ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

9 december 2004 *

In zaak C-460/02,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 19 december 2002,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Aresu en M. Huttunen als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, vice-avvocato generale dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), K. Lenaerts, S. von Bahr en K. Schiemann, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 maart 2004,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 september 2004,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat, voorzover decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 18 van 13 januari 1999 houdende uitvoering van richtlijn 96/67/EG betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (GURI nr. 28 van 24 februari 1999, gewoon supplement; hierna: „decreto legislativo nr. 18/99")

— voor de selectie van verleners van grondafhandelingsdiensten niet de in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 (PB L 272, blz. 36) bedoelde maximumduur van zeven jaar vaststelt;

— bij artikel 14 een met artikel 18 van die richtlijn onverenigbare sociale maatregel invoert, en

— in artikel 20 door de richtlijn niet toegestane overgangsbepalingen opneemt,

de Italiaanse Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het rechtskader

De communautaire regeling

2 Richtlijn 96/67 voorziet in een stelsel van geleidelijke vrijmaking van de markt voor grondafhandelingsdiensten in de communautaire luchthavens.

3 In artikel 2, sub e en f, van deze richtlijn worden de begrippen „grondafhandeling" en „zelfafhandeling" als volgt gedefinieerd:

„e) ‚grondafhandeling': de diensten die op een luchthaven aan een gebruiker worden verleend, zoals beschreven in de bijlage;

f) ‚zelfafhandeling': situatie waarbij een gebruiker zichzelf rechtstreeks een of meer categorieën afhandelingsdiensten verleent en met derden geen enkel contract, hoe ook genaamd, dat de verlening van dergelijke diensten tot doel heeft, afsluit. Voor de toepassing van deze definitie worden gebruikers onderling niet als derden aangemerkt:

— als de één een meerderheidsbelang in de ander heeft,

of

— als een zelfde entiteit in elk van beide een meerderheidsbelang heeft."

4 De artikelen 6, lid 1, en 7, lid 1, van richtlijn 96/67 bepalen dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om in de communautaire luchthavens op algemene wijze de

vrije toegang tot de markt voor grondafhandelingsdiensten aan derden en het vrij verrichten van zelfafhandelingsdiensten te waarborgen.

Artikel 6, lid 2, van dezelfde richtlijn voorziet in de volgende uitzonderingen op de vrije toegang tot de markt voor de verlening van grondafhandelingsdiensten aan derden:

„De lidstaten kunnen het aantal dienstverleners beperken waaraan wordt toegestaan de volgende grondafhandelingsdiensten te verlenen:

— bagageafhandeling,

— platformafhandeling,

— brandstof- en olielevering,

— vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen het luchthavengebouw en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij transitvluchten.

Zij kunnen dit aantal per categorie diensten echter niet tot minder dan twee beperken."

6 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 96/67 bepaalt:

„Wanneer het op een luchthaven door specifieke belemmeringen wat de beschikbare ruimte of capaciteit betreft, met name wegens overconcentratie en de bezettingsgraad van de oppervlakte, onmogelijk is de markt en/of de uitoefening van zelfafhandeling open te stellen tot het door deze richtlijn voorgeschreven niveau, kan de betrokken lidstaat besluiten:

[...]

b) een of meer van de in artikel 6, lid 2, bedoelde categorieën grondafhandelingsdiensten voor één dienstverlener te reserveren;

[...]"

7 Artikel 14, lid 1, van dezelfde richtlijn voorziet in de mogelijkheid om de toegang tot de markt voor de verlening van grondafhandelingsdiensten afhankelijk te stellen van „goedkeuring" door een onafhankelijke instantie. Deze bepaling luidt als volgt:

„De lidstaten dienen de activiteit van een verlener van grondafhandelingsdiensten of een zelfafhandelende gebruiker op een luchthaven afhankelijk te stellen van de goedkeuring door een overheidsinstantie die geen bindingen heeft met de luchthavenbeheerder.

De criteria voor het verlenen van deze goedkeuring dienen betrekking te hebben op een gezonde financiële situatie en op voldoende verzekeringsdekking, op de veiligheid of de beveiliging van de installaties, luchtvaartuigen, uitrusting of personen, alsmede op de bescherming van het milieu, en op de naleving van de relevante sociale wetgeving.

Ten aanzien van deze criteria dienen de volgende beginselen in acht te worden genomen:

a) zij dienen op niet-discriminerende wijze op de verschillende dienstverleners en gebruikers te worden toegepast;

b) zij dienen verband te houden met het nagestreefde doel;

c) zij mogen niet leiden tot feitelijke vermindering van de toegang tot de markt of zelfafhandeling tot een lager niveau dan in deze richtlijn bepaald.

Deze criteria moeten openbaar worden gemaakt en de dienstverlener of zelfafhandelende gebruiker dient van tevoren van de procedure voor het verlenen van goedkeuring in kennis te worden gesteld."

8 Artikel 18 van richtlijn 96/67 bepaalt:

„Onverminderd de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn en met inachtneming van de overige bepalingen van het gemeenschapsrecht, kunnen de lidstaten de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten van de werknemers en de bescherming van het milieu."

De nationale regeling

9 Richtlijn 96/67 is in de Italiaanse rechtsorde omgezet bij decreto legislativo nr. 18/99.

10 Artikel 14 van dat decreto legislativo, betreffende de regeling inzake sociale bescherming, bepaalt:

„1. Bij het waarborgen van de vrije toegang tot de markt voor grondafhandelingsdiensten moeten tijdens de 30 maanden volgend op dag waarop het onderhavige decreto in werking treedt, de tewerkstelling en de continuïteit van de arbeidsverhoudingen van het personeel van de vorige beheerder worden gehandhaafd.

2. Behalve in het geval van een overgang van een bedrijfstak, impliceert elke overgang van activiteiten betreffende een of meer van de in bijlagen A en B bedoelde categorieën van grondafhandelingsdiensten ook de overgang van het door de betrokken justitiabelen in overeenstemming met de vakverenigingen van de werknemers aangewezen personeel van de vorige dienstverrichter op de overnemer in verhouding tot het door deze laatste overgenomen aandeel van het handelsverkeer of van de activiteiten."

11 Artikel 20 van hetzelfde decreto legislativo bevat volgende overgangsbepaling:

„Het op 19 november 1998 geldende contractuele statuut van het personeel van de grondafhandelingsdiensten, dat in verscheidene organisatorische en contractuele regelingen voorziet, wordt gehandhaafd tot aan het aflopen van de desbetreffende contracten, zonder dat deze kunnen worden verlengd, en in elk geval niet langer dan zes jaar."

De precontentieuze procedure

12 Ten vervolge op een klacht concludeerde de Commissie dat de Italiaanse regeling op verscheidene punten niet in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht. Zij stuurde de Italiaanse Republiek daarom op 3 mei 2000 een aanmaningsbrief. De Italiaanse regering antwoordde daarop bij nota van 18 juli 2000.

13 Van oordeel dat dit antwoord niet afdoende was, zond de Commissie de Italiaanse Republiek op 24 juli 2001 een met redenen omkleed advies. De Italiaanse Republiek

antwoordde bij nota van 31 oktober 2001. Na deze nota werd op 5 december 2001 nog een andere mededeling verstuurd.

14 Daarop vonden verscheidene ontmoetingen plaats tussen de vertegenwoordigers van de bevoegde diensten van de Commissie en de deskundigen van het Italiaanse Ministerie van Infrastructuur en Transport, tijdens welke de Italiaanse regering voorstellen tot wijziging van decreto legislativo nr. 18/99 heeft aangekondigd. Omdat de Commissie geen nadere informatie ontving, stelde zij de onderhavige procedure in.

Het beroep

De eerste grief

15 Bij brief van 19 januari 2004 deelde de Italiaanse regering het Hof mee dat artikel 11, lid 1, van decreto legislativo nr. 18/99 bij wet nr. 306 van 31 oktober 2003 (GURI van 15 november 2003) was gewijzigd. In die omstandigheden deed de Commissie bij brief van 23 maart 2004 afstand van de eerste grief, maar zij handhaafde haar vordering om verweerster te verwijzen in de kosten.

De tweede grief

Argumenten van partijen

16 De Commissie is van oordeel dat artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 onverenigbaar is met artikel 18 van richtlijn 96/67 omdat het de verleners van grondafhandelingsdiensten de verplichting oplegt, de overgang van het personeel van de vorige dienstverrichter op zijn opvolger in verhouding tot het door deze laatste overgenomen deel van het handelsverkeer of van de activiteiten te verzekeren, telkens wanneer er een „overgang van activiteiten" betreffende een of meer van de in de bijlagen bij het genoemde decreto legislativo bedoelde categorieën van grondafhandelingsdiensten plaatsvindt.

17 De Commissie onderstreept dat artikel 18 van richtlijn 96/67 de bescherming van de rechten van de werknemers toestaat op voorwaarde dat zij niet in strijd is met de daadwerkelijke toepassing van de richtlijn wat de grondafhandelingsdiensten betreft. Artikel 14, lid 1, van decreto legislativo nr. 18/99 gaat echter kennelijk verder dan de bescherming die wordt gewaarborgd door richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan (PB L 61, blz. 26), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/50/EG van de Raad van 29 juni 1998 (PB L 201, blz. 88) en gecodificeerd bij richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 (PB L 82, blz. 16).

18 De Commissie is van mening dat artikel 18 van richtlijn 96/67 een nationale bepaling zoals die welke in casu in geding is, slechts rechtvaardigt wanneer deze wordt toegepast in geval van een overgang van onderneming in de zin van richtlijn 2001/23. Deze laatste richtlijn kan evenwel slechts worden toegepast wanneer de

overgang betrekking heeft op een economische entiteit, te weten een georganiseerd geheel van personen en elementen waarmee een economische activiteit met een bepaalde doelstelling kan worden uitgeoefend. Om te kunnen oordelen of er sprake is van een overgang van een bestaande entiteit, moet echter rekening worden gehouden met het geheel van feitelijke omstandigheden die de betrokken verrichting kenmerken.

19 Volgens de Commissie kan uit het feit alleen dat de door de vorige dienstverrichter verrichte diensten vergelijkbaar zijn met die welke door de nieuwe worden verricht, niet worden afgeleid dat er tussen de twee ondernemingen een economische entiteit is overgegaan. In feite kan een entiteit niet worden herleid tot de activiteit die haar is toevertrouwd, en wordt haar identiteit gevormd door andere elementen, zoals haar werknemers, haar kaderpersoneel, de organisatie van haar werk alsook haar beheermethoden en -middelen.

20 De Commissie herinnert eraan dat het sleutelelement om van een overgang van onderneming te kunnen spreken te weten, een uitdrukkelijke of stilzwijgende overeenkomst of een overheidsbesluit, in casu ontbreekt. De nieuwe dienstverrichter heeft immers op een autonome titel toegang tot de infrastructuur van de luchthaven, ongeacht eventuele betrekkingen of contacten met de vorige dienstverrichter. Die titel bestaat in het sluiten van een overeenkomst met de beheerder van de betrokken luchthaven.

21 De Commissie betoogt dat de door de Italiaanse regering vastgestelde maatregel een werkelijke overdracht van de sociale lasten van de staat op de nieuwe dienstverlenende ondernemingen impliceert, die op deze manier worden benadeeld. Ingeval de nationale autoriteiten sociale maatregelen willen treffen in het kader van de vrijmaking van de grondafhandelingsdiensten, kan artikel 18 van richtlijn 96/67 daarvoor een passende rechtsgrondslag zijn op voorwaarde dat de betrokken maatregelen de strekking van deze richtlijn en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht eerbiedigen.

22 Volgens de Commissie belet artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 de dienstverrichters die toegang tot de betrokken markt wensen te krijgen, hun eigen personeel te kiezen en derhalve het type van organisatie van de diensten die zij willen verstrekken om hun activiteiten op die markt uit te oefenen. Richtlijn 96/67 heeft echter juist tot doel de mededinging te bevorderen op markten die vroeger gesloten of monopolistisch waren, door de exploitatiekosten van de luchtvaartmaatschappijen te verminderen en de kwaliteit van de aan de luchthavengebruikers verleende diensten te verbeteren.

23 De Italiaanse regering stelt dat richtlijn 96/67 de lidstaten een beoordelingsmarge laat ter zake van de wijze en het tijdschema van de vaststelling van de voor de uitvoering van de nieuwe regeling vereiste maatregelen gelet op de specificiteit van elke staat. De nationale wetgever was zich bij het vaststellen van de betrokken regeling bewust van het feit dat de vrije toegang tot de markt verenigbaar kan zijn met de goede werking van de communautaire luchthavens en geleidelijk en naar gelang van de behoeften van de sector tot stand kan worden gebracht. De in artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 bedoelde maatregelen van sociale bescherming staan niet in de weg aan de vrijmaking van de sector van de grondafhandeling en zijn de concretisering van een door artikel 18 van richtlijn 96/67 aan de staat toegekende bevoegdheid.

24 De Italiaanse regering is van mening dat de inachtneming van de bepalingen van deze richtlijn en van andere bepalingen van gemeenschapsrecht, met name die welke betrekking hebben op het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, niet betekent dat de bescherming die de lidstaten kunnen verlenen, binnen de perken van de op communautair niveau gerealiseerde harmonisatie van wetgevingen moet blijven. Als dit het geval was, zou artikel 18 van richtlijn 96/67 geen enkel nut hebben omdat deze bepaling dan aan de lidstaten geen enkele marge zou laten om aan de werknemers een waarborg te bieden die niet reeds uit het gemeenschaprecht voortvloeit.

25 Volgens de Italiaanse regering moet deze laatste bepaling aldus worden uitgelegd dat een dergelijke „aanvullende" waarborg naar de aard ervan niet als een schending van het specifiek in richtlijn 96/67 of, meer in het algemeen, in andere communautaire handelingen geformuleerde gemeenschapsrecht mag worden gezien. Aangezien een doeltreffende bescherming van de werknemers slechts door financiële dwang en door een verplichting voor de werkgever kan worden gerealiseerd, moet de rechtmatigheid ervan worden beoordeeld aan de hand van een vergelijkende en redelijke analyse van de betrokken belangen.

26 De Italiaanse regering betoogt ook dat, voorzover de dienst identiek of ten minste vergelijkbaar is met de door de vorige dienstverrichter verrichte dienst, het doorslaggevende criterium voor de definitie van een overgang van onderneming niet noodzakelijk bestaat in de overname van materiële en patrimoniale elementen. De organisatie van een activiteit die een belangrijke opleving op economisch vlak tot gevolg kan hebben, zou eveneens binnen de werkingssfeer van het begrip „overgang" vallen.

27 Gelet op de specifieke kenmerken van de betrokken sector en de organisatie van de betrokken ondernemingen, onderstreept de Italiaanse regering dat de overgang van luchthaven-„activiteiten" onder het ruimere begrip „overgang van ondernemingen" kan vallen. In feite is het juist de continuïteit van de activiteit die van de ene dienstverrichter op de andere overgaat, die deze situatie volkomen vergelijkbaar maakt met een overgang van onderneming.

28 De Italiaanse regering preciseert dat artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 weliswaar specifiek melding maakt van „overgang van activiteiten betreffende een of meer categorieën van grondafhandelingsdiensten", maar dat het evident is dat deze overgang in de praktijk gepaard gaat met de materiële overname van een aantal goederen en infrastructuur die de nieuwe dienstverrichter voor zijn activiteit nodig heeft. In die omstandigheden is er sprake van een overgang van een deel van een onderneming of althans van een opvolging van ondernemingen, die in wezen de eigenschappen van een overgang vertoont. De nationale wetgever heeft de bescherming van de werknemers derhalve rechtmatig proberen te waarborgen door een redelijk compromis tussen de tegengestelde belangen.

29 Met betrekking tot het argument dat de omzetting van richtlijn 96/67 in intern recht de mededinging op de markt voor luchthavendiensten vervalst ten gunste van de reeds gevestigde ondernemingen en ten nadele van mogelijke concurrenten, wijst de Italiaanse regering erop dat het beginsel van vrije mededinging impliceert dat de betrokken ondernemingen effectief gelijke kansen krijgen binnen het kader van de in de toepasselijke sociale wetgeving vastgestelde regels, zelfs al zijn deze restrictief.

Beoordeling door het Hof

30 De Italiaanse regering betoogt in wezen dat artikel 18 van richtlijn 96/67 de rechtsgrondslag is van artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 en dat de litigieuze bepaling binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/23 valt.

31 Met betrekking tot de verenigbaarheid van het genoemde artikel 14 met richtlijn 96/67 volgt, gelet op de bewoordingen van artikel 18 van deze laatste, uit de vierentwintigste overweging van de considerans van genoemde richtlijn dat de lidstaten de bevoegdheid behouden om voor het personeel van de bedrijven die grondafhandelingsdiensten verlenen, een adequate sociale bescherming te garanderen.

32 Wat de definitie van „adequaat" betreft, moet worden onderstreept dat, zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, deze bevoegdheid geen onbeperkte verordenende bevoegdheid omvat en aldus moet worden uitgeoefend dat daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van

richtlijn 96/67 en de daardoor nagestreefde doelstellingen. Zoals het Hof in zijn arrest van 16 oktober 2003, Flughafen Hannover-Langenhagen (C-363/01, Jurispr. blz. I-11893, punt 43), heeft onderstreept, heeft de genoemde richtlijn tot doel, de grondafhandelingsmarkt toegankelijk te maken, hetgeen volgens de vijfde overweging van de considerans van dezelfde richtlijn met name moet bijdragen tot een verlaging van de exploitatiekosten van de luchtvaartmaatschappijen.

33 De door de Italiaanse regering aan artikel 18 van richtlijn 96/67 gegeven uitlegging zou daarentegen, met name wat het rekening houden met overwegingen van sociale aard betreft, de intrede van nieuwe dienstverrichters op de markt voor grondafhandelingsdiensten uiterst moeilijk maken, aangezien deze laatsten verplicht zijn het door de vorige dienstverrichter tewerkgestelde personeel over te nemen. Bijgevolg komen het rationeel gebruik van de luchthaveninfrastructuur en de verlaging van de kosten van de betrokken diensten voor de gebruikers daardoor in het gedrang.

34 De bij artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 aan de betrokken ondernemingen opgelegde verplichting om het personeel van de vorige dienstverrichter over te nemen, benadeelt mogelijke nieuwe concurrenten ten opzichte van de reeds gevestigde ondernemingen en brengt de opening van de markten voor grondafhandeling in gevaar, hetgeen afbreuk zou doen aan het nuttig effect van richtlijn 96/67.

35 Daaruit volgt dat de litigieuze regeling in strijd is met de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten de opening van de betrokken markten en het scheppen van passende voorwaarden voor intracommunautaire mededinging in deze sector.

36 Aangezien de litigieuze regeling niet verenigbaar is met richtlijn 96/67, is het niet relevant te stellen, zoals de Italiaanse regering doet, dat artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 niet in strijd is met richtlijn 2001/23.

37 In elk geval kan de Italiaanse regering niet op goede gronden stellen dat artikel 14 van het genoemde decreto legislativo is gebaseerd op het begrip „overgang van activiteiten", dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/23 valt.

38 Er moet immers aan herinnerd worden dat deze richtlijn volgens artikel 1, lid 1, ervan van toepassing is op de overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen op een andere ondernemer ten gevolge van een overgang krachtens overeenkomst of een fusie. Volgens de rechtspraak van het Hof dienaangaande is het beslissend criterium om te bepalen of er sprake is van een overgang in de zin van deze richtlijn, het antwoord op de vraag of de identiteit van het bedrijf bewaard blijft, wat met name blijkt uit de omstandigheid dat de exploitatie ervan in feite wordt voortgezet of hervat (zie, met name, arresten van 18 maart 1986, Spijkers, 24/85, Jurispr. blz. 1119, punten 11 en 12, en 11 maart 1997, Süzen, C-13/95, Jurispr. blz. I-1259, punt 10).

39 Het Hof heeft geoordeeld dat, om vast te stellen of aan de voorwaarden voor een overgang van een entiteit is voldaan, rekening moet worden gehouden met alle feitelijke omstandigheden die de betrokken transactie kenmerken, zoals de aard van de betrokken onderneming of vestiging, het feit dat de materiële activa zoals gebouwen en roerende zaken al dan niet worden overgedragen, de waarde van de immateriële activa op het tijdstip van de overdracht, het feit dat vrijwel al het personeel door de nieuwe ondernemer al dan niet wordt overgenomen, het feit dat de klantenkring al dan niet wordt overgedragen, de mate waarin de voor en na de overdracht verrichte activiteiten met elkaar overeenkomen en de duur van de eventuele onderbreking van die activiteiten. Al deze factoren zijn evenwel slechts deelaspecten van het te verrichten globale onderzoek en mogen daarom niet afzonderlijk worden beoordeeld (zie met name de reeds aangehaalde arresten Spijkers, punt 13, en Süzen, punt 14).

40 Uit deze rechtspraak volgt dat het respectieve belang van de verschillende criteria voor het bestaan van een overgang van een onderneming, vestiging of delen van een onderneming of een vestiging in de zin van richtlijn 2001/23, varieert naar gelang van een groot aantal parameters.

41 Bijgevolg moet worden aangenomen dat slechts aan de hand van de bijzonderheden van elke overgang van activiteiten betreffende een of meer categorieën van grondafhandelingsdiensten kan worden bepaald of de betrokken overgang een overgang in de zin van richtlijn 2001/23 is.

42 Vaststaat evenwel dat artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99, ongeacht de kenmerken van de verrichting waarom het gaat, van toepassing is op „elke overgang van activiteit" in de betrokken sector, en dat, gelet op de hierboven bedoelde rechtspraak, een dergelijke opvatting van overgang kennelijk verder gaat dan het in richtlijn 2001/23 gehanteerde begrip, zoals uitgelegd door het Hof.

43 Derhalve moet worden geconcludeerd dat de tweede grief gegrond is, aangezien de regeling inzake sociale bescherming waarin artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 voorziet, onverenigbaar is met richtlijn 96/67.

De derde grief

44 De Commissie is van oordeel dat artikel 20 van decreto legislativo nr. 18/99 onverenigbaar is met richtlijn 96/67, aangezien deze bepaling ondernemingen met bijzondere organisatorische regelingen toestaat om op het gebied van de zelfaf-

handeling actief te zijn samen met andere, overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn geselecteerde en/of toegelaten dienstverrichters.

45 De Commissie preciseert dat artikel 20 van het genoemde decreto legislativo verwijst naar de op 19 november 1998 geldende arbeidsovereenkomsten, die voorzien in verscheidene organisatorische en contractuele regelingen. Deze arbeidsovereenkomsten zouden betrekking hebben op het personeel van andere zelfafhandelende gebruikers dan diegenen die in richtlijn 96/67 worden omschreven. Zij zouden in hun huidige vorm blijven gelden tot wanneer zij aflopen en in elk geval niet langer dan zes jaar. In de praktijk zouden deze ondernemingen diensten op het gebied van zelfafhandeling mogen verrichten naast andere ondernemingen uit de sector zelfafhandeling en verrichters van grondafhandelingsdiensten aan derden.

46 Volgens de Commissie noemt richtlijn 96/67 echter duidelijk de categorieën ondernemingen, verrichters van grondafhandelingsdiensten, die zich als verrichters van grondafhandelingsdiensten aan derden en als zelfafhandelende gebruikers mogen beschouwen. De entiteiten die niet aan de in artikel 2, sub f, van richtlijn 96/67 genoemde criteria voldoen, mogen slechts als verrichters van diensten aan derden optreden. Bovendien voorzien de artikelen 6 en 7 van dezelfde richtlijn in de verplichting om specifieke procedures te volgen voor de selectie van de zelfafhandelende gebruikers en de verrichters van grondafhandelingsdiensten aan derden.

47 De Commissie voegt eraan toe dat richtlijn 96/67 niet voorziet in overgangsbepalingen voor ondernemingen die andere organisatorische regelingen hebben. De geldigheid van de contractuele verhoudingen moet worden beoordeeld aan de hand van de toepasselijke regeling en inzonderheid van de bepalingen van deze richtlijn. De nationale wetgever is immers niet bevoegd ter zake van de maximumduur van de geldigheid van de contractuele verhoudingen alsof deze laatste niet onder de door de genoemde bepalingen opgelegde verplichtingen zou vallen.

48 De Italiaanse regering is van oordeel dat de litigieuze regel niet alleen een voorlopige maar ook een zeer beperkte draagwijdte heeft. Bij de beoordeling ervan moet worden uitgegaan van het behoud van de verkregen rechten tijdens een vrij korte periode, met name tot aan het aflopen van de betrokken overeenkomsten, en in elk geval niet langer dan zes jaar. Bovendien zou worden voorgesteld, de bepaling op te heffen in het kader van de volgende jaarlijkse wet tot uitvoering van communautaire bepalingen.

Beoordeling door het Hof

49 Opgemerkt zij dat in richtlijn 96/67 precies wordt aangegeven welke categorieën ondernemingen als verrichters van grondafhandelingsdiensten aan derden en als zelfafhandelende gebruikers kunnen worden aangemerkt. Bijgevolg kunnen de entiteiten die niet aan de in de richtlijn gestelde criteria voor zelfafhandeling voldoen, slechts als verrichters van diensten aan derden optreden. Bovendien voorziet de genoemde richtlijn, zoals de advocaat-generaal in punt 49 van zijn conclusie terecht heeft onderstreept, niet in de mogelijkheid voor de lidstaten om dienaangaande overgangsmaatregelen te treffen.

50 Door dergelijke overgangsbepalingen vast te stellen, bevat artikel 20 van decreto legislativo nr. 18/99 een regeling die onverenigbaar is met richtlijn 96/67.

51 Derhalve is de grief van de Commissie gegrond.

52 Op grond van een en ander dient te worden vastgesteld dat, voorzover artikel 14 van decreto legislativo nr. 18/99 een met artikel 18 van richtlijn 96/67 onverenigbare sociale maatregel invoert en artikel 20 van dit decreto legislativo een door deze richtlijn niet toegestane overgangsregeling bevat, de Italiaanse Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

53 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) **Voorzover artikel 14 van decreto legislativo nr. 18 van 13 januari 1999 houdende uitvoering van richtlijn 96/67/EG betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap een met artikel 18 van richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 onverenigbare sociale maatregel invoert, en artikel 20 van dit decreto legislativo een door deze richtlijn niet toegestane overgangsregeling bevat, is de Italiaanse Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Ondertekeningen