URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

9. Dezember 2004 *

In der Rechtssache C-460/02

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 19. Dezember 2002,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Aresu und M. Huttunen als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von O. Fiumara, vice-avvocato generale dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann, der Richterin R. Silva de Lapuerta (Berichterstatterin) sowie der Richter K. Lenaerts, S. von Bahr und K. Schiemann,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: M. Múgica Arzamendi, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. März 2004,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. September 2004

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beim Gerichtshof die Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 272, S. 36) verstoßen hat, dass das Decreto legislativo Nr. 18/99 vom 13. Januar 1999 betreffend die Durchführung dieser Richtlinie (GURI Nr. 28, Supplemento ordinario, vom 24. Februar 1999; im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 18/99)

— für die Auswahl der Bodenabfertigungsdienstleister nicht nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d dieser Richtlinie eine Höchstdauer von sieben Jahren festgelegt hat;

— mit seinem Artikel 14 eine soziale Maßnahme eingeführt hat, die mit Artikel 18 der Richtlinie unvereinbar ist;

— in seinem Artikel 20 Übergangsvorschriften vorgesehen hat, die nach der Richtlinie nicht zulässig sind.

Rechtlicher Rahmen

Die Gemeinschaftsregelung

2 Die Richtlinie 96/67 regelt die schrittweise Öffnung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft.

3 Nach der in Artikel 2 Buchstaben e und f dieser Richtlinie enthaltenen Definition der Begriffe „Bodenabfertigungsdienste" und „Selbstabfertigung" bezeichnet der Ausdruck:

„e) ‚Bodenabfertigungsdienste' die einem Nutzer auf einem Flughafen erbrachten Dienste, wie sie im Anhang beschrieben sind;

f) ‚Selbstabfertigung' den Umstand, dass sich ein Nutzer unmittelbar selbst einen oder mehrere Abfertigungsdienste erbringt, ohne hierfür mit einem Dritten einen wie auch immer gearteten Vertrag über die Erbringung solcher Dienste zu schließen. Im Sinne dieser Definition gelten nicht als Dritte in ihrem Verhältnis zueinander Nutzer,

— von denen einer an dem anderen eine Mehrheitsbeteiligung hält;

oder

— bei denen ein und dieselbe Körperschaft an jedem von ihnen eine Mehrheitsbeteiligung hält".

4 Nach den Artikeln 6 Absatz 1 und 7 Absatz 1 der Richtlinie 96/67 müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um den freien Zugang zum

Markt der Drittabfertigungsdienste und die freie Ausübung der Selbstabfertigung auf den Flughäfen der Gemeinschaft zu gewährleisten.

5 Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie sieht folgende Ausnahmen von der Öffnung des Zugangs zum Markt der Drittabfertigungsdienste vor:

„Die Mitgliedstaaten können die Zahl der Dienstleister begrenzen, die zur Erbringung folgender Bodenabfertigungsdienste befugt sind:

— Gepäckabfertigung,

— Vorfelddienste,

— Betankungsdienste,

— Fracht- und Postabfertigung, soweit dies die konkrete Beförderung von Fracht und Post zwischen Flughafen und Flugzeug bei der Ankunft, beim Abflug oder beim Transit betrifft.

Sie dürfen die Zahl dieser Dienstleister indessen nicht auf weniger als zwei je Bodenabfertigungsdienst begrenzen."

6 Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 96/67 bestimmt:

„Wenn auf einem Flughafen besondere Platz- oder Kapazitätsgründe, insbesondere in Zusammenhang mit der Verkehrsdichte und dem Grad der Nutzung der Flächen, eine Marktöffnung und/oder die Selbstabfertigung nicht in dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Ausmaß zulassen, so kann der betreffende Mitgliedstaat beschließen,

...

b) einen oder mehrere der in Artikel 6 Absatz 2 aufgeführten Dienste einem einzigen Dienstleister vorzubehalten;

..."

7 Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie sieht die Möglichkeit vor, den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste von der Erteilung einer „Zulassung" durch eine unabhängige Behörde abhängig zu machen. Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Die Mitgliedstaaten können die Ausübung der Bodenabfertigungsdienste auf einem Flughafen von der Erteilung einer Zulassung durch eine Behörde abhängig machen, die vom Leitungsorgan des betreffenden Flughafens unabhängig sein muss.

Die Kriterien für die Erteilung dieser Zulassung müssen einen Bezug zu einer gesunden finanziellen Lage und einer ausreichenden Versicherungsdeckung sowie zur allgemeinen bzw. betrieblichen Sicherheit von Einrichtungen, Luftfahrzeugen, Ausrüstungen und Personen, zum Umweltschutz und zur Einhaltung der einschlägigen Sozialgesetzgebung haben.

Diese Kriterien müssen folgenden Grundsätzen entsprechen:

a) Sie sind in nichtdiskriminierender Weise auf die verschiedenen Dienstleister und Nutzer anzuwenden.

b) Sie müssen mit dem angestrebten Ziel im Zusammenhang stehen.

c) Sie dürfen den Marktzugang oder die Ausübung der Selbstabfertigung de facto nicht weiter als in dieser Richtlinie vorgesehen einschränken.

Diese Kriterien sind bekannt zu machen, und der Dienstleister oder Selbstabfertiger ist im Voraus über das Zulassungsverfahren zu unterrichten."

8 Artikel 18 der Richtlinie 96/67 lautet:

„Die Mitgliedstaaten können unbeschadet der Anwendung dieser Richtlinie und unter Wahrung der übrigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den Schutz der Rechte der Arbeitnehmer und den Schutz der Umwelt sicherzustellen."

Die nationale Regelung

9 Die Richtlinie 96/67 wurde durch das Decreto legislativo Nr. 18/99 in die italienische Rechtsordnung umgesetzt.

10 Artikel 14 dieses Decreto legislativo regelt die soziale Sicherheit und bestimmt:

„1. Im Rahmen der Gewährleistung des freien Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste muss in den 30 Monaten nach dem Inkrafttreten dieses Dekrets sichergestellt werden, dass das Beschäftigungsniveau und die Arbeitsverhältnisse des vom vorhergehenden Dienstleister beschäftigten Personals aufrechterhalten werden.

2. Mit Ausnahme der Übertragung eines Betriebsteils geht bei jeder Übertragung einer Tätigkeit, die eine oder mehrere Kategorien der in den Anhängen A und B aufgeführten Bodenabfertigungsdienste betrifft, das — von den Betreffenden im Einvernehmen mit den Gewerkschaften der Arbeitnehmer bezeichnete — Personal des vorhergehenden Dienstleisters auf den Nachfolger über, und zwar nach Maßgabe des von diesem übernommenen Anteils am Verkehr oder an den Tätigkeiten."

11 Artikel 20 des Decreto legislativo enthält folgende Übergangsvorschrift:

„Vertragsverhältnisse des für Bodenabfertigungsdienste eingesetzten Personals, die am 19. November 1998 bestanden und verschiedene Organisations- oder Vertragsregelungen vorsehen, bleiben ohne Verlängerungsmöglichkeit bis zum Abschluss des jeweiligen Vertrages, keinesfalls aber länger als sechs Jahre, bestehen."

Das Vorverfahren

12 Nachdem bei ihr eine Beschwerde eingegangen war, stellte die Kommission fest, dass die italienische Regelung in mehrfacher Hinsicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße. Sie richtete daher am 3. Mai 2000 ein Mahnschreiben an die Italienische Republik. Die italienische Regierung antwortete hierauf mit Schreiben vom 18. Juli 2000.

13 Da diese Antwort die Kommission nicht zufrieden stellte, richtete sie am 24. Juli 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Italienische Republik. Die

Antwort der italienischen Regierung erfolgte mit Schreiben vom 31. Oktober 2001. Diesem Schreiben folgte eine weitere Mitteilung vom 5. Dezember 2001.

14 Später fanden mehrere Treffen zwischen Vertretern der zuständigen Dienststellen der Kommission mit Fachleuten des italienischen Ministeriums für Infrastrukturen und Verkehr statt, bei denen die italienische Regierung Vorschläge für Änderungen des Decreto legislativo Nr. 18/99 vorlegte. Da die Kommission danach keine weiteren Informationen erhielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zur ersten Rüge

15 Mit Schreiben vom 19. Januar 2004 hat die italienische Regierung dem Gerichtshof mitgeteilt, Artikel 11 Absatz 1 des Decreto legislativo Nr. 18/99 sei durch das Gesetz Nr. 306 vom 31. Oktober 2003 (GURI vom 15. November 2003) geändert worden. Unter diesen Umständen hat die Kommission mit Schreiben vom 23. März 2004 ihre erste Rüge zurückgenommen, ihren Antrag auf Verurteilung der Beklagten zur Tragung der Kosten jedoch aufrechterhalten.

Zur zweiten Rüge

Vorbringen der Parteien

16 Die Kommission ist der Auffassung, Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 sei mit Artikel 18 der Richtlinie 96/67 unvereinbar, da er den Bodenabfertigungsdienstleistern die Verpflichtung auferlege, bei jeder Übertragung einer Tätigkeit, die eine oder mehrere Kategorien der in den Anhängen des Decreto legislativo aufgeführten Bodenabfertigungsdienste betreffe, die Übernahme des Personals des vorhergehenden Dienstleisters nach Maßgabe des übernommenen Anteils am Verkehr oder an den Tätigkeiten zu gewährleisten.

17 Artikel 18 der Richtlinie 96/67 lasse den Arbeitnehmerschutz zu, sofern dies nicht ihrer effektiven Anwendung im Hinblick auf die Bodenabfertigungsdienste zuwiderlaufe. Artikel 14 Absatz 1 des Decreto legislativo Nr. 18/99 gehe aber eindeutig über den Schutz hinaus, der durch die Richtlinie 77/187/EWG des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen (ABl. L 61, S. 26) in der durch die Richtlinie 98/50/EG des Rates vom 29. Juni 1998 (ABl. L 201, S. 88) geänderten und durch die Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 (ABl. L 82, S. 16) kodifizierten Fassung gewährleistet sei.

18 Eine nationale Vorschrift wie die hier streitige wäre nur aufgrund von Artikel 18 der Richtlinie 96/67 zu rechtfertigen, wenn sie auf Unternehmensübergänge im Sinne der Richtlinie 2001/23 angewandt würde. Um die letztgenannte Richtlinie jedoch anwenden zu können, müsste der Übergang sich auf eine wirtschaftliche Einheit

beziehen, d. h. eine organisierte Gesamtheit von Personen und Sachen, die die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erreichung eines bestimmten Zieles erlaubten. Um indessen entscheiden zu können, ob die Merkmale des Übergangs einer Einheit vorlägen, müssten sämtliche tatsächlichen Umstände in Betracht gezogen werden, die den fraglichen Vorgang kennzeichneten.

19 Der bloße Umstand, dass die vom vorhergehenden und die vom neuen Dienstleister erbrachten Leistungen einander entsprächen, genüge nicht, um daraus zu schließen, dass ein Übergang einer wirtschaftlichen Einheit zwischen den beiden Unternehmen vorliege. Eine Einheit könne nämlich nicht auf die Tätigkeit reduziert werden, die ihr übertragen sei, und ihre Identität beruhe auf anderen Elementen wie ihrem Personal, ihren Führungskräften, ihrer Arbeitsorganisation sowie den Führungsmethoden und -mitteln.

20 Für einen Unternehmensübergang fehle es im vorliegenden Fall am Schlüsselelement der Übertragung des Unternehmens, d. h. einer implizit oder explizit getroffenen Vereinbarung oder einem Hoheitsakt. Der neue Dienstleister erlange nämlich Zugang zu den Flughafeneinrichtungen aufgrund eines autonomen Titels, unabhängig von jeder Beziehung zu oder jeglichem Kontakt mit dem vorherigen Dienstleister. Dieser Titel beruhe auf dem Abschluss eines Vertrages mit dem Betreiber des betreffenden Flughafens.

21 Die von der italienischen Regierung getroffene Maßnahme bedeute de facto eine Übertragung der sozialen Verpflichtungen des Staates auf die neuen Dienstleister, die dadurch benachteiligt würden. Sollten die nationalen Behörden im Rahmen der Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste soziale Maßnahmen ergreifen wollen, könnte Artikel 18 der Richtlinie 96/67 eine passende Rechtsgrundlage abgeben, allerdings unter der Voraussetzung, dass die fraglichen Maßnahmen dem Geist dieser Richtlinie und den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts Rechnung trügen.

22 Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 verwehre es den Dienstleistern, die auf dem betreffenden Markt tätig werden wollten, ihr eigenes Personal und damit die Art der Organisation der Dienste auszuwählen, die sie erbringen wollten, um ihre Tätigkeiten auf diesem Markt auszuüben. Ziel der Richtlinie 96/67 sei es jedoch gerade, den Wettbewerb auf ehemals geschlossenen Märkten mit Monopolcharakter zu fördern und dadurch die Betriebskosten der Fluggesellschaften zu verringern und die Qualität der den Flughafennutzern erbrachten Dienste zu verbessern.

23 Die italienische Regierung trägt vor, die Richtlinie 96/67 räume den Mitgliedstaaten ein Ermessen in Bezug auf die Modalitäten und den Zeitplan für den Erlass der zur Durchführung des neuen Systems erforderlichen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Besonderheiten jedes Staates ein. Aus dieser Perspektive heraus habe der nationale Gesetzgeber die streitige Regelung im Bewusstsein dessen erlassen, dass der freie Zugang zum Markt mit dem geordneten Funktionieren der Gemeinschaftsflughäfen vereinbar sein sowie schrittweise und in Anpassung an die Bedürfnisse des Sektors verwirklicht werden könne. Die in Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 vorgesehenen sozialen Schutzmaßnahmen stünden der Liberalisierung des Sektors der Bodenabfertigungsdienste nicht entgegen und stellten die Konkretisierung einer dem Staat durch Artikel 18 der Richtlinie 96/67 eingeräumten Befugnis dar.

24 Die Einhaltung dieser Richtlinie sowie anderer Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, insbesondere derjenigen betreffend die Aufrechterhaltung der Rechte der Arbeitnehmer beim Unternehmensübergang, bedeute nicht, dass das Schutzniveau, das die Mitgliedstaaten gewähren könnten, innerhalb der durch die Rechtsharmonisierung auf Gemeinschaftsebene gezogenen Grenzen bleiben müsse. Anderenfalls wäre Artikel 18 der Richtlinie 96/67 völlig nutzlos, weil diese Bestimmung den Mitgliedstaaten keinen Spielraum beließe, um den Arbeitnehmern eine Garantie zu bieten, die sich nicht bereits aus dem Gemeinschaftsrecht ergäbe.

25 Artikel 18 müsse dahin ausgelegt werden, dass eine solche, naturgemäß „zusätzliche" Garantie nicht als Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht in seiner spezifischen Ausprägung durch die Richtlinie 96/67 oder in seiner allgemeinen Ausprägung durch andere Gemeinschaftsrechtsakte angesehen werden dürfe. Da ein wirksamer Schutz der Arbeitnehmer nur durch finanziellen Druck und eine Verpflichtung für den Arbeitgeber denkbar sei, müsse seine Zulässigkeit aufgrund einer gerechten Abwägung der betroffenen Interessen ermittelt werden.

26 Soweit es sich im Übrigen um dieselbe oder zumindest um eine gleichartige Dienstleistung wie die des vorherigen Dienstleisters handele, bestehe das für die Definition eines Unternehmensübergangs entscheidende Kriterium nicht notwendigerweise in einem Übergang von Sachen und Vermögensgegenständen. Auch die Organisation einer Tätigkeit, der eine spezifische wirtschaftliche Bedeutung zukommen könne, falle in den Anwendungsbereich des Begriffs „Übergang".

27 Angesichts der Besonderheiten des fraglichen Sektors und der Organisation der betreffenden Unternehmen könne der Übergang von „Tätigkeiten" im Flughafenbereich vom weiteren Begriff „Unternehmensübergang" erfasst werden. Tatsächlich sei es gerade die Fortführung der Tätigkeit, die von einem Dienstleister auf den anderen übergehe, durch die dieser Vorgang mit einem Unternehmensübergang vergleichbar werde.

28 Gewiss treffe es zu, dass Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 speziell die „Übertragung einer Tätigkeit, die eine oder mehrere Kategorien der ... Bodenabfertigungsdienste betrifft", erwähne, doch sei eine solche Übertragung in der Praxis offensichtlich mit der materiellen Übernahme einer Reihe von Gegenständen und Einrichtungen verbunden, die für die Tätigkeit des neuen Dienstleisters erforderlich seien. Unter diesen Umständen liege ein Übergang eines Betriebsteils oder zumindest eine Unternehmensnachfolge vor, die im Wesentlichen die Merkmale eines Übergangs aufweise. Der nationale Gesetzgeber habe sich daher zu Recht bemüht, den Schutz der Arbeitnehmer durch einen gerechten Interessenausgleich sicherzustellen.

29 Zu dem Argument, die Umsetzung der Richtlinie 96/67 in innerstaatliches Recht könne den Wettbewerb auf dem Markt der Flughafendienstleistungen zugunsten der bereits tätigen Unternehmen und zu Lasten der potenziellen Konkurrenten verfälschen, führt die italienische Regierung aus, der Grundsatz des freien Wettbewerbs bedeute, dass für die betreffenden Unternehmen eine echte Chancengleichheit im Rahmen der Bestimmungen des nationalen Sozialrechts bestehen müsse, auch wenn diese restriktiv seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

30 Das Vorbringen der italienischen Regierung geht im Wesentlichen dahin, dass Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 seine Rechtsgrundlage in Artikel 18 der Richtlinie 96/67 habe und dass die streitige Vorschrift in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/23 falle.

31 Hinsichtlich der Vereinbarkeit dieses Artikels 14 mit der Richtlinie 96/67 — unter Berücksichtigung von deren Artikel 18 — ergibt sich aus der 24. Begründungserwägung dieser Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten weiterhin das Recht haben, den Beschäftigten von Unternehmen, die Bodenabfertigungsdienste erbringen, ein angemessenes Niveau sozialer Sicherheit zu gewährleisten.

32 Was die Definition eines solchen „angemessenen Niveaus" angeht, ist festzustellen, dass diese Befugnis — wie der Generalanwalt zu Recht in Nummer 33 seiner Schlussanträge ausgeführt hat — den Mitgliedstaaten keine unbegrenzte Regelungszuständigkeit im Bereich des sozialen Schutzes verleiht und in einer Art und

Weise ausgeübt werden muss, die die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 96/67 und deren Ziele nicht beeinträchtigt. Wie nämlich der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. Oktober 2003 in der Rechtssache C-363/01 (Flughafen Hannover-Langenhagen, Slg. 2003, I-11893, Randnr. 43) hervorgehoben hat, bezweckt die Richtlinie, die Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste zu gewährleisten, wodurch nach ihrer fünften Begründungserwägung u. a. zur Senkung der Betriebskosten der Luftverkehrsgesellschaften beigetragen werden soll.

33 Dagegen würde die von der italienischen Regierung vertretene Auslegung von Artikel 18 der Richtlinie 96/67, insbesondere was die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte angeht, den Zugang neuer Dienstleister zum Markt für Bodenabfertigungsdienste übermäßig erschweren, da diese verpflichtet sind, das vom vorherigen Dienstleister beschäftigte Personal zu übernehmen. Die rationelle Benutzung der Flughafeneinrichtungen und die Verringerung der Kosten der fraglichen Dienste für die Nutzer wären dadurch in Frage gestellt.

34 Die den betreffenden Unternehmen durch Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 auferlegte Verpflichtung, das Personal des vorherigen Dienstleisters zu übernehmen, benachteiligt nämlich die potenziellen neuen Konkurrenten gegenüber den bereits tätigen Unternehmen und gefährdet die Öffnung der Märkte für Bodenabfertigungsdienste, wodurch die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 96/67 beeinträchtigt wird.

35 Folglich verstößt die streitige Regelung gegen das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel, nämlich die betreffenden Märkte zu öffnen und geeignete Bedingungen für einen innergemeinschaftlichen Wettbewerb in diesem Sektor zu schaffen.

36 Da die streitige Regelung nicht mit der Richtlinie 96/67 vereinbar ist, kann dem Vorbringen der italienischen Regierung, Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 verstoße nicht gegen die Richtlinie 2001/23, nicht gefolgt werden.

37 Jedenfalls kann die italienische Regierung sich nicht darauf berufen, Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 sei auf den Begriff des „Übergangs von Tätigkeiten" gestützt, der in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/23 falle.

38 Nach ihrem Artikel 1 Absatz 1 ist diese Richtlinie nämlich auf den Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- bzw. Betriebsteilen auf einen anderen Inhaber durch vertragliche Übertragung oder durch Verschmelzung anwendbar. Wie sich insoweit aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt, ist für einen Übergang im Sinne der Richtlinie entscheidend, ob die fragliche Einheit ihre Identität bewahrt, was namentlich dann zu bejahen ist, wenn der Betrieb tatsächlich weitergeführt oder wieder aufgenommen wird (vgl. u. a. Urteile vom 18. März 1986 in der Rechtssache 24/85, Spijkers, Slg. 1986, 1119, Randnrn. 11 und 12, sowie vom 11. März 1997 in der Rechtssache C-13/95, Süzen, Slg. 1997, I-1259, Randnr. 10).

39 Bei der Prüfung, ob eine solche Einheit übergegangen ist, müssen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sämtliche den betreffenden Vorgang kennzeichnenden Tatsachen berücksichtigt werden; dazu gehören namentlich die Art des betreffenden Unternehmens oder Betriebes, der etwaige Übergang der materiellen Betriebsmittel wie Gebäude und bewegliche Güter, der Wert der immateriellen Aktiva im Zeitpunkt des Übergangs, die etwaige Übernahme der Hauptbelegschaft durch den neuen Inhaber, der etwaige Übergang der Kundschaft sowie der Grad der Ähnlichkeit zwischen den vor und nach dem Übergang verrichteten Tätigkeiten und die Dauer einer eventuellen Unterbrechung dieser Tätigkeit. Diese Umstände sind jedoch nur Teilaspekte der vorzunehmenden Gesamtbewertung und dürfen deshalb nicht isoliert betrachtet werden (siehe u. a. Urteile Spijkers, Randnr. 13, und Süzen, Randnr. 14).

40 Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Bedeutung, die den verschiedenen zum Nachweis des Übergangs eines Unternehmens, Betriebes oder Unternehmens- bzw. Betriebsteils im Sinne der Richtlinie 2001/23 geeigneten Kriterien jeweils zuzuerkennen ist, von einer großen Zahl von Parametern abhängt.

41 Folglich ist davon auszugehen, dass sich nur nach Maßgabe der Besonderheiten einer jeden Übertragung einer Tätigkeit, die eine oder mehrere Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten betrifft, ermitteln lässt, ob der betreffende Vorgang einen Übergang im Sinne der Richtlinie 2001/23 darstellt.

42 Allerdings ist es wichtig, festzustellen, dass Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 unabhängig von den Besonderheiten des jeweiligen Vorgangs für jede „Übertragung einer Tätigkeit" in dem betreffenden Sektor gilt und dass ein solches Verständnis des Begriffes der Übertragung eindeutig über den in der Richtlinie 2001/23, wie sie der Gerichtshof ausgelegt hat, verwendeten Begriff hinausgeht.

43 Hieraus ergibt sich, dass die zweite Rüge begründet ist, da das in Artikel 14 des Decreto legislativo Nr. 18/99 vorgesehene System des sozialen Schutzes mit der Richtlinie 96/67 unvereinbar ist.

Zur dritten Rüge

Vorbringen der Parteien

44 Nach Auffassung der Kommission ist Artikel 20 des Decreto legislativo Nr. 18/99 insoweit mit der Richtlinie 96/67 unvereinbar, als er es Unternehmen mit besonderen Organisationssystemen erlaube, im Bereich der Selbstabfertigung

gleichzeitig mit anderen Dienstleistern tätig zu werden, die gemäß den Vorschriften dieser Richtlinie ausgewählt und/oder zugelassen worden seien.

45 Artikel 20 des Decreto legislativo nehme Bezug auf die am 19. November 1998 bestehenden Arbeitsverträge, die verschiedene Organisations- oder Vertragsregelungen vorsähen. Diese Arbeitsverträge beträfen das Personal anderer Selbstabfertiger als der in der Richtlinie 96/67 definierten. Sie sollten in ihrer bestehenden Form bis zu ihrem Ablauf, jedenfalls aber nicht länger als sechs Jahre in Kraft bleiben. In der Praxis seien diese Unternehmen befugt, gleichzeitig mit anderen Selbstabfertigern und mit Erbringern von Bodenabfertigungsdiensten für Dritte Leistungen zu erbringen.

46 Die Richtlinie führe jedoch klar die Kategorien von Bodenabfertigungsdienste erbringenden Unternehmen auf, die als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten für Dritte und als Selbstabfertiger angesehen werden könnten. Die Einheiten, die nicht die in Artikel 2 Buchstabe f der Richtlinie 96/67 vorgesehenen Kriterien für die Selbstabfertigung erfüllten, könnten nur als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten für Dritte tätig werden. Überdies verpflichteten die Artikel 6 und 7 der Richtlinie zur Anwendung spezieller Verfahren für die Auswahl der Selbstabfertiger und der Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten für Dritte.

47 Die Richtlinie 96/67 sehe keine Übergangsmaßnahmen für Unternehmen mit anderen Organisationssystemen vor. Die Wirksamkeit der Vertragsbeziehungen sei nach Maßgabe der geltenden Regelung, insbesondere der Richtlinie 96/67, zu beurteilen. Der nationale Gesetzgeber könne jedoch nicht in die Höchstdauer für die Wirksamkeit der Vertragsbeziehungen eingreifen, als unterlägen diese nicht den durch diese Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen.

48 Nach Ansicht der italienischen Regierung ist die streitige Vorschrift nicht nur von lediglich vorübergehender, sondern auch von sehr eingeschränkter Bedeutung. Sie müsse im Sinne des Schutzes der erworbenen Rechte verstanden werden, und zwar während eines relativ kurzen Zeitraums, nämlich bis zum Ablauf der betreffenden Verträge und jedenfalls für nicht mehr als sechs Jahre. Überdies sei vorgesehen, ihre Abschaffung vorzuschlagen, und zwar im Rahmen des nächsten jährlichen Gesetzes zur Umsetzung von Gemeinschaftsvorschriften.

Würdigung durch den Gerichtshof

49 Die Richtlinie 96/67 legt eindeutig fest, welche Kategorien von Unternehmen als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten für Dritte und als Selbstabfertiger eingestuft werden können. Daraus ergibt sich, dass die Einheiten, die nicht die in dieser Richtlinie vorgesehenen Kriterien für die Selbstabfertigung erfüllen, nur als Erbringer von Dienstleistungen für Dritte tätig werden können. Im Übrigen sieht die Richtlinie — wie der Generalanwalt in Nummer 49 seiner Schlussanträge zu Recht festgestellt hat — für die Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit vor, insoweit Übergangsmaßnahmen zu ergreifen.

50 Indem Artikel 20 des Decreto legislativo Nr. 18/99 solche Übergangsmaßnahmen einführt, enthält er eine Regelung, die mit der Richtlinie 96/67 unvereinbar ist.

51 Die Rüge der Kommission ist daher begründet.

52 Nach alledem ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 96/67 verstoßen hat, dass das Decreto legislativo Nr. 18/99 in seinem Artikel 14 eine mit Artikel 18 der Richtlinie unvereinbare soziale Maßnahme eingeführt hat und in seinem Artikel 20 eine nach dieser Richtlinie nicht zulässige Übergangsregelung vorsieht.

Kosten

53 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen Republik in die Kosten beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft verstoßen, dass das Decreto legislativo Nr. 18/99 vom 13. Januar 1999 betreffend die Durchführung dieser Richtlinie in seinem Artikel 14 eine mit Artikel 18 der Richtlinie unvereinbare soziale Maßnahme eingeführt hat und in seinem Artikel 20 eine nach dieser Richtlinie nicht zulässige Übergangsregelung vorsieht.**

2. **Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Unterschriften.