FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO fremsat den 26. januar 2006 [1]

I — Indledning

1. Denne sag vedrører et problem, med hensyn til hvilket Domstolen har afsagt en række domme, dvs. om arbejdsvilkårene for lektorer i fremmedsprog ved universiteter i Italien er forenelige med artikel 39 EF. I sin præjudicielle dom i Allué og Coonan-sagen fastslog Domstolen, at en national bestemmelse, hvorefter ansættelseskontrakter tidsbegrænses for lektorer i fremmedsprog, men ikke for andre arbejdstagere, var i strid med fællesskabsretten [2]. Domstolen fandt, at den pågældende italienske lovgivning medførte en indirekte forskelsbehandling af arbejdstagere fra andre medlemsstater [3]. I sin senere dom i sagen Allué m.fl. fastslog Domstolen ligeledes, at »traktatens [artikel 39, stk. 2, EF] er til hinder for, at en medlemsstat opretholder en lovgivning, hvorefter ansættelseskontrakter for lektorer i fremmedsprog i alle tilfælde højst kan indgås for ét år med mulighed for forlængelse, når der principielt ikke er fastsat en sådan tilsvarende begrænsning for de øvrige lærere« [4].

2. I 1995 vedtog Den Italienske Republik lov nr. 236 af 21. juni 1995 (herefter »lov nr. 236«) [5] med henblik på at reformere undervisningen i fremmedsprog på italienske universiteter. På grundlag af denne lov blev stillingen som lektor i fremmedsprog nedlagt og erstattet af stillingen som sprogmedarbejder. Efter lovens ikrafttræden modtog Kommissionen imidlertid flere klager fra tidligere lektorer i fremmedsprog, som hævdede, at overgangen til det nye system havde medført en diskriminerende behandling fra de italienske universiteters side. Kommissionen indledte traktatbrudsprocedure mod Italien. Den gjorde gældende, at sprogmedarbejderne ved universiteterne i Basilicata, Milano, Palermo, Pisa, på »La Sapienza«-universitetet i Rom og Det Østlige Universitetsinstitut i Napoli ikke med hensyn til vederlag og social sikring havde fået anerkendt den anciennitet, de havde opnået som

1 — Originalsprog: portugisisk.

2 — Dom af 30.5.1989, sag 33/88, Sml. s. 1591, navnlig præmis 19.

3 — Samme dom, præmis 12. Domstolen bemærkede, at kun et mindretal af lektorer i fremmedsprog var italienske statsborgere, og at den begrænsede varighed derfor hovedsagelig vedrørte arbejdstagere, der var statsborgere i andre medlemsstater.

4 — Dom af 2.8.1993, forenede sager C-259/91, C-331/91 og C-332/91, Sml. I, s. 4309.

5 — Lov nr. 236 af 21.6.1995, GURI nr. 143 af 21.6.1995, s. 9.

lektor i fremmedsprog. Efter Kommissionens opfattelse udgjorde dette en overtrædelse af artikel 39 EF.

3. Sagen førte til Domstolens dom af 26. juni 2001 i sag C-212/99, Kommissionen mod Italien [6]. Domstolen fastslog, at Den Italienske Republik havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i medfør af artikel 39 EF, »idet den ikke har sikret anerkendelse af velerhvervede rettigheder for tidligere lektorer i fremmedsprog, der er blevet medarbejdere og sprogeksperter i modersmål, skønt en sådan anerkendelse er sikret alle indenlandske arbejdstagere«.

4. Den 4. marts 2004 anlagde Kommissionen den foreliggende sag i medfør af artikel 228, stk. 2, EF. Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republik ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99), og nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik pålægges en bøde.

II — Dommen af 26. juni 2001 i sagen Kommissionen mod Italien

5. I sin dom af 26. juni 2001 undersøgte Domstolen med hensyn til tidligere lektorer i fremmedsprog de kollektive overenskomster og individuelle ansættelseskontrakter, der var gældende ved universiteterne i Basilicata, Milano, Palermo og Pisa samt »La Sapienza«-universitetet i Rom og Det Østlige Universitetsinstitut i Napoli.

6. Domstolen anvendte lov nr. 230 af 18. april 1962 om reglerne for tidsbegrænsede ansættelseskontrakter (herefter »lov nr. 230«) som sammenligningsgrundlag til at kontrollere, om den nye ordning, der fandt anvendelse på personer, der havde varetaget stillingen som lektor i fremmedsprog, var analog med den generelle ordning for indenlandske arbejdstagere [7]. Det følger af denne lov, at når den tidsbegrænsede ansættelseskontrakt for en arbejdstager, hvis ansættelsesforhold er underlagt privatretten, ændres til en ansættelseskontrakt på ubestemt tid, sikres alle arbejdstagerens velerhvervede rettigheder fra datoen for hans første ansættelse.

7. Domstolen fastslog, at »[n]år en lektor i fremmedsprog, der er statsborger i en anden medlemsstat, og som har været bundet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, får erstattet denne kontrakt af en kontrakt på ubestemt tid, der ligeledes er underlagt privatretten, skal de italienske myndigheder sikre sig, at han bevarer alle sine velerhvervede rettigheder fra datoen for hans første ansættelse, da der i modsat fald vil foreligge forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med traktatens [artikel 39]« [8].

6 — Sml. I, s. 4923.

7 — Dom af 26.6.2001, sag C-212/99, Kommissionen mod Italien, præmis 25.

8 — Samme dom, præmis 22.

8. Selv om lov nr. 236 udtrykkeligt foreskrev opretholdelse af rettigheder, som de tidligere lektorer i fremmedsprog havde erhvervet inden for rammerne af tidligere ansættelsesforhold, viste en bedømmelse af den administrative og kontraktlige praksis, der var indført af de pågældende universiteter, at der fandt en forskelsbehandling sted [9]. Domstolen fastslog derfor, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF.

III — Den administrative procedure

9. Ved skrivelse af 31. januar 2002 gjorde Kommissionen den italienske regering opmærksom på Domstolens dom i sag C-212/99 og på Den Italienske Republiks forpligtelse til i henhold til artikel 228, stk. 1, EF at gennemføre de til denne doms opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Ved samme skrivelse blev den italienske regering opfordret til at fremsætte bemærkninger i henhold til artikel 228, stk. 2, EF med hensyn til en eventuel påstand om idømmelse af økonomiske sanktioner.

10. Den italienske regering besvarede denne skrivelse ved tre skriftlige meddelelser af 10. april 2002, 8. juli 2002 og 16. oktober 2002. I den første skriftlige meddelelse bebudede den italienske regering, at der på nationalt plan ville blive vedtaget en lovgivningsforanstaltning for at ændre den kontraktlige ordning for sprogmedarbejdere, der tidligere havde været lektorer i fremmedsprog. I meddelelsen indgik også en kopi af en skrivelse fra den italienske minister for uddannelse, universiteter og forskning af 27. marts 2002. I denne skrivelse, der var stilet til de seks pågældende universiteter, blev disse opfordret til at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99) inden for 45 dage.

11. Ved sin anden skriftlige meddelelse af 8. juli 2002 fremsendte den italienske regering en kopi af det, som den anså for at være de nødvendige foranstaltninger, som var indført af de seks universiteter, for at sikre en passende anerkendelse af den anciennitet, der var opnået af de tidligere lektorer i fremmedsprog. Den tredje skriftlige meddelelse af 16. oktober 2002 indeholdt med hensyn til hvert af de seks universiteter yderligere forklaringer vedrørende de foranstaltninger, der var truffet for at opfylde Domstolens dom.

12. Ved skrivelse af 11. december 2002 anmodede Kommissionen de italienske myndigheder om en præcisering med hensyn til de metoder og kriterier, som var anvendt af de forskellige universiteter ved beregningen af lønstigningen til de tidligere lektorer i fremmedsprog, der var blevet medarbejdere og sprogeksperter. Den italienske regering svarede ved skrivelse af 24. januar 2003, som den vedlagde et udkast til en kollektiv overenskomst undertegnet af fagforeningerne for universitetspersonale og af ARAN,

9 — Samme dom, præmis 31.

det statslige organ, som har til opgave at forhandle ansættelseskontrakter i den offentlige sektor. Ifølge den italienske regering ville udkastet til overenskomst, som indeholdt specifikke bestemmelser for tidligere lektorer i fremmedsprog, blive undertegnet af de berørte parter umiddelbart efter, at det var godkendt af komitéen for universitetssektoren, ministerpræsidenten og revisionsretten.

13. Da Kommissionen anså de foranstaltninger, som den italienske regering havde underrettet den om, for utilstrækkelige, fremsatte den en begrundet udtalelse over for Den Italienske Republik den 30. april 2003. I denne udtalelse bemærkede Kommissionen, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF, idet den ikke havde truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom af 26. juni 2001 i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99). Endvidere gjorde Kommissionen opmærksom på muligheden for, at Domstolen kunne idømme økonomiske sanktioner. Den Italienske Republik blev anmodet om at reagere inden to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse.

14. Den italienske regering svarede ved flere skrivelser. I sin første skrivelse af 17. juni 2003 vedlagde den en kopi af den nationale kollektive overenskomst for personale i universitetssektoren for årene 2000-2001, undertegnet den 13. maj 2003. I den italienske regerings efterfølgende skrivelse af 25. juli 2003 imødegik den de grunde, der var angivet i den begrundede udtalelse, og gjorde gældende, at den havde truffet foranstaltninger til at opfylde dommen i sag C-212/99. Endvidere fremlagde den italienske regering den 12. november 2003 en liste over foranstaltninger, som de kompetente administrative myndigheder agtede at træffe inden for kort tid. Den italienske regering fremsendte derpå en skrivelse af 5. december 2003 fra ministeriet for uddannelse, universiteter og forskning sammen med en kopi af en skrivelse, som dette ministeriums juridiske afdeling havde sendt til de seks pågældende universiteter. Derefter fremsendte den italienske regering en skrivelse dateret den 11. december 2003, som var vedlagt en kopi af et udkast til lovdekret med forklarende bemærkninger. Endelig fremsendte den italienske regering den 28. januar 2004 en kopi af lovdekret nr. 2 af 14. januar 2004, som indeholdt hasteforanstaltninger med hensyn til den økonomiske behandling af sprogmedarbejdere på visse universiteter og vedrørende ligeværdige kvalifikationer [10].

15. Kommissionen var af den opfattelse, at Den Italienske Republik stadig ikke havde opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99), og anlagde derfor den foreliggende sag. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger Den Italienske Republik en bøde på 309 750 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af denne dom fra den dag, hvor Domstolen har afsagt dom i den foreliggende sag.

10 — GURI nr. 11 af 15.1.2004, s. 4 (herefter »lovdekret nr. 2/2004«).

IV — Stillingtagen

A — *Opfyldelse af forpligtelsen i henhold til artikel 228, stk. 1, EF*

16. Først skal det fastslås, om den overtrædelse af artikel 39 EF, som Domstolen fastslog i dom af 26. juni 2001 i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99), har varet ved [11].

17. Den italienske regering har hævdet, at den har truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom. Den har gjort gældende, at lov nr. 236 allerede fastlægger lovgivningsrammerne for anerkendelsen af de rettigheder, som er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog. Det er derfor ikke nødvendigt at vedtage yderligere lovgivningsforanstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom. Det er tilstrækkeligt at bringe den nationale kollektive overenskomst og de seks universiteters kollektive overenskomster i overensstemmelse med lov nr. 236. Ansvaret for at ændre disse overenskomster ligger imidlertid ikke hos den italienske stat, men derimod hos de private parter, der deltager i forhandlingerne. Staten har ikke beføjelse til at gribe ind i disse parters aftalefrihed. Den italienske stat kan derfor ikke holdes ansvarlig for, at kollektive overenskomster ikke indeholder bestemmelser, som sikrer opfyldelse af Domstolens dom. Den italienske regering har tilføjet, at forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 39, stk. 2, EF ikke kan fortolkes således, at der rejses tvivl om anvendelsen af kollektive forhandlinger som instrument til at regulere ansættelsesforhold.

18. Efter min opfattelse er dette argument malplaceret i den foreliggende sag, da der dermed rejses tvivl om Domstolens konstatering i dommen af 26. juni 2001 med hensyn til, at Den Italienske Republik havde tilsidesat fællesskabsretten. I den traktatbrudssag, der førte til den pågældende dom, anførte den italienske regering nemlig samme argument, men dette blev forkastet af Domstolen [12].

19. Artikel 228, stk. 1, EF bestemmer, at når Domstolen har fastslået, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten, »skal denne stat gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«. I sager i henhold til artikel 228 EF kan der derfor ikke rejses tvivl om medlemsstatens ansvar for at sikre opfyldelse af dommen. Det er kun nødvendigt at undersøge, om der er rådet bod på den overtrædelse af fællesskabsretten, som Domstolen har fastslået.

11 — Med hensyn til det tidspunkt, som vurderingen skal vedrøre, jf. dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 31, og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 28.9.1999, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 2000 I, s. 5047, punkt 58.

12 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 6, præmis 34, som Domstolen bemærkede »kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes«.

20. Den italienske regering har gjort gældende, at der er rådet bod på overtrædelsen. Den har understreget, at lovdekret nr. 2/2004 blev vedtaget specifikt med henblik på at løse dødvandet i de kollektive forhandlinger og tvinge universiteterne til at anerkende de rettigheder, som er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog. Lovdekretet foreskriver, at universiteterne skal lægge den økonomiske behandling af deltidsansatte forskere til grund som sammenlignings-grundlag.

21. Efter Kommissionens opfattelse er dette ikke tilstrækkeligt til opfyldelse af Domstolens dom. Den har understreget, at valget af deltidsansatte forskere som referencekategori har vidtrækkende konsekvenser for tidligere lektorer i fremmedsprog med hensyn til lønefterslæb og optjente pensionsrettigheder. Kommissionen har understreget, at den italienske Corte Costituzionale (forfatningsdomstol) har anerkendt, at der er en betydelig lighed mellem de funktioner, der udøves på universiteter af tidligere lektorer i fremmedsprog og af fastansatte forskere [13]. Ifølge Kommissionen bør en fuldtidsansat lektor i fremmedsprog behandles på samme måde som en fuldtidsansat forsker.

22. Kommissionen har endvidere anført, at da lovdekret nr. 2/2004 blev ophøjet til lov [14], blev der tilføjet et element, som udgør en yderligere hindring for, at Domstolens dom kan opfyldes korrekt. I den pågældende lov anvendes et referencekriterium på 500 undervisningstimer pr. år for en stilling som fuldtidsansat tidligere lektor i fremmedsprog. Såfremt ansættelseskontrakten for en tidligere lektor i fremmedsprog blev indgået for et mindre antal timer, nedsættes det samlede lønefterslæb og de samlede optjente pensionsrettigheder tilsvarende. Referencekriteriet er baseret på antallet af undervisningstimer pr. år for sprogmedarbejdere på grundlag af den nationale kollektive overenskomst for den offentlige sektor i perioden 1994-1997. Kommissionen er af den opfattelse, at genoprettelsen af de rettigheder, som er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog, ikke skal baseres på referencekriteriet på 500 undervisningstimer pr. år, men i stedet på den faktiske ordlyd af de tidligere individuelle ansættelseskontrakter eller, hvis dette ikke er muligt, på de enkelte universiteters kollektive overenskomster.

23. Den italienske regering har gjort gældende, at det er umuligt at ligestille lektorer i fremmedsprog med fuldtidsansatte forskere. Igen under henvisning til den italienske Corte Constituzionales praksis [15] har den italienske regering understreget, at fastansatte forskeres primære opgave er at udføre videnskabelig forskning, mens deres undervisningsforpligtelser kun er af underordnet betydning. Dette afspejles i den omstændig-

13 — Kommissionen har henvist til dom nr. 284 af 23.7.1984 og navnlig til dom nr. 496 af 28.11.2002.

14 — Lov nr. 63/2004 af 5.3.2004 (GURI nr. 60 af 12.3.2004).

15 — Den italienske regering har henvist til kendelse nr. 94/2002, nr. 262/2002 og nr. 160/2003.

hed, at de skal bestå adgangsprøver, som specifikt har til formål at vurdere deres forskningskompetencer. Derfor kan lektorer i fremmedsprog og fastansatte forskere ikke fuldstændig ligebehandles i økonomisk henseende. For at undgå en relativ undervurdering af fastansatte forskeres arbejde skal sammenligningsgrundlaget være den økonomiske behandling af deltidsansatte forskere og ikke af fuldtidsansatte forskere.

24. Ved vurderingen af de argumenter, som Kommissionen og den italienske regering har fremført, bør der mindes om, at når Kommissionen har fremlagt tilstrækkelige oplysninger til at vise, at et traktatbrud har varet ved, »påhviler det den pågældende medlemsstat at fremføre en vægtig og detaljeret kritik af de fremlagte oplysninger og deres konsekvenser« [16].

25. Den Italienske Republik har fremlagt bevis for i det væsentlige at vise, at de seks pågældende universiteter på nuværende tidspunkt anerkender rettigheder erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog, som svarer til de rettigheder, de ville have erhvervet, hvis de havde arbejdet som deltidsansatte forskere. Som Kommissionen har erkendt, er dette et skridt i den rigtige retning. Den Italienske Republik har imidlertid ikke påvist, at den ved at sikre anerkendelse af erhvervede rettigheder, som svarer til deltidsansatte forskeres rettigheder, har rådet bod på forskelsbehandlingen mellem nationale arbejdstagere og tidligere lektorer i fremmedsprog.

26. I sin dom fra 2001 fastslog Domstolen, at »[n]år arbejdstagerne i medfør af lov nr. 230 har ret til en genoprettelse af deres karriere med hensyn til lønforhøjelser, anciennitet og arbejdsgiverens betaling af sociale sikringsbidrag fra datoen for deres første ansættelse, skal tidligere lektorer i fremmedsprog, der er blevet sprogmedarbejdere, derfor ligeledes have ret til en analog genoprettelse med virkning fra datoen for deres første ansættelse« [17].

27. I medfør af denne dom skal Den Italienske Republik sikre anerkendelse af rettigheder, som er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog. Endvidere er det ubestridt, at en korrekt opfyldelse af dommen kræver en fuldstændig og ikke kun en delvis anerkendelse af disse rettigheder. Spørgsmålet i den foreliggende sag er imidlertid, hvad en fuldstændig anerkendelse af de rettigheder, som er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog, indebærer. Det, der med andre ord er omtvistet, er omfanget af disse rettigheder.

16 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 11, præmis 56.

17 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 6, præmis 30.

28. Det præcise omfang af de rettigheder, som skal anses for at være erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog, er ikke angivet nærmere i Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99). Dette er kun logisk, da det ikke tilkommer Domstolen at fastsætte arbejdsvilkårene for lektorer i fremmedsprog i Italien. Det er udelukkende Domstolens retslige opgave at undersøge, om disse vilkår medfører en forbudt forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

29. Både Kommissionen og Den Italienske Republik baserer sig på stillingen som fastansat forsker som sammenligningsgrundlag. Mens Kommissionen imidlertid har gjort gældende, at de rettigheder, som er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog, skal svare til fastansatte forskeres rettigheder, er Den Italienske Republik af den opfattelse, at fastansatte forskere fortjener en gunstigere behandling.

30. Det følger ikke af dommen af 26. juni 2001, at Den Italienske Republik er forpligtet til at identificere en sammenlignelig kategori af arbejdstagere og derpå fuldstændig at ligestille behandlingen af tidligere lektorer i fremmedsprog med behandlingen af den pågældende kategori af arbejdstagere. Fællesskabsretten forbyder ikke enhver forskelsbehandling mellem tidligere lektorer i fremmedsprog og andre universitetslærere og forskere. Den Italienske Republik skal imidlertid være i stand til at begrunde enhver ugunstig behandling af tidligere lektorer i fremmedsprog med hensyn til genoprettelsen af deres erhvervede rettigheder, da den i modsat fald forsat tilsidesætter sin forpligtelse til at opfylde Domstolens dom af 26. juni 2001. Det afgørende spørgsmål er derfor, om den ugunstige behandling af tidligere lektorer i fremmedsprog i forhold til fastansatte forskere er objektivt begrundet og forholdsmæssig [18].

31. Den begrundelse, som den italienske regering har givet for den pågældende forskelsbehandling, er, at de forsknings- og undervisningsaktiviteter, som udføres af fastansatte forskere, skal vurderes højere end de undervisningsaktiviteter, som blev udført af tidligere lektorer i fremmedsprog. I denne henseende skal der overlades en vis skønsbeføjelse til de nationale myndigheder. Selv om visse elementer, f.eks. omfanget af krævede faglige kvalifikationer, kunne begrunde en forskelsbehandling, har Den Italienske Republik imidlertid ikke redegjort tilstrækkeligt for, hvorfor forskellene mellem tidligere undervisere i fremmedsprog og fastansatte forskere skulle medføre en så betydelig afvigelse med hensyn til omfanget af lønefterslæb og optjente pensionsrettigheder.

32. Derfor må det efter min opfattelse konkluderes, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF, idet den ikke har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99).

18 — Jf. Gerards, J.H., *Judicial Review in Equal Treatment Cases*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005, s. 669-675.

B — *Passende økonomisk sanktion*

33. Under henvisning til den beregningsmetode, som Kommissionen har fastlagt i sin meddelelse 97/C 63/02 af 28. februar 1997 [19], har Kommissionen foreslået Domstolen at pålægge Den Italienske Republik en tvangsbøde på 309 750 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelse af dommen af 26. juni 2001, regnet fra Domstolens afsigelse af dommen i nærværende sag og indtil den dato, hvor dommen i sag C-212/99 er opfyldt. Dette beløb er beregnet ved at multiplicere en ensartet grundsats på 500 EUR med en koefficient på 14 (på en skala fra 1 til 20) for overtrædelsens grovhed, med en koefficient på 2,5 (på en skala fra 1 til 3) for overtrædelsens varighed og med en koefficient på 17,7 (baseret på den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt og på det antal stemmer, den råder over i Rådet for Den Europæiske Union), der skal afspejle den pågældende medlemsstats betalingsevne.

34. Selv om forslag fra Kommissionen ikke er bindende for Domstolen, anses de for at udgøre »et nyttigt sammenligningsgrundlag« og udgør udgangspunktet for afgørelsen af, hvilken sanktion der er passende i forhold til omstændighederne og proportional med det fastslåede traktatbrud og den pågældende medlemsstats betalingsevne [20]. De tre grundkriterier, som Domstolen tager i betragtning, er i princippet overtrædelsens grad af grovhed, dens varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne [21]. Domstolen tager særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for private og offentlige interesser samt den uopsættelighed, der er i at foranledige den pågældende medlemsstat til at overholde sine forpligtelser [22].

Overtrædelsens grovhed

35. Med hensyn til overtrædelsens grovhed bør der mindes om, at artikel 39 EF fastsætter et af de grundlæggende principper i traktaten og skal betragtes som en del af grundlaget for fællesmarkedet [23]. EU-borgernes frihed til at arbejde i alle medlemsstaterne er også anerkendt som en grundlæggende ret i artikel 15, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Udøvelsen af denne ret kræver, at medlemsstaterne afskaffer enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår [24].

19 — Om metoden til beregning af tvangsbøder efter artikel [228] i EF-traktaten (EFT C 63, s. 2).

20 — Dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 89 og 90, af 25.11.2003, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141, præmis 41, dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 11, præmis 103, og generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse af 24.11.2005, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, der endnu verserer for Domstolen, punkt 62.

21 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 11, præmis 104, i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt i fodnote 20, præmis 92, og i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 20, præmis 52.

22 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 11, præmis 104, og i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt i fodnote 20, præmis 92.

23 — Jf. artikel 3, stk. 1, litra c), EF og f.eks. dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 102.

24 — Artikel 39, stk. 2, EF.

36. Den Italienske Republiks manglende opfyldelse af dommen af 26. juni 2001 er forbundet med betydelige økonomiske konsekvenser for tidligere lektorer i fremmedsprog og har derfor en alvorlig konsekvens for deres interesser. Ifølge Kommissionen er antallet af berørte personer ca. 450 ved de seks pågældende universiteter. Dette tal blev beregnet på grundlag af en rapport, som den italienske regering havde fremlagt i august 1997. I sin korrespondance med Kommissionen under den administrative procedure har den italienske regering antaget, at antallet af berørte personer må være betydeligt lavere. Den italienske regering har imidlertid ikke fremlagt nogen beviser i denne henseende og har ikke anfægtet Kommissionens tal i sine indlæg til Domstolen. Som følge heraf må Kommissionens opfattelse med hensyn til antallet af berørte personer lægges til grund [25].

37. På den anden side må der, som jeg har nævnt i punkt 31 ovenfor, overlades en vis skønsbeføjelse til de nationale myndigheder ved vurderingen af den relative værdi af forskellige former for beskæftigelse. Kommissionen synes ikke at have taget denne faktor i betragtning ved vurderingen af overtrædelsens grovhed, da den fra begyndelsen har krævet en nøje parallelitet mellem tidligere lektorer i fremmedsprog og fuldtidsansatte forskere. Efter min opfattelse skal der imidlertid også tages hensyn til denne faktor ved vurderingen af overtrædelsens grovhed [26].

38. På baggrund af disse omstændigheder synes den af Kommissionen foreslåede koefficient på 14 noget høj. I stedet foreslår jeg en koefficient på 12 for at afspejle overtrædelsens grovhed.

Overtrædelsens varighed

39. Varigheden af overtrædelsen af artikel 228, stk. 1, EF, som skal beregnes fra Domstolens afsigelse af dommen af 26. juni 2001, er på nuværende tidspunkt fire år og syv måneder. Det fremgår ikke af traktaten, inden for hvilken frist en dom skal opfyldes, men ifølge retspraksis skal opfyldelsen iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt [27].

40. Den italienske regering har i sine indlæg gjort gældende, at der skal tages hensyn til de

25 — Jf. i samme retning dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 11, præmis 56.

26 — Jf. analogt hermed dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 56. Jeg antyder selvfølgelig ikke, at Den Italienske Republiks overtrædelse ikke er tilstrækkelig alvorlig til at give anledning til ansvar for medlemsstaten.

27 — Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt i fodnote 20, præmis 82. Jf. tillige generaladvokat Mischos forslag til afgørelse af 12.6.2003 i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 20, punkt 31.

italienske universiteters autonomi. I denne henseende er det imidlertid vigtigt at bemærke, at de italienske myndigheders første formelle foranstaltning, som tog sigte på at sikre, at universiteterne opfyldte Domstolens oprindelige dom, blev vedtaget næsten 31 måneder efter denne doms afsigelse, nemlig den 14. januar 2004, i form af lovdekret nr. 2/2004. Endvidere er den eksisterende forskelsbehandling mellem fastansatte forskere og tidligere lektorer i fremmedsprog, som de italienske myndigheder ikke har været i stand til at begrunde, godkendt i dette lovdekret.

41. Den af Kommissionen foreslåede koefficient på 2,5 synes derfor passende.

Den Italienske Republiks betalingsevne

42. Domstolen har flere gange fastslået, at en koefficient, der er baseret på den forsømmelige medlemsstats bruttonationalprodukt og på det antal stemmer, den råder over i Rådet, er »et passende udtryk for denne medlemsstats betalingsevne, samtidig med at der opretholdes en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater« [28].

28 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 11, præmis 109, i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 20, præmis 59, og i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt i fodnote 20, præmis 88.

43. Koefficienten for Den Italienske Republik er, som anført i Kommissionens meddelelse 97/C 63/02 af 28. februar 1999, 17,7 [29].

44. På baggrund af disse omstændigheder bør Domstolen efter min opfattelse pålægge en tvangsbøde på 265 500 EUR pr. dag (500 x 12 x 2,5 x 17,7).

Spørgsmålet, om der skal pålægges betaling af et fast beløb

45. Med henblik på at pålægge den forsømmelige medlemsstat et tilstrækkeligt økonomisk pres for at tilskynde den til at bringe det fastslåede traktatbrud til ophør kan Domstolen vælge at pålægge betaling af et fast beløb foruden en tvangsbøde [30].

29 — Domstolen har hidtil kun anvendt de koefficienter, der er fastsat i Kommissionens meddelelse fra 1997, selv om disse koefficienter blev beregnet for mange år siden på grundlag af medlemsstaternes bruttonationalprodukt og det antal stemmer, de råder over i Rådet. Begge faktorer har i mellemtiden undergået ændringer. Den nye meddelelse om anvendelse af EF-traktatens artikel 228 (SEK(2005) 1658 endelig) skal derfor hilses velkommen. Ifølge den nye meddelelse er koefficienten for Italiens betalingsevne noget højere. I lyset af Domstolens faste praksis finder jeg det imidlertid ikke hensigtsmæssigt allerede nu at anvende den nye beregningsmetode, navnlig da Kommissionen i sit forslag i den foreliggende sag henviser til meddelelsen fra 1997.

30 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 11, præmis 89-97. Jf. tillige punkt 10 i generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse af 18.11.2004 i samme sag, hvori han understreger betydningen af den præventive virkning, foruden den overtalende virkning, af de økonomiske sanktioner, der er omhandlet i artikel 228, stk. 2, EF.

46. Mens en tvangsbøde fungerer som en tilskyndelse til en medlemsstat til at råde bod på en overtrædelse hurtigst muligt efter Domstolens afsigelse af dom i en sag i henhold til artikel 228 EF, stilles der med muligheden for at pålægge betaling af et fast beløb et middel til rådighed, som sikrer, at medlemsstater ikke foretrækker at afvente indledningen og udfaldet af en sådan sag, inden de træffer foranstaltninger til at råde bod på et traktatbrud, som Domstolen har fastslået under en traktatbrudssag.

47. Selv om det ikke var foreslået af Kommissionen, fandt Domstolen det for nylig nødvendigt at pålægge betaling af et fast beløb i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-304/02), i betragtning af de foreliggende interesser og navnlig på grund af den lange periode, der var forløbet, efter at traktatbruddet oprindeligt var blevet fastslået [31].

48. I den foreliggende sag er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at fravige Kommissionens forslag om kun at pålægge betaling af en tvangsbøde. Selv om den periode, der er forløbet efter dommen i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99), er betydelig, har den ikke samme omfang som den særdeles lange periode i sagen Kommissionen mod Frankrig [32].

49. Jeg foreslår derfor, at Domstolen pålægger Den Italienske Republik at betale 265 500 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelse af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99), regnet fra afsigelsen af dommen i nærværende sag og indtil den dato, hvor dommen i sag C-212/99 er opfyldt.

50. Da Kommissionen har nedlagt påstand om betaling af sagens omkostninger, foreslår jeg, at Den Italienske Republik, som har tabt sagen, pålægges at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2.

31 — Samme dom, præmis 81 og 114-119.

32 — Som generaladvokat Geelhoed bemærkede i punkt 93 i sit forslag til afgørelse af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-304/02), varede Frankrigs tilsidesættelse af forpligtelsen til at overvåge og håndhæve fællesskabsbestemmelserne om fiskenes mindstemål i næsten to årtier. Jf. tillige hans forslag til afgørelse af 18.11.2004 i samme sag, punkt 49. Dommen i den oprindelige traktatbrudssag mod Frankrig blev afsagt den 11.6.1991, næsten ti år inden afsigelsen af dommen i sag C-212/99. Jf. dom af 11.6.1991, sag C-64/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2727.

V — Forslag til afgørelse

51. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen:

— fastslår, at Den Italienske Republik ikke har truffet alle de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 26. juni 2001 i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99) og dermed har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF, idet den ikke har sikret anerkendelse af velerhvervede rettigheder for tidligere lektorer i fremmedsprog, der er blevet medarbejdere og sprogeksperter i modersmål, skønt en sådan anerkendelse er sikret alle indenlandske arbejdstagere

— tilpligter Den Italienske Republik at betale Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, til kontoen »De Europæiske Fællesskabers egne indtægter«, en tvangsbøde på 265 500 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelse af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-212/99), regnet fra afsigelsen af dommen i nærværende sag og indtil den dato, hvor dommen i sag C-212/99 er opfyldt

— tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.