WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 9 grudnia 2004 r. *

W sprawie C-460/02

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, wniesioną w dniu 19 grudnia 2002 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez A. Aresu i M. Huttunena, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez I. M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez O. Fiumarę, vice-avvocato generale dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), K. Lenaerts, S. von Bahr i K. Schiemann, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: M. Múgica Arzamendi, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 marca 2004 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 września 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzenie, że w zakresie, w jakim dekret ustawodawczy nr 18 z dnia 13 stycznia 1999 r. w sprawie stosowania dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (dodatek zwyczajny do GURI nr 28 z dnia 24 lutego 1999 r., zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 18/99"):

— nie ustanowił maksymalnego okresu siedmiu lat, na który są wybierane podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. (Dz.U. L 272, str. 36),

— wprowadził, w art. 14, środek socjalny niezgodny z art. 18 tej dyrektywy, oraz

— wprowadził, w art. 20, przepisy przejściowe, nieprzewidziane przez tę samą dyrektywę,

Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tej dyrektywy.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Dyrektywa 96/67 przewiduje stopniowe otwarcie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty.

3 Przepisy art. 2 lit. e) i f) tej dyrektywy definiują pojęcia „obsługi naziemnej" i „własnej obsługi naziemnej" w sposób następujący:

„e) »obsługa naziemna« oznacza usługi świadczone użytkownikom portów lotniczych w portach lotniczych, określone w Załączniku;

f) »własna obsługa naziemna« oznacza sytuację, w której użytkownik portu lotniczego bezpośrednio prowadzi jedną lub więcej kategorii obsługi naziemnej dla własnych potrzeb i nie zawiera z osobą trzecią umowy na świadczenie takich usług; do celów niniejszej definicji — między użytkownikami portu, użytkownicy portu nie są osobami trzecimi, jeśli:

— jeden posiada udział większościowy w innym,

lub

— pojedynczy podmiot posiada większość udziałów w każdym z nich".

4 Zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 96/67 Państwa Członkowskie podejmą niezbędne działania w celu zapewnienia, w ogólnym zakresie, swobodnego dostępu

do rynku obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich i swobodnego wykonywania własnej obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty.

5 Artykuł 6 ust. 2 tej samej dyrektywy przewiduje następujące odstępstwa od swobodnego dostępu do rynku obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich:

„Państwa Członkowskie mogą ograniczyć liczbę podmiotów upoważnionych do świadczenia następujących kategorii usług obsługi naziemnej:

— obsługa bagażu,

— obsługa ramp,

— zaopatrywanie w paliwa,

— obsługa ładunku i poczty w zakresie obsługi fizycznej ładunku i poczty przy przyjmowaniu, wydawaniu lub przekazywaniu między terminalem lotniczym a statkiem powietrznym.

Nie mogą one jednak ograniczyć liczby operatorów tych usług poniżej dwóch dla każdej kategorii usług obsługi naziemnej".

6 Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 96/67 stanowi:

„W przypadku gdy w porcie lotniczym szczególne przeszkody w zakresie powierzchni lub przepustowości, wynikające w szczególności z zatłoczenia i wskaźnika wykorzystania powierzchni, uniemożliwiają otwarcie rynku i/lub wprowadzenie własnej obsługi w stopniu przewidzianym w niniejszej dyrektywie, zainteresowane Państwo Członkowskie może podjąć decyzję o:

[...]

b) zastrzeżeniu dla jednego podmiotu jednej lub większej ilości kategorii usług naziemnych, określonych w art. 6 ust. 2;

[...]".

7 Artykuł 14 ust. 1 tej samej dyrektywy przewiduje możliwość uzależnienia dostępu do rynku usług obsługi naziemnej od uzyskania „zatwierdzenia" niezależnego organizmu. Ten przepis brzmi w sposób następujący:

„Państwa Członkowskie mogą uzależniać działalność w zakresie obsługi naziemnej podmiotu świadczącego usługi obsługi naziemnej lub użytkownika wykonującego własną obsługę naziemną od uzyskania zgody władz państwowych niezależnych od organu zarządzającego portu lotniczego.

Kryteria takiego zatwierdzenia muszą odnosić się do odpowiedniej sytuacji finansowej i odpowiedniego poziomu ubezpieczenia, do bezpieczeństwa i ochrony urządzeń, statków powietrznych, wyposażenia oraz osób, a także do ochrony środowiska naturalnego oraz przestrzegania odnośnych przepisów społecznych.

Niniejsze kryteria muszą być zgodne z następującymi zasadami:

a) muszą być zastosowane w sposób niedyskryminujący w odniesieniu do różnych podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej i do użytkowników portu lotniczego;

b) muszą odnosić się do zamierzonego celu;

c) nie mogą one, w praktyce, ograniczać dostępu do rynku lub swobody w wykonywaniu własnej obsługi do poziomu niższego niż określony w niniejszej dyrektywie.

Kryteria te są ogłaszane, a podmiot świadczący usługi obsługi naziemnej lub użytkownik portu lotniczego wykonujący własną obsługę są z wyprzedzeniem informowani o procedurze uzyskiwania zatwierdzenia".

8 Artykuł 18 dyrektywy 96/67 stanowi:

„Bez uszczerbku dla stosowania niniejszej dyrektywy oraz z zastrzeżeniem innych przepisów prawa Wspólnoty Państwa Członkowskie mogą podjąć niezbędne środki dla zapewnienia ochrony praw pracowników i poszanowania środowiska naturalnego".

Uregulowania krajowe

9 Dyrektywa 96/67 została przetransponowana do włoskiego porządku prawnego dekretem ustawodawczym nr 18/99.

10 Artykuł 14 wspomnianego dekretu ustawodawczego, który dotyczy systemu ochrony socjalnej, przewiduje:

„1. Zapewniając swobodny dostęp do rynku usług obsługi naziemnej należy, przez 30 miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego dekretu, zapewnić utrzymanie poziomu zatrudnienia i kontynuację stosunków pracy personelu podlegającego wcześniejszemu zarządzającemu.

2. Poza przypadkiem przejęcia oddziału przedsiębiorstwa każde przejęcie działalności dotyczące jednej lub kilku kategorii usług obsługi naziemnej, określonych w załącznikach A i B, oznacza przejęcie personelu poprzedniego podmiotu świadczącego usługi przez następcę, wskazane przez zainteresowane podmioty w porozumieniu z pracowniczymi organizacjami związkowymi, proporcjonalnie do części ruchu lub działalności przejętych przez następcę".

11 Artykuł 20 tego samego dekretu ustawodawczego zawiera następujący przepis przejściowy:

„Stosunki umowne personelu usług obsługi naziemnej, istniejące w dniu 19 listopada 1998 r., które przewidują różne uregulowania organizacyjne i umowne, zostaną utrzymane w mocy — bez możliwości ich przedłużenia — aż do wygaśnięcia odpowiednich umów, a w każdym razie nie dłużej niż przez sześć lat".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

12 W następstwie otrzymania szczegółowego zażalenia Komisja Wspólnot Europejskich doszła do wniosku, że uregulowania włoskie były niezgodne z prawem wspólnotowym w kilku punktach. W związku z tym skierowała ona w dniu 3 maja 2000 r. do Republiki Włoskiej wezwanie do usunięcia uchybienia. Rząd włoski odpowiedział na nie notą z dnia 18 lipca 2000 r.

13 Uznawszy tę odpowiedź za niewystarczającą, Komisja wystosowała do Republiki Włoskiej uzasadnioną opinię z dnia 24 lipca 2001 r. Rząd włoski udzielił odpowiedzi

notą z dnia 31 października 2001 r. Za tą notą podążyła kolejna, z dnia 5 grudnia 2001 r.

14 Pomiędzy przedstawicielami odpowiednich służb Komisji i ekspertami włoskiego ministerstwa infrastruktury i transportu miało miejsce kilka spotkań, w trakcie których rząd włoski przedstawił propozycje zmiany przepisów dekretu ustawodawczego nr 18/99. Ponieważ Komisji nie przekazano żadnej innej informacji, zdecydowała się ona wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie pierwszego zarzutu

15 Pismem z dnia 19 stycznia 2004 r. rząd włoski przekazał Trybunałowi informację, według której art. 11 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 18/99 został zmieniony ustawą nr 306 z dnia 31 października 2003 r. (GURI z dnia 15 listopada 2003 r.). W tych okolicznościach Komisja pismem z dnia 23 marca 2004 r. wycofała się z pierwszego zarzutu, podtrzymując żądanie obciążenia strony pozwanej kosztami postępowania.

W przedmiocie drugiego zarzutu

Argumentacja stron

16 Komisja uważa, że art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 jest niezgodny z art. 18 dyrektywy 96/67, ponieważ nakłada on na podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej obowiązek zapewnienia przejęcia personelu poprzedniego podmiotu świadczącego usługi przez jego następcę, proporcjonalnie do części ruchu lub działalności przejętych przez tego ostatniego, za każdym razem, gdy ma miejsce „przejęcie działalności" dotyczące jednej lub kilku kategorii usług obsługi naziemnej określonych w załącznikach do tego dekretu.

17 Komisja podkreśla, że ochrona praw pracowniczych jest dopuszczalna na mocy art. 18 dyrektywy 96/67, pod warunkiem że nie jest ona sprzeczna ze skutecznym stosowaniem dyrektywy w zakresie usług obsługi naziemnej. Artykuł 14 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 18/99 w sposób oczywisty wykracza poza ochronę zapewnioną przez dyrektywę Rady 77/187/EWG z dnia 14 lutego 1977 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (Dz.U. L 61, str. 26), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 98/50/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. (Dz.U. L 201, str. 88) i skonsolidowaną przez dyrektywę Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. (Dz. U. L 82, str. 16).

18 Komisja uważa, że przepis prawa krajowego, jak zaskarżony przepis w niniejszej sprawie, może być uzasadniony na podstawie art. 18 dyrektywy 96/67 wyłącznie w przypadku zastosowania do przejęcia przedsiębiorstwa w rozumieniu dyrektywy 2001/23. Tak więc dla zastosowania tej ostatniej dyrektywy przejęcie musiałoby

odnosić się do jednostki gospodarczej, tj. zorganizowanego połączenia osób i składników, pozwalających na prowadzenie działalności gospodarczej mającej na celu osiągnięcie określonego celu. Jednakże, aby móc ocenić, czy istnieją cechy szczególne przejęcia jednostki, należałoby wziąć pod uwagę całość okoliczności, które charakteryzują działanie, o jakim mowa.

19 Zdaniem Komisji, prosty fakt, że usługi świadczone przez poprzedniego usługodawcę i usługi świadczone przez nowego usługodawcę są analogiczne, nie pozwala na wniosek, że ma miejsce przejęcie jednostki gospodarczej pomiędzy tymi dwoma przedsiębiorstwami. W rzeczy samej nie można redukować pojęcia jednostki do działalności, która jest jej powierzona, gdyż jej tożsamość składa się z innych elementów, jak jej pracownicy, kadry zarządzające, organizacja pracy oraz metody i środki zarządzania.

20 Komisja przypomina, że aby przejęcie przedsiębiorstwa miało miejsce, w niniejszej sprawie brakuje kluczowego elementu przejęcia przedsiębiorstwa, tj. domniemanego lub wyraźnego uzgodnienia będącego wynikiem negocjacji albo aktu władzy publicznej. Nowy usługodawca włącza się do struktur lotniskowych na bazie autonomicznego tytułu, niezależnie od wszelkiego stosunku lub kontaktu jakiegokolwiek rodzaju z poprzednim usługodawcą. Ten tytuł ma swoje źródło w umowie zawartej z zarządzającym określonym portem lotniczym.

21 Komisja podnosi, że środek przyjęty przez rząd włoski pociąga za sobą rzeczywiste przejęcie ciężaru socjalnego państwa przez nowe przedsiębiorstwa świadczące usługi, które to przedsiębiorstwa są w ten sposób karane. Na wypadek gdyby władze krajowe chciały przyjąć środki socjalne w ramach procesu liberalizacji usług obsługi naziemnej, art. 18 dyrektywy 96/67 mógłby stanowić odpowiednią podstawę prawną, ale pod warunkiem, że odpowiednie środki byłyby zgodne z duchem tej dyrektywy i z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego.

22 Według Komisji art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 uniemożliwia usługodawcom, którzy chcieliby włączyć się do odpowiedniego rynku, wybór własnego personelu i, w konsekwencji, wybór rodzaju organizacji usług, które mają świadczyć, aby móc wykonywać ich działalność na tym rynku. A przecież celem dyrektywy 96/67 jest właśnie wspieranie konkurencji na rynkach wcześniej zamkniętych i zmonopolizowanych, poprzez obniżenie kosztów operacyjnych przedsiębiorstw lotniczych i podniesienie jakości usług świadczonych użytkownikom portów lotniczych.

23 Rząd włoski podnosi, że dyrektywa 96/67 pozostawia Państwom Członkowskim swobodę oceny dotyczącą sposobu i kalendarza przyjęcia środków wymaganych dla wprowadzenia w życie nowego systemu, biorąc pod uwagę szczególne uwarunkowania każdego państwa. Biorąc pod uwagę tę perspektywę, ustawodawca krajowy przyjął regulację, której dotyczy niniejsza sprawa, będąc świadomym faktu, że swobodny dostęp do rynku może być zgodny ze sprawnym funkcjonowaniem portów lotniczych Wspólnoty oraz wprowadzany stopniowo i dostosowany do wymagań sektora. Środki ochrony socjalnej przewidziane w art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 nie stanowią, zdaniem rządu włoskiego, przeszkody dla liberalizacji sektora obsługi naziemnej, ale raczej konkretyzację kompetencji przyznanej państwu przez art. 18 dyrektywy 96/67.

24 Rząd włoski uważa, że przestrzeganie przepisów tej dyrektywy i innych przepisów prawa wspólnotowego, w szczególności tych, które dotyczą ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa, nie oznacza, iż poziom ochrony, który Państwa Członkowskie mogą przyznać, nie może przekraczać granic, na które zezwala harmonizacja przepisów prawnych na poziomie wspólnotowym. W odmiennym przypadku art. 18 dyrektywy 96/67 byłby pozbawiony wszelkiej użyteczności, gdyż przepis ten nie pozostawiałby Państwom Członkowskim żadnej swobody dla przyznania pracownikom gwarancji, która nie wynika już z prawa wspólnotowego.

25 Zdaniem rządu włoskiego, ten ostatni przepis powinien być interpretowany w ten sposób, że taka „dodatkowa" gwarancja nie powinna ze swej natury być uważana za naruszenie prawa wspólnotowego wyrażonego w sposób szczegółowy przez dyrektywę 96/67 lub, w sposób bardziej ogólny, przez inne akty wspólnotowe. Ponieważ skuteczną ochronę pracowników można jedynie wprowadzić w życie przez przymus finansowy i obowiązek nałożony na pracodawcę, jej legalność powinno oceniać się poprzez porównawczą i rozsądną analizę interesów, których dotyczy.

26 Rząd włoski uważa również, że w zakresie, w jakim usługa pozostaje identyczna lub przynajmniej tego samego rodzaju co usługa świadczona przez poprzedniego usługodawcę, przejęcie składników materialnych nie stanowi zasadniczego kryterium dla definicji przejęcia przedsiębiorstwa. Organizacja działalności mająca na celu zasadnicze jej przejęcie pod względem ekonomicznym mieści się również w pojęciu „przejęcia".

27 Mając na względzie cechy szczególne omawianego sektora i organizacji przedsiębiorstw, których dotyczy sprawa, rząd włoski podkreśla, że przejęcie „działalności" lotniskowych może być objęte pojęciem szerszym od „przejęcia przedsiębiorstw". To właśnie ciągłość działalności, która przechodzi z jednego usługodawcy na drugiego, czyni tę sytuację całkowicie porównywalną z przejęciem przedsiębiorstwa.

28 Rząd włoski precyzuje, że o ile art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 rzeczywiście dotyczy w szczególności „przejęcia działalności dotyczącego jednej lub kilku kategorii usług obsługi naziemnej", to jest oczywiste, że w praktyce temu przejęciu towarzyszy materialne przejęcie pewnej liczby dóbr i struktur koniecznych dla wykonywania działalności przez nowego usługodawcę. W tych okolicznościach miałoby miejsce przejęcie części przedsiębiorstwa lub, przynajmniej, następstwo przedsiębiorstw noszące w głównych zarysach znamiona przejęcia. Dlatego też ustawodawca krajowy słusznie zamierzał zagwarantować ochronę pracowników poprzez rozsądny kompromis pomiędzy przeciwstawnymi interesami.

29 Jeżeli chodzi o argument, według którego transpozycja dyrektywy 96/67 do prawa wewnętrznego miałaby spowodować zakłócenia w konkurencji na rynku usług lotniskowych na korzyść przedsiębiorstw już działających i ze szkodą dla potencjalnych konkurentów, rząd włoski zauważa, że zasada swobodnej konkurencji oznacza, że odpowiednie przedsiębiorstwa dysponują równymi szansami w ramach reguł, nawet restryktywnych, przewidzianych przez mające zastosowanie ustawodawstwo socjalne.

Ocena Trybunału

30 Poprzez swoją argumentację rząd włoski podnosi zasadniczo, że art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 ma podstawę prawną w art. 18 dyrektywy 96/67 i że zaskarżony przepis mieści się w zakresie zastosowania dyrektywy 2001/23.

31 Jeżeli chodzi o zgodność wspomnianego art. 14 z dyrektywą 96/67 i biorąc pod uwagę brzmienie art. 18 tej dyrektywy, z jej motywu 24 wynika, że Państwa Członkowskie zachowują prawo do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej dla personelu podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej.

32 Jeżeli chodzi o definicję takiego „odpowiedniego poziomu", należy podkreślić, że — jak słusznie zauważył rzecznik generalny w pkt 33 swojej opinii — uprawnienie to nie zawiera nieograniczonej kompetencji ustawodawczej i że powinno być ono wykonywane w taki sposób, aby nie zagrażać pełnemu skutkowi dyrektywy 96/67

i celom, do których osiągnięcia ona dąży. Jak podkreślił Trybunał w swoim wyroku z dnia 16 października 2003 r. w sprawie C-363/01 Flughafen Hannover-Langenhagen, Rec. str. I-11893, pkt 43, niniejsza dyrektywa dąży do zapewnienia otwarcia rynku obsługi naziemnej, otwarcia, które, zgodnie z motywem 5 tej samej dyrektywy, powinno w szczególności przyczynić się do obniżenia kosztów operacyjnych przedsiębiorstw lotniczych.

33 Z drugiej strony, wykładnia art. 18 dyrektywy 96/67 dokonana przez rząd włoski, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczy ona wzięcia pod uwagę względów porządku społecznego, uczyniłaby wejście nowych usługodawców na rynek obsługi naziemnej nadmiernie trudnym, gdyż ci ostatni byliby zobowiązani do przejęcia personelu zatrudnionego przez poprzedniego usługodawcę. W rezultacie zakwestionowane zostałoby racjonalne wykorzystanie lotniczej infrastruktury transportowej i obniżenie kosztów usług świadczonych użytkownikom.

34 Obowiązek przejęcia personelu poprzedniego usługodawcy, nałożony na odpowiednie przedsiębiorstwa na mocy art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99, w istocie działa na niekorzyść nowych potencjalnych konkurentów w stosunku do przedsiębiorstw już działających na rynku i zagraża otwarciu rynków obsługi naziemnej, gdyż w rezultacie szkodzi pełnemu skutkowi dyrektywy 96/67.

35 Wynika z tego, że zaskarżony akt prawny narusza cel, do którego osiągnięcia dąży dyrektywa, tj. otwarcie rynków, których sprawa dotyczy, i stworzenie warunków odpowiednich dla wewnątrzwspólnotowej konkurencji w tym sektorze.

36 Ze względu na to, że zaskarżony akt prawny jest niezgodny z dyrektywą 96/67, nie można podnosić, jak to czyni rząd włoski, że art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 nie jest sprzeczny z dyrektywą 2001/23.

37 W każdym razie rząd włoski nie może utrzymywać, że art. 14 wspomnianego dekretu ustawodawczego opiera się na pojęciu „przejęcia działalności", które mieści się w zakresie zastosowania dyrektywy 2001/23.

38 Należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 tej dyrektywy ma ona zastosowanie do każdego przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw, zakładów, przez innego pracodawcę w wyniku prawnego przeniesienia własności lub połączenia. Z orzecznictwa Trybunału w tym względzie wynika, że decydującym kryterium dla ustalenia istnienia przejęcia w rozumieniu tej dyrektywy jest kwestia, czy odpowiednia jednostka zachowała swoją tożsamość, na co wskazuje w szczególności fakt, że działalność jest kontynuowana lub została ponownie podjęta (zob. w szczególności wyroki z dnia 18 marca 1986 r. w sprawie 24/85 Spijkers, Rec. str. 1119, pkt 11 i 12 oraz z dnia 11 marca 1997 r. w sprawie C-13/95 Süzen, Rec. str. I-1259, pkt 10).

39 W celu ustalenia, czy warunki przejęcia takiej jednostki zostały spełnione, Trybunał orzekł, że należy wziąć pod uwagę całość okoliczności faktycznych, które charakteryzują odpowiednią operację, do których w szczególności zalicza się rodzaj przedsiębiorstwa lub zakładu, którego sprawa dotyczy, przejęcie lub nie składników materialnych, jak budynki i nieruchomości, wartość składników niematerialnych w momencie przejęcia, przejęcie lub nie zasadniczej części personelu przez nowego pracodawcę, przejęcie lub nie klienteli, jak również stopień podobieństwa działalności wykonywanej przed i po przejęciu oraz długość ewentualnego zawieszenia działalności. Te elementy stanowią jednak wyłącznie częściowe aspekty oceny całości, której należy dokonać, i nie mogą z tego powodu być oceniane oddzielnie (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawach Spijkers, pkt 13 i Süzen, pkt 14).

40 Z tego orzecznictwa wynika, że znaczenie, jakie za każdym razem należy przywiązywać do różnych kryteriów, które pozwolą na ustalenie, czy miało miejsce przejęcie przedsiębiorstwa, zakładu lub części przedsiębiorstw lub zakładów w rozumieniu dyrektywy 2001/23, różni się w zależności od sporej liczby czynników.

41 W rezultacie należy podnieść, że jedynie przy uwzględnieniu cech szczególnych każdego przejęcia działalności dotyczącego jednego lub kilku kategorii usług obsługi naziemnej można ustalić, czy dana transakcja stanowi przejęcie w rozumieniu dyrektywy 2001/23.

42 Należy zatem stwierdzić, że art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 ma zastosowanie, niezależnie od cech szczególnych operacji, o którą chodzi, do „wszelkiego przejęcia działalności" w odpowiednim sektorze i że — w świetle wspomnianego orzecznictwa — taka koncepcja przejęcia w sposób oczywisty wykracza poza koncepcję ustanowioną przez dyrektywę 2001/23, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał.

43 Należy stąd wywnioskować, że drugi zarzut jest uzasadniony, gdyż system ochrony socjalnej przewidziany w art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99 jest niezgodny z dyrektywą 96/67.

W przedmiocie trzeciego zarzutu

44 Komisja uważa, że art. 20 dekretu ustawodawczego nr 18/99 jest niezgodny z dyrektywą 96/67, gdyż ten przepis pozwala przedsiębiorstwom posiadającym szczególne systemy organizacyjne na działalność w zakresie własnej obsługi

równolegle do innych usługodawców, wybranych lub zatwierdzonych zgodnie z przepisami tej dyrektywy.

45 Komisja precyzuje, że art. 20 wspomnianego dekretu ustawodawczego odwołuje się do umów o pracę obowiązujących na dzień 19 listopada 1998 r. i przewidujących różne uregulowania organizacyjne lub umowne. Te umowy o pracę dotyczą personelu innych użytkowników prowadzących własną obsługę niż użytkownicy zdefiniowani w dyrektywie 96/67. Powinny one pozostać w mocy w ich obecnej formie aż do ich wygaśnięcia, a w każdym wypadku nie dłużej niż sześć lat. W praktyce te przedsiębiorstwa miałyby zezwolenie na świadczenie usług równolegle do innych przedsiębiorstw w dziedzinie własnej obsługi i podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich.

46 Zdaniem Komisji, dyrektywa 96/67 wylicza w sposób jasny kategorie przedsiębiorstw, podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej, które mogą uważać się za podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich oraz użytkowników prowadzących własną obsługę. Jednostki, które nie spełniają kryteriów obsługi własnej przewidzianych w art. 2 lit. f) dyrektywy 96/67 mogą jedynie działać jako świadczący usługi na rzecz osób trzecich. Ponadto art. 6 i 7 tej samej dyrektywy przewidują obowiązek poddania się procedurom odpowiednim dla procesu wyboru użytkowników prowadzących własną obsługę i podmiotów świadczących usługi na rzecz osób trzecich.

47 Komisja dodaje, że dyrektywa 96/67 nie przewiduje przepisów przejściowych dla przedsiębiorstw posiadających różne systemy organizacyjne. Ważność stosunków umownych powinna być oceniana na podstawie uregulowania mającego zastosowanie i, w szczególności, na podstawie przepisów tej dyrektywy. Ustawodawca krajowy nie może stanowić o maksymalnej długości obowiązywania stosunków umownych, jakby te ostatnie znajdowały się poza zakresem obowiązków przewidzianych przez te przepisy.

48 Rząd włoski uważa, że zaskarżona norma ma zasięg nie tylko przejściowy, ale również bardzo ograniczony. Należy ją oceniać w duchu ochrony praw nabytych i jedynie przez stosunkowo krótki okres, tj. do wygaśnięcia umowy, a w każdym przypadku nie dłużej niż sześć lat. Ponadto planuje się zniesienie tego przepisu w ramach przyszłej dorocznej ustawy implementującej przepisy wspólnotowe.

Ocena Trybunału

49 Należy podnieść, że przepisy dyrektywy 96/67 dokładnie definiują kategorie przedsiębiorstw, które mogą być kwalifikowane jako podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich i użytkownicy prowadzący własną obsługę. Wynika z tego, że jednostki, które nie spełniają kryteriów obsługi własnej, mogą jedynie działać jako świadczący usługi osobom trzecim. Ponadto, jak słusznie podkreślił rzecznik generalny w pkt 49 swojej opinii, niniejsza dyrektywa nie przewiduje dla Państw Członkowskich możliwości przyjęcia środków przejściowych w tym względzie.

50 Przyjmując takie środki przejściowe, art. 20 dekretu ustawodawczego nr 18/99 zawiera uregulowanie niezgodne z dyrektywą 96/67.

51 Zarzut Komisji jest zatem uzasadniony.

52 Na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, że skoro dekret ustawodawczy nr 18/99 wprowadził, w art. 14, środek socjalny niezgodny z art. 18 dyrektywy Rady 96/67 i przewidział, w art. 20, system o charakterze przejściowym, nieprzewidziany przez tę dyrektywę, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

53 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Ponieważ dekret ustawodawczy nr 18 z dnia 13 stycznia 1999 r. w sprawie stosowania dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty wprowadził, w art. 14, środek socjalny niezgodny z art. 18 dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. i przewidział, w art. 20, system o charakterze przejściowym, nieprzewidziany przez tę dyrektywę, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tej dyrektywy.**

2) **Republika Włoska zostaje obciążona kosztami.**

Podpisy