ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
12 maart 1998 *

In zaak C-187/96,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door I. Galani-Maragkoudaki, adjunct bijzonder juridisch adviseur bij de bijzondere dienst communautaire geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, bijgestaan door S. Vodina, gespecialiseerd wetenschappelijk medewerkster bij die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, Val Sainte-Croix 117,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Helleense Republiek, door op grond van een regeling of een administratieve praktijk uit te sluiten dat bij de toekenning van de anciënniteitstoelage en de inschaling van een in Griekse overheidsdienst tewerkgestelde werknemer de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde diensttijd in aanmerking wordt genomen, enkel omdat deze diensttijd niet in de nationale overheidsdienst is vervuld, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens het gemeenschapsrecht en inzonderheid krachtens de artikelen 5 en 48 EG-Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2),

wijst

* Procestaal: Grieks.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, M. Wathelet, D. A. O. Edward (rapporteur), P. Jann en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 20 november 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 december 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 3 juni 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Helleense Republiek, door op grond van een regeling of een administratieve praktijk uit te sluiten dat bij de toekenning van de anciënniteitstoelage en de inschaling van een in Griekse overheidsdienst tewerkgestelde werknemer de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde diensttijd in aanmerking wordt genomen, enkel omdat deze diensttijd niet in de nationale overheidsdienst is vervuld, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens het gemeenschapsrecht en inzonderheid krachtens de artikelen 5 en 48 EG-Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

Het rechtskader

2 Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68 bepaalt:

„Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling."

3 Artikel 16, lid 1, van Griekse wet nr. 1505/84 betreffende de salaristabellen van het overheidspersoneel, zoals gewijzigd bij wet nr. 1810/88 (hierna: „betrokken wettelijke regeling"), bepaalt:

„Dienstjaren die recht geven op salarisverhoging en de anciënniteitstoelage

1. Voor de plaatsing in een hogere trap van de in artikel 3 vastgestelde salarisschaal, de toekenning van de in artikel 9 bedoelde anciënniteitstoelage en de vaststelling van de in artikel 15, lid 2, van de wet bedoelde bezoldiging van ambtenaren worden de volgende dienstjaren in aanmerking genomen:

a) de bij een overheidsdienst of bij publiekrechtelijke rechtspersonen dan wel territoriale bestuurslichamen krachtens een publiekrechtelijke arbeidsverhouding vervulde dienstjaren;

b) de bij bovenbedoelde entiteiten krachtens een privaatrechtelijke arbeidsverhouding vervulde dienstjaren, voor zover zij volgens het bevoegde lokale lichaam recht geven op pensioen of voor de rangindeling of enige salarisverhoging in aanmerking zijn genomen;

c) de bij privaatrechtelijke rechtspersonen vervulde dienstjaren die op grond van bijzondere bepalingen in aanmerking zijn genomen voor de aanstelling, de tewerkstelling, de rangindeling of voor enige andere salarisverhoging, of die volgens het bevoegde lokale lichaam recht geven op pensioen (...) de anciënniteit van het onderwijzend personeel in de scholen op Cyprus en in erkende Griekse scholen in het buitenland, alsmede een tijdvak van maximaal acht jaar, voor zover de ter zake geldende bepalingen voor aanstelling een ‚kwalificatie'-periode vereisen. Deze ‚kwalificatie' kan bestaan in anciënniteit, verworven specialisatie of verkregen ervaring;

d) de als beroepsmilitair, vrijwilliger of nadienende bij de strijdkrachten, de veiligheidsdiensten en de havenpolitie vervulde dienstjaren, na aftrek van de periode waarin de werknemer heeft gediend als dienstplichtig militair of reservist indien hij geen dienstverband had als beroepsmilitair, vrijwilliger of nadienende;

e) de dienstjaren die vóór de inwerkingtreding van deze wet in aanmerking zijn genomen als voor de aanstelling wezenlijke voorwaarde van vakbekwaamheid (...);

f) de door gerepatrieerde politieke vluchtelingen in socialistische landen vervulde dienstjaren;

g) de dienstjaren van het onderwijzend personeel in scholen voor bijzonder onderwijs."

4 Ingevolge artikel 3 van bijzondere collectieve arbeidsovereenkomst nr. 128 van 10 oktober 1989 zijn deze bepalingen van toepassing op de personen die uit hoofde van een privaatrechtelijke overeenkomst in de publieke sector of bij publiekrechtelijke rechtspersonen werkzaam zijn.

De precontentieuze procedure

5 De Commissie werd van het bestaan van de betrokken wettelijke regeling in kennis gesteld door een klacht van een Griekse onderdaan die sinds april 1986 als musicus werkzaam is bij het orkest van Thessaloniki, een publiekrechtelijke rechtspersoon waarmee hij een privaatrechtelijke overeenkomst heeft gesloten. Belanghebbende had voordien gedurende vijf jaar gewerkt bij het gemeentelijk orkest van Nice (Frankrijk).

6 De klacht van belanghebbende had betrekking op de weigering van de Griekse autoriteiten om voor zijn inschaling en de toekenning van de anciënniteitstoelage rekening te houden met de vijf in Frankrijk vervulde arbeidsjaren, die wel in aanmerking zouden zijn genomen indien zij bij een gemeentelijk orkest in Griekenland waren vervuld.

7 Bij brief van 13 november 1991 verzocht de Commissie de Griekse autoriteiten om opheldering ter zake. Zij antwoordden, dat het door belanghebbende in Frankrijk vervulde tijdvak niet in aanmerking was genomen, omdat erkenning ervan in strijd was geweest met de betrokken wettelijke regeling.

8 Van mening dat deze regeling indruiste tegen de eisen van het gemeenschapsrecht, verzocht de Commissie bij aanmaningsbrief van 5 oktober 1993 de Helleense Republiek om binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

9 Daar het bij brief van 10 maart 1994 verstrekte antwoord haar niet overtuigde, bracht de Commissie op 18 mei 1995 een met redenen omkleed advies uit, dat de Helleense Republiek binnen twee maanden na de kennisgeving ervan diende op te volgen.

10 Bij brief van 24 augustus 1995 herhaalde de Helleense Republiek haar standpunt, dat de betrokken bepalingen niet tot doel hadden, Griekse onderdanen onderling of nationale werknemers ten opzichte van onderdanen van andere lidstaten te discrimineren, en dat zij hoe dan ook geen discriminerende werking hadden.

11 Na afloop van de termijn die de Helleense Republiek was gesteld om aan het met redenen omkleed advies gevolg te geven, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Ten gronde

12 Volgens de Commissie is de betrokken wettelijke regeling in strijd met het zowel in artikel 48 van het Verdrag als in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68 neergelegde beginsel van vrij verkeer van werknemers, en wel in tweeërlei opzicht.

13 In de eerste plaats behelst de betrokken wettelijke regeling, ook al is zij tekstueel „neutraal", in feite een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. De bepalingen van deze regeling benadelen immers meer in het bijzonder migrerende werknemers, zolang wordt geweigerd om door hen in andere lidstaten in over-

heidsdienst vervulde diensttijd in aanmerking te nemen, enkel op grond dat deze diensttijd niet in Griekse overheidsdienst is vervuld.

14 In de tweede plaats vormt deze categorische weigering om die tijdvakken in aanmerking te nemen een inbreuk op het vrij verkeer van Griekse werknemers, voor zover ook zij hierdoor kunnen worden afgeschrikt om dit recht van vrij verkeer uit te oefenen.

15 Volgens de Helleense Republiek kan het vraagstuk van de gelijkstelling van in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde diensttijd met in Griekse overheidsdienst vervulde diensttijd enkel worden opgelost door communautaire regelgeving.

16 In de eerste plaats is het immers niet altijd gemakkelijk te bepalen, of de in een andere lidstaat verrichte activiteit in overheidsdienst is verricht, omdat de grens tussen publieke en particuliere sector van lidstaat tot lidstaat verschilt. In de tweede plaats kan een vergelijking tussen de taken die een werknemer in twee lidstaten in overheidsdienst heeft verricht, in de praktijk aanleiding geven tot moeilijkheden.

17 Vooraf zij opgemerkt, dat de afwijking van artikel 48, lid 4, van het Verdrag, volgens welke de bepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers niet van toepassing zijn „op de betrekkingen in overheidsdienst", in casu niet van toepassing is, aangezien die bepaling de lidstaten enkel de mogelijkheid biedt onderdanen van andere lidstaten de toegang tot bepaalde betrekkingen in overheidsdienst te weigeren (arrest van 13 november 1997, Grahame en Hollanders, C-248/96, Jurispr. 1997, blz. I-6407, punt 32). De uitzondering heeft geen betrekking op de gegevens waarmee een lidstaat rekening houdt bij de vaststelling van de bezoldigingsvoorwaarden van een werknemer die reeds in zijn overheidsdienst werkzaam is.

18 Voorts is het vaste rechtspraak, dat het zowel in artikel 48 van het Verdrag als in artikel 7 van verordening nr. 1612/68 neergelegde beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie met name arrest van 27 november 1997, Meints, C-57/96, Jurispr. 1997, blz. I-6689, punt 44).

19 Tenzij zij objectief gerechtvaardigd is en evenredig aan het nagestreefde doel, moet een bepaling van nationaal recht als indirect discriminerend worden beschouwd, wanneer zij naar haar aard migrerende werknemers eerder kan treffen dan nationale werknemers en derhalve meer in het bijzonder migrerende werknemers dreigt te benadelen (arrest Meints, reeds aangehaald, punt 45).

20 Uit de stukken blijkt duidelijk, dat de bepalingen van de betrokken wettelijke regeling, althans in hun concrete toepassing, elke mogelijkheid uitsluiten om voor de inschaling van een werknemer en de toekenning van de anciënniteitstoelage rekening te houden met de in een andere lidstaat dan de Helleense Republiek in overheidsdienst vervulde diensttijd, terwijl de reeds in Griekse overheidsdienst vervulde diensttijd in sommige gevallen wel in aanmerking wordt genomen.

21 Dit voorschrift, dat klaarblijkelijk in het nadeel werkt van migrerende werknemers die een deel van hun loopbaan in de openbare dienst van een andere lidstaat dan de Helleense Republiek hebben volbracht, kan daardoor dus in strijd komen met het non-discriminatiebeginsel zoals neergelegd in artikel 48 van het Verdrag en in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68.

22 Ook zonder specifieke gemeenschapsbepalingen dienaangaande dient de Helleense Republiek derhalve op verzoek van de belanghebbende uit te maken, of de door

hem in een andere lidstaat vervulde betrekking overeenkomt met een betrekking in Griekse overheidsdienst die voor de inschaling en de toekenning van een anciënniteitstoelage in aanmerking wordt genomen. Dat naar de mening van betrokken lidstaat deze vergelijking in de praktijk moeilijk te maken is, kan zijn weigering om die vergelijking uit te voeren hoe dan ook niet rechtvaardigen.

23 Aangezien de Helleense Republiek geen andere omstandigheden heeft aangevoerd die een objectieve rechtvaardigingsgrond voor de door de Commissie gelaakte discriminerende behandeling van migrerende werknemers zouden kunnen opleveren, moet worden vastgesteld dat de Helleense Republiek, door op grond van een regeling of een administratieve praktijk uit te sluiten dat bij de toekenning van de anciënniteitstoelage en de inschaling van een in Griekse overheidsdienst tewerkgestelde werknemer de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde diensttijd in aanmerking wordt genomen, enkel omdat deze diensttijd niet in de nationale overheidsdienst is vervuld, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens het gemeenschapsrecht en inzonderheid krachtens artikel 48 van het Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68.

Kosten

24 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door op grond van een regeling of een administratieve praktijk uit te sluiten dat bij de toekenning van de anciënniteitstoelage en de inschaling van een in Griekse overheidsdienst tewerkgestelde werknemer de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde diensttijd in aanmerking wordt genomen, enkel omdat deze diensttijd niet in de nationale overheidsdienst is vervuld, is de Helleense Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens het gemeenschapsrecht en inzonderheid krachtens artikel 48 EG-Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.**

2) **De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 maart 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

C. Gulmann