SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. julija 2005*

V zadevi C-386/03,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 12. septembra 2003,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. Huttunen in M. Niejahr, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Zvezni republiki Nemčiji, ki jo zastopata W. D. Plessing in A. Tiemann, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, C. Gulmann, R. Schintgen in J. Klučka, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Léger,
sodna tajnica: M.-F. Contet, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. februarja 2005,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložile stranke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. maja 2005

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je v členih 8(2) in 9(3) Uredbe o storitvah zemeljske oskrbe na letališčih (Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen) z dne 10. decembra 1997 (BGBl. 1997 I, str. 2885, v nadaljevanju: BADV) sprejela ukrepe, ki so v nasprotju s členoma 16 in 18 Direktive Sveta 96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti (UL L 272, str. 36), ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 Direktiva 96/67 določa sistem postopnega odpiranja trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti.

3 Člena 16 in 18 te direktive vsebujeta določbe o dostopu do letaliških instalacij ter socialne zaščite in varstva okolja. Besedilo teh členov določa:

„Člen 16

Dostop do instalacij

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da izvajalcem storitev zemeljske oskrbe in uporabnikom letališč, ki želijo začeti s samooskrbo, zagotovijo dostop do letaliških instalacij v obsegu, ki je potreben za opravljanje njihovih dejavnosti. Če upravljavec letališča ali, če je to primerno, javni organ ali vsak drugi organ, ki nadzira ta javni organ, za ta dostop uvede pogoje, morajo biti ti pogoji primerni, objektivni, pregledni in nediskriminatorni.

2. Prostor, ki je na letališču na voljo za storitve zemeljske oskrbe, se mora razdeliti med različne izvajalce storitev zemeljske oskrbe in med samooskrbovane uporabnike letališč, skupaj z novimi ponudniki na tem področju, v obsegu, ki je potreben za uveljavljanje njihovih pravic in ki omogoča učinkovito in pošteno konkurenco na podlagi primernih, objektivnih, preglednih in nediskriminatornih pravil in meril.

3. Če se za dostop do letaliških instalacij uvedejo pristojbine, se te določijo na podlagi primernih, objektivnih, preglednih in nediskriminatornih meril.

Člen 18

Socialna zaščita in varstvo okolja

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."

4 Direktiva 2001/23/ES Sveta z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje držav članic glede ohranjanja pravic delavcev ob prenosu podjetij, obratov ali delov

podjetij ali obratov (UL L 82, str. 16), kodificira Direktivo Sveta 77/187/EGS z dne 14. februarja 1977 (UL L 61, str. 26), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 98/50/ES z dne 29. junija 1998 (UL L 201, str.88).

Nacionalna ureditev

5 Direktiva 96/67 je bila prenesena v nemško pravo v glavnem z zakonom o storitvah zemeljske oskrbe na letališčih (Gesetz über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen) z dne 11. novembra 1997 (BGBl. 1997 I, str. 2694) in z BADV. Člena 8 in 9 zadnjenavedene uredbe določata:

„Člen 8

(1) Izvajalci storitev in samooskrbovani uporabniki izpolnjujejo ‚pogoje za izvajanje storitev zemeljske oskrbe' [...]. V primerih iz člena 3(2) do (5) se pogoji nanašajo na javni razpis in na izbirni postopek v skladu s členom 7.

(2) Upravljavec letališča lahko od izvajalca storitev ali od samooskrbovanega uporabnika zahteva, naj za storitve zemeljske oskrbe, ki so mu bile dodeljene, prevzame delavce. Te delavce se izbere na podlagi primernih meril, zlasti glede na dejavnost, ki jo opravljajo. Člen 9(3), tretji stavek, se uporablja tako, da to ne vpliva na člen 613(a) civilnega zakonika.

(3) Poleg odstavkov 1 in 2 lahko aeronavtični organ opravljanje storitev zemeljske oskrbe podredi standardnim pogojem ali tehničnim specifikacijam. Ti pogoji ali specifikacije se določijo po posvetovanju z odborom uporabnikov letališč.

(4) Pogoji, merila, standardni pogoji ali tehnične specifikacije iz odstavkov od 1 do 3 se določijo in uporabljajo primerno, objektivno, pregledno in nediskriminatorno.

Člen 9

(1) Upravljavec letališča in izvajalec storitev zemeljske oskrbe ali samooskrbovani uporabnik morata imeti pogodbo o uporabi potrebnega in razpoložljivega dela letališča in letaliških instalacij in o pristojbinah upravljavcu letališča iz te uredbe in o pogojih, ki jih morajo izpolniti izvajalci storitev in samooskrbovani uporabniki iz člena 8.

(2) Upravljavec letališča nadzoruje, da dostop izvajalcev storitev in uporabnikov iz te uredbe do letaliških instalacij ni neopravičeno oviran, ko ta dostop potrebujejo za opravljanje svojih storitev. Če upravljavec letališča za ta dostop postavlja pogoje, morajo biti ti primerni, objektivni, pregledni in nediskriminatorni.

(3) Upravljavec letališča ima pravico, da od izvajalcev storitev in od samooskrbovanih uporabnikov zahteva pristojbine za dostop do, dajanje na voljo in uporabo instalacij. Ta pristojbina se določi po posvetovanju z odborom uporabnikov letališč na podlagi primernih, objektivnih, preglednih in nediskriminatornih meril; kot tržna dajatev je lahko namenjena zlasti za zagotavljanje samofinanciranja letališča. Za določitev zneska te pristojbine lahko upravljavec letališča upošteva ustrezen znesek, nujne stroške, ki jih povzročijo ponovna izvedba storitev zemeljske oskrbe z izvajalci storitev ali s samooskrbovanimi uporabniki, zlasti stroške, ki jih povzroči dejstvo, da niso prevzeli delavcev."

6 Člen 613(a) nemškega civilnega zakonika (Bürgerliches Gesetzbuch), ki ga omenja člen 8(2) BADV, določa:

„(1) Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja, ki obstaja na dan prenosa obrata ali dela obrata s pravnim aktom, se na podlagi tega dejstva prenesejo na pridobitelja. Če te pravice in obveznosti ureja kolektivna pogodba ali sporazum podjetja, so te sestavni del delovnega razmerja med novim delodajalcem in delavcem in se v enem letu po prenosu ne morejo spremeniti v škodo zaslednjega. Drugi stavek se ne uporablja, če pravice in obveznosti za novega delodajalca ureja druga kolektivna pogodba ali drug sporazum podjetja. Pred potekom roka iz drugega stavka se lahko pravice in obveznosti spremenijo, če kolektivna pogodba ali sporazum podjetja ne veljata več ali če ni vzajemnega pogodbenega kritja z drugo kolektivno pogodbo, za uporabo katere se sporazumeta novi delodajalec in delavec.

(2) Nekdanji in novi delodajalec sta solidarno zavezana za obveznosti iz odstavka 1, če so nastale pred datumom prenosa in če zapadejo pred koncem enoletnega

obdobja po tem datumu. Če te obveznosti zapadejo po prenosu, nekdanji delodajalec odgovarja le sorazmerno z deležem njihovega referenčnega obdobja, ki je preteklo od datuma prenosa.

[...]"

Predhodni postopek

7 Ko je Komisija preučila nemško ureditev, je ocenila, da Zvezna republika Nemčija v notranje pravo ni pravilno prenesla členov 16 in 18 Direktive 96/67. Zato je 28. februarja 2000 nanjo naslovila pisni opomin, naj predstavi svoja stališča.

8 V odgovoru z dne 16. maja 2000 je Zvezna republika Nemčija ugovarjala neizpolnitvi, ki se ji očita.

9 Ker Komisije niso prepričala predložena pojasnila, je z dopisom z dne 21. marca 2002 na to državo članico naslovila obrazloženo mnenje in jo pozvala, naj sprejme potrebne ukrepe za uskladitev z obveznostmi iz te direktive v roku dveh mesecev, ki začne teči z vročitvijo obrazloženega mnenja.

10 Potem ko je Komisija odgovor na to obrazloženo mnenje ocenila kot nezadostnega, je vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

11 Komisija navaja, da naj ukrepi, sprejeti v okviru pristojnosti, ki jo državam članicam priznava člen 18 Direktive 96/67, ne bi bili usmerjeni k postopnemu uresničevanju prostega dostopa do trga za izvajanje storitev zemeljske oskrbe iz členov 6 in 7 te direktive. Zato naj nacionalni ukrepi, sprejeti za ureditev pogojev uporabe na tem področju, ne bi niti pomenili diskriminacije med izvajalci storitev in samooskrbovanimi uporabniki niti naj ne bi izkrivljali konkurence med njimi.

12 Komisija meni, da zadevna nemška ureditev ni zadostila tem zahtevam, ker ustvarja razlikovanje med upravljavcem letališča in med drugimi izvajalci storitev ter samooskrbovanimi uporabniki in tako tem ovira dostop do trga in izkrivlja konkurenco med različnimi kategorijami izvajalcev. V bistvu naj bi bilo upravljavcu letališča dovoljeno, da v celoti ali vsaj delno vpliva na nove izvajalce, ki prihajajo na trg, pri stroških za delavce, ki jih ne more več zaposliti zaradi izgube delov trga, povezanega s postopkom liberalizacije.

13 Komisija trdi, da se splošno varstvo, ki so ga sprejele države članice za prenos Direktive 2001/23, uporablja tudi v sektorju storitev zemeljske oskrbe. Zato, če odprtje trga zemeljske oskrbe, kot je ta iz Direktive 96/67, pelje k prenosu obratov iz člena 1(1) Direktive 2001/23, se pravice in obveznosti, ki za odsvojitelja izhajajo iz na dan prenosa obstoječe pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja, na podlagi takega prenosa prenesejo na pridobitelja.

14 Komisija poudarja, da ukrepi iz člena 8(2) in 9(3) BADV v primerih, ki jih ne pokriva Direktiva 2001/23, diskriminirajo med upravljavcem letališča na eni strani in drugimi izvajalci in samooskrbovanimi uporabniki na drugi strani glede socialnih stroškov, če se prenese storitev zemeljske oskrbe.

15 Komisija navaja tudi, da naj se možnost prenosa določenih socialnih stroškov iz člena 9(3) BADV ne bi utemeljevala na podlagi člena 16(3) Direktive 96/67. Gotovo naj bi ta določba dopuščala upravljavcu letališča, da poleg drugih izvajalcev storitev in samooskrbovanih uporabnikov dobi pristojbino za dostop do letaliških instalacij. Sicer bi moral biti znesek te pristojbine določen na podlagi primernih, objektivnih, preglednih in nediskriminatornih meril.

16 Komisija zatrjuje, da je izraz „letališke instalacije" iz te določbe treba razumeti v povezavi z infrastrukturo letališča in da naj bi bil znesek zaračunane pristojbine primeren in objektiven le, če temelji na stroških, ki jih nosi upravljavec letališča z namenom zagotoviti drugim izvajalcem storitev in samooskrbovanim uporabnikom dostop do zadevne infrastrukture. Posledično stroški, ki jih mora nositi upravljavec, ker ni prevzel delavcev, ne spadajo med stroške, ki se lahko upoštevajo za določitev pristojbine iz člena 16(3) Direktive 96/67.

17 Nemška vlada navaja, da člen 8(2) BADV, ker vzpostavlja sistem, ki temelji na pogajanju med upravljavcem letališča in novim izvajalcem, ustvarja mehanizem, ki stremi k ohranjanju pogodb o zaposlitvi po prenosu dejavnosti toliko, kot je to

mogoče. Po tej ureditvi bi se moral novi izvajalec, ki bi za svoj račun ali za račun tretjega želel izvajati storitve zemeljske oskrbe, dogovoriti z upravljavcem, da bi zagotovil varstvo pravic delavcev. To bi se zgodilo le pod pogojem, če bi ta upravljavec zahteval, da se njegove zaposlene, ki so postali presežek, prevzame in če bi novi izvajalec to zavrnil, ta upravljavec bi imel pravico, da bi razdelil socialne stroške, ki izhajajo iz tega, med vse izvajalce storitev zadevnega trga.

18 Ta vlada meni, da povezane določbe členov 8(2) in 9(3) BADV ter možnost, ki iz njiju izhaja, da se med izvajalce storitev zemeljske oskrbe enako razdeli socialne stroške, nastale z odpustitvijo delavcev, pomenijo določbe socialne zaščite, ki ne prekoračijo okvira, ki ga določa člen 18 Direktive 96/67.

19 Ta vlada podrobneje navaja, da če pri liberalizaciji storitev zemeljske oskrbe prenos dejavnosti, zaposlenih in drugih elementov upravljavca letališča na novega izvajalca spremlja prenos podjetja, določbe Direktive 2001/23 v vsakem primeru prevladajo. Sicer naj bi bila v položajih, ki ne spadajo v področje veljavnosti te direktive, člena 8(2) in 9(3) BADV v skladu z načelom sorazmernosti, ker si prizadevata vzpostaviti pravično ravnovesje med varstvom delavcev in ciljem liberalizacije obravnavanih storitev.

20 Nemška vlada navaja, da člen 8(2) BADV novemu izvajalcu in upravljavcu letališča prinaša le eno obveznost dogovora za prevzem delavcev. Le subsidiarno naj bi ta ureditev določala, da upravljavec letališča lahko sorazmerno razdeli socialne stroške

liberalizacije in zavrnitve prevzema delavcev med gospodarske subjekte na podlagi primernih, objektivnih, preglednih in nediskriminatornih meril.

21 Končno po mnenju te vlade člen 16(3) Direktive 96/67 ne nasprotuje zadevni nacionalni ureditvi, ker naj bi šlo za določbo, ki ureja pravico upravljavca letališča, da zahteva pristojbino kot nadomestilo za dostop do instalacij tega letališča. Člen 9(3) BADV naj se ne bi omejil na dostop do letaliških instalacij, ampak bi moral spodbujati nove izvajalce na trgu, da se pogajajo z upravljavcem o pogojih ponovne vzpostavitve zadevne dejavnosti v interesu delavcev.

22 Ta vlada trdi, da zadevna nemška ureditev ne pomeni prenosa člena 16(3) Direktive 96/67, ampak ima podlago v členu 18 te te direktive.

Presoja Sodišča

Predmet spora

23 Uvodoma je treba povedati, da se predmet te tožbe nanaša na skladnost zadevne nemške ureditve s členoma 16 in 18 Direktive 96/67 le v položajih, ki jih ne določa Direktiva 2001/23. Kot izhaja iz trditev, ki so bile predložene Sodišču, stranki soglašata z dejstvom, da se po eni strani Direktiva 2001/23 uporablja za prenose,

izvedene v sektorju zemeljske oskrbe in da se po drugi strani pravice in obveznosti iz te direktive popolnoma izvajajo vedno, ko odprtje trga na tem področju pelje k prenosu v smislu člena 1(1) te direktive.

24 Glede zadevne nacionalne ureditve se ugotovi, da je njeno področje uporabe širše kot področje uporabe Direktive 2001/23 in da se nanaša na vsak položaj, ko upravljavec letališča opusti del dejavnosti v korist novega gospodarskega subjekta. Zato je treba odločiti, če sta člena 8(2) in 9(3) BADV v skladu s členoma 16 in 18 Direktive 96/67.

Očitek glede obveznosti prevzema delavcev

25 Očitek Komisije se nanaša na člen 8(2) BADV, po katerem lahko upravljavec letališča od izvajalca storitev ali samooskrbovanega uporabnika zahteva, da za storitve zemeljske oskrbe, ki so mu bile dodeljene, prevzame delavce.

26 Zato je treba povedati, da čeprav je bila trditev nemške vlade, da ta določba ne vsebuje absolutne obveznosti prevzema delavcev v vseh primerih odprtja trga zemeljske oskrbe novim izvajalcem ali uporabnikom, priznana, velja, da samo s svojim obstojem ta določba dopušča upravljavcem letališč v Nemčiji, da izvajajo določen pritisk na podjetja ali na uporabnike, ki želijo priti na ta trg, tako da jih spodbujajo k prevzemu delavcev za dejavnosti storitev zemeljske oskrbe.

27 Enaka določba lahko torej oteži vstop novih izvajalcev storitev na zadevni sektor in jih oškoduje glede na že ustanovljena podjetja.

28 Glede vprašanja, ali je taka ureditev lahko utemeljena na podlagi člena 18 Direktive 96/67, je treba opomniti, da je Sodišče presodilo, da če države članice ohranijo pooblastilo zagotavljanja primerne stopnje socialne zaščite osebju podjetij, ki izvajajo storitve zemeljske oskrbe, je prav tako res, da to pooblastilo ne vsebuje neomejene pristojnosti izdajanja predpisov in ga je treba izvrševati tako, da ne škoduje polnemu učinku te direktive in ciljem, ki jih ta direktiva zasleduje (glej sodbo z dne 9. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, C-460/02, ZOdl., str. I-11547, točki 31 in 32).

29 Zadevna nacionalna ureditev zaradi finančnih posledic ogrozi razumno uporabo letališke infrastrukture in zmanjšanje stroškov storitev za uporabnike, tako pa škoduje odprtju trga zemeljske oskrbe in koristnemu učinku Direktive 96/67 (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji, točki 33 in 34).

30 Zato naj se člena 8(2) BADV ne bi štelo kot skladnega s pooblastili, ki jih imajo države članice na podlagi člena 18 Direktive 96/67.

31 Iz teh ugotovitev izhaja, da je očitek glede obveznosti prevzema delavcev utemeljen.

Očitek glede načina plačila pristojbine za dostop do, razpolago in uporabo letaliških instalacij

32 Očitek Komisije se nanaša na člen 9(3) BADV, katerega namen je določiti načine plačila pristojbin, ki jih lahko zahteva upravljavec letališča od izvajalcev storitev in samooskrbovanih uporabnikov za dostop do, dajanje na razpolago in uporabo njegovih instalacij.

33 Treba je ugotoviti, da je ta določba pravna podlaga, ki dopušča upravljavcu, da naloži določeno finančno breme zgoraj navedenim gospodarskim subjektom.

34 Glede tega, ali je možnost zahtevati pristojbino skladna z Direktivo 96/67, je treba spomniti, da je Sodišče presodilo, da se sklicevanje na instalacije očitno nanaša na infrastrukturo in opremo, ki jo daje na voljo letališče (glej sodbo z dne 16. oktobra 2003 v zadevi Flughafen Hannover-Langenhagen, C-363/01, Recueil, str. I-11893, točka 40).

35 Poleg tega je Sodišče podrobneje navedlo, da možnost za upravljavca letališča, da naloži dajatev za dostop poleg dajatve za uporabo letaliških instalacij, ne samo da ne bi olajšala dostopa do zadevnega trga, temveč bi celo nasprotovala cilju zmanjšanja stroškov uporabe letalskih družb in bi v določenih primerih pripeljala celo do povečanja teh stroškov (glej zgoraj navedeno sodbo v zadevi Flughafen Hannover-Langenhagen, točka 44).

36 Iz teh presoj izhaja, da mora biti znesek zadevne pristojbine nadomestilo, ki natančno ustreza uporabi letaliških instalacij in ki ga je treba izračunati v skladu z merili, določenimi v členu 16(3) Direktive 96/67, upoštevajoč interes zadevnega upravljavca do dobička (glej zgoraj navedeno sodbo Flughafen Hannover-Langenhagen, točka 62).

37 Vendar v tej zadevi nacionalna ureditev določa, da se lahko del pristojbin nameni za kompenzacijo stroškov, ki so nastali zaradi tega, ker ob odprtju trga zemeljske oskrbe ni bilo prevzema delavcev.

38 Kot je generalni pravobranilec pravilno ugotovil v točki 69 sklepnih predlogov, prisotnost tega elementa prikaže, da pristojbina, ki jo tako predpisuje nemško pravo, prekorači okvir, ki ga je začrtal zakonodajalec Skupnosti, torej izključno kot nadomestilo za uporabo letaliških instalacij izvajalcev storitev ali samooskrbovanih uporabnikov.

39 Stroški, ki nastanejo, ker se delavcev ne prevzame, nikakor niso povezani s stroški, ki jih uvede upravljavec letališča za dajanje na voljo svojih instalacij in naj se jih torej ne bi štelo med merila iz člena 16(3) Direktive 96/67.

40 Poleg tega glede trditve nemške vlade, da člen 9(3) BADV ne namerava prenesti člena 16(3) Direktive 96/67, ampak je v svoji celoti v skladu s členom 18 te direktive, zadostuje ugotoviti, da ta člen BADV določa pristojbino za dostop do, dajanje na razpolago in uporabo letaliških instalacij, medtem ko se člen 16(3) Direktive 96/67

nanaša izrecno na plačevanje pristojbine za dostop do teh instalacij. V teh okoliščinah je treba trditev nemške vlade zavreči.

41 Glede iste trditve nemške vlade je treba dodati, kot je pravilno navedel že generalni pravobranilec v točkah 50 in 51 sklepnih predlogov, da je lahko finančno breme, ki ga upravljavec letališča lahko naloži novim gospodarskim subjektom, ker ob prenosu trga zemeljske oskrbe ni bilo prevzema delavcev, finančna prednost v korist tega upravljavca in želi zaščititi interese, ki niso navedeni med tistimi iz člena 18 Direktive 96/67.

42 Očitek kršitve člena 16 Direktive 96/67 je zato prav tako utemeljen.

43 Iz zgoraj povedanega izhaja, da je treba tožbo Komisije v celoti obravnavati kot utemeljeno.

44 Posledično je treba ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je sprejela ukrepe v nasprotju s členoma 16 in 18 Direktive 96/67, v okviru členov 8(2) in 9(3) BADV, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

Stroški

45 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi trditvami ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Zvezna republika Nemčija s tem, da je sprejela ukrepe v okviru členov 8(2) in 9(3) uredbe o storitvah zemeljske oskrbe na letališčih (Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen) z dne 10. decembra 1997 v nasprotju s členoma 16 in 18 Direktive Sveta 96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.**

2. **Zvezni republiki Nemčiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi