YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

9 päivänä joulukuuta 2004 *

Asiassa C-460/02,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 19.12.2002,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään A. Aresu ja M. Huttunen, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään I. Braguglia, avustajanaan vice-avvocato generale dello Stato O. Fiumara, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), K. Lenaerts, S. von Bahr ja K. Schiemann,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Múgica Arzamendi,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.3.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.9.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15 päivänä lokakuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/67/EY (EYVL L 272, s. 36) mukaisia velvollisuuksiaan, koska tämän direktiivin soveltamisesta 13.1.1999 annetussa asetuksessa (decreto legislativo) nro 18 (GURI, Supplemento ordinario nro 28, 24.2.1999; jäljempänä asetus nro 18/99)

— on jätetty vahvistamatta tämän direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukainen seitsemän vuoden enimmäisaika maahuolintapalvelujen tarjoajien valintaa varten

— on sen 14 §:ssä otettu käyttöön sosiaalinen toimenpide, joka on yhteensopimaton kyseisen direktiivin 18 artiklan kanssa, ja

— on sen 20 §:ssä annettu siirtymäsäännöksiä, joita samassa direktiivissä ei ole sallittu.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivissä 96/67 säädetään yhteisön lentokenttien maahuolintapalveluiden markkinoiden asteittaista avaamista koskevasta järjestelmästä.

3 Kyseisen direktiivin 2 artiklan e ja f alakohdan säännöksissä määritellään käsitteet "maahuolinta" ja "omahuolinta" seuraavasti:

"e) 'maahuolinnalla' lentoasemalla sen käyttäjälle toimitettuja palveluja sellaisina kuin ne on määritelty liitteessä;

f) 'omahuolinnalla' tilannetta, jossa käyttäjä huolehtii yhden tai useamman maahuolinta-alan palvelun suorittamisesta itselleen tekemättä sopimusta kolmannen osapuolen kanssa näiden palvelujen toimittamisesta. Tässä määritelmässä toisiinsa nähden kolmansina osapuolina ei pidetä sellaisia käyttäjiä:

— joista toisella on hallussaan toisen osake-enemmistö,

tai

— joiden molempien osake-enemmistö on saman tahon hallussa."

4 Direktiivin 96/67 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet varmistaakseen yleisesti vapaan pääsyn

kolmansille osapuolille tarjottavien maahuolintapalvelujen markkinoille ja omahuolinnan vapaan harjoittamisen yhteisön lentokentillä.

5 Saman direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavista poikkeuksista vapaaseen pääsyyn kolmansille osapuolille tarjottavien maahuolintapalveluiden markkinoille:

"Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa sellaisten palvelujen tarjoajien määrää, joilla on lupa tarjota seuraavia maahuolintapalveluja:

— matkatavaran käsittely,

— asematasopalvelut,

— polttoaine- ja öljyhuolinta,

— rahdin ja postin fyysinen käsittely terminaalin ja ilma-aluksen välillä saapuvien ja lähtevien lentojen sekä kauttakulun yhteydessä.

Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa rajoittaa palvelujen tarjoajien lukumäärää vähempään kuin kahteen minkään edellä mainitun palvelulajin osalta."

6 Direktiivin 96/67 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos lentoasemalla käytettävissä olevan tilan tai kapasiteetin erityiset rajoitteet erityisesti ruuhkautumisen ja tilojen käyttöasteen vuoksi estävät markkinoiden avaamisen ja/tai omahuolinnan harjoittamisen tässä direktiivissä säädetyssä laajuudessa, kyseessä oleva jäsenvaltio voi päättää:

— —

b) varata oikeuden soveltaa yhden tai useamman 6 artiklan 2 kohdassa mainitun maahuolintapalvelun tarjoamisen vain yhdelle palvelujen tarjoajalle,

— —."

7 Saman direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa säädetään mahdollisuudesta asettaa maahuolinnan markkinoille pääsyn ehdoksi riippumattoman elimen antama hyväksyminen. Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat asettaa maahuolintapalvelujen tarjoajan tai omahuolintaan oikeutetun käyttäjän toiminnan ehdoksi lentoasemalla kyseisen lentoaseman pitäjästä riippumattoman julkisen viranomaisen antaman hyväksymisen.

Hyväksymisperusteiden on liityttävä moitteettomaan taloudelliseen tilanteeseen ja riittävään vakuutussuojaan sekä lentoasemien rakennelmien ja laitteiden, ilmaalusten, varusteiden ja ihmisten turvallisuuteen tai turvatoimiin sekä ympäristönsuojeluun ja asiaankuuluvaan sosiaalilainsäädännön noudattamiseen.

Perusteissa on noudatettava seuraavia periaatteita:

a) niitä on sovellettava syrjimättömällä tavalla palvelujen tarjoajiin ja käyttäjiin,

b) niiden on liityttävä asetettuun tavoitteeseen,

c) ne eivät saa käytännössä johtaa markkinoille pääsyn tai omahuolinnan harjoittamisen rajoittamiseen tässä direktiivissä säädettyä alemmalle tasolle.

Perusteet on julkaistava ja palvelujen tarjoajille tai omahuolintaan oikeutetuille käyttäjille on ilmoitettava etukäteen hyväksymismenettelystä."

8 Direktiivin 96/67 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat toteuttaa työntekijöiden oikeuksien ja ympäristönsuojelun turvaamisen edellyttämiä toimenpiteitä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin säännösten soveltamista ja yhteisön oikeuden muiden määräysten noudattamista."

Kansallinen lainsäädäntö

9 Direktiivi 96/67 on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä asetuksella nro 18/99.

10 Mainitun asetuksen 14 §:ssä, joka koskee järjestelmää työntekijöiden suojelemiseksi, säädetään seuraavaa:

"1. Taattaessa vapaa pääsy maahuolintapalvelujen markkinoille on tämän asetuksen voimaantulopäivää seuraavien 30 kuukauden aikana varmistettava työpaikkojen säilyminen määrällisesti ennallaan ja edellisen palvelujen tarjoajan henkilökunnan työsuhteiden jatkuminen.

2. Kaikki toiminnan luovutukset — lukuun ottamatta toiminnan osan luovutusta — jotka koskevat yhtä tai useampaa liitteissä A ja B tarkoitettua maahuolintapalvelujen ryhmää, sisältävät kyseessä olevien toimijoiden työntekijöiden ammattijärjestöjen suostumuksella valitseman henkilökunnan siirron edelliseltä palvelujen tarjoajalta toiminnan jatkajalle suhteessa tälle siirtyneen liikenteen tai toimintojen määrään."

11 Saman asetuksen 20 § sisältää seuraavan siirtymäsäännöksen:

"Maahuolintapalvelujen henkilökunnan 19.11.1998 voimassa olevat sopimussuhteet, joihin sisältyy useita organisaatio- ja sopimusjärjestelmiä, säilyvät voimassa vastaavien sopimusten päättymiseen asti ilman mahdollisuutta sopimuksen jatkamiseen ja joka tapauksessa enintään ajanjakson, joka ei ylitä kuutta vuotta."

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

12 Komissio totesi kantelun seurauksena, etteivät useat Italian lainsäädännön kohdat olleet yhteisön oikeuden mukaisia. Näin ollen se osoitti 3.5.2000 Italian tasavallalle virallisen huomautuksen. Italian hallitus vastasi siihen 18.7.2000 päivätyllä kirjelmällään.

13 Koska komissio ei pitänyt tätä vastausta tyydyttävänä, se osoitti 24.7.2001 Italian tasavallalle perustellun lausunnon. Italian hallitus esitti vastauksensa

31.10.2001 päivätyllä kirjelmällä. Tätä kirjelmää seurasi 5.12.2001 päivätty toinen kirjelmä.

14 Komission toimivaltaisten yksiköiden edustajien ja Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriön asiantuntijoiden välillä on tämän seurauksena järjestetty useita tapaamisia, joiden aikana Italian hallitus esitti muutosehdotuksia asetuksen nro 18/99 säännöksiin. Koska komissiolle ei toimitettu mitään muita tietoja, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Ensimmäinen väite

15 Italian hallitus on 19.1.2004 päivätyllä kirjeellään ilmoittanut yhteisöjen tuomioistuimelle tiedon, jonka mukaan asetuksen nro 18/99 11 §:n 1 momenttia on muutettu 31.10.2003 annetulla lailla nro 306 (GURI 15.11.2003). Näin ollen komissio on 23.3.2004 päivätyllä kirjeellään peruuttanut ensimmäisen väitteensä pysyen kuitenkin vaatimuksessaan, joka koskee vastaajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Toinen väite

Asianosaisten lausumat

16 Komissio arvioi, että asetuksen nro 18/99 14 § on yhteensopimaton direktiivin 96/67 18 artiklan kanssa, koska siinä asetetaan maahuolintapalveluiden tarjoajille velvollisuus taata edellisen palvelujen tarjoajan henkilökunnan siirto toiminnan jatkajalle suhteessa tälle siirtyneen liikenteen tai toimintojen määrään aina silloin, kun tapahtuu "toiminnan luovutus", joka koskee yhtä tai useampaa mainitun asetuksen liitteissä tarkoitettua maahuolintapalveluiden ryhmää.

17 Komissio korostaa, että työntekijöiden oikeuksien suojelu on direktiivin 18 artiklan mukaan sallittua sillä edellytyksellä, ettei se ole vastoin direktiivin tehokasta soveltamista maahuolintapalveluihin. Asetuksen nro 18/99 14 §:llä ylitetään kuitenkin selvästi suojelu, joka on taattu työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14 päivänä helmikuuta 1977 annetussa neuvoston direktiivissä 77/187/ETY (EYVL L 61, s. 26), sellaisena kuin se on muutettuna 29.6.1998 annetulla neuvoston direktiivillä 98/50/EY (EYVL L 201, s. 88) ja kodifioituna 12.3.2001 annetulla neuvoston direktiivillä 2001/23/EY (EYVL L 82, s. 16).

18 Komissio katsoo, että käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltainen kansallinen säännös voidaan perustella direktiivin 96/67 18 artiklan nojalla ainoastaan siinä tapauksessa, että sitä sovellettaisiin direktiivissä 2001/23 tarkoitettuun yrityksen luovutukseen. Jotta tätä viimeksi mainittua direktiiviä voidaan soveltaa, on luovutuksen koskettava

taloudellista yksikköä eli henkilöiden ja muiden tekijöiden muodostamaa organisoitua kokonaisuutta, jonka avulla voidaan harjoittaa tiettyyn päämäärään tähtäävää taloudellista toimintaa. Taloudellisen yksikön luovutuksen tunnusmerkkien täyttymisen ratkaisemiseksi on kuitenkin otettava huomioon kaikki tosiasialliset olosuhteet, jotka kuvaavat kyseessä olevaa toimenpidettä.

19 Komission mukaan pelkästään sen seikan perusteella, että aikaisemman ja uuden tarjoajan tarjoamat palvelut vastaavat toisiaan, ei voida päätellä, että kyseessä on taloudellisen yksikön luovutus kahden yrityksen välillä. Yksikköä ei nimittäin voida ymmärtää pelkkänä toimintana, jonka harjoittamisesta se vastaa, ja sen identiteetti muodostuu muiden tekijöiden — kuten yksikön henkilökunta, johtajat, työn organisointi sekä hallinnointimenetelmät ja -tavat — perusteella.

20 Komissio huomauttaa, ettei tässä tapauksessa voi olla kysymys yrityksen luovutuksesta, koska yrityksen luovutuksen keskeinen osatekijä eli nimenomaisesti tai implisiittisesti neuvoteltu sopimus tai julkisen vallan toimi puuttuu. Uusi tarjoaja pääsee nimittäin käyttämään lentokentän rakenteita itsenäisen oikeuden perusteella ilman minkäänlaista suhdetta tai yhteyttä aikaisempaan tarjoajaan. Kyseinen oikeus perustuu sopimuksen tekemiseen kyseessä olevan lentokentän hallinnoijan kanssa.

21 Komissio korostaa, että Italian hallituksen käyttöön ottama toimenpide merkitsee sosiaalisen vastuun todellista siirtämistä valtiolta yrityksille, jotka ovat uusia palvelujen tarjoajia ja jotka näin joutuvat epäedullisempaan asemaan. Siinä tapauksessa, että kansalliset viranomaiset haluaisivat toteuttaa sosiaalisia toimenpiteitä maahuolintapalveluiden vapauttamismenettelyn soveltamisen yhteydessä, direktiivin 96/67 18 § voi olla asianmukainen oikeudellinen perusta, mutta sillä edellytyksellä, että kyseessä olevat toimenpiteet ovat direktiivin tarkoituksen ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia.

22 Komission mukaan asetuksen nro 18/99 14 §:llä estetään palvelujen tarjoajia, jotka haluavat päästä kyseessä oleville markkinoille, siitä, että ne valitsevat oman henkilökuntansa ja näin ollen niiden palveluiden organisaatiomuodon, joita ne aikovat tarjota, voidakseen harjoittaa toimintaansa näillä markkinoilla. Direktiivin 96/67 tavoite on kuitenkin juuri rohkaista kilpailua aikaisemmin suljetuilla ja monopolistisilla markkinoilla alentamalla käyttökustannuksia ja parantamalla lentokenttien käyttäjille tarjottavien palveluiden laatua.

23 Italian hallitus toteaa, että direktiivissä 96/67 jätetään jäsenvaltioille kunkin valtion erityispiirteet huomioon ottaen harkintavaltaa uuden järjestelmän täytäntöönpanon vaatimien toimenpiteiden toteuttamistavan ja -aikataulun osalta. Kansallinen lainsäätäjä on tämän näkökulman perusteella antanut kyseessä olevan lainsäädännön ollen tietoinen siitä, että vapaa pääsy markkinoille voi soveltua yhteen yhteisön lentokenttien asianmukaisen toiminnan kanssa ja että se voidaan toteuttaa asteittain ja alan vaatimuksiin sovitettuna. Asetuksen nro 18/99 14 §:ssä säädetyt työntekijöiden suojelua koskevat toimenpiteet eivät ole esteenä maahuolintapalvelualan vapauttamiselle, ja ne ovat jäsenvaltioille direktiivin 96/67 18 artiklassa annetun toimivallan konkreettinen ilmentymä.

24 Italian hallitus arvioi, ettei kyseisen direktiivin ja yhteisön oikeuden muiden säännösten — erityisesti niiden, jotka koskevat työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen luovutuksen yhteydessä — noudattaminen merkitse sitä, että sen suojan taso, jonka jäsenvaltiot voivat myöntää, voi ilmetä ainoastaan yhteisön tasolla toteutetun lainsäädännön yhdenmukaistamisen sallimissa rajoissa. Jos asia olisi näin, direktiivin 96/67 18 artikla olisi täysin vailla merkitystä, koska kyseisessä säännöksessä ei jätettäisi jäsenvaltioille lainkaan harkintavaltaa tarjota työntekijöille sellaisia takeita, jotka eivät jo seuraa yhteisön lainsäädännöstä.

25 Italian hallituksen mukaan tätä viimeksi mainittua säännöstä on tulkittava siten, ettei tällainen jo luonteensakin puolesta "täydentävä" tae voi ilmetä direktiivissä 96/67 erityisesti tai muissa yhteisön toimissa yleisemmin säädetyn yhteisön oikeuden rikkomisena. Koska työntekijöiden tehokas suojelu voi ilmetä ainoastaan työnantajan taloudellisena taakkana ja velvollisuutena, sen laillisuutta on arvioitava vertailemalla järkevästi kyseessä olevia etuja.

26 Italian hallitus korostaa myös, että koska palvelu pysyy samanlaisena tai vähintäänkin samankaltaisena kuin edellisen tarjoajan tarjoama palvelu, yrityksen luovutuksen määrittelyä koskeva ratkaiseva peruste ei välttämättä ole materiaalisten tekijöiden ja varallisuuden luovuttaminen. Sellaisen toiminnan järjestäminen, joka merkitsee yrityksen toiminnan taloudellisesti merkityksellistä jatkamista, kuuluu myös käsitteen "luovutus" soveltamisalaan.

27 Tarkasteltavana olevan toimialan ja kyseessä olevien yritysten organisoinnin erityispiirteiden perusteella Italian hallitus korostaa, että laajempi käsite "yrityksen luovutus" voi kattaa lentokenttätoimintojen luovutuksen. Juuri tarjoajalta toiselle siirtyvän toiminnan jatkuvuus tekee tästä tilanteesta täysin vertailukelpoisen yrityksen luovutuksen kanssa.

28 Italian hallitus täsmentää, että on tosin totta, että asetuksen nro 18/99 14 §:ssä mainitaan erityisesti "toiminnan luovutukset — — jotka koskevat yhtä tai useampaa — — maahuolintapalvelujen ryhmää", mutta on selvää, että käytännössä kyseiseen luovutukseen liittyy tiettyjen uuden tarjoajan toimintaa varten tarpeellisten hyödykkeiden ja rakenteiden luovutus. Näin ollen on kyse yrityksen osan luovutuksesta tai vähintään yritysten välillä tapahtuvasta seuraannosta, jotka pääosin täyttävät luovutuksen tunnusmerkit. Näin ollen on perusteltua, että kansallinen lainsäätäjä on yrittänyt taata työntekijöiden suojelun tekemällä kohtuullisen kompromissin vastakkaisten etujen välillä.

29 Mitä tulee väitteeseen, jonka mukaan direktiivin 96/67 saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä on omiaan vääristämään kilpailua lentokenttäpalvelujen markkinoilla niillä jo toimivien yritysten hyväksi ja potentiaalisten kilpailijoiden haitaksi, Italian hallitus huomauttaa, että vapaan kilpailun periaate edellyttää, että kyseessä olevilla yrityksillä on todella yhtäläiset mahdollisuudet niiden rajoittavienkin sääntöjen yhteydessä, joista säädetään sovellettavassa sosiaalilainsäädännössä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Italian hallitus esittää perusteluissaan pääasiallisesti, että asetuksen nro 18/99 14 §:n oikeudellinen perusta on direktiivin 96/67 18 artikla ja että riidanalainen säännös kuuluu direktiivin 2001/23 soveltamisalaan.

31 Mitä tulee mainitun 14 §:n yhteensopivuuteen direktiivin 96/67 kanssa, ja tämän direktiivin 18 artiklan sanamuoto huomioon ottaen, kyseisen direktiivin 24 perustelukappaleesta käy ilmi, että jäsenvaltioilla säilyy toimivalta taata maahuolintapalveluja tarjoavien yritysten henkilökunnan asianmukainen sosiaalinen suojelu.

32 Tällaisen asianmukaisuuden määrittelyn osalta on korostettava — kuten julkiasiamies on perustellusti esittänyt ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa —, että kyseiseen toimivaltaan ei sisälly rajoittamatonta lainsäädäntövaltaa, ja sitä on käytettävä niin, ettei direktiivin 96/67 tehokkaalle vaikutukselle ja sillä tavoitelluille päämäärille

aiheudu haittaa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on korostanut asiassa C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen, 16.10.2003 antamassaan tuomiossa (Kok. 2003, s. I-11893, 43 kohta), direktiivin tarkoituksena on nimittäin maahuolintapalveluiden markkinoiden avaamisen varmistaminen, minkä pitäisi saman direktiivin viidennen perustelukappaleen mukaan erityisesti auttaa lentoyhtiöitä alentamaan käyttökustannuksia.

33 Italian hallituksen esittämä direktiivin 96/67 18 artiklan tulkinta erityisesti sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisen osalta tekee sitä vastoin uusien palvelujen tarjoajien markkinoille tulon suhteettoman vaikeaksi, koska niillä on velvollisuus ottaa palvelukseensa edellisen tarjoajan henkilökunta. Näin ollen lentokenttien rakenteiden rationaalinen käyttäminen ja kyseessä olevista palveluista käyttäjille aiheutuvien kustannusten aleneminen vaarantuisivat.

34 Kyseessä oleville yrityksille asetuksen nro 18/99 14 §:ssä säädetty velvollisuus ottaa palvelukseen edellisen tarjoajan henkilökunta asettaa nimittäin uudet potentiaaliset kilpailijat heikompaan asemaan markkinoilla jo toimiviin yrityksiin nähden ja vaarantaa maahuolintapalveluiden markkinoiden avaamisen, mistä seuraa direktiivin 96/67 tehokkaan vaikutuksen heikentyminen.

35 Tästä seuraa, että riidanalaisella lainsäädännöllä aiheutetaan haittaa direktiivillä tavoitellulle päämäärälle, joka on kyseessä olevien markkinoiden avaaminen ja asianmukaisten edellytysten luominen yhteisön sisäistä kilpailua varten tällä toimialalla.

36 Koska riidanalainen lainsäädäntö ei ole yhteensopiva direktiivin 96/67 kanssa, Italian hallituksen esittämän kaltaisella väitteellä, jonka mukaan asetuksen nro 18/99 14 § ei ole direktiivin 2001/23 vastainen, ei ole merkitystä.

37 Italian hallitus ei voi missään tapauksessa väittää, että mainitun asetuksen 14 §:n perustana on käsite "toiminnan luovutus", joka kuuluu direktiivin 2001/23 soveltamisalaan.

38 On nimittäin muistettava, että kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan sitä sovelletaan yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovuttamiseen toiselle työnantajalle sopimukseen perustuvan luovutuksen taikka sulautumisen kautta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy tältä osin ilmi, että ratkaiseva arviointiperuste arvioitaessa, onko kyseessä tässä direktiivissä tarkoitettu luovutus, on se, säilyttääkö kyseessä oleva kokonaisuus identiteettinsä, mistä osoituksena on yleensä liiketoiminnan tosiasiallinen jatkaminen tai uudelleen aloittaminen (ks. erityisesti asia 24/85, Spijkers, tuomio 18.3.1986, Kok. 1986, s. 1119, 11 ja 12 kohta ja asia C-13/95, Süzen, tuomio 11.3.1997, Kok. 1997, s. I-1259, 10 kohta).

39 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tällaisen kokonaisuuden luovutuksen edellytysten täyttymisen ratkaisemiseksi on otettava huomioon kaikki kyseessä olevaa liiketoimea kuvaavat tosiseikat, ja erityisesti, millaisesta yrityksestä tai liikkeestä on kysymys, onko rakennuksia, irtaimistoa tai muuta sellaista aineellista omaisuutta luovutettu, minkä arvoinen aineeton omaisuus on luovutushetkellä ollut, onko pääosa henkilöstöstä otettu uuden työnantajan palvelukseen, onko asiakaskunta siirtynyt, miten samanlaista ennen luovutusta ja sen jälkeen harjoitettu toiminta on ollut, ja vielä se, kuinka pitkän ajan tämä toiminta mahdollisesti on ollut keskeytyneenä. Näillä piirteillä on kuitenkin merkitystä ainoastaan osatekijöinä siinä kokonaisarvioinnissa, joka asiassa on tarpeen, eikä niitä tämän vuoksi voida arvioida erikseen (ks. erityisesti em. asia Spijkers, tuomion 13 kohta ja em. asia Süzen, tuomion 24 kohta).

40 Tästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että erilaisille direktiivissä 2001/23 tarkoitetun yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen tapahtumisen arviointiperusteille annettava merkitys vaihtelee useiden eri tekijöiden perusteella.

41 Näin ollen on katsottava, että ainoastaan kunkin yhtä tai useampaa maahuolintapalveluiden ryhmää koskevan toiminnan luovutuksen erityispiirteiden perusteella voidaan ratkaista, onko kyseessä oleva toimi direktiivissä 2001/23 tarkoitettu luovutus.

42 On kuitenkin todettava, että asetuksen nro 18/99 14 §:ää sovelletaan kyseessä olevan toimen ominaispiirteistä riippumatta "kaikkiin toiminnan luovutuksiin" kyseessä olevalla toimialalla ja että edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella tällainen luovutuksen tulkinta ylittää selvästi sen, josta on säädetty direktiivissä 2001/23, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut.

43 Näin ollen on todettava, että toinen väite on perusteltu, koska asetuksen nro 18/99 14 §:ssä säädetty työntekijöiden suojelua koskeva järjestelmä on yhteensopimaton direktiivin 96/67 kanssa.

Kolmas väite

44 Komissio arvioi, ettei asetuksen nro 18/99 20 § ole yhteensopiva direktiivin 96/67 kanssa, koska kyseisessä säännöksessä sallitaan "erityisen organisaatiojärjestelmän" omaaville yrityksille toimiminen omahuolinnan alueella samanaikaisesti sellaisten

muiden tarjoajien kanssa, jotka on valittu ja/tai jotka ovat saaneet luvan palvelujen tarjoamiseen tämän direktiivin säännösten mukaisesti.

45 Komissio täsmentää, että mainitun asetuksen 20 §:ssä viitataan 19.11.1998 voimassa oleviin työsopimuksiin, joissa sovitaan useista organisaatio- ja sopimusjärjestelmistä. Nämä työsopimukset koskevat muiden kuin direktiivissä 96/67 määriteltyjen omahuolintaa harjoittavien käyttäjien henkilökuntaa. Sopimukset on pidettävä voimassa nykyisessä muodossaan niiden päättymiseen asti, mutta kuitenkin enintään kuuden vuoden ajan. Käytännössä näillä yrityksillä on oikeus tarjota palveluita samanaikaisesti kuin muut omahuolinnan alueella toimivat yritykset ja kolmansille osapuolille maahuolintapalveluita toimittavat tarjoajat.

46 Komission mukaan direktiivissä 96/67 kuitenkin säädetään selvästi niiden maahuolintapalveluita tarjoavien yritysten luokista, joita voidaan pitää kolmansille osapuolille toimitettavien maahuolintapalveluiden tarjoajina ja omahuolintaa harjoittavina käyttäjinä. Yksiköt, jotka eivät täytä direktiivin 96/67 2 artiklan f alakohdassa säädettyjä arviointiperusteita, voivat toimia ainoastaan palvelujen tarjoajina kolmansille osapuolille. Lisäksi saman direktiivin 6 ja 7 artiklassa säädetään velvollisuudesta noudattaa erityisiä menettelyjä omahuolintaa harjoittavien käyttäjien ja kolmansille osapuolille huolintaa toimittavien tarjoajien valinnassa.

47 Komissio lisää, ettei direktiivissä 96/67 säädetä siirtymätoimenpiteistä erilaisen organisaatiojärjestelmän omaavien yritysten osalta. Sopimussuhteiden voimassaoloa on arvioitava soveltuvan lainsäädännön ja erityisesti kyseisen direktiivin säännösten perusteella. Kansallinen lainsäätäjä ei nimittäin voi puuttua sopimussuhteiden voimassaolon enimmäiskestoon ikään kuin ne jäisivät mainituissa säännöksissä säädettyjen velvoitteiden ulkopuolelle.

48 Italian hallitus arvioi, että riidanalaisella säännöllä on soveltamisala, joka ei ole pelkästään tilapäinen, vaan myös hyvin rajoitettu. Sitä on arvioitava pyrkimyksenä saavutettujen oikeuksien turvaamiseen suhteellisen lyhyen ajanjakson aikana eli kyseessä olevien sopimusten päättymiseen asti ja joka tapauksessa enintään kuuden vuoden ajanjakson ajan. Lisäksi sen kumottavaksi ehdottamista suunnitellaan seuraavan yhteisön säännösten täytäntöönpanoa koskevan vuosittaisen lain yhteydessä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

49 On korostettava, että direktiivin 96/67 säännöksissä määritellään täsmällisesti niiden yritysten luokat, joita voidaan pitää kolmansille osapuolille toimitettavien maahuolintapalveluiden tarjoajina ja omahuolintaa harjoittavina käyttäjinä. Tästä seuraa, että yksiköt, jotka eivät täytä kyseisessä direktiivissä säädettyjä omahuolinnan arviointiperusteita, voivat toimia ainoastaan palvelujen tarjoajina kolmansille osapuolille. Kuten julkisasiamies on perustellusti korostanut esittämänsä ratkaisuehdotuksen 49 kohdassa, direktiivissä ei myöskään säädetä jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ottaa tältä osin käyttöön siirtymätoimenpiteitä.

50 Koska asetuksen nro 18/99 20 §:ssä kuitenkin säädetään tällaisista siirtymätoimenpiteistä, siihen sisältyy sääntelyjärjestelmä, joka on yhteensopimaton direktiivin 96/67 kanssa.

51 Näin ollen komission väite on perusteltu.

52 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei Italian tasavalta ole noudattanut direktiivin 96/67 mukaisia velvoitteitaan, koska asetuksen nro 18/99 14 §:llä on otettu käyttöön tämän direktiivin 18 artiklan kanssa yhteensopimaton sosiaalinen toimenpide ja mainitun asetuksen 20 §:ssä on säädetty siirtymäkauden järjestelmästä, jota tässä direktiivissä ei ole sallittu.

Oikeudenkäyntikulut

53 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15 päivänä lokakuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/67/EY mukaisia velvoitteitaan, koska kyseisen direktiivin soveltamisesta 13.1.1999 annetun asetuksen nro 18 14 §:llä on otettu käyttöön tämän direktiivin 18 artiklan kanssa yhteensopimaton sosiaalinen toimenpide ja mainitun asetuksen 20 §:ssä on säädetty siirtymäkauden järjestelmästä, jota tässä direktiivissä ei ole sallittu.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset