DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juli 2006 *

I sag C-119/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 228 EF, anlagt den 4. marts 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og L. Pignataro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas og J. Malenovský samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), J. Klučka, U. Lõhmus og E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. november 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. januar 2006,

afsagt følgende

Dom

1 I sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at Domstolen

— fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF, idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dom af 26. juni 2001, Kommissionen mod Italien (sag C-212/99, Sml. I, s. 4923).

— tilpligter Den Italienske Republik at betale Kommissionen — på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« — en tvangsbøde på 309 750 EUR for hver dags forsinkelse med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Italien, regnet fra afsigelsen af denne dom og indtil dommen i sagen Kommissionen mod Italien er blevet opfyldt

— tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Artikel 39, stk. 1, EF har følgende ordlyd:

»Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Fællesskabet.«

3 I henhold til artikel 39, stk. 2, EF forudsætter arbejdskraftens frie bevægelighed afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

De nationale bestemmelser

4 Den 14. januar 2004 vedtog den italienske regering lovdekret nr. 2 om hasteforanstaltninger med hensyn til de økonomiske vilkår for sprogmedarbejdere på visse universiteter og vedrørende ligeværdige kvalifikationer (GURI nr. 11 af 15.1.2004, s. 4, herefter »lovdekret nr. 2/2004«).

5 Artikel 1, stk. 1, i lovdekret nr. 2/2004 bestemmer:

»Med henblik på opfyldelsen af den dom, der blev afsagt af EF-Domstolen [...] den 26. juni 2001 i sag C-212/99, tildeles sprogmedarbejdere, tidligere lektorer i fremmedsprog [herefter »tidligere lektorer«] ved universiteterne i Basilicata, Milano, Palermo, Pisa, »La Sapienza«-universitetet i Rom og det østlige universitetsinstitut i Napoli [herefter »de omhandlede universiteter«] [...] i forhold til det antal arbejdstimer, der er udført, og idet der tages hensyn til, at en fuldtidsstilling svarer til 500 timer, en løn, der svarer til den løn, forskere, der arbejder et nærmere angivet antal timer, tildeles, med virkning fra den første ansættelsesdag, medmindre de eventuelt modtager højere løn på andet grundlag [...]«

6 I henhold til artikel 1 i lovdekret nr. 57 af 2. marts 1987, nu lov nr. 158 af 22. april 1987 (GURI nr. 51 af 3.3.1987), om ændring af artikel 32 i dekret fra republikkens præsident nr. 382 af 11. juli 1980 (supplemento ordinario til GURI nr. 209 af 31.7.1980), er det største antal timer, der som undervisningstimer må præsteres årligt af forskere, 350 timer, hvis den pågældende er fuldtidsansat, og 200 timer, hvis den pågældende er deltidsansat. Den løn, der udbetales til deltidsansatte forskere, er et fast beløb, der omfatter lønnen for 200 timers undervisning og lønnen for et forskningsarbejde, hvis varighed ikke er opgjort.

7 Artikel 51 i den nationale kollektive arbejdsaftale for personalet i universitetssektoren (herefter »KAPU«), der blev indgået for perioden 1994-1997, fastsatte et antal på 500 faktiske arbejdstimer om året for medarbejdere og sprogeksperter i modersmål. Denne generelle referenceramme kan fraviges.

Dommen i sagen Kommissionen mod Italien

8 I punkt 1 i konklusionen til dommen i sagen Kommissionen mod Italien udtalte og bestemte Domstolen:

»Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af [...] artikel [...] [39 EF], idet den ikke har sikret anerkendelse af velerhvervede rettigheder for tidligere lektorer [...] der er blevet medarbejdere og sprogeksperter i modersmål, skønt en sådan anerkendelse er sikret alle indenlandske arbejdstagere.«

Den administrative procedure

9 Ved skrivelse af 31. januar 2002 gjorde Kommissionen de italienske myndigheder opmærksom på nødvendigheden af at efterkomme de forpligtelser, der fulgte af dommen i sagen Kommissionen mod Italien.

10 Ved skrivelser af 10. april, 8. juli og 16. oktober 2002 besvarede de italienske myndigheder denne skrivelse ved at fremsende Kommissionen følgende oplysninger:

— en kopi af en skrivelse af 27. marts 2002, hvorved det italienske ministerium for uddannelse, universiteter og forskning anmodede de omhandlede universiteter om inden for en frist på 45 dage at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Italien

— oplysning om de retsakter, der var blevet vedtaget af nævnte universiteter »for at sikre de tidligere lektorer [...] anerkendelse af den anciennitet, der var erhvervet, på grundlag af den dom, der var blevet afsagt af EF-Domstolen«

— forklaringer vedrørende indholdet og virkningerne af de afgørelser, der var blevet truffet af hvert af de nævnte universiteter.

11 Efter at have modtaget disse meddelelser anmodede Kommissionen ved skrivelse af 11. december 2002 de italienske myndigheder om at redegøre nærmere for den metode og de kriterier, som de omhandlede universiteter havde anvendt for at beregne beløbene for forhøjelserne af lønningerne, der blev tildelt de tidligere lektorer, som siden 1994 var blevet optaget i den nyoprettede personalegruppe af medarbejdere og sprogeksperter.

12 Den italienske regering besvarede denne anmodning ved skrivelse af 24. januar 2003, idet den tilsendte Kommissionen et udkast til en aftale vedrørende KAPU — anden økonomiske periode på to år 2000-2001, der blev underskrevet den 18. december 2002 af det statslige organ, som har til opgave at forhandle ansættelseskontrakter i den offentlige sektor (ARAN), og af universitetspersonalets fagforeninger. Dette udkast omfattede en særlig regulering for medarbejderne og sprogeksperterne (tidligere lektorer), for at »overholde den dom, der blev afsagt af EF-Domstolen den 26. juni 2001 i sag C-212/99«.

13 Da Kommissionen fandt, at disse foranstaltninger ikke beviste, at traktatbruddet var bragt til ophør, fremsendte den den 30. april 2003 en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, hvori den fastslog, at denne medlemsstat, idet den ikke havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Italien, havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til artikel 39 EF. Kommissionen gjorde nævnte medlemsstat opmærksom på, at den, hvis sagen blev indbragt for Domstolen, ville nedlægge påstand om, at Italien blev idømt en tvangsbøde. I den begrundede udtalelse blev det endvidere anført, at Den Italienske Republik skulle vedtage de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

14 Som svar på den begrundede udtalelse tilstillede den italienske regering Kommissionen flere dokumenter, herunder bl.a. skrivelserne af 16. juni og 12. november 2003, idet den henholdsvis sendte Kommissionen den endelige version af KAPU, der var indgået den 13. maj 2003, og gav Kommissionen oplysning om de foranstaltninger, som de kompetente myndigheder havde til hensigt at træffe inden for en kort frist. Den 28. januar 2004 tilsendte regeringen Kommissionen en kopi af lovdekret nr. 2/2004.

15 Det er på den baggrund, at Kommissionen, der er af den opfattelse, at Den Italienske Republik ikke fuldstændig har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Italien, har besluttet at anlægge denne sag.

Om traktatbruddet

Parternes argumenter

16 Kommissionen har anført, at artikel 22, stk. 3, i den endelige version af KAPU bestemmer, at »dommen, der er blevet afsagt af EF-Domstolen [...] den 26. januar

2001 i sag C-212/99 [...] vil blive anvendt i forbindelse med yderligere forhandlinger, idet der skal udarbejdes en løntabel, som tager hensyn til den erfaring, kategorien af [medarbejdere og sprogeksperter] har erhvervet«. Kommissionen er af den opfattelse, at den nævnte endelige version ikke i sig selv identificerer en kategori af arbejdstagere, som har et arbejde, der kan anses for at være ligeværdigt med tidligere lektorers arbejde.

17 Kommissionen har endvidere konstateret, at lovdekret nr. 2/2004 har ligestillet kategorien af tidligere lektorer med kategorien af deltidsansatte forskere. Imidlertid skal en lektor i fremmedsprog, der arbejder på fuld tid, modtage en løn, der svarer til den, som en forsker på fuld tid modtager, da den pågældende ellers risikerer at blive straffet med hensyn til lønefterslæb og pensionsrettigheder. Den omstændighed, at tidligere lektorer er blevet tildelt lønforhøjelser fra en bestemt dato, betyder ikke i sig selv, at enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling er blevet fjernet.

18 Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republik ikke har bevist, at universiteterne har betalt alle de lønefterslæb og de lønforhøjelser, der skyldes, samt de beløb, der svarer til de socialsikringsbidrag, som de tidligere lektorer havde ret til i betragtning af det antal undervisningstimer, de faktisk havde præsteret.

19 Den Italienske Republik har gjort gældende, at de initiativer, der er blevet taget, skal vurderes i lyset af de italienske bestemmelser om ansættelsesforhold, der er baseret på kollektive forhandlinger.

20 Ifølge denne medlemsstat har vedtagelsen af lovdekret nr. 2/2004 netop til formål at imødegå de manglende resultater af de kollektive forhandlinger på universiteterne. Til dette formål pålægger lovdekretet de universiteter, der endnu ikke har foretaget sig noget, at genoprette de tidligere lektorers karriere, idet de skal bruge lønnen for en deltidsansat forsker som sammenligningsgrundlag.

21 De italienske myndigheder har anført, at valget af denne kategori af indenlandske arbejdstagere er begrundet, fordi det er umuligt at ligestille det arbejde, der udføres af en fuldtidsansat forsker, med det arbejde, der udføres af tidligere lektorer.

22 På den ene side er forskernes hovedansvar nemlig ansvaret for den videnskabelige forskning, idet undervisningsvirksomheden kun er sekundær og marginal inden for rammerne af deres aktiviteter. Enhver anden løsning ville have til virkning, at den del af universitetsforskernes løn, der er forbeholdt den videnskabelige forskningsaktivitet, forringes.

23 På den anden side begrundes den lighed, der er mellem de tidligere lektorers arbejde og de deltidsansatte forskeres arbejde, hovedsageligt med, at forskernes ansættelsesforhold ikke består udelukkende i forhold til deres arbejdsgiver, hvilket gør det muligt for dem også at udøve en aktivitet, der henhører under kategorien liberale erhverv.

24 På denne baggrund kræver opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Italien blot, at den kollektive aftale, der er indgået af de omhandlede universiteter, suppleres ved, at der tilføjes en bestemmelse, som fastsætter de kriterier, der gør det muligt at sikre, at de rettigheder, der er erhvervet af de tidligere lektorer inden for rammerne af deres tidligere arbejdsforhold, bevares.

Domstolens bemærkninger

25 Indledningsvis bemærkes, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 34, og dom af 9.9.2004, sag C-195/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7857, præmis 82).

26 Derfor kan Den Italienske Republiks argument om, at problemet med anerkendelse af de rettigheder, som de tidligere lektorer har erhvervet, skal vurderes i lyset af de italienske bestemmelser om ansættelsesforhold, der er baseret på kollektive forhandlinger, ikke tiltrædes.

27 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i medfør af artikel 228 EF, er udløbet af fristen, der er fastsat i den begrundede udtalelse, der er fremsat i medfør af denne bestemmelse (jf. dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 30, og af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461, præmis 20).

28 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Den Italienske Republik på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 30. april 2003, endnu ikke havde truffet alle de foranstaltninger, som indebar, at dommen i sagen Kommissionen mod Italien var blevet opfyldt.

29 Som det fremgår af præmis 21 og 22 i dommen i sagen Kommissionen mod Italien, kræver ligebehandlingsprincippet i artikel 39 EF, at tidligere lektorer, som har været bundet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, på det tidspunkt, hvor denne kontrakt er blevet erstattet af en kontrakt på ubestemt tid, bevarer alle de rettigheder, de har erhvervet fra datoen for deres første ansættelse. Dette har betydning ikke kun med hensyn til lønforhøjelser, men også med hensyn til anciennitet og arbejdsgiverens betaling af sociale sikringsbidrag.

30 Det fremgår af sagen, at Den Italienske Republik for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Italien i første omgang har truffet følgende foranstaltninger:

— På universitetet i Milano: en kollektiv aftale for medarbejdere og sprogeksperter, der er undertegnet den 27. november 1999, som bestemte, at der med henblik

på lønfastsættelsen skal tages hensyn til det arbejde, disse har udført som lektorer i fremmedsprog; efterfølgende har dette universitet ved skrivelse af 7. maj 2002 meddelt den italienske regering, at medarbejdernes og sprogeksperternes løn er blevet forhøjet, og at lønefterslæb er blevet beregnet på grundlag af en højeste grænse på 450 undervisningstimer om året.

— På universitetet i Pisa modtager de tidligere lektorer i henhold til den administrative direktørs afgørelse af 13. marts 2002 og rektors afgørelse af 10. maj 2002 lønefterslæb, beregnet efter tre anciennitetstrin.

— En afgørelse truffet af den administrative direktør på »La Sapienza«-universitetet i Rom den 17. maj 2002 har fastslået, at de tidligere lektorers anciennitet var blevet beregnet på grundlag af 400 årlige undervisningstimer.

— Universitetet i Palermo har ved skrivelse af 27. maj 2002 oplyst, at det vil foretage aktualiseringen af de tidligere lektorers løn på grundlag af beregninger, der er ved at blive foretaget.

— I henhold til en afgørelse, der er truffet af rektoren for det østlige universitetsinstitut i Napoli den 20. maj 2002, modtager medarbejdere og sprogeksperter lønefterslæb, beregnet på grundlag af 318 årlige undervisningstimer.

— I en afgørelse truffet af den administrative direktør for universitetet i Basilicata den 22. maj 2002 fastsættes medarbejdernes og sprogeksperternes anciennitet ud fra fem trin og med et fast udgangspunkt på 400 årlige undervisningstimer.

31 Disse foranstaltninger kunne ikke anses for at være tilstrækkelige eller endelige med henblik på opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Italien, og den italienske regering har heller ikke selv anset dem for at være det.

32 Det må således fastslås, at uanset de foranstaltninger, der er nævnt i denne doms præmis 30, bestod traktatbruddet fortsat på det tidspunkt, hvor den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, udløb.

33 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at det pålægges Den Italienske Republik at betale en tvangsbøde, må det fastslås, om det påtalte traktatbrud har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. dommen af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, præmis 31, og af 14.3.2006, Kommissionen mod Frankrig, præmis 21).

34 Den 14. januar 2004 vedtog Den Italienske Republik lovdekret nr. 2/2004, der havde til formål at fastlægge den retlige og økonomiske ramme, der var nødvendig for, at hvert af de omhandlede universiteter endelig var i stand til at foretage den præcise genoprettelse af de tidligere lektorers karrierer.

35 Den retlige ramme, der er fastlagt ved lovdekret nr. 2/2004, er støttet på to principper, i henhold til hvilke:

— genoprettelsen af de tidligere lektorers karrierer er blevet foretaget ved at bruge lønnen for deltidsansatte forskere som sammenligningsgrundlag

— denne løn tildeles tidligere lektorer i forhold til det antal arbejdstimer, der er udført, og idet der tages hensyn til, at en fuldtidsstilling svarer til 500 årlige undervisningstimer

medmindre de eventuelt modtager højere løn på andet grundlag.

36 Kriteriet om 500 årlige timer er baseret på det antal timer, som medarbejderne og sprogeksperterne (de tidligere lektorer) forestår, således som det er fastsat ved KAPU for perioden 1994-1997. Det synes at være et objektivt kriterium, der gør det muligt at imødegå de vanskeligheder, der ville være forbundet med at vurdere alle de tidligere lektorers karriere i hvert enkelt tilfælde. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at alle universiteterne ikke havde henvist til eksistensen af kollektive aftaler, der fastlægger de kriterier, som er nødvendige for den præcise genoprettelse af de tidligere lektorers karrierer.

37 Hvad angår valget af de deltidsansatte forskeres karriere som referencekategori for indenlandske arbejdstagere med henblik på genoprettelsen af de tidligere lektorers karrierer, bemærkes, at et sådant valg henhører under de nationale myndigheders kompetence. Det fremgår ikke af dommen i sagen Kommissionen mod Italien, at Den Italienske Republik har været forpligtet til at identificere en kategori af arbejdstagere, der kan sammenlignes med tidligere lektorer, og fuldstændig at ligestille den behandling, der er forbeholdt sidstnævnte, med den behandling, som nævnte kategori nyder.

38 I betragtning af ovenstående er Domstolen ikke i stand til på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, at fastslå, at de kriterier, der er anført i denne doms præmis 36 og 37, ikke har været passende, så meget desto mere som det fremgår, at anvendelsen af dem ikke er til hinder for, at genoprettelsen af de tidligere lektorers karriere i særlige tilfælde kan foretages på grundlag af højere lønninger.

39 Lovdekret nr. 2/2004 kan således ikke anses for at have tilvejebragt en ukorrekt retlig ramme med henblik på, at hvert af de omhandlede universiteter er i stand til at foretage en præcis genoprettelse af de tidligere lektorers karrierer.

40 Det skal endelig undersøges, om de handlinger, som de omhandlede universiteter har foretaget efter vedtagelsen af lovdekret nr. 2/2004, har nået de nævnte mål.

41 Ifølge Domstolens praksis påhviler det Kommissionen inden for rammerne af den foreliggende procedure at forsyne Domstolen med de nødvendige elementer for at bedømme, i hvilket omfang en medlemsstat har opfyldt en dom, hvorved det fastslås, at der foreligger traktatbrud (dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 73). Da de af Kommissionen fremlagte oplysninger endvidere er tilstrækkelige til at vise, at traktatbruddet har varet ved, påhviler det den pågældende medlemsstat at fremføre en vægtig og detaljeret kritik af de fremlagte oplysninger og deres konsekvenser (dommen af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, præmis 56).

42 Det skal fastslås, at ud over de omhandlede universiteters erklæringer, der hævder, at de tidligere lektorers erhvervede rettigheder var blevet anerkendt fuldstændigt, har den italienske regering fremlagt en detaljeret oversigt vedrørende gennemførelsen af denne anerkendelse på hvert af de nævnte universiteter.

43 Ganske vist er de erklæringer om betaling, der fremgår af sagen, blevet fremlagt af universiteterne og ikke af fordringshaverne, og betalingen er — for så vidt angår det østlige universitetsinstitut i Napoli — blevet fastsat til en dato, der ligger efter den måned, hvori erklæringen er blevet afgivet (oktober 2004).

44 Imidlertid kan de oplysninger, der er blevet fremlagt for Domstolen, ikke rejse tvivl om de oplysninger, der er nævnt i denne doms præmis 42.

45 Under disse omstændigheder foreligger der ikke tilstrækkelige oplysninger til, at det kan fastslås, at traktatbruddet varede ved på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

46 Der er således ikke grundlag for at pålægge en tvangsbøde.

47 På baggrund af ovenstående må det fastslås, at Den Italienske Republik ikke har truffet alle foranstaltninger for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Italien og derfor har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF, idet den ikke på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse havde sikret anerkendelse af de rettigheder, som tidligere lektorer, der var blevet medarbejdere og sprogeksperter, havde erhvervet, skønt en sådan anerkendelse var sikret alle indenlandske arbejdstagere.

Sagens omkostninger

48 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Den Italienske Republik har ikke truffet alle foranstaltninger for at opfylde dom af 26. juni 2001, Kommissionen mod Italien (sag C-212/99), og har derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF, idet den ikke på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse havde sikret anerkendelse af de rettigheder, som tidligere lektorer i fremmedsprog, der var blevet medarbejdere og sprogeksperter i modersmål, havde erhvervet, skønt en sådan anerkendelse var sikret alle indenlandske arbejdstagere.**

2) **I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.**

3) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter