DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 juli 2006 *

I mål C-119/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 228 EG, som väckts den 4 mars 2004,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Traversa och L. Pignataro, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas och J. Malenovský samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (referent), J. Klučka, U. Lõhmus och E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 november 2005,

och efter att den 26 januari 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228 EG genom att inte vidta alla de åtgärder som krävs för att följa dom av den 26 juni 2001 i mål C-212/99, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-4923),

— förplikta Republiken Italien att till kommissionen, på kontot Europeiska gemenskapens egna medel, betala ett löpande vite på 309 750 euro per dag som nämnda medlemsstat underlåter att vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien från den dag som domen i förevarande mål meddelas till dess att Republiken Italien har följt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 Artikel 39.1 EG har följande lydelse:

"Fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas inom gemenskapen."

3 Enligt artikel 39.2 EG skall den fria rörligheten för arbetstagare innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

Den nationella lagstiftningen

4 Den italienska regeringen antog den 14 januari 2004 lagdekret nr 2 om brådskande åtgärder beträffande den ekonomiska behandlingen av språkmedarbetare vid vissa universitet och rörande likvärdiga kvalifikationer (GURI nr 11 av den 15 januari 2004, s. 4) (nedan kallat lagdekret nr 2/2004).

5 Artikel 1.1 i lagdekret nr 2/2004 har följande lydelse:

"För att följa domstolens dom ... av den 26 juni 2001 i mål C-212/99 skall språkmedarbetarna, före detta lektorer i främmande språk [nedan kallade de tidigare lektorerna] vid universiteten i Basilicata, Milano, Palermo, Pisa och Rom (La Sapienza) och vid Universitetsinstitutet för orientalistik i Neapel [nedan kallade de berörda universiteten], ... i förhållande till antalet tjänstgöringstimmar och med beaktande av att en heltidstjänst motsvarar 500 timmar, i ekonomiskt hänseende behandlas på ett sätt som motsvarar visstidsanställda forskare, från och med anställningens första dag, med undantag för vissa eventuella förmånligare villkor, ..."

6 Enligt artikel 1 i lagdekret nr 57 av den 2 mars 1987, som blev lag nr 158 av den 22 april 1987 (GURI nr 51 av den 3 mars 1987) om ändring av artikel 32 i presidentdekret nr 382 av den 11 juli 1980 (ordinarie tillägg till GURI nr. 209 av den 31 juli 1980), uppgår det maximala antalet undervisningstimmar som forskare årligen skall prestera till 350 timmar när det är fråga om heltidsanställning och till 200 timmar när det är fråga om deltidsanställning. De deltidsanställda forskarnas lön skall bestå av ett schablonbelopp som utgör ersättning för 200 undervisningstimmar och för forskningsarbete som inte kvantifierats.

7 Enligt artikel 51 i kollektivavtalet för universitetssektorn (nedan kallat CCNL), som hade träffats för åren 1994–1997, skulle språkliga medarbetare och språkexperter med det ifrågavarande språket som modersmål (nedan kallade språkmedarbetarna och språkexperterna) årligen tjänstgöra 500 timmar. Det var möjligt att göra undantag från denna allmänna referensram.

Domen i målet kommissionen mot Italien

8 Punkt 1 i domslutet i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien har följande lydelse:

"Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel [39 EG] genom att inte säkerställa erkännande av de rättigheter som har förvärvats av före detta lektorer ..., numera språkmedarbetare och språkexperter, trots att ett sådant erkännande tillförsäkras samtliga nationella arbetstagare."

Det administrativa förfarandet

9 Kommissionen erinrade i skrivelse av den 31 januari 2002 de italienska myndigheterna om behovet av att uppfylla de skyldigheter som följde av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien.

10 De nämnda myndigheterna besvarade i skrivelser av den 10 april, den 8 juli och den 16 oktober 2002 denna skrivelse och delgav därvid kommissionen följande:

— Kopian av en skrivelse av den 27 mars 2002 genom vilken Ministeriet för utbildning, universitet och forskning uppmanade de berörda universiteten att inom 45 dagar uppfylla de skyldigheter som följde av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien.

— Uppgifter om de åtgärder som vidtagits av de sagda universiteten "för att säkerställa att de före detta lektorerna ... fick tillgodoräkna sig det antal tjänsteår som de fullgjort i enlighet med den dom som domstolen meddelat".

— Förklaringar avseende innehållet i och verkningarna av de beslut som hade fattats av vart och ett av de nämnda universiteten.

11 Efter att ha mottagit dessa meddelanden begärde kommissionen, genom skrivelse av den 11 december 2002, att de italienska myndigheterna skulle redogöra närmare för den metod och de kriterier som de berörda universiteten hade använt för att beräkna beloppen för de lönehöjningar som tilldelades de före detta lektorerna, som sedan år 1994 ingick i den nyinrättade personalgruppen av språkmedarbetare och språkexperter.

12 Den italienska regeringen svarade på denna begäran genom en skrivelse av den 24 januari 2003 och tillsände kommissionen ett utkast till kollektivavtal som rörde CCNL — den andra ekonomiska perioden för de två åren 2000–2001, vilken undertecknades den 18 december 2002 av den statliga myndighet som har till uppgift att förhandla anställningsavtal inom den offentliga sektorn (ARAN), och av universitetspersonalens fackföreningar. Detta utkast omfattade en särskild reglering för språkmedarbetare och språkexperter (före detta lektorer) för att "följa domstolens dom meddelad den 26 juni 2001 i mål C-212/99".

13 Kommissionen ansåg inte att dessa åtgärder visade att fördragsbrottet hade upphört och riktade därför ett motiverat yttrande till Republiken Italien den 30 april 2003, vari kommissionen anförde att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 39 EG genom att inte vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien. Kommissionen påpekade för medlemsstaten att den avsåg att yrka att Italien skulle förpliktas att betala vite för det fall talan väcktes vid domstolen. I det motiverade yttrandet föreskrevs vidare att Republiken Italien inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet skulle vidta de nödvändiga åtgärderna för att följa detsamma.

14 Som svar på det motiverade yttrandet tillsände den italienska regeringen kommissionen flera handlingar, varav bland annat skrivelserna av den 16 juni och den 12 november 2003, och tillsände kommissionen den slutliga versionen av CCNL, som ingåtts den 13 maj 2003, samt informerade kommissionen om de åtgärder som de behöriga myndigheterna avsåg att vidta inom kort. Den 28 januari 2004 tillsände regeringen kommissionen en kopia av lagdekret nr 2/2004.

15 Mot bakgrund av att Republiken Italien enligt kommissionen inte vidtagit alla de åtgärder som krävs för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Fördragsbrottet

Parternas argument

16 Kommissionen har anfört att det i artikel 22.3 i den slutliga versionen av CCNL anges att "den dom som domstolen meddelat ... den 26 januari 2001 i mål C-212/99

... kommer att användas i samband med ytterligare förhandlingar, på så sätt att en lönetabell skall utarbetas som tar hänsyn till den erfarenhet som har förvärvats av den kategori som består av [språkmedarbetare och språkexperter]". Enligt kommissionen identifierar nämnda version inte i sig en kategori av arbetstagare som har ett arbete som kan anses vara likvärdigt med de före detta lektorernas arbete.

17 Kommissionen har vidare konstaterat att lagdekret nr 2/2004 har likställt kategorin av före detta lektorer med kategorin av deltidsanställda forskare. Emellertid skall en lektor i främmande språk som arbetar heltid ges samma ekonomiska villkor som forskare som arbetar heltid, då de förra annars riskerar att behandlas på ett ogynnsamt sätt i fråga om retroaktiv lön och rätten till ålderspension. Den omständigheten att före detta lektorer tilldelats löneförhöjning från ett bestämt datum innebär inte i sig att all diskriminering på grund av nationalitet har undanröjts.

18 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Italien inte har bevisat att universiteten har betalat ut all den retroaktiva lön och de löneförhöjningar som de var skyldiga samt de belopp som motsvarar de socialförsäkringsavgifter som de före detta lektorerna hade rätt till vid beaktande av det antal undervisningstimmar som de faktiskt hade presterat.

19 Republiken Italien har anfört att de initiativ som har tagits skall bedömas mot bakgrund av den italienska modellen för hur anställningsförhållanden skall regleras, vilken grundar sig på kollektiva förhandlingar.

20 Enligt denna medlemsstat syftade antagandet av lagdekret nr 2/2004 precis till att kompensera för att de kollektiva förhandlingarna på universiteten hade strandat. I detta syfte ålägger lagdekretet de universitet som inte har gjort något att rekonstruera de före detta lektorernas karriärer. Därvid skall de använda lönen för en deltidsanställd forskare som referensunderlag.

21 De italienska myndigheterna har anfört att valet av denna kategori av inhemska arbetstagare är motiverat, eftersom det är omöjligt att likställa det arbete som heltidsanställda forskare utför med det arbete som utförs av de före detta lektorerna.

22 Å ena sidan är forskarnas huvudansvar vetenskaplig forskning, och undervisningsverksamheten utgör endast en sekundär och marginell del av deras verksamhet. En annan lösning skulle enligt de italienska myndigheterna få till följd att den del av universitetsforskarnas lön som är förbehållen vetenskaplig forskningsverksamhet förringades.

23 Å andra sidan grundar sig analogin mellan de före detta lektorernas arbete och deltidsanställda forskares arbete huvudsakligen på att forskarnas anställningsförhållanden inte uteslutande är avhängiga av deras förhållande till sin arbetsgivare, vilket gör det möjligt för dem att också utöva en verksamhet som hör till kategorin fria yrken.

24 Mot denna bakgrund krävs det för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien endast att det kollektivavtal som ingåtts av de berörda universiteten kompletteras med en bestämmelse som fastställer de kriterier som gör det möjligt att säkerställa att de rättigheter som har förvärvats av de före detta lektorerna inom ramen för deras tidigare anställningsförhållanden bevaras.

Domstolens bedömning

25 Domstolen erinrar inledningsvis om att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av gemenskapsrätten (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 34, och dom av den 9 september 2004 i mål C-195/02, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. I-7857, punkt 82).

26 Därför kan Republiken Italien inte vinna framgång med argumentet att problemet med erkännande av de rättigheter som har förvärvats av de före detta lektorerna skall bedömas mot bakgrund av den italienska modellen för hur anställningsförhållanden skall regleras, vilken grundar sig på kollektiva förhandlingar.

27 Dessutom gäller enligt fast rättspraxis att referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 228 EG är vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrande som lämnats med stöd av nämnda bestämmelse (se dom av den 12 juli 2005 i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike, REG 2005, s. I-6263, punkt 30, och av den 14 mars 2006 i mål C-177/04, kommissionen mot Frankrike, REG 2006, s. I-2461, punkt 20).

28 I detta fall är det utrett att Republiken Italien vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 30 april 2003 ännu inte hade vidtagit samtliga åtgärder för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien.

29 Såsom framgår av punkterna 21 och 22 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien kräver likabehandlingsprincipen i artikel 39 EG att före detta lektorer, som har haft ett tidsbegränsat anställningsavtal, vid den tidpunkt när detta avtal omvandlas till ett tillsvidareavtal, behåller samtliga förvärvade rättigheter från och med dagen då anställningen påbörjades. Detta har betydelse inte bara med hänsyn till löneförhöjningar, utan också med hänsyn till beräkningen av antalet tjänsteår samt arbetsgivarens betalning av socialförsäkringsavgifter.

30 Det framgår av handlingarna i målet att Republiken Italien för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien i en första omgång har vidtagit följande åtgärder:

— På universitetet i Milano har ett kollektivavtal för språkmedarbetare och språkexperter undertecknats den 27 november 1999. Enligt kollektivavtalet

skulle vid lönesättningen hänsyn tas till det arbete som dessa har utfört som lektorer i främmande språk. Därefter meddelade detta universitet den 7 maj 2002 den italienska regeringen om att språkmedarbetarnas och språkexperternas lön hade höjts och att den retroaktiva lönen hade beräknats på grundval av en högsta gräns på 450 årliga undervisningstimmar.

— På universitetet i Pisa erhöll de före detta lektorerna genom den administrativa direktörens beslut av den 13 mars 2002 och rektorns beslut av den 10 maj 2002 retroaktiv lön beräknad enligt tre olika nivåer, som är baserade på antalet tjänsteår.

— Ett beslut fattat av den administrativa direktören vid universitetet La Sapienza i Rom av den 17 maj 2002 fastslog att de före detta lektorernas antal tjänsteår hade beräknats på grundval av 400 årliga undervisningstimmar.

— Universitetet i Palermo har genom skrivelse av den 27 maj 2002 upplyst att det skulle uppdatera de före detta lektorernas lön på grundval av beräkningar som skulle företas.

— Genom ett beslut som fattades av rektorn för Universitetsinstitutet för orientalistik i Neapel den 20 maj 2002 erhöll språkmedarbetarna och språkexperterna retroaktiv lön beräknad på grundval av 318 årliga undervisningstimmar.

— I ett beslut fattat av den administrativa direktören för universitetet i Basilicata av den 22 maj 2002 fastställdes språkmedarbetarnas och språkexperternas tjänsteår enligt fem olika nivåer och med utgångspunkt i 400 årliga undervisningstimmar.

31 Dessa åtgärder kunde inte anses vara vare sig tillräckliga eller slutliga när det gäller att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, och den italienska regeringen har inte heller själv ansett dem vara det.

32 Det skall därför fastställas att, oavsett de åtgärder som nämns i punkt 30 i förevarande dom, fördragsbrottet kvarstod fortfarande vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.

33 Eftersom kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att betala ett löpande vite, skall det prövas huruvida det påtalade fördragsbrottet har pågått fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna (se domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 31, och domen av den 14 mars 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 21).

34 Den 14 januari 2004 antog Republiken Italien lagdekret nr 2/2004, som hade till föremål att fastställa den rättsliga och ekonomiska ram som var nödvändig för att vart och ett av de berörda universiteten slutligen skulle vara i stånd att exakt rekonstruera de före detta lektorernas karriärer.

35 Den rättsliga ram som fastställdes genom lagdekret nr 2/2004 grundar sig på två principer. Enligt dessa principer gäller, med undantag för eventuellt förmånligare villkor, följande:

— Rekonstruktionen av de före detta lektorernas karriärer företas genom att använda lönen för deltidsanställda forskare som referensunderlag.

— Denna lön tilldelas före detta lektorer i förhållande till antalet tjänstgöringstimmar och med beaktande av att en heltidstjänst motsvarar 500 årliga undervisningstimmar,

36 Kriteriet 500 årliga timmar grundar sig på det antal timmar som språkmedarbetarna och språkexperterna (de före detta lektorerna) tjänstgör i enlighet med vad som anges i CCNL för perioden 1994–1997. Det förefaller vara ett objektivt kriterium som gör det möjligt att komma runt svårigheterna med att värdera de före detta lektorernas karriärer i varje enskilt fall. I detta hänseende är det tillräckligt att erinra om att samtliga universitet inte hade åberopat förekomsten av kollektivavtal som fastställer de kriterier som är nödvändiga för att exakt rekonstruera de före detta lektorernas karriärer.

37 Vad beträffar valet av de deltidsanställda forskarnas karriärer som referenskategori för inhemska arbetstagare vid rekonstruktionen av de före detta lektorernas karriärer, konstaterar domstolen att ett sådant val faller under de nationella myndigheternas behörighet. Det framgår inte heller av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien att Republiken Italien varit förpliktad att identifiera en kategori av arbetstagare som har likheter med de före detta lektorerna, och att helt likställa den behandling som är förbehållen de senare med den behandling som nämnda kategori åtnjuter.

38 Mot bakgrund av ovanstående är domstolen inte i stånd att på grundval av de upplysningar som kommissionen har lagt fram fastställa att de kriterier som den har anfört i punkterna 36 och 37 i förevarande dom inte är lämpliga. Detta gäller desto mer som det framgår att användningen av dessa kriterier inte hindrar att rekonstruktionen av de före detta lektorernas karriärer i särskilda fall företas på grundval av förmånligare villkor.

39 Lagdekret nr 2/2004 kan således inte anses ha fastställt en felaktig rättslig ram, eftersom vart och ett av de berörda universiteten är i stånd att företa en exakt rekonstruktion av de före detta lektorernas karriärer.

40 Det skall slutligen undersökas huruvida de åtgärder som de berörda universiteten har vidtagit efter antagandet av lagdekret nr 2/2004 har fått till följd att de nämnda målen uppnåtts.

41 Enligt domstolens rättspraxis åligger det kommissionen att inom ramen för detta förfarande förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna bedöma i vilken utsträckning en medlemsstat har följt en fördragsbrottsdom (dom av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland, REG 2000, s. I-5047, punkt 73). Eftersom kommissionen har lagt fram tillräcklig bevisning för att fördragsbrottet fortfarande kvarstår ankommer det på den berörda medlemsstaten att på ett sakligt och detaljerat sätt bemöta de presenterade uppgifterna och de slutsatser som dragits med stöd av dessa (domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 56).

42 Utöver de berörda universitetens förklaringar, vari dessa hävdar att de före detta lektorernas förvärvade rättigheter fullständigt har erkänts„ har den italienska regeringen lagt fram en detaljerad förteckning över hur detta erkännande har genomförts på vart och ett av de nämnda universiteten.

43 Förvisso har de förklaringar om betalning som är aktuella i målet lagts fram av universiteten och inte av fordringsägarna. Dessutom har betalningen — såvitt avser Universitetsinstitutet för orientalistik i Neapel — fastställts till ett senare datum än den månad då denna förklaring avgavs (oktober 2004).

44 Emellertid kan de uppgifter som har lagts fram inför domstolen inte resa tvivel om de uppgifter som nämns i punkt 42 i förevarande dom.

45 Under dessa omständigheter föreligger det inte tillräckliga uppgifter för att domstolen skall kunna fastställa att fördragsbrottet fortfarande kvarstår vid tidpunkten för dess prövning av de faktiska omständigheterna.

46 Det saknas således skäl för att förplikta Italien att betala ett löpande vite.

47 Mot bakgrund av det anförda fastställer domstolen att Republiken Italien inte vidtagit alla de åtgärder som krävs för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, och har därigenom underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228 EG, genom att Republiken Italien vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet inte säkerställt erkännandet av de rättigheter som förvärvats av före detta lektorer, numera språkmedarbetare och språkexperter, trots att ett sådant erkännande tillförsäkrats samtliga nationella arbetstagare.

Rättegångskostnader

48 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom fördragsbrottet har fastställts, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Republiken Italien har inte vidtagit alla de åtgärder som krävs för att följa dom av den 26 juni 2001 i mål C-212/99, kommissionen mot Italien, och har därigenom underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228 EG, genom att Republiken Italien vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet inte säkerställt erkännandet av de rättigheter som förvärvats av före detta lektorer i främmande språk, numera språkmedarbetare och språkexperter med det ifrågavarande språket som modersmål, trots att ett sådant erkännande tillförsäkras samtliga nationella arbetstagare.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter