DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

12. maj 2005 *

I sag C-278/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 26. juni 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M.-J. Jonczy, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis og J. Klučka,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF og artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), idet der i Italien ikke tages hensyn til den erhvervserfaring, som fællesskabsborgere har opnået inden for den offentlige sektor i en anden medlemsstat, i forbindelse med nævnte borgeres adgang til udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse af lærere i det italienske offentlige skolevæsen.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 I henhold til artikel 39, stk. 1, EF sikres »arbejdskraftens frie bevægelighed [...] inden for Fællesskabet«. Dette forudsætter ifølge samme artikels stk. 2 »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår«.

3 Artikel 3 i forordning nr. 1612/68 udtrykker principperne i artikel 39 EF, navnlig for så vidt angår adgangen til beskæftigelse. Ifølge ordlyden af denne bestemmelses stk. 1 »finder de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser eller administrativ praksis i en medlemsstat ikke anvendelse,

— som for udenlandske arbejdstagere begrænser eller gør tilbud og ansøgninger om beskæftigelse, adgang til beskæftigelse og udøvelse heraf afhængig af betingelser, der ikke gælder for indenlandske arbejdstagere

— eller som, skønt de gælder uden hensyn til nationalitet, udelukkende eller hovedsagelig har til formål eller bevirker, at statsborgere fra de øvrige medlemsstater udelukkes fra den tilbudte beskæftigelse«.

Nationale bestemmelser

4 I den affattelse, som finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, bestemte artikel 37 i lovdekret nr. 29 af 3. februar 1993 om rationalisering af den offentlige forvaltning og om ændring af ordningen for offentlig ansættelse (Supplemento ordinario til GURI nr. 30 af 6.2.1993, herefter »lovdekret nr. 29/1993«) i overensstemmelse med artikel 2 i lov nr. 421 af 23. oktober 1992 (decreto legislativo n° 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge n° 421, 23 ottobre 1992) følgende:

»1. Statsborgere fra Den Europæiske Unions medlemsstater kan få adgang til ansættelse i den offentlige administration, som ikke indebærer udøvelse af direkte eller indirekte offentlig kompetence, eller som ikke vedrører beskyttelse af nationale interesser.

2. Ansættelse og funktioner, som kræver italiensk statsborgerskab samt de ufravigelige adgangsbetingelser for statsborgere omfattet af stk. 1, er fastsat i dekret fra formanden for Ministerrådet i henhold til artikel 17 i lov nr. 400 af 23. august 1988.

3. Såfremt der endnu ikke er vedtaget fællesskabsbestemmelser, anerkendes ligeværdigheden af eksamensbeviser og faglige kvalifikationsbeviser ved dekret fra formanden for Ministerrådet vedtaget på forslag af vedkommende ministre. Ligeværdigheden mellem universitetsbeviser og relevante faglige kvalifikationsbeviser med henblik på adgang til udvælgelsesprøver og til udnævnelse fastsættes efter en ensartet procedure.«

Den administrative procedure og søgsmålet

5 Efter at have modtaget underretning om de vanskeligheder, som adskillige fællesskabsborgere har oplevet i forbindelse med deltagelse i udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse i det italienske offentlige skolevæsen, idet disse vanskeligheder i det væsentlige skyldtes, at de italienske myndigheder ikke tog hensyn til den erhvervserfaring, som disse borgere havde opnået i andre medlemsstater, tilsendte Kommissionen den 24. november 1999 Den Italienske Republik en skrivelse, hvori den opfordrede denne til at fremsætte sine bemærkninger til denne situation og at informere Kommissionen dels om de gældende regler på området, dels om, hvordan den konkret påtænkte at løse de nævnte vanskeligheder.

6 I første omgang nægtede de italienske myndigheder at være forpligtet til at tage hensyn til erhvervserfaring, som fællesskabsborgere havde opnået uden for Italien. Ved skrivelse af 28. marts 2000 fremsat af Undervisningsministeriet gjorde disse myndigheder således gældende, at for så vidt angik særlige regler og kendetegn ved hvert nationalt skolesystem var det nødvendigt, at nævnte erfaring blev opnået hos institutioner henhørende under det italienske skolesystem. En forudgående harmonisering af de kriterier, som anvendes i hver medlemsstat, er således uomgængelig for, at der kan blive taget hensyn til de undervisningsaktiviteter, som er udøvet af fællesskabsborgere i andre medlemsstater end i Den Italienske Republik, med henblik på disse borgeres deltagelse i udvælgelsesprøver inden for det offentlige i Italien.

7 Efter fremsendelse af en åbningsskrivelse den 6. april 2001, som henledte de italienske myndigheders opmærksomhed på forpligtelserne i henhold til artikel 39 EF og artikel 3 i forordning nr. 1612/68, således som de fortolkes af Domstolen, bl.a. i dommen af 23. februar 1994, Scholz (sag C-419/92, Sml. I, s. 505), har den italienske regering anerkendt, at den af Undervisningsministeriet indtagne holdning i den foreliggende sag var i strid med bestemmelserne i den nationale lovgivning, som i artikel 37 i lovdekret nr. 29/1993 fastsatte forpligtelsen til at tage hensyn til

kvalifikationer og erhvervserfaring opnået i en stilling inden for det offentlige i andre medlemsstater. Samme regering tilføjede dog, at anerkendelse af erfaring og anciennitet, som fællesskabsborgere har opnået uden for landets grænser, fortsat vil give anledning til visse vanskeligheder på grund af det pågældende ministeriums manglende gennemførelse af proceduren i henhold til ovennævnte lovdekrets artikel 37, stk. 3. Ifølge den italienske regering udgør den manglende oversendelse til formanden for Ministerrådet af de dokumenter, som er nødvendige for vedtagelse af dekretet, der fastsætter ligeværdighed med hensyn til eksamensbeviser, beviser og kvalifikationer opnået i de andre medlemsstater, ubestrideligt en tilsidesættelse af forpligtelser, som påhviler Undervisningsministeriet, men denne tilsidesættelse indebærer dog kun en overtrædelse af national ret, idet den nationale lovgivning i sig selv er forenelig med fællesskabsretten.

8 Da Kommissionen under disse omstændigheder fandt, at der fortsat forelå traktatbrud, idet alle foranstaltningerne ikke var blevet vedtaget for at efterkomme de italienske myndigheders forpligtelse til at tage hensyn til erfaring og anciennitet, som fællesskabsborgere har opnået ved undervisningserfaring uden for Italien, fremsatte den den 26. juni 2002 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse. Kommissionen modtog intet svar herpå og har derfor anlagt den foreliggende sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

9 Den italienske regering har i svarskriftet bestridt rigtigheden af det traktatbrud, som er blevet gjort gældende. Idet den bl.a. påberåber sig artikel 38 i lovdekret nr. 165 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende ansættelsesforholdene i den offentlige

forvaltning (decreto legislativo n° 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) af 30. marts 2001 (Supplemento ordinario til GURI nr. 106 af 9.5.2001) — der i det væsentlige svarer til artikel 37 i lovdekret nr. 29/1993 — samt dekret nr. 174 fra formanden for Ministerrådet vedrørende adgangsbestemmelser for borgere fra Den Europæiske Unions medlemsstater til ansættelse i den offentlige forvaltning (decreto del presidente del Consiglio dei ministri n° 174, recante le norme sull'accesso dei citadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) af 7. februar 1994 (GURI nr. 61 af 15.3.1994), gør regeringen gældende, at såvel lovgivningen som de italienske myndigheders praksis opfylder kravene i henhold til fællesskabsbestemmelserne.

10 Hvad nærmere angår undervisningsområdet gør samme regering gældende, at ansættelsen af lærere i Italien navnlig sker på baggrund af tre forskellige betingelser, for 50% af de ledige stillinger pr. skoleår gennem udvælgelsesprøve på grundlag af eksamensbeviser og prøver i henhold til artikel 400 i lovdekret nr. 297 om godkendelse af bekendtgørelse af de gældende lovbestemmelser på undervisningsområdet og vedrørende alle former for skoler og på alle niveauer (decreto legislativo n° 297, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) af 16. april 1994 (Supplemento ordinario til GURI nr. 115 af 19.5.1994, herefter »lovdekret nr. 297/1994«) og for de resterende 50% gennem de i samme lovdekrets artikel 401 omhandlede faste egnethedslister. Endelig anvendes særlige vikarlister indeholdende navne på lærere, som er vant til at tage vikariater, for at besætte midlertidigt ledige stillinger.

11 Ifølge den italienske regering er der ikke udøvet forskelsbehandling mellem italienske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater for så vidt angår den første og tredje fremgangsmåde ved ansættelse af lærere, idet erhvervserfaring i første tilfælde, nemlig udvælgelsesprøver på grundlag af eksamensbeviser og prøver, ikke spiller nogen rolle i ansættelsesproceduren, hvorimod ministerdekret nr. 201 vedrørende regler om tildeling af vikariater til lærere og til undervisningspersonale i henhold til artikel 4 i lov nr. 124 af 3. maj 1999 (decreto ministeriale n° 201, relativo

al »regolamento recante le norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n° 124«) af 25. maj 2000 (GURI nr. 168 af 20.7.2000, herefter »ministerdekret nr. 201/2000«) i det tredje tilfælde vedrørende afløsning eller vikariater udtrykkeligt foreskriver en tildeling af et vist antal point svarende til den opnåede undervisningserfaring i skoler eller på universitetsinstitutter i andre medlemsstater. Den italienske regering henviser i denne henseende nærmere bestemt til bilag A i dette dekret, som i punkt E, fodnote 9, sidestiller sådan erfaring med ydelser i den tredje kategori, hvilket i Italien giver ret til at tildeling et halvt point pr. måneds erfaring opnået i en anden medlemsstat med maksimalt tre point pr. år.

12 Hvad derimod angår den anden ansættelsesmetode for lærere i Italien, nemlig ansættelse på baggrund af de faste egnethedslister, bestrider den italienske regering ikke, at der forekommer forskelsbehandling, alt efter om den pågældende undervisningserfaring er opnået i Italien eller i de andre medlemsstater. Ifølge denne regering er en sådan forskel dog berettiget, for så vidt som den erfaring, der er opnået i udlandet, er opnået på grundlag af tekster, pensum og indhold, som er forskellige fra de i Italien gældende, og som derfor ikke opfylder kriteriet om særlig karakter, der er foreskrevet i italiensk lov, og som i henhold til ministerdekret nr. 123 om gennemførelsesreglerne vedrørende betingelser vedtaget med henblik på at supplere og ajourføre de faste lister, der er foreskrevet ved artikel 1, 2, 6 og artikel 11, stk. 9, i lov nr. 124 af 3. maj 1999 (decreto ministeriale n° 123, relativo al »regolamento recante le norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, n° 124«) af 27. marts 2000 (GURI nr. 113 af 17.5.2000, herefter »ministerdekret nr. 123/2000«), giver ret til tildeling af supplerende point i forbindelse med ansættelsesproceduren.

Domstolens bemærkninger

13 Indledningsvis må den italienske regerings argument om, at Den Italienske Republik ikke kan kritiseres for at have tilsidesat fællesskabsretten — da dens lovgivning er i overensstemmelse med denne ret, og da traktatbruddet i det foreliggende tilfælde udelukkende skyldes en praksis, som følges af de kompetente myndigheder eller sidstnævntes forsinkelse med vedtagelse af de foranstaltninger, som er nødvendige for at tage hensyn til den undervisningserfaring, som fællesskabsborgere har opnået uden for landets grænser — forkastes. Et traktatbrud kan således udspringe af en eksisterende administrativ praksis, som krænker fællesskabsretten, også selv om den gældende nationale lovgivning i sig selv er forenelig med denne ret (jf. i denne retning navnlig dom af 26.6.2001, sag C-212/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4923, præmis 31).

14 Hvad i øvrigt angår rigtigheden af det kritiserede traktatbrud vedrørende tilsidesættelse af artikel 39 EF og forordning nr. 1612/68 skal det bemærkes, at ifølge den første af disse to artikler, som fortolket af Domstolen, kan en offentlig institution i en medlemsstat, når den i forbindelse med ansættelser i stillinger, der ikke er omfattet af artikel 39, stk. 4, EF, vil tage hensyn til ansøgernes tidligere beskæftigelse inden for det offentlige, ikke, for så vidt angår fællesskabsborgere, sondre mellem, om beskæftigelsen er udøvet inden for det offentlige i den pågældende medlemsstat eller i en anden medlemsstat (jf. bl.a. Scholz-dommen, præmis 12).

15 Hvad angår artikel 3 i forordning nr. 1612/68 bemærkes, at den klargør de i artikel 39 EF nævnte rettigheder, navnlig for så vidt angår adgangen til ansættelse, og at den derfor må fortolkes på samme måde som sidstnævnte artikel.

16 I det foreliggende tilfælde kan det således ikke bestrides, at Den Italienske Republik har tilsidesat disse rettigheder for så vidt angår om fællesskabsborgeres adgang til udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse som lærer i denne medlemsstats offentlige skolevæsen.

17 For så vidt angår ansættelse af lærere fra de faste egnethedslister, der, som anført i denne doms præmis 10, vedrører halvdelen af de ledige stillinger pr. skoleår, har den italienske regering i svarskriftet anerkendt, at fællesskabsborgere blev behandlet forskelligt, alt efter om den erhvervserfaring, der tages i betragtning ved optagelse på disse lister, er opnået inden for landets grænser eller i andre medlemsstater, hvilken forskel ifølge den italienske regering er begrundet i den manglende ligeværdighed mellem indholdet og pensum for den italienske undervisningserfaring og den erfaring, som er opnået uden for Italien.

18 Det følger af den i præmis 14 nævnte retspraksis, at en fuldstændig nægtelse af at tage hensyn til erfaring opnået ved undervisningserfaring i andre medlemsstater, hvor en sådan nægtelse er baseret på forskelle mellem undervisningspensum i ovennævnte stater, ikke er berettiget. Det kan således ikke afvises, at specifik undervisningserfaring som den ved den italienske lovgivning krævede, bl.a. i sektoren for kunstundervisning eller inden for undervisning af handicappede, ligeledes kan opnås i andre medlemsstater.

19 Med hensyn til den tredje ansættelsesmetode, som er nævnt i denne doms præmis 10, vedrørende ansættelse foretaget på grundlag af de særlige vikarlister, synes den heller ikke at garantere den fuldstændige ligebehandling, som er foreskrevet ved artikel 39 EF og artikel 3 i forordning nr. 1612/68. Gennemgangen af de retsakter, som den italienske regering har fremlagt i denne sag, viser en forskellig vurdering af erhvervserfaring, afhængig af, om denne er opnået inden for landets grænser eller i andre medlemsstater.

20 Som Kommissionen har anført i sin replik, følger det således af ministerdekret nr. 201/2000, og nærmere bestemt bilag A, punkt E, fodnote 9, at tjenesteydelser leveret i skoler eller universitetsinstitutter i andre medlemsstater altid anses for henhørende under den tredje kategori under punkt E vedrørende »anden undervisningserfaring«, som giver ret til tildeling af et halvt point pr. måneds undervisningserfaring med maksimalt tre point pr. år. En gennemlæsning af samme dekret viser dog ligeledes, at udelukkende undervisningserfaring opnået i Italien i kostskoler eller børnehaver, folkeskoler, gymnasier eller kunstskoler — uanset, om de er offentlige eller private, men anerkendte eller understøttede af den italienske stat — betragtes som henhørende under de to første kategorier i samme punkt E, vedrørende henholdsvis »specifik« og »uspecificeret« undervisningserfaring, hvoraf den første bl.a. giver ret til tildeling af to point pr. undervisningsmåned med et maksimum på tolv point pr. skoleår, mens den anden giver et point pr. undervisningsmåned med et maksimum på seks point pr. skoleår.

21 Selv om der tages hensyn til erhvervserfaring opnået af fællesskabsborgere uden for landets grænser ved ansættelse på grundlag af vikarlister, tages der dog ikke hensyn hertil på samme måde som for tilsvarende erfaring opnået inden for landets grænser, og dette uden at den italienske regering har fremlagt nogen begrundelse herfor.

22 Under hensyn til det ovenfor anførte må det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, idet den i forbindelse med fællesskabsborgeres adgang til udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse af lærere i det italienske offentlige skolevæsen ikke tager hensyn til, eller i det mindste ikke på samme måde tager hensyn til

erhvervserfaring opnået af disse borgere ved undervisningserfaring, alt efter om denne erfaring er opnået inden for landets grænser eller i andre medlemsstater.

Sagens omkostninger

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

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

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, idet den i forbindelse med fællesskabsborgeres adgang til udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse af lærere i det italienske offentlige skolevæsen ikke tager hensyn til, eller i det mindste ikke på samme måde tager hensyn til erhvervserfaring opnået af disse borgere ved undervisningserfaring, alt efter om denne erfaring er opnået inden for landets grænser eller i andre medlemsstater.**

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

Underskrifter