:375, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 44 Poleg tega člen 23 Direktive 96/67 s tem, da v bistvu državam članicam nalaga, da sprejmejo potrebne ukrepe za uskladitev s to direktivo najkasneje do 25. oktobra 1997, te države zavezuje, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev polnega učinka določb navedene direktive in tako zagotovijo doseganje z njo predpisanega rezultata (glej po analogiji sodbo Dillenkofer in drugi, EU:C:1996:375, točka 49).
- 45 Iz tega je razvidno, da na podlagi tega, da v Direktivi 96/67 ni omenjena možnost, da države članice uvedejo prehodno ureditev, ni mogoče sklepati, kot trdi Portugalska republika, da je v tej direktivi pravna praznina in da lahko te države – poleg vsega po izteku roka za prenos, kot je to v tem primeru – uvedejo tako prehodno ureditev. To bi namreč pomenilo, da si lahko država članica sama določi nov rok za prenos.
- 46 V zvezi s trditvijo Portugalske republike, da se lahko prenos delnic neke družbe šteje za enakovreden postopku izbire drugih izvajalcev storitev zemeljske oskrbe, če ta postopek izpolnjuje pogoje iz člena 11 Direktive 96/67 in hkrati omogoča doseganje legitimnega cilja varstva pravic delavcev, varstva legitimnih pravnih pričakovanj subjektov, ki so že opravljali te dejavnosti, ter kontinuitete in kakovosti storitev na navedenih letališčih, je treba ugotoviti, da te razlage omenjenega člena 11 ni mogoče sprejeti.
- 47 Člen 11(1)(b) Direktive 96/67 namreč zahteva, da je postopek izbire odprt za vse zainteresirane izvajalce.
- 48 S postopkom prenosa delnic pa se izključijo vsi izvajalci, ki niso hkrati vlagatelji, zainteresirani za pridobitev delnic že obstoječe družbe. Kot je Portugalska republika priznala na obravnavi, je družba Groundforce, potem ko jo je kupila družba Globalia, obdržala prej dodeljeno pooblastilo za izvajanje storitev zemeljske oskrbe, tako da izvajalec storitev zemeljske oskrbe pooblastila ni mogel pridobiti drugače kot z nakupom delnic družbe Groundforce.
- 49 Iz tega izhaja, da postopek prenosa delnic družbe Groundforce ni bil odprt za vse zainteresirane izvajalce in da je zaradi tega postopka prišlo do kršitve cilja Direktive 96/67, ki je odpiranje dostopa do trga storitev zemeljske oskrbe konkurenci, omenjenega v uvodni izjavi 5 te direktive.
- 50 Že zgolj ta okoliščina zadostuje za ugotovitev, da takega postopka ni mogoče šteti za postopek izbire izvajalcev storitev zemeljske oskrbe v smislu člena 11 Direktive 96/67. Zato ni treba preizkusiti, ali so izpolnjeni drugi pogoji, navedeni v tem členu.
- 51 Te ugotovitve tudi ni mogoče ovreči z argumentom Portugalske republike, da je tak postopek v skladu s členom 18 Direktive 96/67, ki državam članicam omogoča, da sprejmejo ukrepe, ki so potrebni za ohranitev delovnih mest in pravic delavcev.
- 52 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že presodilo, da čeprav države članice ohranijo pooblastilo za zagotavljanje primerne stopnje socialne zaščite osebja podjetij, ki izvajajo storitve zemeljske oskrbe, pa to pooblastilo ne vsebuje neomejene pristojnosti izdajanja predpisov in ga je treba izvrševati tako, da ne škoduje polnemu učinku te direktive in ciljem, ki jim ta direktiva sledi (glej sodbo Komisija/Nemčija, C-386/03, EU:C:2005:461, točka 28 in navedena sodna praksa).

- 53 Treba je dodati, da je Portugalska republika v odgovor na vprašanje, ki ji je bilo postavljeno na obravnavi, trdila, da je dejstvo, da je družba Groundforce ohranila licenco, omogočilo, da so se na datum prenosa obvladujočega deleža te družbe na družbo Globalia ohranila vsa delovna mesta pri družbi Groundforce. Dodala je, da je bila obveznost varstva delavcev in delovnih mest naložena v razpisni dokumentaciji, ne da bi bila vsebina te obveznosti sicer pojasnjena.
- 54 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da na podlagi tega, da je neko podjetje pridobilo licenco izvajalca storitev zemeljske oskrbe s tem, da je pridobilo kapital kupljene družbe, ni mogoče ugotoviti, da bo prihodnje ravnanje takega podjetja po pridobitvi licence ostalo nespremenjeno, in zlasti ne, da bo ohranilo vsa delovna mesta v kupljeni družbi.
- 55 Drugič, ni sporno, da obveznost podjetij, da prevzamejo osebe prejšnjega izvajalca storitev, postavlja potencialne nove konkurente v slabši položaj v razmerju do že dejavnih podjetij in ogroža odpiranje trgov storitev zemeljske oskrbe, kar ogroža polni učinek Direktive 96/67 (glej zlasti sodbo Komisija/Italija, C-460/02, EU:C:2004:780, točka 34).
- 56 V zvezi z drugimi argumenti, v katerih Portugalska republika navaja, da je bila ureditev uvedena zaradi varstva legitimnih pričakovanj subjektov, ki so že opravljali dejavnosti, in zaradi zagotavljanja kontinuitete in kakovosti storitev na teh letališčih, je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso pravica do sklicevanja na načelo varstva upravičenih pričakovanj velja za vsako zadevno osebo, pri kateri je institucija Unije ustvarila upravičena pričakovanja, in da se ne sme nihče sklicevati na kršitev tega načela, če mu uprava ni dala natančnih zagotovil (glej sodbo Belgija in Forum 187/Komisija, C-182/03 in C-217/03, EU:C:2006:416, točka 147 in navedena sodna praksa).
- 57 Ker pa člen 288(3) PDEU določa, da direktive države članice, na katere so naslovljene, zavezujejo glede cilja, ki ga je treba doseči, ker se je rok za prenos Direktive 96/67 v notranji pravni red iztekel 25. oktobra 1997 in ker Komisija ali kaka druga institucija Unije v tem smislu ni nikjer navedla, da je Portugalska republika oproščena obveznosti prenosa te direktive v notranji pravni red v za to določenih rokih ali da se ta direktiva za to državo članico ne uporablja, se niti zadnja niti nobeno drugo podjetje, ki v tej državi opravlja storitve zemeljske oskrbe, ne more sklicevati na legitimno pričakovanje, da se bo v tej državi članici ohranila obstoječa ureditev.
- 58 V zvezi z varstvom kontinuitete in kakovosti letaliških storitev zadostuje ugotovitev, da Portugalska republika Sodišču ni predložila nobenega dokaza, ki bi lahko podkrepil argumentacijo, da bi prenos Direktive 96/67 v za to predpisanih rokih ogrozil kontinuiteto ali kakovost storitev.
- 59 Glede razlogov, s katerimi Portugalska republika utemeljuje to, da postopka izbire izvajalcev storitev zemeljske oskrbe, ki sta bila začeta leta 2011, nista bila dokončana, je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali okoliščine v notranjem pravnem redu, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz pravnih pravil Unije (glej sodbe Komisija/Portugalska, C-150/97, EU:C:1999:15, točka 21; Komisija/Luksemburg, C-69/05, EU:C:2006:32, točka 10, in Komisija/Italija, C-161/05, EU:C:2006:762, točka 12).
- 60 V zvezi z argumentom Portugalske republike, da bi lahko zaradi potencialnih sprememb upoštevne zakonodaje izbira drugega izvajalca postala nepotrebna, je treba spomniti, da je Sodišče že večkrat presodilo, da se mora obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na ureditev Unije, ki je veljala ob koncu roka, ki ga je Komisija določila zadevni državi članici za uskladitev z obrazloženim mnenjem (glej zlasti sodbi Komisija/Belgija, C-377/03, EU:C:2006:638, točka 33 in navedena sodna praksa, in Komisija/Francija, C-170/09, EU:C:2010:97, točka 6 in navedena sodna praksa). Zato morebitna sprememba zakonodaje države članice ne oprosti njene obveznosti prenosa veljavne direktive v notranji pravni red v roku, ki je za ta prenos predpisan.

- 61 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da Portugalska republika s tem, da za vrste storitev „sprejem in odprema prtljage“, „oskrbovanje na ploščadi“ ter „sprejem in odprema tovora in pošte“ na letališčih v Lizboni, Portu in Faru ni sprejela potrebnih ukrepov za izvedbo postopka izbire pooblaščenih izvajalcev za opravljanje storitev zemeljske oskrbe v skladu s členom 11 Direktive 96/67, ni izpolnila obveznosti iz tega člena.

Stroški

- 62 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Portugalski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi argumenti ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Portugalska republika s tem, da za vrste storitev „sprejem in odprema prtljage“, „oskrbovanje na ploščadi“ ter „sprejem in odprema tovora in pošte“ na letališčih v Lizboni, Portu in Faru ni sprejela potrebnih ukrepov za izvedbo postopka izbire pooblaščenih izvajalcev za opravljanje storitev zemeljske oskrbe v skladu s členom 11 Direktive Sveta 96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti, ni izpolnila obveznosti iz tega člena.**
- 2. Portugalski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi