ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 9ης Δεκεμβρίου 2004 *

Στην υπόθεση C-460/02,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, ασκηθείσα στις 19 Δεκεμβρίου 2002,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους A. Aresu και M. Huttunen, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον O. Fiumara, vice-avvocato generale dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, R. Silva de Lapuerta (εισηγήτρια), K. Lenaerts, S. von Bahr και K. Schiemann, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Léger
γραμματέας: Múgica Arzamendi, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της συνεδριάσεως της 25ης Μαρτίου 2004,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2004,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι, στο μέτρο που το νομοθετικό διάταγμα 18, της 13ης Ιανουαρίου 1999, περί εφαρμογής της οδηγίας 96/67/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας (τακτικό συμπλήρωμα στη GURI αριθ. 28, της 24ης Φεβρουαρίου 1999, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 18/99),

— δεν όρισε τη μέγιστη διάρκεια επτά ετών για την επιλογή των παρεχόντων υπηρεσίες εδάφους στους αερολιμένες, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο δ΄, της οδηγίας 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1996 (ΕΕ L 272, σ. 36),

— εισήγαγε, με το άρθρο 14 αυτού, κοινωνικό μέτρο ασυμβίβαστο προς το άρθρο 18 της οδηγίας, και

— προέβλεψε, με το άρθρο 20 αυτού, μεταβατικές διατάξεις μη επιτρεπόμενες από την οδηγία,

η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

2 Η οδηγία 96/67 προβλέπει σύστημα προοδευτικής απελευθερώσεως της αγοράς παροχής υπηρεσιών εδάφους στους κοινοτικούς αερολιμένες.

3 Οι διατάξεις του άρθρου 2, στοιχεία ε΄ και στ΄, της οδηγίας ορίζουν τις έννοιες «υπηρεσίες εδάφους» και «εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων» ως εξής:

«ε) "υπηρεσίες εδάφους": οι περιγραφόμενες στο παράρτημα υπηρεσίες που παρέχονται σε χρήστες εντός του αερολιμένα·

στ) "εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων": μορφή παροχής υπηρεσιών εδάφους όπου ο χρήστης παρέχει απευθείας εις εαυτόν μία ή περισσότερες κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους χωρίς να συνάπτει με τρίτον καμία σύμβαση, υπό οποιαδήποτε ονομασία, για την παροχή αυτών. Κατά την έννοια του παρόντος ορισμού, οι χρήστες δεν λογίζονται έναντι αλλήλων ως τρίτοι:

— εφόσον ο ένας κατέχει πλειοψηφική συμμετοχή στον άλλον

ή

— ένας και ο αυτός φορέας κατέχει πλειοψηφική συμμετοχή σε όλους.»

4 Κατά τα άρθρα 6, παράγραφος 1, και 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/67, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν εν γένει την

ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά των παρεχομένων σε τρίτους υπηρεσιών εδάφους και την ελεύθερη εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων στους κοινοτικούς αερολιμένες.

5 Το άρθρο 6, παράγραφος 2, της ιδίας οδηγίας προβλέπει τις ακόλουθες παρεκκλίσεις από την ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά των παρεχομένων σε τρίτους υπηρεσιών εδάφους:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν τον αριθμό των παρεχόντων υπηρεσίες που επιτρέπεται να παρέχουν τις κάτωθι κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους:

— αποσκευές,

— εργασίες στον διάδρομο,

— εφοδιασμός σε καύσιμα και έλαια,

— διακίνηση φορτίου και ταχυδρομείου μεταξύ του αεροσταθμού και του αεροσκάφους τόσο κατά την άφιξη όσο και κατά την αναχώρηση ή τη διέλευση.

Εντούτοις, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν τον αριθμό αυτό σε λιγότερο από δύο για κάθε κατηγορία υπηρεσιών.»

6 Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/67 ορίζει:

«[Οσάκις οι συγκεκριμένοι επιτακτικοί λόγοι χώρου ή δυναμικότητας ενός αερολιμένα], ιδίως σε συνάρτηση με τη συμφόρησή του και το ποσοστό χρησιμοποιήσεως του χώρου, εμποδίζουν το άνοιγμα στην αγορά ή/και την άσκηση της εξυπηρετήσεως δι' ιδίων μέσων στον προβλεπόμενο από την παρούσα οδηγία βαθμό, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί:

[...]

β) να αναθέσει αποκλειστικώς σε έναν και μόνο παρέχοντα υπηρεσίες μία ή περισσότερες κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους από τις αναφερόμενες στο άρθρο 6, παράγραφος 2·

[...]»

7 Το άρθρο 14, παράγραφος 1, της ιδίας οδηγίας προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να εξαρτούν την πρόσβαση στην αγορά των υπηρεσιών εδάφους από τη χορήγηση «εγκρίσεως» εκ μέρους ανεξάρτητου οργανισμού. Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

«Σε έναν αερολιμένα τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν τη δραστηριότητα του παρέχοντος υπηρεσίες ή του εξυπηρετούμενου δι' ιδίων μέσων χρήστη από την έγκριση εκ μέρους δημόσιας αρχής ανεξάρτητης του οργανισμού διαχειρίσεως του συγκεκριμένου αερολιμένα.

Τα κριτήρια χορηγήσεως της εγκρίσεως αναφέρονται στην υγιή χρηματοοικονομική κατάσταση και στην επαρκή ασφαλιστική κάλυψη, στην ασφάλεια των εγκαταστάσεων, των αεροσκαφών, του εξοπλισμού ή των προσώπων, στην προστασία του περιβάλλοντος και στην τήρηση της οικείας κοινωνικής νομοθεσίας.

Τα κριτήρια τηρούν τις ακόλουθες αρχές:

α) εφαρμόζονται στους διαφόρους παρέχοντες υπηρεσίες και χρήστες χωρίς διακρίσεις·

β) προσαρμόζονται στον επιδιωκόμενο στόχο·

γ) δεν καταλήγουν σε μείωση της προσβάσεως στην αγορά ή της εξυπηρετήσεως δι' ιδίων μέσων σε επίπεδο κατώτερο από το προβλεπόμενο στην παρούσα οδηγία.

Τα κριτήρια δημοσιεύονται, ο δε παρέχων υπηρεσίες ή ο δι' ιδίων μέσων εξυπηρετούμενος χρήστης ενημερώνεται πριν από τη διαδικασία χορηγήσεως.»

8 Το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67 ορίζει:

«Υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας και έχοντας υπόψη τις λοιπές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων και του περιβάλλοντος.»

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

9 Η οδηγία 96/67 μεταφέρθηκε στην ιταλική έννομη τάξη με το νομοθετικό διάταγμα 18/99.

10 Το άρθρο 14 του νομοθετικού αυτού διατάγματος, το οποίο αφορά το καθεστώς της κοινωνικής προστασίας, ορίζει:

«1. Διά της εγγυήσεως της ελεύθερης προσβάσεως στην αγορά των υπηρεσιών εδάφους των αεροδρομίων, πρέπει να διασφαλίζεται, κατά τη διάρκεια των 30 μηνών που ακολουθούν την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του παρόντος διατάγματος, η διατήρηση των επιπέδων απασχολήσεως και συνεχείας των εργασιακών σχέσεων του προσωπικού του προηγούμενου διαχειριστή.

2. Πλην της περιπτώσεως μεταβιβάσεως κλάδου επιχειρήσεως, οποιαδήποτε μεταβίβαση δραστηριοτήτων αφορώσα μία ή περισσότερες κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους στα αεροδρόμια, όπως οι αναφερόμενες στα παραρτήματα Α και Β, συνεπάγεται τη μετακίνηση του προσωπικού, όπως αυτό ορίζεται από τους ενδιαφερομένους σε συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων, από τον προηγούμενο παρέχοντα υπηρεσίες στον διάδοχό του, κατ' αναλογία του ποσοστού κυκλοφορίας ή των δραστηριοτήτων που αναλαμβάνει ο τελευταίος.»

11 Το άρθρο 20 του ιδίου νομοθετικού διατάγματος περιλαμβάνει την ακόλουθη μεταβατική διάταξη:

«Οι ισχύουσες στις 19 Νοεμβρίου 1998 συμβατικές καταστάσεις του προσωπικού των υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες, προβλέπουσες πλείονα οργανωτικά και συμβατικά καθεστώτα, διατηρούνται σε ισχύ μέχρι τη λήξη των αντιστοίχων συμβάσεων, χωρίς δυνατότητα παρατάσεως και εν πάση περιπτώσει για μία περίοδο μη υπερβαίνουσα τα έξι έτη.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

12 Κατόπιν καταγγελίας, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ορισμένα σημεία της ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως δεν συνάδουν προς το κοινοτικό δίκαιο. Κατόπιν αυτού, απηύθυνε στις 3 Μαΐου 2000 προς την Ιταλική Δημοκρατία έγγραφο οχλήσεως. Η Ιταλική Κυβέρνηση απάντησε επ' αυτού με σημείωμα της 18ης Ιουλίου 2000.

13 Θεωρώντας μη ικανοποιητική την εν λόγω απάντηση, η Επιτροπή απηύθυνε στις 24 Ιουλίου 2001 προς την Ιταλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη. Η απάντηση της

Ιταλικής Κυβερνήσεως δόθηκε με σημείωμα της 31ης Οκτωβρίου 2001. Το ανωτέρω σημείωμα ακολούθησε άλλη ανακοίνωση της 5ης Δεκεμβρίου 2001.

14 Σειρά συναντήσεων έλαβαν κατόπιν αυτού χώρα μεταξύ των εκπροσώπων των αρμοδίων υπηρεσιών της Επιτροπής και των εμπειρογνωμόνων του ιταλικού Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, κατά τη διάρκεια των οποίων η Ιταλική Κυβέρνηση υπέβαλε προτάσεις τροποποιήσεων των διατάξεων του νομοθετικού διατάγματος 18/99. Δεδομένου ότι καμία άλλη πληροφορία δεν κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή, η τελευταία αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επί της πρώτης αιτιάσεως

15 Με έγγραφο της 19ης Ιανουαρίου 2004, η Ιταλική Κυβέρνηση ενημέρωσε το Δικαστήριο ότι το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 18/99 τροποποιήθηκε με τον νόμο 306 της 31ης Οκτωβρίου 2003 (GURI της 15ης Νοεμβρίου 2003). Υπό τις περιστάσεις αυτές, η Επιτροπή παραιτήθηκε της πρώτης αιτιάσεως, με έγγραφο της 23ης Μαρτίου 2004, αλλ' ενέμεινε επί του αιτήματός της να καταδικαστεί η καθής στα δικαστικά έξοδα.

Επί της δευτέρας αιτιάσεως

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

16 Η Επιτροπή εκτιμά ότι το άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 είναι ασυμβίβαστο προς το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67, εφόσον επιβάλλει στους παρέχοντες υπηρεσίες εδάφους την υποχρέωση να διασφαλίζουν τη μετακίνηση του προσωπικού από τον προηγούμενο παρέχοντα υπηρεσίες στον διάδοχό του κατ' αναλογία του ποσοστού κυκλοφορίας ή των δραστηριοτήτων που αναλαμβάνει ο τελευταίος, οσάκις χωρεί «μεταβίβαση δραστηριοτήτων» αφορώσα μία ή περισσότερες κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους, όπως οι διαλαμβανόμενες στα παραρτήματα του εν λόγω διατάγματος.

17 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων γίνεται δεκτή δυνάμει του άρθρου 18 της οδηγίας 96/67, υπό τον όρο ότι δεν αντίκειται στην αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας όσον αφορά τις υπηρεσίες εδάφους. Το άρθρο 14, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 18/99 βαίνει πέραν της προστασίας που εγγυάται η οδηγία 77/187/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Φεβρουαρίου 1977, περί της προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, σχετικών με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/002, σ. 171), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 98/50/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1998 (ΕΕ L 201, σ. 88), και κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2001/23/ΕΚ του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 2001 (ΕΕ L 82, σ. 16).

18 Η Επιτροπή θεωρεί ότι εθνική διάταξη όπως η αμφισβητούμενη εν προκειμένω δικαιολογείται ενδεχομένως βάσει του άρθρου 18 της οδηγίας 96/67 μόνον αν εφαρμοζόταν σε περίπτωση μεταβιβάσεως επιχειρήσεως κατά την έννοια της οδηγίας 2001/23. Για να είναι εφικτή η εφαρμογή της τελευταίας αυτής οδηγίας, η

μεταβίβαση πρέπει να αφορά οικονομική μονάδα, ήτοι οργανωμένο σύνολο προσώπων και στοιχείων επιτρεπόντων την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας με συγκεκριμένο επιδιωκόμενο στόχο. Πάντως, προκειμένου να κριθεί αν υφίστανται τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα μεταβιβάσεως μονάδας, πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύνολο των πραγματικών περιστάσεων που χαρακτηρίζουν την πράξη περί της οποία πρόκειται.

19 Κατά την Επιτροπή, το γεγονός απλώς και μόνο ότι υφίσταται αναλογία μεταξύ των υπηρεσιών του προηγουμένου και του νέου παρέχοντος υπηρεσίες δεν επιτρέπει τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι υφίσταται μεταβίβαση οικονομικής μονάδας μεταξύ των δύο επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, μια μονάδα δεν μπορεί να περιορίζεται στην ανατεθειμένη στην ίδια δραστηριότητα, η δε ταυτότητά της αποτελείται από άλλα στοιχεία, όπως είναι το προσωπικό της, τα στελέχη της, η οργάνωση της εργασίας της, καθώς και οι μέθοδοι και τα μέσα διαχειρίσεως.

20 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι εν προκειμένω δεν συντρέχει, προκειμένου να γίνεται λόγος για μεταβίβαση επιχειρήσεως, το στοιχείο κλειδί της εκχωρήσεως της επιχειρήσεως, ήτοι σιωπηρή ή ρητή συμφωνία κατόπιν διαπραγματεύσεως ή πράξη της δημόσιας εξουσίας. Συγκεκριμένα, ο νέος παρέχων υπηρεσίες έχει πρόσβαση στις υποδομές του αερολιμένα βάσει αυτοτελούς τίτλου, ανεξάρτητα οποιασδήποτε σχέσεως ή επαφής οποιουδήποτε τύπου με τον προηγούμενο παρέχοντα υπηρεσίες. Ο τίτλος αυτός θεμελιώνεται στη σύναψη συμβάσεως με τον έχοντα τη διαχείριση του συγκεκριμένου αερολιμένα.

21 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το μέτρο που εξέδωσε η Ιταλική Κυβέρνηση συνεπάγεται στην πραγματικότητα μετακύλιση της δαπάνης του δημοσίου για κοινωνική πρόνοια στις νέες επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες και που υφίστανται έτσι κυρώσεις. Στην περίπτωση κατά την οποία οι εθνικές αρχές θα επιθυμούσαν να θεσπίσουν μέτρα κοινωνικής προνοίας στο πλαίσιο της εφαρμογής της διαδικασίας απελευθερώσεως των υπηρεσιών εδάφους στα αεροδρόμια, το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67 θα μπορούσε να αποτελέσει την κατάλληλη νομική βάση, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι τα επίδικα μέτρα σέβονται το πνεύμα της οδηγίας καθώς και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

22 Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 δεν επιτρέπει στους παρέχοντες υπηρεσίες που επιθυμούν να έχουν πρόσβαση στην επίδικη αγορά να επιλέγουν το προσωπικό τους και, κατά συνέπεια, τη μορφή οργανώσεως των υπηρεσιών που προτίθενται να προσφέρουν ώστε να μπορούν να ασκούν τις δραστηριότητές τους στην εν λόγω αγορά. Στόχος της οδηγίας 96/67 είναι ακριβώς η ενθάρρυνση του ανταγωνισμού σε αγορές που ήσαν προηγουμένως κλειστές και μονοπωλιστικού χαρακτήρα, μειώνοντας το κόστος εκμεταλλεύσεως των αεροπορικών εταιριών και βελτιώνοντας την ποιότητα των παρεχομένων στους χρήστες των αερολιμένων υπηρεσιών.

23 Η Ιταλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι η οδηγία 96/67 παρέχει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως σχετικά με τον τρόπο και το χρονοδιάγραμμα θεσπίσεως των μέτρων που απαιτούνται για την εφαρμογή του νέου συστήματος, λαμβανομένων υπόψη των ιδιομορφιών κάθε κράτους. Υπό το πρίσμα αυτό, ο εθνικός νομοθέτης θέσπισε την επίδικη κανονιστική ρύθμιση έχοντας επίγνωση του γεγονότος ότι η ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά μπορεί να συμβιβάζεται με την εύρυθμη λειτουργία των κοινοτικών αερολιμένων και μπορεί να υλοποιηθεί προοδευτικά και να προσαρμοστεί προς τις επιταγές του τομέα. Τα προβλεπόμενα στο άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 μέτρα κοινωνικής προστασίας δεν παρακωλύουν την απελευθέρωση του τομέα της παροχής υπηρεσιών εδάφους και αποτελούν συγκεκριμένη έκφραση αρμοδιότητας που το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67 αναθέτει στο κράτος.

24 Η Ιταλική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η τήρηση των διατάξεων της οδηγίας καθώς και άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, ιδίως όσων αφορούν τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεως επιχειρήσεως, δεν σημαίνουν ότι το επίπεδο προστασίας που μπορούν να παρέχουν τα κράτη μέλη είναι δυνατόν να εκφράζεται μόνον εντός των επιτρεπομένων από τη νομοθετική εναρμόνιση σε κοινοτικό επίπεδο ορίων. Αν συνέβαινε αυτό, το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67 θα στερούνταν κάθε πρακτικής αποτελεσματικότητας επειδή η εν λόγω διάταξη δεν θα άφηνε στα κράτη μέλη κανένα περιθώριο προκειμένου να παράσχουν στους εργαζομένους εγγύηση μη απορρέουσα ήδη από το κοινοτικό δίκαιο.

25 Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η τελευταία αυτή διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η σχετική εγγύηση, «συμπληρωματική» από την ίδια τη φύση της, δεν μπορεί να ερμηνευθεί μέσω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, όπως αυτό εξαγγέλλεται συγκεκριμένα με την οδηγία 96/67 ή γενικότερα με άλλες κοινοτικές πράξεις. Στον βαθμό κατά τον οποίο η αποτελεσματική προστασία των εργαζομένων μπορεί να λάβει μόνο τη μορφή ενός οικονομικού καταναγκασμού και μιας υποχρεώσεως για τον εργοδότη, η νομιμότητά του θα έπρεπε να εκτιμάται μέσω συγκριτικής και ορθολογικής αναλύσεως των εμπλεκομένων συμφερόντων.

26 Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται επίσης ότι, στο μέτρο που η υπηρεσία παραμένει η ίδια ή τουλάχιστον ανάλογη προς εκείνη που παρείχε ο προηγούμενος παρέχων υπηρεσίες, το καθοριστικής σημασίας κριτήριο για τον ορισμό τυχόν μεταβιβάσεως επιχειρήσεως δεν έγκειται κατ' ανάγκην στην ανάληψη υλικών και περιουσιακών στοιχείων. Στο πεδίο εφαρμογής της εννοίας «μεταβίβαση» εμπίπτει και η οργάνωση μιας δραστηριότητας ικανής να επωμισθεί μια σημαντική ανάληψη σε οικονομικό επίπεδο.

27 Ενόψει των ιδιομορφιών του επίδικου τομέα και της οργανώσεως των οικείων επιχειρήσεων, η Ιταλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι η μεταβίβαση «δραστηριοτήτων» αερολιμένος μπορεί να καλύπτεται από την ευρύτερη έννοια της «μεταβιβάσεως επιχειρήσεως». Συγκεκριμένα, πρόκειται ακριβώς για τη συνέχιση της δραστηριότητας, η οποία περιέρχεται σε έτερο παρέχοντα υπηρεσίες, η οποία καθιστά τη συγκεκριμένη κατάσταση εντελώς συγκρίσιμη προς μεταβίβαση επιχειρήσεως.

28 Η Ιταλική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι, ναι μεν το άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 κάνει συγκεκριμένα λόγο για τη «μεταβίβαση δραστηριότητας αφορώσας μία ή περισσότερες κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους», αλλ' είναι προφανές ότι στην πράξη η μεταβίβαση αυτή συνοδεύεται από την υλική ανάληψη ορισμένων αγαθών και δομών που είναι αναγκαίες για τη δραστηριότητα του νέου παρέχοντος υπηρεσίες. Υπό τις περιστάσεις αυτές, βρισκόμαστε ενώπιον μεταφοράς ενός τμήματος επιχειρήσεως ή τουλάχιστον διαδοχής επιχειρήσεων που εμφανίζουν κατ' ουσίαν τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα μεταβιβάσεως. Επομένως, είναι θεμιτό ο εθνικός νομοθέτης να έχει μεριμνήσει να διασφαλίσει την προστασία των εργαζομένων προβαίνοντας σε εύλογο συμβιβασμό μεταξύ των αντιτιθεμένων συμφερόντων.

29 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η μεταφορά της οδηγίας 96/67 στο εσωτερικό δίκαιο είναι ικανή να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό στην αγορά των υπηρεσιών αερολιμένος υπέρ των επιχειρήσεων που είναι ήδη εγκατεστημένες και εις βάρος των εν δυνάμει ανταγωνιστών τους, η Ιταλική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού συνεπάγεται ότι οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις απολαύουν αληθούς ισότητας ευκαιριών στο πλαίσιο των προβλεπομένων από την εφαρμοστέα κοινωνική νομοθεσία κανόνων, έστω και περιοριστικών.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

30 Με την επιχειρηματολογία της, η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται κατ' ουσίαν ότι το άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 έχει ως νομικό θεμέλιό του το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67 και ότι η επίδικη διάταξη εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/23.

31 Όσον αφορά το συμβιβαστό του άρθρου 14 προς την οδηγία 96/67 και λαμβανομένης υπόψη της διατάξεως του άρθρου 18 της τελευταίας, όπως προκύπτει από την 24η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, τα κράτη μέλη διατηρούν την εξουσία να διασφαλίζουν κατάλληλο επίπεδο κοινωνικής προστασίας για το προσωπικό των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες εδάφους.

32 Όσον αφορά τον ορισμό ενός τέτοιου «κατάλληλου επιπέδου», πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, όπως επισημαίνει ορθά ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 33 των προτάσεών του, η εν λόγω εξουσία δεν συνεπάγεται απεριόριστη κανονιστική αρμοδιότητα και πρέπει να ασκείται κατά τρόπο που να μη θίγει την πρακτική

αποτελεσματικότητα της οδηγίας 96/67 και τους επιδιωκόμενους με αυτήν στόχους. Πράγματι, όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο με την απόφαση της 16ης Οκτωβρίου 2003, C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen (Συλλογή 2003, σ. I-11893, σκέψη 43), ο σκοπός της οδηγίας έγκειται στη διασφάλιση του ανοίγματος της αγοράς των υπηρεσιών εδάφους, ανοίγματος το οποίο, σύμφωνα με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, πρέπει να συμβάλλει, μεταξύ άλλων, στη μείωση του κόστους λειτουργίας των αεροπορικών εταιριών.

33 Αντιθέτως, η εκ μέρους της Ιταλικής Κυβερνήσεως ερμηνεία του άρθρου 18 της οδηγίας 96/67, ιδίως όσον αφορά τον συνυπολογισμό παραμέτρων κοινωνικής φύσεως, καθιστά εξαιρετικά δυσχερή την είσδυση νέων παρεχόντων υπηρεσίες στις αγορές των υπηρεσιών εδάφους δεδομένου ότι οι τελευταίοι φέρουν την υποχρέωση να επαναπροσλαμβάνουν το προσωπικό που απασχολούσε ο προηγούμενος παρέχων υπηρεσίες. Επομένως, διακυβεύονται η ορθολογική χρήση των υποδομών των αερολιμένων και η μείωση του κόστους των συναφών υπηρεσιών για τους χρήστες.

34 Πράγματι, η επιβαλλόμενη στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις υποχρέωση δυνάμει του άρθρου 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 να επαναπροσλαμβάνουν το προσωπικό του προηγούμενου παρέχοντος υπηρεσίες περιάγει σε δυσμενέστερη θέση τους νέους εν δυνάμει ανταγωνιστές έναντι των ήδη εγκατεστημένων επιχειρήσεων και διακυβεύει το άνοιγμα των αγορών των υπηρεσιών εδάφους, με συνέπεια να βλάπτει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας 96/67.

35 Έπεται ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση θίγει τον επιδιωκόμενο με την εν λόγω οδηγία σκοπό, ήτοι το άνοιγμα των οικείων αγορών και τη δημιουργία των καταλλήλων συνθηκών με σκοπό την άσκηση ενδοκοινοτικού ανταγωνισμού στον εν λόγω τομέα.

36 Αφ' ης στιγμής η επίδικη κανονιστική ρύθμιση δεν συμβιβάζεται προς την οδηγία 96/67, είναι αλυσιτελές να προβάλλεται ο ισχυρισμός, όπως πράττει η Ιταλική Κυβέρνηση, ότι το άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 δεν προσκρούει στην οδηγία 2001/23.

37 Εν πάση περιπτώσει, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν μπορεί να υποστηρίζει ότι το άρθρο 14 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος στηρίζεται στην έννοια της «μεταβιβάσεως δραστηριοτήτων» που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/23.

38 Πράγματι, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, αυτής, η οδηγία εφαρμόζεται στις μεταβιβάσεις επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων επιχειρήσεων ή εγκαταστάσεων σε άλλον εργοδότη κατόπιν συμβατικής εκχωρήσεως ή συγχωνεύσεως. Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου συναφώς, το αποφασιστικής σημασίας κριτήριο προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη μεταβιβάσεως κατά την έννοια της ως άνω οδηγίας είναι το αν η εν λόγω μονάδα διατηρεί την ταυτότητά της, πράγμα που προκύπτει ιδίως από την πραγματική συνέχιση της εκμεταλλεύσεως ή την ανάληψή της (βλ., ιδίως, αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 1986, 24/85, Spijkers, Συλλογή 1986, σ. 1119, σκέψεις 11 και 12, καθώς και της 11ης Μαρτίου 1997, C-13/95, Süzen, Συλλογή 1997, σ. I-1259, σκέψη 10).

39 Προκειμένου να προσδιορίσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις μεταβιβάσεως μιας τέτοιας μονάδας, το Δικαστήριο έκρινε ότι προέχει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των πραγματικών περιστατικών που χαρακτηρίζουν την επίμαχη πράξη, μεταξύ των οποίων καταλέγονται ιδίως το είδος της επιχειρήσεως ή της εγκαταστάσεως περί της οποίας πρόκειται, η μεταβίβαση ή όχι ενσωμάτων στοιχείων, όπως τα κτίρια και τα κινητά, η αξία των αϋλων στοιχείων κατά τον χρόνο της μεταβιβάσεως, η επαναπρόσληψη ή όχι του μεγαλύτερου μέρους του προσωπικού από τον νέο επικεφαλής της επιχειρήσεως, η μεταβίβαση ή όχι της πελατείας καθώς και ο βαθμός ομοιότητας των ασκουμένων δραστηριοτήτων πριν και μετά τη μεταβίβαση και η διάρκεια πιθανής αναστολής των δραστηριοτήτων αυτών. Εντούτοις, τα στοιχεία αυτά δεν αποτελούν παρά επιμέρους πτυχές της συνολικής αξιολογήσεως που επιβάλλεται και, επομένως, δεν μπορούν να συνεκτιμώνται μεμονωμένως (βλ., ιδίως, προαναφερθείσες αποφάσεις Spijkers, σκέψη 13, και Süzen, σκέψη 14).

40 Όπως προκύπτει από την εν λόγω νομολογία, η αντίστοιχη σημασία που πρέπει να αποδίδεται στα διάφορα κριτήρια βάσει των οποίων μπορεί να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη μεταβιβάσεως επιχειρήσεως, εγκαταστάσεως ή τμημάτων επιχειρήσεων ή εγκαταστάσεων κατά την έννοια της οδηγίας 2001/23 ποικίλλει σύμφωνα με μεγάλο αριθμό παραμέτρων.

41 Επομένως, το αν η οικεία συναλλαγή συνιστά μεταβίβαση κατά την έννοια της οδηγίας 2001/23 μπορεί να καθοριστεί κατ' ανάγκη με γνώμονα τις ιδιομορφίες κάθε μεταβιβάσεως δραστηριοτήτων που αφορούν μία ή περισσότερες κατηγορίες υπηρεσιών εδάφους.

42 Προέχει η διαπίστωση ότι το άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 τυγχάνει εφαρμογής, ανεξάρτητα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της πράξεως περί της οποίας πρόκειται, επί «οποιασδήποτε μεταβιβάσεως δραστηριότητας» στον επίδικο τομέα και ότι, ενόψει της προμνησθείσας νομολογίας, παρόμοια αντίληψη μεταβιβάσεως βαίνει προδήλως πέραν αυτής που θεσπίστηκε με την οδηγία 2001/23, όπως αυτή ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο.

43 Κατόπιν αυτού, επιβάλλεται να συναχθεί ότι η δεύτερη αιτίαση είναι βάσιμη δοθέντος ότι το προβλεπόμενο στο άρθρο 14 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 καθεστώς κοινωνικής προστασίας είναι ασυμβίβαστο προς την οδηγία 96/67.

Επί της τρίτης αιτιάσεως

44 Η Επιτροπή εκτιμά ότι το άρθρο 20 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 δεν συμβιβάζεται προς την οδηγία 96/67, υπό την έννοια ότι η εν λόγω διάταξη επιτρέπει σε επιχειρήσεις που διαθέτουν ιδιαίτερα συστήματα οργανώσεως να

δρουν στον τομέα της εξυπηρετήσεως δι' ιδίων μέσων παράλληλα με άλλους επιλεγμένους και/ή εγκεκριμένους παρέχοντες υπηρεσίες, σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας.

45 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι το άρθρο 20 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος αναφέρεται στις συμβάσεις εργασίας που ίσχυαν στις 19 Νοεμβρίου 1998 και που προβλέπουν διάφορα οργανωτικά ή συμβατικά καθεστώτα. Οι συμβάσεις αυτές εργασίας αφορούν το προσωπικό άλλων χρηστών που ασκούν τη δραστηριότητα της εξυπηρετήσεως δι' ιδίων μέσων πλην αυτών που ορίζονται στην οδηγία 96/67. Θα έπρεπε να παραμείνουν σε ισχύ υπό τη σημερινή μορφή τους μέχρι τη λήξη τους και εν πάση περιπτώσει επί χρονικό διάστημα μη υπερβαίνον τη δεκαετία. Στην πράξη, οι εν λόγω επιχειρήσεις θα διέθεταν την άδεια να διασφαλίζουν την παροχή υπηρεσιών παράλληλα με άλλες επιχειρήσεις στον τομέα της εξυπηρετήσεως δι' ιδίων μέσων και με άλλους παρέχοντες υπηρεσίες εδάφους σε τρίτους.

46 Κατά την Επιτροπή, η οδηγία 96/67 εξαγγέλλει σαφώς τις κατηγορίες επιχειρήσεων, υπό την ιδιότητα των παρεχόντων υπηρεσίες εδάφους σε αερολιμένες, οι οποίες δύνανται να θεωρούνται ως παρέχοντες υπηρεσίες εδάφους σε τρίτους και ως χρήστες που αυτοεξυπηρετούνται. Οι μονάδες που δεν πληρούν τα προβλεπόμενα στο άρθρο 2, στοιχείο στ', της οδηγίας 96/67 κριτήρια εξυπηρετήσεως δι' ιδίων μέσων δεν θα μπορούσαν να δραστηριοποιούνται παρά μόνον υπό την ιδιότητα των παρεχόντων υπηρεσίες σε τρίτους. Επιπλέον, τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας προβλέπουν την υποχρέωση να τηρούνται ειδικές διαδικασίες επιλογής των χρηστών που εξυπηρετούνται δι' ιδίων μέσων και των παρεχόντων υπηρεσίες εδάφους σε τρίτους.

47 Η Επιτροπή προσθέτει ότι η οδηγία 96/67 δεν προβλέπει μεταβατικά μέτρα για τις επιχειρήσεις που διαθέτουν διαφορετικά συστήματα οργανώσεως. Η εγκυρότητα των συμβατικών σχέσεων πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα την εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση και ειδικότερα τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας. Συγκεκριμένα, ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να παρεμβαίνει στη μέγιστη διάρκεια εγκυρότητας των συμβατικών σχέσεων ως εάν οι τελευταίες εξέφευγαν των προβλεπομένων από τις εν λόγω διατάξεις υποχρεώσεων.

48 Η Ιταλική Κυβέρνηση εκτιμά ότι ο επίδικος κανόνας προσλαμβάνει περιεχόμενο το οποίο δεν είναι μόνο μεταβατικό αλλά και πολύ περιορισμένο. Θα έπρεπε να εκτιμάται υπό το πνεύμα της διαφυλάξεως των κεκτημένων δικαιωμάτων και τούτο επί σχετικά σύντομη χρονική περίοδο, ήτοι μέχρι τη λήξη των εν λόγω συμβάσεων και εν πάση περιπτώσει για περίοδο μη υπερβαίνουσα τη δεκαετία. Εξάλλου, θα μπορούσε να μελετηθεί η κατάργησή του και τούτο στο πλαίσιο του προσεχούς ενιαυσίου νόμου περί εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

49 Επιβάλλεται η υπόμνηση ότι οι διατάξεις της οδηγίας 96/67 ορίζουν κατά τρόπο ακριβή τις κατηγορίες επιχειρήσεων που μπορούν να χαρακτηριστούν ως παρέχοντες υπηρεσίες εδάφους στους τρίτους και χρήστες που εξυπηρετούνται δι' ιδίων μέσων. Εξ αυτού έπεται ότι οι μονάδες που δεν πληρούν τα προβλεπόμενα από την εν λόγω οδηγία κριτήρια εξυπηρετήσεως δι' ιδίων μέσων δεν μπορούν να δραστηριοποιούνται υπό την ιδιότητα των παρεχόντων υπηρεσίες σε τρίτους. Επιπλέον, όπως υπογράμμισε ορθώς ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 49 των προτάσεών του, η εν λόγω οδηγία δεν προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν συναφώς μεταβατικά μέτρα.

50 Θεσπίζοντας παρόμοια μεταβατικά μέτρα, το άρθρο 20 του νομοθετικού διατάγματος 18/99 εμπεριέχει κανονιστικό καθεστώς ασυμβίβαστο προς την οδηγία 96/67.

51 Επομένως, η αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη.

52 Εξ όσων προηγήθηκαν, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, στο μέτρο που το νομοθετικό διάταγμα 18/99 εισήγαγε με το άρθρο 14 αυτού κοινωνικό μέτρο ασυμβίβαστο προς το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67 και προέβλεψε με το άρθρο 20 καθεστώς μεταβατικού χαρακτήρα μη εγκεκριμένο από την εν λόγω οδηγία, η Ιταλική Κυβέρνηση παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία.

Επί των δικαστικών εξόδων

53 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του αντιδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Ιταλικής Δημοκρατίας και η τελευταία ηττήθηκε ως προς τους ισχυρισμούς της, επιβάλλεται να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) **Στον βαθμό που το νομοθετικό διάταγμα 18, της 13ης Ιανουαρίου 1999, περί εφαρμογής της οδηγίας 96/67/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας, εισήγαγε, με το άρθρο 14 αυτού, κοινωνικό μέτρο ασυμβίβαστο προς το άρθρο 18 της οδηγίας 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1996, και προέβλεψε, με το άρθρο 20 αυτού, καθεστώς μεταβατικού χαρακτήρα μη επιτρεπόμενο από την εν λόγω οδηγία, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία.**

2) **Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

(υπογραφές)