CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. POIARES MADURO van 26 januari 2006 [1]

I — Inleiding

1. De in het onderhavige geval aan de orde zijnde vraag inzake de verenigbaarheid met artikel 39 EG van de arbeidsvoorwaarden van lectoren vreemde talen aan Italiaanse universiteiten, is aanleiding geweest voor meerdere arresten van het Hof. In het prejudiciële arrest Allué en Coonan heeft het Hof geoordeeld dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling, die een limiet stelt aan de duur van arbeidsovereenkomsten van lectoren vreemde talen, maar niet aan die van andere werknemers. [2] Het Hof heeft vastgesteld dat de litigieuze Italiaanse wettelijke regeling een verkapte vorm van discriminatie vormde jegens werknemers uit andere lidstaten. [3] In het latere arrest Allué e.a. heeft het Hof op dezelfde wijze geoordeeld dat „[artikel 39, lid 2, EG] [...] zich ertegen [verzet], dat de wetgeving van een lidstaat de duur van arbeidsovereenkomsten voor lectoren vreemde talen in alle gevallen beperkt tot één jaar, met mogelijkheid van verlenging, wanneer een dergelijke beperking in beginsel niet bestaat voor het overige onderwijzend personeel". [4]

2. Teneinde het onderricht in vreemde talen aan de Italiaanse universiteiten te hervormen, heeft de Italiaanse Republiek in 1995 wet nr. 236 [5] vastgesteld. Krachtens deze wet is de functie van lector vreemde talen opgeheven en vervangen door die van taalkundig medewerker. Na de inwerkingtreding van deze wet heeft de Commissie echter meerdere klachten ontvangen van gewezen lectoren vreemde talen, volgens welke de overgang naar het nieuwe stelsel vergezeld was gegaan van een discriminerende behandeling door de Italiaanse universiteiten. De Commissie heeft een niet-nakomingsprocedure ingesteld tegen de Italiaanse Republiek. Volgens de Commissie zijn de dienstjaren van de taalkundig medewerkers van de universiteiten van Basilicata, Milaan, Palermo, Pisa, „La Sapienza" te Rome en het Istituto universitario orientale te Napels, die zij voorheen hebben vervuld in de hoedanigheid van lectoren vreemde talen, wat betreft de beloning en het stelsel van

1 — Oorspronkelijke taal: Portugees.

2 — Arrest van 30 mei 1989 (33/88, Jurispr. blz. 1591, met name punt 19).

3 — Ibidem, punt 12. Het Hof heeft opgemerkt dat slechts een minderheid van de lectoren vreemde talen de Italiaanse nationaliteit heeft en dat derhalve de ingevoerde beperking voornamelijk werknemers treft die onderdaan zijn van andere lidstaten.

4 — Arrest van 2 augustus 1993 (C-259/91, C-331/91 en C-332/91, Jurispr. blz. I-4309).

5 — Wet van 21 juni 1995 (GURI nr. 143 van 21 juni 1995, blz. 9; hierna: „wet nr. 236").

sociale zekerheid, niet erkend. Volgens de Commissie vormde dat een schending van artikel 39 EG.

3. De procedure is geëindigd met het arrest Commissie/Italië van 26 juni 2001. [6] Het Hof heeft geoordeeld dat de Italiaanse Republiek, „[d]oor niet de erkenning van de verkregen rechten van de gewezen lectoren vreemde talen die taalkundig medewerker en expert in de moedertaal zijn geworden te verzekeren, terwijl een dergelijke erkenning aan alle nationale werknemers wordt gewaarborgd", de krachtens artikel 39 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

4. Op 4 maart 2004 heeft de Commissie op grond van artikel 228, lid 2, EG het huidige beroep ingesteld. Volgens haar heeft de Italiaanse Republiek nagelaten de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Italië (C-212/99); de Commissie verzoekt om aan de Italiaanse Republiek een dwangsom op te leggen.

II — Arrest Commissie/Italië van 26 juni 2001

5. In het arrest van 26 juni 2001 in zaak C-212/99 heeft het Hof de collectieve overeenkomsten en individuele arbeidsovereenkomsten van de universiteiten van Basilicata, Milaan, Palermo, Pisa, „La Sapienza" te Rome en het Istituto universitario orientale te Napels onderzocht wat de gewezen lectoren vreemde talen betreft.

6. Het Hof heeft wet nr. 230 van 18 april 1962 betreffende de arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur (hierna: „wet nr. 230") gebruikt als vergelijkingsbasis om na te gaan of het op gewezen lectoren vreemde talen toepasselijke stelsel vergelijkbaar was met het algemene stelsel van de nationale werknemers. [7] Deze wet bepaalt dat wanneer een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur van een werknemer wiens arbeidsverhouding door het privaatrecht wordt beheerst, wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur, alle verkregen rechten van deze werknemer zijn gewaarborgd vanaf de datum van de eerste aanstelling.

7. Het Hof heeft geoordeeld dat „wanneer een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur van een lector vreemde talen die onderdaan van een andere lidstaat is, wordt vervangen door een eveneens door het privaatrecht beheerste overeenkomst voor onbepaalde duur, de Italiaanse autoriteiten zich ervan moeten vergewissen, dat hij al zijn sedert de datum van zijn eerste aanstelling verkregen rechten behoudt, omdat er anders sprake zou zijn van een met [artikel 39] van het Verdrag strijdige discriminatie op grond van nationaliteit". [8]

6 — C-212/99, Jurispr. blz. I-4923.

7 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 6, punt 25.

8 — Ibidem, punt 22.

8. Hoewel wet nr. 236 uitdrukkelijk bepaalde dat de gewezen lectoren vreemde talen de in het kader van de vroegere arbeidsverhoudingen verkregen rechten behielden, heeft een beoordeling van de administratieve en contractuele praktijken van de betrokken universiteiten het Hof tot de conclusie geleid, dat er discriminerende situaties bestaan.[9] Het heeft bijgevolg geoordeeld dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 39 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

III — Precontentieuze procedure

9. Bij brief van 31 januari 2002 heeft de Commissie de aandacht van de Italiaanse regering gevestigd op het arrest van het Hof in de zaak Commissie/Italië en op de krachtens artikel 228, lid 1, EG op de Italiaanse Republiek rustende verplichting om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest. Bij dezelfde brief is de Italiaanse regering overeenkomstig artikel 228, lid 2, EG verzocht om opmerkingen in te dienen met betrekking tot een mogelijk verzoek tot het opleggen van geldelijke sancties.

10. De Italiaanse regering heeft op deze brief geantwoord met drie nota's van respectievelijk 10 april, 8 juli en 16 oktober 2002. In de eerste nota heeft de Italiaanse regering aangekondigd dat op nationaal vlak een wettelijke maatregel zou worden vastgesteld tot wijziging van de contractuele regeling van taalkundig medewerkers die voorheen lectoren vreemde talen waren. De nota bevatte eveneens een kopie van een brief van de Italiaanse minister van Onderwijs, Universiteiten en Wetenschappelijk Onderzoek van 27 maart 2002. In deze, aan de zes betrokken universiteiten gerichte, brief worden zij gemaand om zich binnen een termijn van 45 dagen te voegen naar het arrest Commissie/Italië.

11. Met haar tweede nota, die van 8 juli 2002, heeft de Italiaanse regering een kopie toegezonden van de naar haar mening door de zes universiteiten genomen noodzakelijke maatregelen om op de vereiste wijze de erkenning te verzekeren van de door de gewezen lectoren vreemde talen vervulde dienstjaren. In de derde nota, die van 16 oktober 2002, waren aanvullende toelichtingen opgenomen met betrekking tot de maatregelen die door elk van de zes betrokken universiteiten waren genomen om zich te voegen naar het arrest van het Hof.

12. De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten bij brief van 11 december 2002 verzocht om toelichting over de methoden en criteria die door de verschillende universiteiten worden gehanteerd voor de berekening van het bedrag van de loonsverhogingen die zijn toegekend aan de gewezen lectoren vreemde talen die taalkundig medewerker en expert zijn geworden. De Italiaanse regering heeft geantwoord bij brief van 24 januari 2003, waaraan zij een ontwerp van de collectieve overeenkomst heeft gehecht, welke was ondertekend door de vakbonden van het universiteitspersoneel en het ARAN,

9 — Ibidem, punt 31.

het met het onderhandelen over de arbeidsovereenkomsten van de publieke sector belaste regeringsagentschap. Volgens de Italiaanse regering zou het ontwerp van overeenkomst, dat een specifieke regeling voor de gewezen lectoren vreemde talen bevatte, worden ondertekend door de betrokken partijen zodra het zou zijn goedgekeurd door het Comité voor het universiteitswezen, de voorzitter van de Raad van ministers en de Rekenkamer.

13. Omdat zij van mening was dat de haar door de Italiaanse regering meegedeelde maatregelen niet toereikend waren, heeft de Commissie op 30 april 2003 aan de Italiaanse Republiek een met redenen omkleed advies gestuurd. In dat advies heeft de Commissie gesteld dat de Italiaanse Republiek, aangezien zij niet de maatregelen had genomen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Italië van 26 juni 2001, de verplichtingen niet was nagekomen die krachtens artikel 39 EG op haar rusten. De Commissie heeft bovendien de aandacht van deze lidstaat gevestigd op de mogelijkheid dat het Hof geldelijke sancties oplegt. De Italiaanse Republiek is verzocht om binnen een termijn van twee maanden vanaf de kennisgeving van het met redenen omkleed advies te reageren.

14. De Italiaanse regering heeft met meerdere brieven geantwoord. Bij haar eerste brief van 17 juni 2003 heeft zij een kopie gevoegd van de op 13 mei 2003 ondertekende nationale collectieve arbeidsovereenkomst voor het personeel van de universitaire sector voor de kalenderjaren 2000 en 2001. Bij haar latere brief van 25 juli 2003 heeft de Italiaanse regering gereageerd op de in het met redenen omkleed advies vermelde gronden en heeft zij gesteld maatregelen te hebben genomen ter uitvoering van het arrest Commissie/Italië. Bovendien heeft de Italiaanse regering op 12 november 2003 een lijst van maatregelen meegedeeld die de bevoegde administratieve autoriteiten voornemens waren op korte termijn te nemen. De Italiaanse regering heeft daarna een brief van de minister van Onderwijs, Universiteiten en Wetenschappelijk Onderzoek van 5 december 2003 overgelegd, evenals een kopie van een aan de zes betrokken universiteiten gerichte brief van de juridische afdeling van dit ministerie. Vervolgens heeft de Italiaanse regering bij brief van 11 december 2003 een kopie van een ontwerp van wetsbesluit, vergezeld van de memorie van toelichting, toegezonden. Ten slotte heeft zij op 28 januari 2004 een kopie toegestuurd van wetsbesluit nr. 2/2004 van 14 januari 2004 houdende spoedeisende bepalingen betreffende de financiële behandeling van de taalkundig medewerkers van een aantal universiteiten en betreffende gelijkwaardige titels. [10]

15. Van oordeel dat de Italiaanse Republiek het arrest Commissie/Italië nog altijd niet had uitgevoerd, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. Zij verzoekt het Hof om de Italiaanse Republiek te veroordelen tot de betaling van een dwangsom van 309 750 EUR per dag vertraging bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn om zich te voegen naar genoemd arrest, en dit vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest.

10 — GURI nr. 11 van 15 januari 2004, blz. 4 (hierna: „wetsbesluit nr. 2/2004").

IV — Beoordeling

A — *Nakoming van de bij artikel 228, lid 1, EG opgelegde verplichting*

16. In de eerste plaats dient te worden nagegaan of de schending van artikel 39 EG, welke het Hof heeft vastgesteld in het arrest Commissie/Italië, nog voortduurt. [11]

17. De Italiaanse regering stelt de maatregelen te hebben genomen die nodig waren ter uitvoering van het arrest van het Hof. Zij stelt dat wet nr. 236 reeds voorziet in het rechtskader voor de erkenning van de door de gewezen lectoren vreemde talen verkregen rechten. Er bestaat volgens haar derhalve geen enkele noodzaak om aanvullende wettelijke maatregelen te treffen om uitvoering te geven aan het arrest van het Hof. Het zou volstaan om de nationale collectieve arbeidsovereenkomst en de collectieve arbeidsovereenkomsten van de zes universiteiten in overeenstemming te brengen met wet nr. 236. De Italiaanse staat is echter niet verantwoordelijk voor de wijziging van deze overeenkomsten, maar de particuliere partijen die betrokken zijn bij de onderhandelingen. De staat is niet gerechtigd om zich te mengen in de contractvrijheid van deze partijen. De Italiaanse staat kan derhalve niet verantwoordelijk worden gehouden voor het ontbreken van bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten die de uitvoering van het arrest van het Hof zouden waarborgen. De Italiaanse regering voegt daaraan toe dat het in artikel 39, lid 2, EG neergelegde discriminatieverbod niet aldus kan worden uitgelegd dat het het gebruik van collectieve onderhandelingen als middel tot regeling van de arbeidsbetrekkingen ter discussie stelt.

18. Volgens mij is dat argument in de onderhavige procedure niet op zijn plaats, omdat het de vaststelling van het Hof in het arrest Commissie/Italië dat de Italiaanse Republiek het gemeenschapsrecht heeft geschonden, ter discussie stelt. In de niet-nakomingsprocedure welke heeft geleid tot genoemd arrest heeft de Italiaanse regering in feite hetzelfde argument aangevoerd, dat evenwel door het Hof is verworpen. [12]

19. Krachtens artikel 228, lid 1, EG, is een lidstaat, indien het Hof vaststelt dat deze lidstaat een der krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, „gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie". Derhalve kan niet eraan worden getwijfeld dat in het kader van krachtens artikel 228 EG ingeleide procedures de lidstaat ervoor verantwoordelijk is dat het arrest wordt uitgevoerd. Er dient enkel te worden nagegaan of er een einde is gemaakt aan de door het Hof vastgestelde schending van het gemeenschapsrecht.

11 — Wat betreft het tijdstip waarop de beoordeling betrekking dient te hebben, zie arrest van 12 juli 2005, Commissie/Frankrijk (C-304/02, Jurispr. blz. I-6263, punt 31), en punt 58 van de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 28 september 1999 in de zaak Commissie/Griekenland (arrest van 4 juli 2000, C-387/97, Jurispr. blz. I-5047).

12 — Arrest aangehaald in voetnoot 6, punt 35. Het Hof heeft er eveneens aan herinnerd dat „een lidstaat zich niet ten exceptieve [kan] beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen".

20. De Italiaanse regering stelt een einde te hebben gemaakt aan deze schending. Zij benadrukt dat wetsbesluit nr. 2/2004 juist is vastgesteld om uit de impasse van de collectieve onderhandelingen te raken en de universiteiten ertoe te dwingen de door de voormalige lectoren vreemde talen verkregen rechten te erkennen. Het wetsbesluit bepaalt dat de universiteiten als referentiekader het salaris van in deeltijd werkende onderzoekers in vaste dienst in aanmerking moeten nemen.

21. De Commissie acht deze maatregel ontoereikend om uitvoering te geven aan het arrest van het Hof. Zij benadrukt dat de keuze van in deeltijd werkende onderzoekers als referentiekader, wat betreft achterstallig salaris en verworven pensioenrechten, verreikende gevolgen heeft voor de gewezen lectoren vreemde talen. De Commissie merkt op dat de Corte costituzionale (Italiaans Constitutioneel Hof) heeft erkend dat er een grote overeenkomst bestaat tussen de aan de universiteiten uitgeoefende functies van respectievelijk gewezen lectoren vreemde talen en onderzoekers in vaste dienst.[13] Volgens de Commissie zou een voltijds werkende lector vreemde talen op gelijke wijze dienen te worden behandeld als een voltijds werkende onderzoeker in vaste dienst.

22. De Commissie stelt eveneens dat toen wetsbesluit nr. 2/2004 in een wet is omgezet[14], de Italiaanse wetgever een bestanddeel heeft toegevoegd dat een extra belemmering vormt voor de juiste uitvoering van het arrest van het Hof. De betrokken wet hanteert als referentie een criterium van 500 uur onderwijs per jaar voor de functie van een voltijds werkende gewezen lector vreemde talen. Houdt de arbeidsovereenkomst van een gewezen lector vreemde talen een kleiner aantal uren in, dan worden de achterstallige salarissen en de verkregen pensioenrechten evenredig verminderd. Het referentiecriterium is gebaseerd op het aantal uren onderwijs per jaar dat wordt gegeven door de taalkundig medewerkers krachtens de nationale collectieve arbeidsovereenkomst voor de publieke sector welke gold tussen 1994 en 1997. Volgens de Commissie moeten de verkregen rechten van gewezen lectoren vreemde talen worden hersteld op basis van de daadwerkelijke voorwaarden van de voormalige individuele arbeidsovereenkomsten of, indien dat niet mogelijk is, op basis van de collectieve arbeidsovereenkomst van elke universiteit, in plaats van het referentiecriterium van 500 uur onderwijs per jaar te hanteren.

23. De Italiaanse regering stelt dat het onmogelijk is lectoren vreemde talen gelijk te stellen met voltijds werkende onderzoekers in vaste dienst. De Italiaanse regering benadrukt, wederom verwijzend naar de rechtspraak van de Corte costituzionale[15], dat de voornaamste taak van onderzoekers in vaste dienst het verrichten van wetenschappelijk onderzoek vormt, terwijl hun onder-

13 — De Commissie verwijst naar arrest nr. 284 van 23 juli 1984 en, met name, naar arrest nr. 496 van 28 november 2002.

14 — Wet nr. 63/2004 van 5 maart 2004 (GURI nr. 60 van 12 maart 2004).

15 — De Italiaanse regering verwijst naar de beschikkingen nrs. 94/2002, 262/2002 en 160/2003.

wijstaken enkel ondergeschikt zijn. Dat komt tot uitdrukking in de aan hen opgelegde verplichting om met goed gevolg toegangsexamens af te leggen die specifiek erop zijn gericht om hun bekwaamheid voor het verrichten van onderzoek te beoordelen. Tussen lectoren vreemde talen en onderzoekers in vaste dienst zou derhalve volledige gelijke behandeling op financieel gebied moeten worden uitgesloten. Teneinde een relatieve onderwaardering te vermijden van de arbeid van onderzoekers in vaste dienst, zou het referentiekader volgens de Italiaanse regering de salariëring moeten zijn van in deeltijd werkende onderzoekers en niet die van voltijds werkende onderzoekers.

24. Bij de bespreking van de argumenten van de Commissie en de Italiaanse regering is het nuttig eraan te herinneren dat wanneer de Commissie voldoende bewijsmateriaal heeft overgelegd waaruit blijkt dat de niet-nakoming voortduurt, „het aan de betrokken lidstaat [is] om de aangevoerde gegevens en de gevolgen daarvan substantieel en in detail te betwisten". [16]

25. De Italiaanse Republiek heeft bewijzen overgelegd waaruit in wezen blijkt dat de zes betrokken universiteiten thans die door de gewezen lectoren vreemde talen verkregen rechten erkennen welke overeenkomen met de rechten die zij zouden hebben verkregen indien zij zouden hebben gewerkt in de hoedanigheid van deeltijdonderzoekers in vaste dienst. Zoals de Commissie heeft erkend, vormt dat een stap in de goede richting. De Italiaanse Republiek heeft echter niet aangetoond dat zij, door de erkenning te waarborgen van de verkregen rechten die overeenkomen met die van deeltijdonderzoekers in vaste dienst, een eind heeft gemaakt aan de discriminatie tussen nationale werknemers en gewezen lectoren vreemde talen.

26. In het arrest Commissie/Italië heeft het Hof geoordeeld dat „[z]o de werknemers [...] krachtens wet nr. 230 hun loopbaan, wat de salarisverhogingen, de anciënniteit en de betaling van socialezekerheidsbijdragen door de werkgever betreft, hersteld zien vanaf de datum van hun eerste aanstelling, [...] de gewezen lectoren vreemde talen die taalkundig medewerker zijn geworden, ook voor een vergelijkbaar herstel vanaf de datum van hun eerste aanstelling in aanmerking [moeten] komen". [17]

27. Dat arrest eist van de Italiaanse Republiek dat zij de erkenning van de verkregen rechten van gewezen lectoren vreemde talen verzekert. Het staat bovendien vast dat een juiste uitvoering van het arrest de volledige, en niet enkel de gedeeltelijke, erkenning van deze rechten vereist. In het onderhavige geval is het echter de vraag waarop de volledige erkenning van de door gewezen lectoren vreemde talen verkregen rechten neerkomt. Met andere woorden, in het geding is de omvang van deze rechten.

16 — Arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 11, punt 56.

17 — Punt 30 van het arrest.

28. De exacte omvang van de rechten die moeten worden erkend als zijnde door de gewezen lectoren vreemde talen verkregen, wordt niet gepreciseerd in het arrest Commissie/Italië. Dat is alleen maar logisch, omdat het niet aan het Hof is om de arbeidsvoorwaarden vast te stellen van lectoren vreemde talen in Italië. De rechterlijke functie van het Hof bestaat enkel in de toetsing of deze voorwaarden leiden tot een verboden discriminatie op grond van nationaliteit.

29. De Commissie en de Italiaanse Republiek hanteren beide de functie van onderzoeker in vaste dienst als referentieparameter. Maar terwijl de Commissie stelt dat de door gewezen lectoren vreemde talen verkregen rechten overeen moeten komen met die welke zijn verkregen door onderzoekers in vaste dienst, is de Italiaanse Republiek van mening dat de onderzoekers in vaste dienst een gunstiger behandeling verdienen.

30. Uit het arrest van 26 juni 2001 vloeit niet de verplichting voor de Italiaanse Republiek voort om een vergelijkbare categorie werknemers aan te wijzen en vervolgens de behandeling van gewezen lectoren vreemde talen volledig gelijk te stellen met die welke deze categorie werknemers ten deel valt. Het gemeenschapsrecht verbiedt niet elk verschil in behandeling tussen gewezen lectoren vreemde talen en andere universitaire docenten en onderzoekers. De Italiaanse Republiek moet echter elke minder gunstige behandeling van gewezen lectoren vreemde talen wat betreft het herstel van hun verkregen rechten kunnen rechtvaardigen; wanneer dat anders zou zijn, zou zij haar verplichting om het arrest Commissie/Italië uit te voeren, niet nakomen. Bijgevolg is de kernvraag of de minder gunstige behandeling van gewezen lectoren vreemde talen in vergelijking met onderzoekers in vaste dienst objectief gerechtvaardigd en evenredig is. [18]

31. De door de Italiaanse regering aangevoerde reden om de betrokken verschillende behandeling te rechtvaardigen, is dat de onderzoek- en onderwijsactiviteiten van onderzoekers in vaste dienst hoger zouden moeten worden aangeslagen dan de onderwijsactiviteiten van gewezen lectoren vreemde talen. Wat dat betreft dienen de nationale autoriteiten te beschikken over een zekere beoordelingsmarge. Hoewel bepaalde factoren, zoals het vereiste niveau van beroepskwalificatie, een verschil in behandeling zouden kunnen rechtvaardigen, heeft de Italiaanse Republiek toch onvoldoende duidelijk gemaakt waarom de verschillen tussen gewezen lectoren vreemde talen en onderzoekers in vaste dienst aanleiding zouden moeten geven tot een zo grote discrepantie wat betreft het bedrag aan achterstallige salarissen en verworven pensioenrechten.

32. Er dient volgens mij derhalve te worden geconcludeerd dat de Italiaanse Republiek, door het arrest Commissie/Italië niet uit te voeren, de krachtens artikel 228 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

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

B — *Passende geldelijke sanctie*

33. Op basis van de berekeningswijze die zij heeft omschreven in haar mededeling 97/C 63/02 van 28 februari 1997 [19], stelt de Commissie aan het Hof voor om de Italiaanse Republiek te veroordelen tot betaling van een dwangsom van 309 750 EUR per dag vertraging bij de uitvoering van het arrest Commissie/Italië, en dit vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot aan dag dat het arrest Commissie/Italië is uitgevoerd. Dit bedrag wordt berekend door een uniform basisbedrag van 500 EUR te vermenigvuldigen met een coëfficiënt 14 (op een schaal van 1 tot en met 20) voor de ernst van de inbreuk, een coëfficiënt 2,5 (op een schaal van 1 tot en met 3) voor de duur van de inbreuk, en een coëfficiënt 17,7 (gebaseerd op het bruto binnenlands product van de betrokken lidstaat en op de stemmenweging in de Raad van de Europese Unie), welke geacht wordt de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat tot uitdrukking te brengen.

34. Hoewel voorstellen van de Commissie het Hof niet kunnen binden, worden zij beschouwd als „een nuttige referentiebasis" en vormen zij het uitgangspunt bij de vaststelling welke dwangsom in overeenstemming is met de omstandigheden en evenredig aan zowel de vastgestelde inbreuk als de draagkracht van de betrokken lidstaat. [20] De drie basiscriteria die het Hof in aanmerking neemt, zijn in beginsel de mate van ernst van de inbreuk, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. [21] Het Hof houdt in het bijzonder rekening met de gevolgen van het niet-uitvoeren van het arrest voor de particuliere en de publieke belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet, zijn verplichtingen na te komen. [22]

Ernst van de inbreuk

35. Wat de ernst van de inbreuk betreft, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 39 EG een van de fundamentele beginselen van het Verdrag bevat en moet worden beschouwd als een van de grondslagen van de gemeenschappelijke markt. [23] De vrijheid van de burgers van de Europese Unie om te werken in welke lidstaat dan ook, wordt eveneens als een fundamenteel recht erkend in artikel 15, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De uitoefening van dit recht vereist van de lidstaten de afschaffing van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. [24]

19 — Mededeling van de Commissie - Berekeningswijze van de dwangsom van artikel [228 EG] (PB C 63, blz. 2).

20 — Arrest Commissie/Griekenland, aangehaald in voetnoot 11, punten 89 en 90; arrest van 25 november 2003, Commissie/Spanje (C-278/01, Jurispr. blz. I-14141, punt 41); arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 11, punt 103, en punt 62 van de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 24 november 2005 in de zaak Commissie/Frankrijk (C-177/04, nog aanhangig voor het Hof).

21 — In voetnoot 11 aangehaalde arresten Commissie/Frankrijk, punt 104, en Commissie/Griekenland, punt 92, en arrest Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 20, punt 52.

22 — In voetnoot 11 aangehaalde arresten Commissie/Frankrijk, punt 104, en Commissie/Griekenland, punt 92.

23 — Zie artikel 3, lid 1, sub c, EG en bijvoorbeeld arrest van 30 september 2003, Köbler (C-224/01, Jurispr. blz. I-10239, punt 102).

24 — Artikel 39, lid 2, EG.

36. Het niet-uitvoeren van het arrest Commissie/Italië door de Italiaanse Republiek heeft aanzienlijke financiële gevolgen voor de gewezen lectoren vreemde talen en is derhalve van grote invloed op hun belangen. Volgens de Commissie gaat het voor de zes betrokken universiteiten om ongeveer 450 personen. De Commissie is tot dit aantal gekomen op basis van een rapport dat de Italiaanse regering haar heeft toegezonden in augustus 1997. In de correspondentie met de Commissie gedurende de precontentieuze procedure gaat de Italiaanse regering ervan uit dat het aantal betrokken personen duidelijk lager moet zijn. Zij heeft echter geen bewijsmateriaal terzake verschaft en heeft het door de Commissie genoemde aantal in haar memories voor het Hof niet betwist. Het standpunt van de Commissie met betrekking tot het aantal betrokken personen dient derhalve te worden aanvaard. [25]

37. Zoals ik hierboven in punt 31 heb opgemerkt, dienen de nationale autoriteiten voorts te beschikken over een zekere beoordelingsmarge om de relatieve waarde te bepalen van verschillende soorten arbeid. De Commissie lijkt met dat aspect geen rekening te hebben gehouden bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk, omdat zij vanaf het begin de nadruk heeft gelegd op een strikte parallellie tussen voormalige lectoren vreemde talen en voltijds werkende onderzoekers in vaste dienst. Naar mijn mening dient echter ook dit aspect in aanmerking te worden genomen bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk. [26]

38. Deze factoren in aanmerking nemend, lijkt de door de Commissie voorgestelde coëfficiënt 14 enigszins te hoog. Ik stel in plaats daarvan een coëfficiënt 12 voor om de ernst van de inbreuk tot uitdrukking te brengen.

Duur van de inbreuk

39. De duur van de inbreuk op artikel 228, lid 1, EG, welke moet worden berekend vanaf de datum dat het arrest Commissie/Italië is gewezen, bedraagt op dit moment vier jaar en zeven maanden. Het Verdrag preciseert niet binnen welke termijn een arrest moet worden uitgevoerd, maar volgens de rechtspraak dient onmiddellijk met de uitvoering te worden begonnen en dient zij binnen een zo kort mogelijke termijn te worden voltooid. [27]

40. De Italiaanse regering heeft in al haar memories gesteld dat rekening diende te

25 — In deze zin ook arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 11, punt 56.

26 — Zie naar analogie arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 56). Ik bedoel vanzelfsprekend niet dat de niet-nakoming van de Italiaanse Republiek niet ernstig genoeg is om de lidstaat aansprakelijk te stellen.

27 — Arrest Commissie/Griekenland, aangehaald in voetnoot 11, punt 82. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Mischo van 12 juni 2003, punt 31, in de zaak Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 20.

worden gehouden met de onafhankelijke positie van de Italiaanse universiteiten. Wat dat betreft is het echter belangrijk om erop te wijzen dat de eerste formele maatregel welke de Italiaanse autoriteiten hebben genomen om de uitvoering van het oorspronkelijke arrest van het Hof door de universiteiten te waarborgen, bijna 31 maanden na het wijzen van genoemd arrest is vastgesteld, meer precies op 14 januari 2004 in de vorm van wetsbesluit nr. 2/2004. De bestaande verschillen in behandeling tussen onderzoekers in vaste dienst en gewezen lectoren vreemde talen, welke de Italiaanse autoriteiten niet hebben kunnen rechtvaardigen, worden bovendien bekrachtigd door dat wetsbesluit.

41. Derhalve lijkt de door de Commissie voorgestelde coëfficiënt 2,5 gepast.

Financiële draagkracht van de Italiaanse Republiek

42. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat een coëfficiënt welke is gebaseerd op het bruto binnenlands product van de in gebreke gebleven lidstaat en op het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt, „een passende manier [is] om de draagkracht van die lidstaat tot uitdrukking te brengen en tegelijk een redelijke differentiatie tussen de lidstaten te bereiken." [28]

28 — In voetnoot 11 aangehaalde arresten Commissie/Frankrijk, punt 109, en Commissie/Griekenland, punt 88, en arrest Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 20, punt 59.

43. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie 97/C 63/02 van 28 februari 1997 is op de Italiaanse Republiek de coëfficiënt 17,7 toepasselijk. [29]

44. Gelet op deze omstandigheden, zou het Hof naar mijn mening een dwangsom moeten opleggen van 265 500 EUR (500 x 12 x 2,5 x 17,7) per dag.

Mogelijke oplegging van een forfaitaire som

45. Teneinde op de in gebreke gebleven lidstaat voldoende financiële druk uit te oefenen om hem ertoe te brengen een einde te maken aan de geconstateerde niet-nakoming, kan het Hof beslissen om naast een dwangsom een forfaitaire som op te leggen. [30]

29 — Tot op heden heeft het Hof genoegen genomen met de toepassing van de coëfficiënten zoals die zijn opgenomen in de mededeling van de Commissie van 1997, hoewel deze coëfficiënten lang geleden zijn berekend op basis van het bruto binnenlands product (BBP) van de lidstaten en op de stemmenweging in de Raad. Deze twee factoren hebben inmiddels wijzigingen ondergaan. Om deze reden dient de nieuwe mededeling van de Commissie inzake de uitvoering van artikel 228 EG [SEC(2005) 1658 def.] te worden verwelkomd. Volgens de nieuwe mededeling is de coëfficiënt met betrekking tot de financiële draagkracht van de Italiaanse Republiek enigszins hoger. In het licht van de vaste praktijk van het Hof acht ik het echter niet gepast om reeds thans de nieuwe berekeningsmethode te hanteren, vooral omdat de Commissie zich in haar onderhavige voorstel baseert op de mededeling van 1997.

30 — Arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 11, punten 89-97. Zie eveneens punt 10 van de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 18 november 2004 in die zaak: hij benadrukt het belang van de afschrikwekkende werking, naast de aansporende werking, welke de in artikel 228, lid 2, EG, voorziene geldelijke sancties hebben.

46. Terwijl een dwangsom tot doel heeft om een lidstaat ertoe te brengen zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming zodra in het kader van een krachtens artikel 228 EG ingeleide procedure arrest is gewezen door het Hof, kan de mogelijkheid om een forfaitaire som op te leggen, ervoor zorgen dat de lidstaten er niet de voorkeur aan geven om de inleiding en de afloop van een dergelijke procedure af te wachten, alvorens zij maatregelen nemen om een einde te maken aan een door het Hof in het kader van een niet-nakomingsprocedure vastgestelde schending.

47. Hoewel door de Commissie niet voorgesteld, heeft het Hof het in het arrest Commissie/Frankrijk recentelijk van wezenlijk belang geoordeeld om de betaling van een forfaitaire som op te leggen, gezien de in geding zijnde belangen en met name vanwege de lange periode welke is verlopen sinds de schending oorspronkelijk is vastgesteld. [31]

48. Naar mijn mening is er in het onderhavige geval geen enkele reden om af te wijken van het voorstel van de Commissie om enkel een dwangsom op te leggen. Ondanks dat een aanzienlijke periode is verlopen sinds het arrest Commissie/Italië is gewezen, is deze niet te vergelijken met de bovenmatig lange periode die is onderzocht in het arrest Commissie/Frankrijk. [32]

49. Ik stel het Hof derhalve voor om de Italiaanse Republiek te veroordelen tot betaling van 265 500 EUR per dag vertraging bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Italië, vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot de uitvoering van dat arrest Commissie/Italië.

50. Aangezien de Commissie heeft gevorderd om de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten en laatstgenoemde in het ongelijk is gesteld, stel ik het Hof voor om de Italiaanse Republiek overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering te verwijzen in de kosten.

31 — Arrest aangehaald in voetnoot 11, punten 81 en 114-119.

32 — Zoals advocaat-generaal Geelhoed heeft opgemerkt in punt 93 van zijn conclusie van 29 april 2004 in de zaak Commissie/Frankrijk, heeft het verzuim van de Franse Republiek om de communautaire bepalingen betreffende minimumvismaten te controleren en te handhaven bijna twee decennia geduurd. Zie eveneens zijn conclusie van 18 november 2004 in dezelfde zaak, punt 49. Het arrest waarbij de oorspronkelijke niet-nakoming door de Franse Republiek is vastgesteld, dateerde van 11 juni 1991, bijna tien jaar voordat het arrest in de zaak Commissie/Italië werd gewezen. Zie eveneens arrest van 11 juin 1991, Commissie/Frankrijk (C-64/88, Jurispr. blz. I-2727).

V — Conclusie

51. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

— te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door de erkenning van de door de gewezen lectoren vreemde talen – thans taalkundig medewerkers en experts in de moedertaal — verkregen rechten niet te verzekeren, terwijl een dergelijke erkenning voor alle nationale werknemers was gewaarborgd, niet alle maatregelen heeft genomen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Italië van 26 juni 2001 (C-212/99), en daardoor de krachtens artikel 228 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek te veroordelen tot betaling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap" van een dwangsom van 265 500 EUR per dag vertraging bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Italië, vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot de uitvoering van dat arrest Commissie/Italië;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.