

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

26. juni 2001 *

I sag C-212/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. J. Kuijper og E. Traversa,
som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J. E. Collins, som
befuldmægtiget, bistået af barrister C. Lewis, og med valgt adresse i Luxem-
bourg,

intervenient,

* Processprog: italiensk.

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF), på grund af den administrative og kontraktlige praksis, der er indført af visse offentlige universiteter, og som giver sig udslag i, at de rettigheder, der er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog, ikke anerkendes, skønt en sådan anerkendelse er sikret alle indenlandske arbejdstagere,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J.-P. Puissochet, F. Macken, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. januar 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. juni 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt en sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF), på grund af den administrative og kontraktlige praksis, der er indført af visse offentlige universiteter, og som giver sig udslag i, at de rettigheder, der er erhvervet af tidligere lektorer i fremmedsprog, ikke anerkendes, skønt en sådan anerkendelse er sikret alle indenlandske arbejdstagere.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. december 1999 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Relevante nationale retsregler

- 3 Som følge af dom af 30. maj 1989 (sag 33/88, Allué og Coonan, Sml. s. 1591) og af 2. august 1993 (forenede sager C-259/91, C-331/91 og C-332/91, Allué m.fl., Sml. I, s. 4309), samt en første traktatbrudsprocedure (nr. 92/4660) indledt af Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), vedtog Den Italienske Republik lov nr. 236 af 21. juni 1996 (GURI nr. 143 af 21.6.1995, s. 9, herefter »lov nr. 236«), som havde til formål at reformere undervisningen i fremmedsprog på de italienske universiteter.

- 4 Lov nr. 236 fastsatte fire væsentlige regler:
 - a) stillingen som lektor i fremmedsprog nedlægges og erstattes af stillingen som »medarbejder og sprogekspert i modersmål« (herefter »sprogmedarbejder«)

 - b) sprogmedarbejderne ansættes af universiteterne på grundlag af en privatretlig ansættelseskontrakt (og ikke længere en kontrakt for selvstændige), der normalt indgås på ubestemt tid og undtagelsesvist tidsbegrænset for at imødegå midlertidige behov

 - c) ansættelsen af sprogmedarbejdere sker i henhold til proceduren for offentlig udvælgelse, hvis betingelser fastsættes af universiteterne ifølge deres respektive regelsæt

d) personer, der tidligere har varetaget stillingen som lektor i fremmedsprog, har fortrinsret til ansættelse, og herudover bevarer de i henhold til artikel 4, stk. 3, i lov nr. 236 de rettigheder, de har erhvervet i forbindelse med deres tidligere ansættelsesforhold.

5 Sprogmedarbejdernes juridiske status er som følge af de italienske universiteters autonomi for nærværende underlagt følgende bestemmelser:

a) lov nr. 236 og mere generelt lov nr. 230 af 18. april 1962 om reglerne for tidsbegrænsede ansættelseskontrakter (herefter »lov nr. 230«), hvis artikel 2 bestemmer, at »hvis ansættelsesforholdet fortsætter efter den oprindeligt fastsatte eller senere forlængede udløbsdato, betragtes ansættelseskontrakten som en kontrakt på ubestemt tid fra datoen for den første ansættelse af arbejdstageren«

b) den kollektive overenskomst for universitetssektoren («Contratto collettivo di lavoro del comparto dell'Università«)

c) den kollektive overenskomst for hvert universitet («Contratto collettivo d'Ateneo«) og

d) den individuelle ansættelseskontrakt indgået mellem hvert universitet og den enkelte sprogmedarbejder.

Den administrative procedure

- 6 Efter lov nr. 236's ikrafttræden modtog Kommissionen flere klager fra tidligere lektorer i fremmedsprog, der gjorde opmærksom på den diskriminerende behandling, som de italienske universiteter hævdedes at anvende i anledning af overgangen til den ordning, som den nye lovgivning indførte.
- 7 Kommissionen indledte efter disse klager en traktatbrudsprocedure mod Den Italienske Republik ved den 23. december 1996 at tilsende denne en åbnings-skrivelse. Den italienske regering besvarede åbnings-skrivelsen ved skrivelse af 12. marts 1997.
- 8 Da Kommissionen ikke fandt Den Italienske Republiks svar tilfredsstillende, fremsatte den den 16. maj 1997 en begrundet udtalelse. Efter de forklaringer og oplysninger, som de italienske myndigheder fremkom med i svar af 21. august 1997, fremsendte Kommissionen ved skrivelse af 9. juli 1998 en supplerende anmodning om bemærkninger, der havde til formål at forklare og omformulere Kommissionens klagepunkt vedrørende den manglende anerkendelse af de rettigheder, som sprogmedarbejdere, der havde arbejdet på visse italienske universiteter som lektorer i fremmedsprog før 1995, havde erhvervet.
- 9 I betragtning af de italienske myndigheders svar af 11. august og 11. december 1998 fremsatte Kommissionen den 28. januar 1998 en supplerende begrundet udtalelse, i hvilken den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.
- 10 Da Kommissionen var af den opfattelse, at overtrædelsen fortsat bestod, besluttede den at anlægge nærværende sag for Domstolen.

Realiteten

- 11 Ifølge Kommissionen har sprogmedarbejderne ved universiteterne i Basilicata, Milano, Palermo, Pisa, på »La Sapienza«-universitetet i Rom og det Østlige Universitetsinstitut i Napoli ikke med hensyn til vederlag og social sikringsordning fået anerkendt den anciennitet, de havde opnået som lektor i fremmedsprog, inden lov nr. 236's ikrafttræden.
- 12 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at de kollektive overenskomster og de individuelle ansættelseskontrakter ved disse universiteter ikke har fastsat en anerkendelse af de velerhvervede rettigheder for hver tidligere lektor i forhold til vedkommendes specifikke faglige og personlige erfaring.
- a) Ved universitetet i Basilicata modtager sprogmedarbejdere, der tidligere har udøvet en stilling som lektor i fremmedsprog, den samme løn som en nyansat sprogmedarbejder. Selv om denne løn er højere end den, der er fastsat i den nationale kollektive overenskomst, betyder dette ifølge Kommissionen ikke, at universitetet behørigt har medregnet den erfaring, som hver tidligere lektor enkeltvis har opnået.
- b) Ved universitetet i Milano er der ingen bestemmelse i universitetets kollektive overenskomst, der nævner de velerhvervede rettigheder, og vederlaget for de tidligere lektorer adskiller sig ikke efter anciennitet i tjenesten.
- c) Det Østlige Universitetsinstitut i Napoli har først indgået ansættelseskontrakter på ubestemt tid med tidligere lektorer fra 1996. Universitetet har samtidig til trods for en forhøjelse af den samlede årlige løn pålagt lektorerne

en lønnedgang, da det årlige timetal, der skal ydes af sprogmedarbejderne, stort set er tredoblet.

- d) Universitetet i Palermo har ansat tidligere lektorer, uden at de tilbagelagte tjenesteår er blevet taget i betragtning ved fastsættelsen af arbejdsvilkårene. 38 sprogmedarbejdere har som følge heraf bestridt det af universitetet foreslåede lønniveau ved en ret, der har kompetence i arbejdsretlige sager.

 - e) Ved universitetet i Pisa er situationen fuldstændig identisk med situationen ved universitetet i Basilicata — ansættelseskontrakterne for tidligere lektorer og nyansatte sprogmedarbejdere fastsætter den samme løn.

 - f) Ved »La Sapienza«-universitetet i Rom indeholder den kollektive overenskomst ikke nogen bestemmelse vedrørende beskyttelse af velerhvervede rettigheder. Universitetet har således i lighed med universiteterne i Pisa og Basilicata anvendt det samme vederlag for tidligere lektorer og for nyansatte sprogmedarbejdere.
- 13 Kommissionen har gjort gældende, at den omstændighed, at det vederlag, som visse sprogmedarbejdere modtager, er større end det, de tidligere modtog som lektor i fremmedsprog, eller det, nyansatte sprogmedarbejdere modtager, ikke er tilstrækkelig til at vise, at deres faglige erfaring er blevet anerkendt.
- 14 Ifølge Kommissionen består forskelsbehandlingen, så længe der ikke i de kollektive overenskomster og ansættelseskontrakter ved de berørte universiteter

er en bestemmelse, der fastslår anerkendelsen af velerhvervede rettigheder hos hver tidligere lektor under hensyn til dennes specifikke faglige og personlige erfaring opnået forud for ansættelsen som sprogmedarbejder.

15 Kommissionen er af den opfattelse, at Den Italienske Republik er ifaldet ansvar for en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvilket er forbudt ved traktatens artikel 48. Dette støttes for det første på, at universiteterne ikke i de kollektive overenskomster og ansættelseskontrakter for sprogmedarbejdere har anerkendt de tjenesteår, der forud er tilbagelagt som lektor i fremmedsprog, til trods for det i artikel 4, stk. 3, i lov nr. 236 foreskrevne, og for det andet på den betragtning, at lov nr. 230, der finder anvendelse på alle indenlandske arbejdstagere, hvis ansættelsesforhold er underlagt privatretlige kontrakter, bestemmer, at i tilfælde af misbrug, dvs. hvis ansættelsesforholdet fortsætter efter den oprindeligt fastsatte udløbsdato, overgår den tidsbegrænsede ansættelseskontrakt automatisk til en ansættelseskontrakt på ubestemt tid »fra datoen for den første ansættelse af arbejdstageren«.

16 Den italienske regering har i sine indlæg for det første gjort gældende, at anerkendelsen af de rettigheder, der er erhvervet af de tidligere lektorer i fremmedsprog, er sikret ved de berørte universiteter, da lektorerne oppebærer en løn, der er højere end den, der gives til nyansatte sprogmedarbejdere.

17 Den italienske regering har desuden anført, at Kommissionens henvisning til lov nr. 230, der anvendes som sammenligningsgrundlag til at bedømme den påståede diskriminerende behandling af tidligere lektorer, er uden relevans.

18 I modsætning til lov nr. 230 om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som finder anvendelse på alle indenlandske arbejdstagere, foreskriver lov nr. 236 ikke med

hensyn til tidligere lektorer i fremmedsprog en automatisk ændring af ansættelsesforholdet, for så vidt som disse lektorer kun kan bestride de nye stillinger som sprogmedarbejdere, hvis de har bestået en udvælgelsesprøve.

- 19 Den italienske regering har herudover gjort gældende, at problemet med anerkendelse af velerhvervede rettigheder indgår i en kontraktmæssig juridisk ramme. Et sådant problem kan derfor ikke løses ensidigt af de offentlige organer, og så meget desto mindre på de betingelser, som Kommissionen har foreslået.
- 20 Endelig har Kommissionen ifølge den italienske regering fremsat forslag vedrørende den reelle anerkendelse af hver sprogmedarbejders velerhvervede rettigheder, ved at foreslå »tildeling af en højere løn end grundlønnen, for så vidt som den omfatter et særligt supplerende lønelement [...] eller [...] betaling af et engangsbetrag for lønefterslæb svarende til antallet af tjenesteår som lektor«, hvor et sådant lovmæssigt politisk valg i realiteten henhører under hver medlemsstats suverænit.

Domstolens bemærkninger

- 21 Det bemærkes indledningsvis, at når den tidsbegrænsede ansættelseskontrakt for en arbejdstager, hvis ansættelsesforhold er underlagt privatretten, ændres til en ansættelseskontrakt på ubestemt tid i medfør af lov nr. 230, sikres alle arbejdstagerens velerhvervede rettigheder fra datoen for hans første ansættelse. Dette har betydning ikke kun med hensyn til lønforhøjelser, men også med hensyn til anciennitet og arbejdsgiverens betaling af sociale sikringsbidrag.

- 22 Når en lektor i fremmedsprog, der er statsborger i en anden medlemsstat, og som har været bundet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, får erstattet denne kontrakt af en kontrakt på ubestemt tid, der ligeledes er underlagt privatretten, skal de italienske myndigheder sikre sig, at han bevarer alle sine velerhvervede rettigheder fra datoen for hans første ansættelse, da der i modsat fald vil foreligge forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med traktatens artikel 48.
- 23 Som Domstolen har udtalt i præmis 12 i Allué og Coonan-dommen, har den omstændighed, at kun 25% af lektorerne i fremmedsprog er italienske statsborgere, til følge, at foranstaltninger overfor disse lektorer hovedsagelig vedrører arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, hvilket i mangel af en begrundelse kan udgøre en indirekte forskelsbehandling.
- 24 Ifølge fast retspraksis indebærer ligebehandlingsprincippet, der har fundet særligt udtryk i traktatens artikel 48, ikke alene et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling, begrundet i nationalitet, men også mod alle former for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. bl.a. dom af 15.1.1986, sag 41/84, Pinna, Sml. s. 1, præmis 23, og af 23.5.1996, sag C-237/94, O'Flynn, Sml. I, s. 2617, præmis 17).
- 25 Det følger heraf, at lov nr. 230, der finder anvendelse på alle indenlandske arbejdstagere, hvis ansættelsesforhold er underlagt privatretlige ansættelseskontrakter, skal bruges som sammenligningsgrundlag til at kontrollere, om den nye ordning, der finder anvendelse på personer, der har varetaget stillingen som lektor i fremmedsprog, er analog med den generelle ordning for indenlandske arbejdstagere, eller om den tværtimod yder dem et lavere beskyttelsesniveau.

- 26 Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen i præmis 19 i *Allué og Coonandommen* har udtalt, at en national bestemmelse om tidsbegrænsning af universiteters ansættelse af lektorer i fremmedsprog var i strid med fællesskabsretten, for så vidt som der principielt ikke var fastsat en sådan tilsvarende begrænsning for universiteternes andre arbejdstagere. Domstolen besvarede herved et spørgsmål fra Pretura unificata di Venezia (Italien) vedrørende problemet, om en sådan foranstaltning, der alene anvendes for lektorer, var forenelig med traktatens artikel 48, »mens fastansættelse i øvrigt for statens ansatte er sikret ved lov nr. 230 af 18. april 1962«. Et af de spørgsmål, Domstolen besvarede i dommen i sagen *Allué m.fl.*, der havde en tilsvarende genstand, vedrører ligeledes lov nr. 230.
- 27 Lov nr. 230 er således blevet anvendt såvel af de forelæggende retter som af Domstolen som sammenligningsgrundlag til at kontrollere, om lektorer i fremmedsprog i forhold til indenlandske arbejdstagere var udsat for forskelsbehandling med hensyn til deres faglige situation.
- 28 Det bemærkes til den italienske regerings argument, hvorefter henvisningen til lov nr. 230 er uden relevans, da denne fastsætter en automatisk ændring af ansættelseskontrakter i modsætning til den ordning, der blev indført med lov nr. 236, som fastsætter en ny fremgangsmåde med offentlig udvælgelse af tidligere lektorer i fremmedsprog, at der skal henses til indholdet og formålet med disse to lovbestemte ordninger snarere end til deres form og betingelser. Kun en analyse, der fokuserer på indholdet og ikke på formen af de lovbestemte ordninger, giver mulighed for at fastslå, om deres faktiske anvendelse på forskellige kategorier af arbejdstagere, som befinder sig under sammenlignelige juridiske omstændigheder, fører til forhold, der er forenelige eller tværtimod uforenelige med det grundlæggende princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 29 Begge de nævnte love bestemmer imidlertid — for at medregne arbejdstagernes faglige fortid — at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter skal erstattes af

ansættelseskontrakter på ubestemt tid under sikring af, at de rettigheder, der er erhvervet inden for rammerne af de tidligere ansættelsesforhold, bevares.

30 Når arbejdstagerne i medfør af lov nr. 230 har ret til en genoprettelse af deres karriere med hensyn til lønforhøjelser, anciennitet og arbejdsgiverens betaling af sociale sikringsbidrag fra datoen for deres første ansættelse, skal tidligere lektorer i fremmedsprog, der er blevet sprogmedarbejdere, derfor ligeledes have ret til en analog genoprettelse med virkning fra datoen for deres første ansættelse.

31 Gennemgangen af de nationale retsregler viser, at artikel 4, stk. 3, i lov nr. 236 ganske vist udtrykkeligt foreskriver opretholdelse af rettigheder, som de tidligere lektorer i fremmedsprog har erhvervet inden for rammerne af tidligere ansættelsesforhold. En bedømmelse af den administrative og kontraktlige praksis, der er indført af visse offentlige universiteter, viser imidlertid, at der finder en forskelsbehandling sted.

32 Det fremgår således, at ved universitetet i Basilicata og »La Sapienza«-universitetet i Rom får tidligere lektorer i fremmedsprog, der er blevet sprogmedarbejdere, og nyansatte sprogmedarbejdere det samme vederlag, hvorved den erfaring, de tidligere lektorer har erhvervet, ikke er blevet medregnet. Ved universiteterne i Milano, Palermo og, siden en beslutning af 27. juli 1994, i Pisa, indplaceres alle tidligere lektorer, der er blevet sprogmedarbejdere, på samme lønniveau, uafhængigt af deres respektive antal tjenesteår. 38 tidligere lektorer ved universitetet i Palermo har anfægtet dette lønniveau for en ret, der har kompetence i arbejdsretlige sager, der gav dem medhold. Selv om de tidligere lektorers løn ved Det Østlige Universitetsinstitut i Napoli er steget, er det årlige timetal, der skal ydes, ligeledes steget, hvilket har medført en reduktion i lektorernes timelønniveau.

- 33 Det er rigtigt, at Det Østlige Universitetsinstitut i Napoli siden vedtagelsen af en beslutning af 14. juli 1999 har fastsat tre typer anciennitet for de tidligere lektorer, der er blevet sprogmedarbejdere, og at universitetsadministrationen ved universiteterne i Basilicata og Palermo og ved »La Sapienza«-universitetet i Rom har bekræftet, at den er villig til at løse problemet med tidligere lektorers velerhvervede rettigheder. Efter fast retspraksis må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, imidlertid vurderes ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 18, og af 14.2.2001, sag C-219/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1093, præmis 7). I nærværende sag fastsatte Kommissionen i den supplerende begrundede udtalelse af 28. januar 1998 en frist på to måneder til at efterkomme denne, regnet fra dens meddelelse.
- 34 Det bemærkes, at som Domstolen gentagne gange har udtalt, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes (jf. herved bl.a. dommen af 18.3.1999 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 13, og dom af 15.3.2001, sag C-83/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2351, præmis 10).
- 35 Det følger heraf, at den italienske regerings begrundelse, hvorefter problemet med anerkendelse af velerhvervede rettigheder, der typisk er af kontraktlig karakter, ikke kan løses ensidigt af de berørte offentlige organer, ikke kan lægges til grund. Så meget desto mere bør regeringens anbringende om, at manglen på en endelig regulering af retsstillingen for tidligere lektorer i fremmedsprog skyldes den specifikke udformning af universitetssystemet i Italien, heller ikke tages til følge.
- 36 Det følger af det foregående, at det bør fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktatens artikel 48, idet

den ikke har sikret anerkendelse af velerhvervede rettigheder for tidligere lektorer i fremmedsprog, der er blevet sprogmedarbejdere, skønt en sådan anerkendelse er sikret alle indenlandske arbejdstagere.

Sagens omkostninger

37 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. Det Forenede Kongerige, der har interveneret i sagen, bærer sine egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktatens artikel 48, idet den ikke har sikret anerkendelse af velerhvervede rettigheder for tidligere lektorer i fremmedsprog, der er blevet

medarbejdere og sprogeksperter i modersmål, skønt en sådan anerkendelse er sikret alle indenlandske arbejdstagere.

- 2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. juni 2001.

R. Grass

C. Gulmann

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling