

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 11 december 1997 *

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof, de Helleense Republiek te veroordelen wegens niet-nakoming van de verplichtingen die op haar rusten krachtens het gemeenschapsrecht, inzonderheid krachtens de artikelen 5 en 48 EG-Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1612/68¹, aangezien zij op grond van haar nationale wettelijke regeling heeft geweigerd bij de inschaling van een in overheidsdienst tewerkgestelde werknemer en de toekenning van een anciënniteitsstoelage de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde diensttijd in aanmerking te nemen. De Commissie vordert eveneens, dat verweerster wordt verwezen in de kosten.

2. 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 gemeentelijk 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. Zijn klacht had betrekking op de weigering van de bevoegde Griekse autoriteiten om voor zijn inschaling en de toekenning van de anciënniteitsstoelage rekening te houden met

de vijf in Frankrijk vervulde arbeidsjaren, die wel in aanmerking zouden zijn genomen indien hij gedurende deze periode bij een gemeentelijk orkest in Griekenland had gewerkt.

De precontentieuze procedure

3. Op 13 november 1991 verzocht de Commissie de Griekse autoriteiten om opheldering ter zake. Zij antwoordden, dat de jaren gedurende welke belanghebbende voor het gemeentelijk orkest van Nice had gewerkt niet konden worden aangemerkt als arbeidsjaren bij een Grieks orkest, waarbij zij als enige grond opgaven, dat zulks in strijd zou zijn met de geldende wettelijke regeling.

4. Van mening dat de betrokken wettelijke regeling in strijd was met het beginsel van vrij verkeer van werknemers in de Gemeenschap, besloot de Commissie de procedure van artikel 169 van het Verdrag in te leiden. Op 5 oktober 1993 zond zij de Griekse autoriteiten een aanmaningsbrief om binnen een termijn van twee maanden hun opmerkingen

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

¹ — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

te maken. Bij brief van 10 maart 1994 deed de Helleense Republiek haar opmerkingen aan de Commissie toekomen. Aangezien het daarin ingenomen standpunt haars inziens in strijd was met dit beginsel, bracht de Commissie op 18 mei 1995 een met redenen omkleed advies uit, dat de Helleense Republiek binnen twee maanden diende op te volgen. In haar antwoord op dit advies herhaalde de regering van deze lidstaat op 24 augustus 1995 het standpunt dat zij reeds kenbaar had gemaakt bij de indiening van haar opmerkingen over de gestelde niet-nakoming, waarbij zij stelde dat de betrokken bepalingen niet tot doel hadden, Griekse onderdanen onderling of nationale werknemers ten opzichte van buitenlandse werknemers te discrimineren, en dat zij hoe dan ook geen discriminerende werking hadden.

5. 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.

6. Bij brief van 16 april 1997, ingeschreven in het register van het Hof op 24 april daaraanvolgend, heeft de Helleense Republiek meegedeeld, dat zij wet nr. 2470/97, die is bekendgemaakt op 21 maart 1997, heeft vastgesteld en dat artikel 17 van die wet de betrokken wettelijke regeling aanvult. Om die reden heeft zij de Commissie verzocht de mogelijkheid van afstand van instantie te onderzoeken. Aangezien de Commissie zich

dienaangaande niet heeft uitgesproken, ben ik van mening, dat zij haar beroep in volle omvang handhaaft.

Op de mondelinge behandeling heeft de vertegenwoordigster van de Griekse regering een besluit van het Ministerie van Cultuur van 31 oktober 1997 voorgelezen, waarbij de bij het gemeentelijk orkest van Nice vervulde dienstjaren van de belanghebbende die de klacht bij de Commissie had ingediend, worden erkend; voorts heeft zij verklaard, dat de in 1997 vastgestelde wet reeds bepaalt, dat de in andere lidstaten in overheidsdienst vervulde diensttijd door de Griekse autoriteiten voor de berekening van het salaris en de anciënniteit in aanmerking wordt genomen.

Op dezelfde mondelinge behandeling heeft de Commissie verklaard dat, zo deze wettelijke regeling al een belangrijke stap voorwaarts op dit gebied vormt, er nog steeds onduidelijke punten zijn en dat deze wettelijke regeling hoe dan ook geen terugwerkende kracht heeft.

De betrokken nationale bepalingen

7. Volgens de inlichtingen waarover de Commissie beschikt, zijn de nationale voorschriften die op de indiener van de klacht zijn toegepast die van wet nr. 1505/84 betreffende de salaristabellen van het overheidspersoneel, zoals gewijzigd en aangevuld bij

wet nr. 1810/88, en inzonderheid die van artikel 16 van de wet, dat luidt als volgt:

„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 ervaring²;

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 (...);

2 — Zoals gewijzigd bij wet nr. 1810/88 (hetgeen eveneens geldt voor de punten e, f en g van dit artikel).

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

De bepalingen van gemeenschapsrecht

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

9. De Commissie verwijt de Helleense Republiek niet-nakoming van de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 5 en 48 van het Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68; deze bepalingen luiden als volgt:

2. (...)

„Artikel 5 [van het Verdrag]

3. (...)

De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak.

4. De in lid 1, punten b) en c), van het onderhavige artikel bedoelde dienstjaren die voor de plaatsing in een hogere trap van de salarisschaal of voor de toekenning van een anciënniteitstoelage in aanmerking worden genomen, worden berekend op het tijdstip van de pensionering van de werknemer die 35 dienstjaren heeft vervuld.”

Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.”

8. Deze bepalingen zijn op de belanghebbende toegepast ingevolge artikel 3 van bijzondere collectieve arbeidsovereenkomst nr. 128 van 10 oktober 1989 inzake de bezoldigings- en arbeidsvoorwaarden van het personeel dat op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst in de publieke sector of bij publiekrechtelijke rechtspersonen werkzaam is.

„Artikel 48 [van het Verdrag]

1. (...)

2. Dit [het vrij verkeer van werknemers] houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

(...)"

„Artikel 7 [van verordening nr. 1612/68]

1. 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.

(...)"

Onderzoek van het beroep

10. Volgens de Commissie behelzen de betrokken bepalingen, ook al worden zij zonder onderscheid naar nationaliteit toege-

past, in werkelijkheid een verkapte discriminatie, omdat zij in het bijzonder onderdanen van andere lidstaten kunnen benadelen. Dat immers een lidstaat enkel de in eigen overheidsdienst vervulde dienstdienst erkent als dienstjaren in overheidsdienst, zonder de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde dienstjaren als zodanig in aanmerking te nemen, is slechts in schijn neutraal ten aanzien van het gemeenschapsrecht: dit onderscheidingscriterium benadeelt voornamelijk de werknemers-onderdanen van andere lidstaten die achtereenvolgens in een of meer lidstaten en vervolgens in Griekenland hebben gewerkt, omdat in feite enkel werknemers van Griekse nationaliteit voldoen aan het vereiste van werkzaamheden in nationale overheidsdienst.

Doordat de betrokken Griekse wettelijke regeling niet voorziet in de mogelijkheid om de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde dienstdienst in aanmerking te nemen, vormt zij eveneens een belemmering voor het vrij verkeer van Griekse onderdanen, voor zover zij hierdoor kunnen worden afgeschrikt om zich naar andere lidstaten te begeven om aldaar werkzaamheden te verrichten.

Tot staving van haar stelling, dat de bevoegdheid van de lidstaten om voorwaarden vast te stellen voor de inaanmerkingneming van eerdere dienstdienst, door het gemeenschapsrecht wordt beperkt, beroept de Commissie zich bovendien op het in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde zogeheten beginsel van „gelijkstelling van feiten of gebeurtenissen

die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn ingetreden met soortgelijke feiten of gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst”.

onderdaan zijn. Volgens haar kan deze wettelijke leemte niet worden opgevuld door een algemene toepassing van het „beginsel van gelijkstelling”, al aangenomen dat dit bestaat, doch dienen eerst in communautair verband de noodzakelijke bepalingen te worden vastgesteld.

In repliek preciseert de Commissie, dat de betrokken bepalingen van Grieks recht enkel moeten worden geacht in strijd te zijn met het gemeenschapsrecht, voor zover zij niet voorzien in de inaanmerkingneming van de voordien als werknemer in overheidsdienst, bij een publiekrechtelijke rechtspersoon dan wel een lokaal bestuurslichaam in een andere lidstaat vervulde diensttijd, enkel op grond dat deze diensttijd niet in nationale overheidsdienst is vervuld, en dat de overige vereisten, die losstaan van de staat waar de belanghebbende heeft gewerkt, niet het voorwerp van haar beroep vormen. Voorts betekent het „beginsel van gelijkstelling” niet, dat elke eerder in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde diensttijd dwingend en automatisch in aanmerking dient te worden genomen, doch legt het de bevoegde autoriteiten de verplichting op om de in een andere lidstaat vervulde diensttijd en die welke krachtens de nationale wettelijke regeling in aanmerking wordt genomen, zorgvuldig met elkaar te vergelijken.

Volgens verweerster is de betrokken wettelijke regeling om verschillende redenen gerechtvaardigd. In de eerste plaats is het niet altijd gemakkelijk te bepalen, of de in een andere lidstaat vervulde functies een betrekking in overheidsdienst vormen, omdat de grens tussen de particuliere en de publieke sector van lidstaat tot lidstaat verschilt, zoals ook de kenmerken en de rechtsgevolgen van de arbeidsverhouding verschillen vertonen, waardoor een vergelijking wordt bemoeilijkt. In de tweede plaats kunnen er moeilijkheden ontstaan wanneer moet worden vastgesteld, of de in een andere lidstaat in overheidsdienst verkregen ervaring gelijkwaardig is aan die welke kan worden verkregen in de staat waar deze diensttijd in aanmerking wordt genomen; ook al lijkt het standpunt van de Commissie voor bepaalde individuele gevallen gegrond, vaststaat immers dat zulks een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid laat met het risico dat willekeurige situaties in het leven worden geroepen en grote ongelijkheden worden geschapen waar het gaat om salarisverhogingen, verloop van de beroepsloopbaan en bevorderingen.

11. De Helleense Republiek stelt in haar verweerschrift, dat de nationale wettelijke regeling niet voorziet in de inaanmerkingneming van in een andere lidstaat krachtens een publiekrechtelijke arbeidsverhouding in overheidsdienst vervulde dienstjaren, omdat de werknemers van de Gemeenschap eerst recentelijk toegang hebben tot de overheidsdienst van een lidstaat waarvan zij geen

Zij concludeert, dat als gevolg van de combinatie van een aantal factoren, zoals het ontbreken van gemeenschapsrechtelijke bepalingen tot harmonisatie of coördinatie van de

nationale wettelijke regelingen ter zake, de objectieve moeilijkheden die zich bij het betrokken vraagstuk voordoen en het feit dat de betrokken wettelijke regeling niet rechtstreeks discrimineert op grond van nationaliteit, de vordering tot veroordeling van de Helleense Republiek als buitengewoon zwaar en onevenredig moet worden aangemerkt.

12. Onderzoek van de in geding zijnde wettelijke regeling toont aan, dat de criteria voor inaanmerkingneming, ter fine van salaris en anciënniteit, van de eerdere dienstjaren die de werknemers van de publieke sector in Griekenland hebben vervuld in overheidsdienst in ruime zin, verschillen naargelang de arbeidsverhouding van de belanghebbende door het publiekrecht of door het privaatrecht werd beheerst, en, in het tweede geval, naargelang de werknemer in dienst was van een publiekrechtelijke instelling of van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

13. Bij een door het publiekrecht beheerste arbeidsverhouding worden de eerdere dienstjaren direct in aanmerking genomen. Bij een door het privaatrecht beheerste arbeidsverhouding daarentegen is deze inaanmerkingneming voor bovengenoemde doeleinden aan bepaalde voorwaarden gebonden:

— indien de dienstjaren bij een openbare instelling zijn vervuld, worden zij enkel in aanmerking genomen wanneer zij volgens de bevoegde instantie aanspraak op pensioen kunnen doen ontstaan, successievelijk wanneer zij voor de inschaling of enige salarisverhoging in aanmerking zijn genomen;

— indien zij daarentegen bij een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn vervuld, worden zij voorts in aanmerking genomen wanneer zij krachtens bijzondere bepalingen bij de benoeming, de aanstelling, de inschaling of enige salarisverhoging in aanmerking zijn genomen.

14. Vaststaat dat de door mij onderzochte Griekse wettelijke regeling niet voorziet in de mogelijkheid om voor bovengenoemde doeleinden rekening te houden met de in een andere lidstaat vervulde dienstjaren. Eveneens staat vast dat zij geen enkel verbod dienaangaande bevat. Zoals de Commissie — onweersproken door de Helleense Republiek — heeft verklaard, wordt inaanmerkingneming in de praktijk geweigerd, indien de dienstdtijd niet in Griekenland is vervuld, behoudens de uitzonderingen voor in Griekse scholen in het buitenland tewerkgesteld onderwijzend personeel en politieke vluchtelingen, waarop het onderhavige beroep geen betrekking heeft.

15. Blijft na te gaan, of een lidstaat krachtens de artikelen 5 en 48 van het Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68 verplicht is bij de berekening van het salaris en de anciënniteit van de in zijn overheidsdienst tewerkgestelde onderdanen van de lidstaten, daaronder begrepen zijn eigen onderdanen, de dienstdtijd in aanmerking te nemen die zij in een andere lidstaat in overheidsdienst hebben vervuld en wel onder dezelfde voorwaarden voor inaanmerkingneming van de in zijn eigen overheidsdienst gewerkte jaren.

16. Vooraf wil ik preciseren dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, het feit dat de werknemer in openbare dienst die in Griekenland verzoekt om inaanmerkingneming van de in een andere lidstaat in overheidsdienst vervulde dienstjaren, de Griekse nationaliteit heeft, geen invloed heeft op de toepassing van het non-discriminatiebeginsel. Iedere gemeenschapsonderdaan die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van werknemers en die een beroepswerkzaamheid in een andere lidstaat heeft uitgeoefend, valt immers, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, onder de werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag.³

17. De omstreden wettelijke regeling en de toepassing daarvan door de nationale autoriteiten zijn niet gebaseerd op het nationaliteitscriterium als onderscheidend element voor de reglementering van de inaanmerkingneming van de eerdere diensttijd. Dit geldt ook voor de woonplaats, hoewel moet worden erkend, dat het wegens de geografische situatie van dit land moeilijk voorstelbaar is, dat iemand voorheen in Griekse overheidsdienst werkzaam is geweest zonder in Griekenland te wonen. Evenals de Commissie ben ik evenwel van mening, dat zulks een verkapte discriminatie kan meebrengen en een belemmering voor het vrij verkeer van personen kan vormen.

18. Het Hof heeft al in 1974 overwogen, dat „de regels omtrent de gelijkheid van behandelings, zowel in het Verdrag als in artikel 7

van verordening nr. 1612/68, niet alleen de zichtbare discriminaties op grond van de nationaliteit verbieden, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria (...) tot hetzelfde resultaat leiden”.⁴ Het Hof heeft eveneens verklaard, dat als indirect discriminerend moeten worden beschouwd de voorwaarden van nationaal recht die, hoewel zonder onderscheid naar nationaliteit van toepassing, in de meeste gevallen migrerende werknemers treffen, alsook de zonder onderscheid van toepassing zijnde voorwaarden waaraan nationale werknemers gemakkelijker kunnen voldoen dan migrerende werknemers, of die in het bijzonder voor migrerende werknemers nadelig kunnen uitvallen.⁵

Dit is slechts anders wanneer die bepalingen worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken werknemers, en zij evenredig zijn aan het rechtmatig door het nationale recht nagestreefde doel.⁶

19. Ik stel vast, dat in de praktijk bij de reeds genoemde voorwaarden voor de inaanmerkingneming van eerdere diensttijd, nog een andere voorwaarde komt, namelijk die dat de diensttijd in Griekenland moet zijn vervuld. Dit is een objectieve voorwaarde die zonder onderscheid van toepassing is op

4 — Arresten van 12 februari 1974, Sotgiu (152/73, Jurispr. blz. 153, punt 11), en 30 mei 1989, Allué en Coonan (33/88, Jurispr. blz. 1591, punt 11).

5 — Arrest van 23 mei 1996, O'Flynn (C-237/94, Jurispr. blz. I-2617, punt 18).

6 — Ibid., punt 19.

3 — Arresten van 23 februari 1994, Scholz (C-419/92, Jurispr. blz. I-505, punt 9), en 22 november 1995, Vougioukas (C-443/93, Jurispr. blz. I-4033, punt 38).

nationale werknemers en op werknemers van de andere lidstaten en die evenmin onderscheid maakt naar de woonplaats van de werknemer. Het gaat evenwel om een voorwaarde waaraan in de praktijk enkel werknemers van Griekse nationaliteit kunnen voldoen. Aldus komt men tot het resultaat, dat de toepassing van de in geding zijnde bepalingen door de Griekse autoriteiten de werknemers die onderdaan zijn van andere lidstaten benadeelt, die zich met gebruikmaking van hun recht op vrij verkeer naar Griekenland begeven om een betrekking in overheidsdienst te vervullen, omdat het vraagstuk van de inaanmerkingneming van de in andere lidstaten vervulde diensttijd zich nagenoeg uitsluitend voor deze laatsten voordoet.⁷ Derhalve ben ik van mening, dat deze bepalingen discriminerend zijn.

20. Thans moet nog worden nagegaan, of het hieruit voortvloeiende verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het door het nationale recht nagestreefde doel. Daartoe zal ik het doel onderzoeken waarop een beroep wordt gedaan voor de norm die geldt voor de inaanmerkingneming ten gunste van werknemers in openbare dienst van de eerder in overheidsdienst vervulde diensttijd.

In dit verband zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest Scholz⁸ reeds van oordeel was, dat de weigering om het tijdvak van werkzaamheden die een Duitse onderdaan die door haar huwelijk de Italiaanse nationaliteit had verkregen in overheidsdienst van een andere lidstaat had verricht, in aanmerking te nemen bij de toekenning van extra

punten bij een openbaar vergelijkend onderzoek dat was georganiseerd voor de bezetting van posten van restaurantmedewerker bij een Italiaanse universiteit, een indirecte discriminatie vormde waarvoor geen rechtvaardiging bestond.

Voorts heeft advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie van 17 juli 1997 in de bij het Hof aanhangige zaak C-15/96, betreffende de prejudiciële vraag van het Arbeitsgericht Hamburg in een geschil waarin een door de stad Hamburg tewerkgestelde arts van Griekse nationaliteit met het oog op bevordering en berekening van haar salaris verzoekt om erkenning van de ervaring die zij als arts in hetzelfde specialisme in een andere lidstaat had verworven, het Hof in overweging gegeven, te verklaren dat een bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst voor de openbare dienst van een lidstaat, die voorziet in een bevordering na acht jaar anciënniteit in de uitoefening van bepaalde betrekkingen, zonder dat rekening wordt gehouden met vergelijkbare werkzaamheden in de overheidsdienst van een andere lidstaat, in strijd is met artikel 48 van het Verdrag en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68.⁹

21. Blijkens artikel 16, sub a, b en c, van wet nr. 1505/84 wordt de eerdere diensttijd van werknemers in openbare dienst in elk geval in aanmerking genomen voor de genoemde doeleinden, indien de overeenkomst die zij met de overheid hadden gesloten door het publiekrecht werd beheerst en — onder bepaalde voorwaarden — indien zij kracht

7 — Arrest van 4 oktober 1991, Paraschi (C-349/87, Jurispr. blz. I-4501, punt 24).

8 — Aangehaald in voetnoot 3, punt 11.

9 — Zaak Schöning-Kougebetopoulou.

tens een door het privaatrecht beheerste overeenkomst voor de overheid hadden gewerkt of door een privaatrechtelijke rechtspersoon waren tewerkgesteld.

de bevoegde instantie aanspraak op pensioen kunnen doen ontstaan, tot doel heeft de pensioenaanspraken van de werknemer te groeperen, doordat wordt voorkomen dat hij door de verandering van werkgever wordt benadeeld.

Deze voorwaarden zijn zeer uiteenlopend en zijn niet cumulatief van toepassing. Zoals reeds opgemerkt, valt een van deze voorwaarden binnen het kader van de sociale zekerheid en vereist zij, dat de bevoegde instelling gelijktijdig erkent, dat de diensttijd aanspraak op pensioen kan doen ontstaan; de andere voorwaarde houdt verband met de beoordeling van de in de uitoefening van eerdere betrekkingen verworven ervaring, doordat zij vereist dat de eerdere diensttijd bij de benoeming, de aanstelling, de inschaling of enige salarisverhoging in aanmerking is genomen.

23. Indien dit de doeleinden zijn die door de door mij onderzochte regeling worden nagestreefd, is er mijns inziens geen objectieve rechtvaardiging om enkel de eerdere diensttijd in aanmerking te nemen die krachtens het publiekrecht of het privaatrecht in de betrokken lidstaat in overheidsdienst is vervuld, door te weigeren de tijdvakken in aanmerking te nemen die in dezelfde of vergelijkbare situaties of stelsels in een andere lidstaat zijn vervuld.

22. Ik leid hieruit af, dat deze voorschriften in het algemeen ertoe strekken, te erkennen dat de betrokken werknemers reeds vroeger hebben aangetoond geschikt te zijn voor werkzaamheden in overheidsdienst en te voorkomen dat een verandering van functie of instelling hun schade berokkent doordat hun loonaanspraken worden aangetast.

24. Wat de geschiktheid van de werknemer betreft, hij die reeds in een andere lidstaat in overheidsdienst heeft gewerkt is immers even geschikt voor de overheidsdienst in Griekenland als hij die reeds voor de Griekse overheid werkzaam is geweest; derhalve kan de werkgever niet weigeren om de als werknemer in openbare dienst verworven ervaring te belonen.

Inzonderheid wanneer de eerdere arbeidsverhouding door het privaatrecht werd beheerst, strekt mijns inziens het voorschrift dat de erkenning van deze dienstjaren afhankelijk stelt van het feit dat zij bij de inschaling, de benoeming, de aanstelling of een salarisverhoging in aanmerking zijn genomen, tot beloning van de ervaring die de werknemer voor zijn functie meebrengt, terwijl het voorschrift dat de erkenning van deze dienstjaren afhankelijk stelt van het feit dat zij volgens

Met betrekking tot het voorschrift dat de erkenning van de eerdere dienstjaren afhankelijk stelt van de voorwaarde dat zij bij de inschaling, de benoeming, de aanstelling of een salarisverhoging in aanmerking zijn genomen, zie ik niet in waarom de in de uitoefening van bepaalde betrekkingen in Griekenland verworven ervaring hoger zou moe-

ten worden aangeslagen dan de in de uitoefening van vergelijkbare betrekkingen in een andere lidstaat verkregen ervaring.

Wat ten slotte de erkenning van de pensioenaanspraken als voorwaarde voor de inaanmerkingneming van eerdere diensttijd betreft, indien de werknemer gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, wordt dit vraagstuk geregeld door artikel 51 van het Verdrag, verordening (EEG) nr. 1408/71¹⁰ en de door de rechtspraak van het Hof opgestelde beginselen.¹¹

Met betrekking tot de erkenning van de pensioenaanspraken van migrerende werknemers zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest Vougioukas¹² reeds heeft geoordeeld, dat een nationale wettelijke regeling volgens welke enkel de tijdvakken van arbeid vervuld in nationale openbare ziekenhuizen voor het verkrijgen van pensioenaanspraken in aanmerking worden genomen, zonder dat soortgelijke tijdvakken vervuld in openbare ziekenhuizen in andere lidstaten als zodanig kunnen worden erkend, een werknemer in de Gemeenschap ervan kan weerhouden zijn rechten van vrij verkeer uit te oefenen.

25. Als rechtvaardiging voor de omstreden wettelijke regeling voeren de Griekse autoriteiten in de eerste plaats aan, dat het bij gebreke van communautaire bepalingen ter zake onmogelijk is de in een andere lidstaat verworven jaren beroepservaring mee te tellen. In de tweede plaats stellen zij, dat het moeilijk is om te bepalen, of een in een andere lidstaat vervulde betrekking een betrekking in overheidsdienst is, omdat de grens tussen particuliere en publieke sector van lidstaat tot lidstaat verschilt en de kenmerken en de rechtsgevolgen van de arbeidsverhouding eveneens verschillen.

26. Wat de eerste rechtvaardigingsgrond betreft, zij eraan herinnerd, dat het Hof reeds in 1974 aan artikel 48 van het Verdrag rechtstreekse werking heeft toegekend: dat betekent, dat deze bepaling voor particulieren rechten doet ontstaan die de nationale rechter dient te handhaven en dat zij de lidstaten een duidelijk omschreven verplichting oplegt waartoe generlei handeling van hetzij de gemeenschapsinstellingen hetzij de lidstaten nodig is en die laatstgenoemde bij de uitvoering van die verplichting geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat.¹³

27. Bij de moeilijkheid van vergelijking tussen het stelsel waaronder de diensten in het buitenland zijn verricht en dat waaronder dezelfde of soortgelijke diensten in Griekenland zijn verricht, gaat het om een praktisch probleem dat geen gevolgen kan hebben voor de toepassing van het beginsel dat

10 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, in de bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 gewijzigde en geconsolideerde versie (PB L 230, blz. 6).

11 — Arresten Scholz en Vougioukas, aangehaald in voetnoot 3, en arrest van 25 juni 1997, Mora Romero (C-131/96, Jurispr. blz. I-3659).

12 — Aangehaald in voetnoot 3, punten 39 en 40.

13 — Arrest van 4 december 1974, Van Duyn (41/74, Jurispr. blz. 1337, punten 5-8).

gemeenschapsonderdanen op het gebied van de werkgelegenheid niet mogen worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit. Elke twijfel met betrekking tot de overeenstemming tussen beide stelsels kan gemakkelijk worden weggenomen door middel van door de werkgever of de betrokken consulaire autoriteiten afgegeven certificaten.¹⁴

28. Voorts zij eraan herinnerd, dat een lidstaat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet kan beroepen op een veronderstelde of daadwerkelijke moeilijkheid. Zoals bekend, is het enige geldige excuus dat het Hof toelaat ter rechtvaardiging van een niet-nakoming de volstrekte onmogelijkheid van de lidstaat om aan zijn verplichtingen te voldoen.¹⁵

29. Tot besluit wijs ik erop, dat de in geding zijnde regeling, die een verschil in behandeling tussen de werknemers die hun recht op vrij verkeer niet hebben uitgeoefend en de migrerende werknemers meebrengt, niet alleen een verkapt discriminatie vormt van de werknemers die onderdaan van andere lidstaten zijn, doch ook moet worden beschouwd als een belemmering voor het vrij

verkeer van Griekse onderdanen, die ervan kunnen worden weerhouden hun recht van vrij verkeer uit te oefenen, wanneer zij weten dat wanneer zij zich naar een andere lidstaat begeven om aldaar te werken met de bedoeling naar hun land van herkomst terug te keren en bij de nationale overheid te gaan werken, de in het buitenland doorgebrachte jaren volledig „verloren” zullen zijn voor zover het gaat om de inaanmerkingneming van de verworven ervaring en de anciënniteit, met alle gevolgen van dien voor de bezoldiging. Dienaangaande heeft het Hof verklaard, dat „de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker beogen te maken, om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Gemeenschap, en in de weg staan aan regelingen die deze onderdanen minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen verrichten”.¹⁶

Kosten

Aangezien de middelen van de Commissie gegrond zijn, dient de Helleense Republiek ingevolge artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te worden verwezen.

¹⁴ — Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Scholz, aangehaald in voetnoot 3, blz. I-507, punt 30.

¹⁵ — Arresten van 4 april 1995, Commissie/Italië (C-350/93, Jurispr. blz. I-699, punt 15); 10 juni 1993, Commissie/Griekenland (C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 10); 2 februari 1989, Commissie/Duitsland (94/87, Jurispr. blz. 175, punt 8), en 15 januari 1986, Commissie/België (52/84, Jurispr. blz. 89, punt 14).

¹⁶ — Arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 94).

Conclusie

Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging:

- vast te stellen dat de Helleense Republiek, door te weigeren voor de inschaling, de toekenning van de anciënniteitstoelage en de vaststelling van de bezoldiging, de door haar werknemers eerder in andere lidstaten in overheidsdienst vervulde dienstdtijd te erkennen onder dezelfde voorwaarden als waaronder zij de in haar eigen overheidsapparaat vervulde dienstdtijd erkent, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 5 en 48 EG-Verdrag en artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap;
- de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.