

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 27 oktober 2005¹

I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak is het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd door werkgevers in de openbare sector in Griekenland in het geding. Het Griekse Monomeles Protodikeio Thessalonikis wil door middel van een prejudiciële verwijzing weten welke gemeenschapsrechtelijke bepalingen van toepassing zijn op dergelijke arbeidsverhoudingen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de vereiste maatregelen ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

2. Bovendien moet het Hof zich in deze zaak buigen over een fundamentele vraag: vanaf welk tijdstip zijn de nationale rechters verplicht de nationale wetgeving richtlijnconform uit te leggen?

II — Rechtskader

A — Gemeenschapsrecht

3. Het gemeenschapsrechtelijk kader van deze zaak wordt gevormd door richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd². Bij deze richtlijn wordt de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten (hierna: „raamovereenkomst”) uitgevoerd, die op 18 maart 1999 tussen drie algemene brancheoverkoepelende organisaties (EVV, UNICE en CEEP) werd gesloten en in bijlage bij de richtlijn is opgenomen.

4. De raamovereenkomst berust enerzijds op de overweging „dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de normale arbeidsverhouding tussen een werkgever en een werk-

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 175, blz. 43.

nemer zijn en zullen blijven”³. Anderzijds wordt echter ook erkend dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd „typisch zijn voor sommige sectoren, beroepen en activiteiten en zowel de werkgevers als de werknemers goed kunnen uitkomen”.⁴

5. Dienovereenkomstig luidt clausule 1 van de raamovereenkomst als volgt:

„Het doel van deze raamovereenkomst is:

- a) de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen;
- b) een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.”

6. Clausule 5 betreft de maatregelen ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd:

„1. Teneinde misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, voeren de lidstaten, na raadpleging van de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten of gebruiken, en/of de sociale partners, wanneer er geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik bestaan, op een wijze die rekening houdt met de behoeften van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers, een of meer van de volgende maatregelen in:

- a) vaststelling van objectieve redenen die een vernieuwing van dergelijke overeenkomsten of verhoudingen rechtvaardigen;
- b) vaststelling van de maximale totale duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd;
- c) vaststelling van het aantal malen dat dergelijke overeenkomsten of verhoudingen mogen worden vernieuwd.

3 – Tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst; zie ook punt 6 van de algemene overwegingen.

4 – Punt 8 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst; zie eveneens de tweede alinea van de preambule.

2. De lidstaten, na raadpleging van de sociale partners, en/of, waar nodig, de sociale partners bepalen onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd:

sen tegen de inhoud van de raamovereenkomst.⁵ Op deze wijze wordt rekening gehouden met de situatie in iedere lidstaat en met de omstandigheden van bijzondere sectoren en beroepen, met inbegrip van seizoenactiviteiten.⁶

a) als ‚opeenvolgend‘ worden beschouwd;

b) geacht worden voor onbepaalde tijd te gelden.”

9. In artikel 3 van richtlijn 1999/70 is vastgesteld dat de richtlijn in werking treedt op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, dus op 10 juli 1999.

7. Clausule 8, punt 3, van de raamovereenkomst bepaalt ten slotte:

„De uitvoering van de bepalingen van deze overeenkomst vormt geen geldige reden om het algemene niveau van bescherming van de werknemers op het door deze overeenkomst bestreken gebied te verlagen.”

8. In richtlijn 1999/70 wordt het aan de lidstaten overgelaten om de in de raamovereenkomst gebruikte, maar niet nauwkeurig gedefinieerde termen zelf te definiëren overeenkomstig hun nationale recht en/of praktijken, voorzover deze definities niet indruis-

10. De lidstaten zijn krachtens artikel 2, lid 1, van richtlijn 1999/70 verplicht „de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking [te doen] treden om uiterlijk op 10 juli 2001 hieraan te voldoen”, of zich er uiterlijk op die datum van te verzekeren „dat de sociale partners de nodige bepalingen bij overeenkomst hebben ingevoerd”. Indien nodig, kan aan de lidstaten in geval van bijzondere moeilijkheden of uitvoering door middel van een collectieve overeenkomst, na raadpleging van de sociale partners overeenkomstig artikel 2, lid 2, een aanvullende omzettingstermijn van maximaal één jaar worden toegestaan. Zoals de Commissie heeft meegedeeld, is in het geval

5 — Zeventiende overweging van de considerans van richtlijn 1999/70.

6 — Punt 10 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst; zie eveneens de derde alinea van de preambule van deze overeenkomst.

van Griekenland een dergelijke termijnverlenging van een jaar; tot en met 10 juli 2002, toegestaan.

Presidentieel besluit nr. 81/2003

B — *Nationaal recht*

11. De relevante regelingen van Grieks recht zijn enerzijds wet nr. 2190/1994, en anderzijds de tot omzetting van richtlijn 1999/70 vastgestelde presidentiële besluiten.

13. Het op 2 april 2003 inwerking getreden presidentieel besluit nr. 81/2003⁸ bevat „regelingen voor werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd” en was oorspronkelijk volgens artikel 2, lid 1, „van toepassing [...] op werknemers met een bezoldigde arbeidsovereenkomst of -verhouding voor bepaalde tijd”. Bij presidentieel besluit nr. 180/2004 van 23 augustus 2004⁹ werd de werkingssfeer van dit voorschrift echter beperkt tot arbeidsverhoudingen in de particuliere sector.¹⁰

Wet nr. 2190/1994

12. Artikel 21 van wet nr. 2190/1994⁷ bepaalt:

14. Artikel 5 van presidentieel besluit nr. 81/2003 omvatte in zijn oorspronkelijke versie de volgende „bepalingen ter bescherming van werknemers en ter voorkoming van wetsontduiking in hun nadeel”:

„Openbare diensten en rechtspersonen [...] mogen personeel aanwerven met privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om het hoofd te bieden aan seizoensgebonden of andere tijdelijke of voorbijgaande behoeften [...]. De omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd [is nietig].”

„1. De onbeperkte vernieuwing van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd is geoorloofd wanneer daarvoor een objectieve reden bestaat.

8 — FEK A' 77/2.4.2003.

9 — FEK A' 60/23.8.2004. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, treedt presidentieel besluit nr. 180/2004 in werking op de dag van bekendmaking in het Griekse Staatsblad, tenzij anders bepaald.

10 — Zie artikel 1 van presidentieel besluit nr. 180/2004.

7 — FEK A' 28/3.3.1994.

- a) Er bestaat met name een objectieve reden:

[...] wanneer de sluiting van een overeenkomst voor bepaalde tijd wordt opgelegd door een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling [...]

3. Wanneer de totale duur van de opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd meer dan twee jaar bedraagt zonder dat sprake is van een van de in lid 1 van dit artikel bedoelde redenen, wordt aangenomen dat daarmee wordt beoogd permanente en blijvende behoeften van de onderneming of de exploitatie te dekken, zodat zij worden omgezet in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd. Indien in de loop van de hiervoor bedoelde periode van twee jaar meer dan drie vernieuwingen hebben plaatsgevonden die opeenvolgend zijn in de zin van lid 4 van dit artikel, zonder dat sprake is van een van de in lid 1 bedoelde redenen, wordt aangenomen dat daarmee wordt beoogd permanente en blijvende behoeften van de onderneming of de exploitatie te dekken, zodat de betrokken overeenkomsten worden omgezet in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd. In alle gevallen draagt de werkgever de bewijslast van het tegendeel.

4. Als ‚opeenvolgend‘ worden beschouwd arbeidsovereenkomsten of -verhoudin-

gen voor bepaalde tijd die tegen dezelfde of vergelijkbare voorwaarden worden aangegaan tussen dezelfde werkgever en werknemer en zonder dat de tussenliggende tijd meer dan twintig werkdagen bedraagt.

5. Dit artikel is van toepassing op arbeidsovereenkomsten, op vernieuwingen van arbeidsovereenkomsten, of op arbeidsverhoudingen die na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn aangegaan.”

15. Bij de inwerkingtreding van presidentieel besluit nr. 180/2004 is ook het reeds aangehaalde artikel 5 van presidentieel besluit nr. 81/2003 gewijzigd en luidt nu als volgt¹¹:

- „1. De onbepaalde vernieuwing van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd is geoorloofd wanneer daarvoor een objectieve reden bestaat. Een dergelijke objectieve reden bestaat met name:

wanneer de vernieuwing wordt gerechtvaardigd door de vorm, de aard of de activiteit van de werkgever of de onderneming, of op grond van speciale redenen of voorschriften, voorzover deze omstandigheden direct of indirect uit de betrokken overeenkomst voort-

¹¹ — Zie artikel 3 van presidentieel besluit nr. 180/2004.

vloeien, bijvoorbeeld in geval van de tijdelijke vervanging van een werknemer, de uitvoering van tijdelijke werken, tijdelijk extra werk, of wanneer de bepaalde tijd verband houdt met opleiding of scholing, wanneer de vernieuwing van de overeenkomst tot doel heeft de overgang van de werknemer naar een vergelijkbare betrekking gemakkelijker te maken of een welbepaald werk of programma te verwezenlijken, of wanneer de vernieuwing verband houdt met een welbepaalde gebeurtenis [...]

dezelfde of vergelijkbare voorwaarden worden gesloten tussen dezelfde werkgever en werknemer en zonder dat de tussenliggende tijd meer dan vijftien dagen bedraagt, waarbij het er niet toe doet of dit werkdagen dan wel andere dagen zijn. In geval van een groep moet voor de toepassing van de vorige alinea onder ‚dezelfde werkgever‘ ook de ondernemingen van die groep worden verstaan.

3. Wanneer de totale duur van de opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd meer dan twee jaar bedraagt, wordt aangenomen dat daarmee wordt beoogd permanente en blijvende behoeften van de onderneming of de exploitatie te dekken, zodat zij worden omgezet in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd. Indien in de loop van de hiervoor bedoelde periode van twee jaar meer dan drie vernieuwingen hebben plaatsgevonden die opeenvolgend zijn in de zin van lid 4 van dit artikel, wordt aangenomen dat met die vernieuwingen wordt beoogd permanente en blijvende behoeften van de onderneming of de exploitatie te dekken, zodat de betrokken overeenkomsten worden omgezet in arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor onbepaalde tijd. In alle gevallen draagt de werkgever de bewijslast van het tegendeel.

5. Dit artikel is van toepassing op arbeidsovereenkomsten, op vernieuwingen van arbeidsovereenkomsten, of op arbeidsverhoudingen die na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn aangegaan.”

Presidentieel besluit nr. 164/2004

16. Het op 19 juli 2004 in werking getreden presidentieel besluit nr. 164/2004¹², ten slotte, bevat bijzondere regelingen voor werknemers met overeenkomsten voor bepaalde tijd in de openbare sector. De werkingssfeer hiervan is in artikel 2, lid 1, bepaald als volgt:

„Dit besluit is van toepassing op het personeel van de openbare sector [...] en van de gemeentebedrijven dat is aangeworven op

4. Als ‚opeenvolgend‘ worden beschouwd arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd die tegen

12 — FEK A' 134/19.7.2004. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, treedt presidentieel besluit nr. 164/2004 in werking op de dag van bekendmaking in het Griekse Staatsblad, tenzij anders bepaald.

basis van een bezoldigde arbeidsovereenkomst of -verhouding voor bepaalde tijd, of op basis van een aannemingsovereenkomst of enige andere vorm van arbeidsovereenkomst of -verhouding waarbij het ondergeschikt verband verborgen is.”

17. Over opeenvolgende overeenkomsten in de openbare sector is in artikel 5 van presidentieel besluit nr. 164/2004 onder andere het volgende bepaald:

„1. Opeenvolgende overeenkomsten die tegen dezelfde of vergelijkbare arbeidsvoorwaarden tussen dezelfde werkgever en werknemer zijn gesloten en uitgevoerd, en betrekking hebben op hetzelfde of een vergelijkbaar vakgebied, zijn verboden wanneer de tussenliggende tijd minder dan drie maanden bedraagt.

2. Bij uitzondering kunnen dergelijke overeenkomsten worden gesloten, wanneer daarvoor een objectieve reden bestaat. Een objectieve reden bestaat, wanneer de overeenkomsten volgend op de aanvankelijke overeenkomst worden gesloten om te voorzien in bijzondere gelijkaardige behoeften die direct of indirect verband houden met de vorm, de aard, of de activiteit van de onderneming.

[...]

4. In geen geval mogen er meer dan drie opeenvolgende overeenkomsten zijn [...]”

18. In de overgangsbepalingen van artikel 11 van presidentieel besluit nr. 164/2004 is onder meer het volgende vastgesteld:

„1. Voorzover zij vóór de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn gesloten en bij de inwerkingtreding ervan nog lopen, worden opeenvolgende overeenkomsten in de zin van artikel 5, lid 1, vanaf heden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a) vóór de inwerkingtreding van het onderhavige besluit bedraagt de totale duur van de opeenvolgende overeenkomsten ten minste vierentwintig maanden, ongeacht het aantal vernieuwingen, of er zijn na de aanvankelijke overeenkomst ten minste drie vernieuwingen geweest in de zin van artikel 5, lid 1, [van dit besluit], met een totale tewerkstellingsduur van ten minste achttien maanden in een periode van vierentwintig maanden vanaf de aanvankelijke overeenkomst;

b) de totale duur van de sub a bedoelde tewerkstelling moet zijn volbracht bij

dezelfde instelling, in dezelfde of een vergelijkbare hoedanigheid, en tegen dezelfde of vergelijkbare voorwaarden als die van de aanvankelijke overeenkomst [...];

III — Feiten en hoofdgeding

- c) de overeenkomst moet werkzaamheden betreffen die rechtstreeks en onmiddellijk verband houden met permanente en blijvende behoeften van de betrokken instelling, zoals deze voortvloeien uit de opdracht van algemeen belang waarmee deze instelling is belast;
- d) de totale tewerkstellingsduur als hiervoor bedoeld moet in een vol- of deeltijdse arbeidsduurregeling zijn volbracht en de verrichte taken moeten dezelfde of vergelijkbaar zijn geweest als die welke in de aanvankelijke overeenkomst zijn vermeld.

[...]

5. Lid 1 van dit artikel is ook van toepassing op de overeenkomsten die binnen een tijdvak van drie maanden voor de inwerkingtreding van dit besluit zijn verstreken; die overeenkomsten worden geacht opeenvolgende overeenkomsten te zijn die nog liepen bij de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. De in lid 1, sub a, van het onderhavige artikel bedoelde voorwaarde moet bij het einde van de overeenkomst zijn vervuld.”

19. De oorspronkelijk 18 verzoekers in het hoofdgeding¹³, waaronder Adeneler, waren werkzaam bij verweerder, het Griekse melkbureau Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG). ELOG is een te Thessaloniki gevestigde privaatrechtelijke rechtspersoon die volgens de toepasselijke Griekse bepalingen behoort tot de openbare sector in brede zin.¹⁴ ELOG beheert de melkquota op Grieks grondgebied en is in het bijzonder verantwoordelijk voor het toezicht op de inachtneming van de voor Griekenland geldende bovengrenzen.

20. Tussen ELOG en elk van verzoekers in het hoofdgeding bestond een reeks privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten, alle gesloten voor bepaalde tijd. Dit geldt zowel voor de aanvankelijke als de daaropvolgende overeenkomsten.

21. De eerste arbeidsverhoudingen van een deel van verzoekers kwamen tot stand vóór 10 juli 2001, de einddatum van de reguliere omzettingstermijn van richtlijn 1999/70. Met de overige verzoekers sloot ELOG de eerste arbeidsovereenkomsten in ieder geval vóór afloop van de verlengde omzettingstermijn op 10 juli 2002. Alle overeenkomsten, zowel de aanvankelijke als de daaropvolgende overeenkomsten, werden voor de duur van

13 — Inmiddels hebben drie van hen hun vordering ingetrokken.

14 — Artikel 51, lid 1, van wet nr. 1892/1990 (FEK A' 101).

telkens acht maanden gesloten, en het tijdsverloop tussen de overeenkomsten bedroeg tweeëntwintig dagen tot bijna elf maanden. Elk van verzoekers in het hoofdgeding werd steeds opnieuw voor dezelfde functie in dienst genomen (laboratoriumtechnicus, secretariaatsmedewerker, veearts, etc.) als waarvoor de aanvankelijke overeenkomst was gesloten.

22. Op het moment van inwerkingtreding van presidentieel besluit nr. 81/2003 op 2 april 2003 bestond met iedere verzoeker een overeenkomst voor bepaalde tijd, alle aflopend tussen juni en augustus 2003. Sindsdien zijn de verzoekers werkloos dan wel ingevolge beslissingen van de kortgedingrechter weer voorlopig bij ELOG werkzaam.

23. In het hoofdgeding hebben verzoekers aangevoerd dat hun werk een permanente en blijvende behoefte van verweerder dekte en dat de sluiting van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met hen derhalve misbruik vormde. Zij verzoeken om vaststelling dat de met ELOG gesloten overeenkomsten arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd zijn geweest. Deze vaststelling is een noodzakelijke voorwaarde voor toewijzing van de andere vorderingen van verzoekers in het hoofdgeding, zoals herindienstneming en betaling van achterstallig loon.

IV — Prejudiciële vragen en procedure voor het Hof

24. Bij vonnis van 8 april 2004, gerectificeerd bij beschikking van 5 juli 2004, heeft het Monomeles Protodikeio Thessalonikis¹⁵ (hierna: „verwijzende rechter”) het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet de nationale rechter zijn nationale recht — zoveel mogelijk — uitleggen in overeenstemming met een richtlijn die te laat in zijn nationale recht is omgezet,

a) vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn,

b) vanaf het tijdstip waarop de termijn voor omzetting in nationaal recht is verstreken, of

c) vanaf de inwerkingtreding van de nationale omzettingsmaatregel?

2) Moet clausule 5, [punt] 1, sub a, van de [...] raamovereenkomst [...] aldus worden uitgelegd dat als objectieve reden voor de herhaalde vernieuwing of de sluiting van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd niet alleen redenen in verband met de aard,

¹⁵ — Het gerecht van eerste aanleg van Thessaloniki.

de soort of het karakter van het werk of andere soortgelijke redenen kunnen worden aanvaard, maar ook het enkele feit dat de sluiting van overeenkomsten voor bepaalde tijd wordt opgelegd door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen?

ming met het beginsel van het nuttig effect van het gemeenschapsrecht en met het doel van clause 5, [punten] 1 en 2, juncto clause 1 van de [...] raamovereenkomst [...], wanneer die overeenkomsten, die in beginsel voor het dekken van uitzonderlijke of seizoensgebonden behoeften van de werkgever worden gesloten, eigenlijk voor het dekken van permanente en blijvende behoeften worden aangegaan?"

- 3) a) Is een nationale regeling zoals die van artikel 5, lid 4, van presidentieel besluit nr. 81/2003, volgens welke als opeenvolgende arbeidsovereenkomsten worden beschouwd de overeenkomsten die tegen dezelfde of vergelijkbare voorwaarden worden gesloten tussen dezelfde werkgever en werknemer en zonder dat de tussenliggende tijd meer dan twintig werkdagen bedraagt, verenigbaar met clause 5, [punten] 1 en 2, van de [...] raamovereenkomst [...]?

25. Verzoekers in het hoofdgeding, de Griekse regering en de Commissie hebben bij het Hof schriftelijke en mondelinge opmerkingen ingediend; ELOG heeft slechts deelgenomen aan de mondelinge behandeling.

- b) Kan clause 5, [punten] 1 en 2, van de [...] raamovereenkomst [...] aldus worden uitgelegd dat een arbeidsverhouding tussen een werknemer en een werkgever slechts kan worden geacht voor onbepaalde tijd te zijn aangegaan indien is voldaan aan de voorwaarde van artikel 5, lid 1, van presidentieel besluit nr. 81/2003?

V — Beoordeling

A — *Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen*

- 4) Is het verbod van artikel 21 van wet nr. 2190/1994 om opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in een overeenkomst voor onbepaalde tijd in overeenstem-

26. Zowel de Griekse regering als de Commissie heeft in haar schriftelijke opmerkingen twijfel geuit aan de relevantie van de prejudiciële vragen.

De eerste vraag: het relevante tijdstip voor de juridische beoordeling

blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk hypothetisch of algemeen van aard is.¹⁶

27. Allereerst twijfelt de Commissie aan de relevantie van de eerste vraag, waarin het gaat om het tijdstip waarop de verplichting tot richtlijnconforme uitlegging ontstaat. Zij baseert haar twijfel op het feit dat de bestreden arbeidsovereenkomsten van alle verzoekers in het hoofdgeding pas *na* de vaststelling van presidentieel besluit nr. 81/2003 *afliepen*, ofwel op een tijdstip waarop de voor Griekenland geldende omzettingstermijn van de richtlijn reeds was verstreken en er tevens een nationale wettelijke regeling tot omzetting van richtlijn 1999/70 was vastgesteld. De Commissie lijkt er dus van uit te gaan dat eerdere tijdstippen niet van belang zijn voor het hoofdgeding, en daarmee ook de vraag of er op die eerdere tijdstippen een verplichting tot richtlijnconforme uitlegging bestond.

29. In de onderhavige zaak is het geenszins *duidelijk* dat het gaat om het door de Commissie genoemde latere tijdstip. Enkel de verwijzende rechter kan namelijk beslissen welk tijdstip naar nationaal recht doorslaggevend is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (het tijdstip van sluiting of van afloop van de overeenkomst) en welke wettelijke regelingen daarbij van toepassing zijn (presidentieel besluit nr. 81/2003 of andere nationale bepalingen). Het is helemaal niet ondenkbaar dat de nationale rechter hier tot de conclusie komt dat de rechtmatigheid van de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in alle gevallen moet worden beoordeeld naar het *op het tijdstip van overeenkomstsluiting* geldende recht. Dat tijdstip ligt voorzover bekend in ieder geval *vóór* het verstrijken van de voor Griekenland geldende omzettingstermijn van richtlijn 1999/70, ofwel *vóór* 10 juli 2002.

28. Volgens vaste rechtspraak staat het uitsluitend aan de nationale rechter om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Een verzoek van een nationale rechter kan door het Hof slechts worden afgewezen, wanneer duidelijk

30. Uit de onweersproken verklaringen van verzoekers blijkt met name dat met ten minste een deel van hen zowel de eerste alsook de tweede overeenkomst nog *vóór*

¹⁶ — Zie bijvoorbeeld de arresten van 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punten 59-61), en 7 juni 2005, *VEMW e.a.* (C-17/03, Jurispr. blz. I-4983, punt 34).

afloop van de voor Griekenland geldende omzettingstermijn, dus vóór 10 juli 2002, werd gesloten.¹⁷ Het kan dus van belang zijn, niet in de laatste plaats voor die overeenkomsten, of het toepasselijke nationale recht reeds vóór afloop van de omzettingstermijn in overeenstemming met de richtlijn en de raamovereenkomst moest worden uitgelegd of niet.

31. In deze omstandigheden is de vraag naar het tijdstip waarop de verplichting tot richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht ontstaat, geenszins *duidelijk irrelevant*. Twijfels zoals de Commissie heeft geuit omtrent de relevantie van de eerste prejudiciële vraag, zijn derhalve ongegrond.

De tweede en de derde vraag: latere wijziging van de nationale rechtssituatie

32. Met zijn tweede en derde vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of de raamovereenkomst aldus kan worden uit-

gelegd, dat deze niet in de weg staat aan de definities van „objectieve reden” en „opeenvolgend” zoals de Griekse wetgever die in presidentieel besluit nr. 81/2003 heeft gegeven. De Griekse regering heeft in haar mondelinge en schriftelijke opmerkingen ter zake gesteld dat presidentieel besluit nr. 81/2003 thans, na vaststelling van uitzonderingsbepalingen voor de openbare sector in de presidentiële besluiten nr. 164/2004 en nr. 180/2004, geen toepassing meer kan vinden in het hoofdgeding, zodat de vragen die betrekking hebben op deze bepaling zonder voorwerp zouden zijn geraakt. De Griekse regering betwist hiermee de relevantie van de tweede en de derde vraag.

33. Wat dit betreft wil ik er allereerst aan herinneren dat het Hof krachtens artikel 234 EG bevoegd is het *gemeenschapsrecht* uit te leggen en dat wijzigingen in de nationale wetgeving na de prejudiciële verwijzing die uitlegging derhalve niet kunnen beïnvloeden.¹⁸

34. Bovendien is het volgens de reeds aangehaalde rechtspraak uitsluitend aan de nationale rechter om de relevantie van een

17 – Zie de opmerkingen van verzoekers in het hoofdgeding, punten 51 en 52, volgens welke de eerste arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van acht maanden met bijna de helft van verzoekers nog vóór 10 juli 2001 is gesloten en de tweede overeenkomst, althans met sommigen van hen, reeds tweeëntwintig dagen na afloop van de eerste overeenkomst.

18 – Arrest van 7 december 1993, *Pierrel e.a.* (C-83/92, Jurispr. blz. I-6419, punt 32). Zie in diezelfde zin het arrest van 30 april 1996, *CIA Security International* (C-194/93, Jurispr. blz. I-2201, punt 20).

verzoek om een prejudiciële beslissing te beoordelen;¹⁹ het Hof kan de hem voorgelegde vragen hooguit afwijzen indien deze duidelijk niet relevant zijn.²⁰

35. In de onderhavige zaak is het, anders dan de Griekse regering meent, geenszins *duidelijk* dat verzoekers in het hoofdgeding nu *allen*²¹ onder de nieuwe uitzonderingsbepalingen van presidentieel besluit nr. 164/2004 voor de openbare sector vallen en dat de voordien geldende regeling, zoals presidentieel besluit nr. 81/2003 in de versie van 2003, dus niet meer op de betrokkenen van toepassing is.

36. Inderdaad hebben de regelingen van presidentieel besluit nr. 164/2004 terugwerkende kracht, aangezien zij uitdrukkelijk ook van toepassing zijn op bepaalde arbeidsverhoudingen die twee jaar vóór de inwerkingtreding ervan zijn tot stand gekomen. Dit neemt echter niet weg dat er op het tijdstip van inwerkingtreding op 19 juli 2004 nog een arbeidsovereenkomst moest bestaan, althans dat de laatste overeenkomst niet

langer dan drie maanden voordien was afgelopen.²² Volgens de verwijzende rechter zijn de arbeidsovereenkomsten van verzoekers evenwel alle ver vóór dit tijdstip, namelijk tussen juni en september 2003, verstreken.

37. Evenmin staat vast dat presidentieel besluit nr. 180/2004 de materiële werkingssfeer van presidentieel besluit nr. 81/2003 *met terugwerkende kracht* beperkt tot de arbeidsovereenkomsten in de particuliere sector. Presidentieel besluit nr. 180/2004 bevat in ieder geval geen daartoe strekkende bepaling. De desbetreffende wijzigingsbepalingen lijken integendeel pas in augustus 2004 in werking te zijn getreden.²³

38. Ook tijdens de mondelinge behandeling is op dit punt gebleken dat tussen de belanghebbenden geen overeenstemming bestaat over de in de loop van de tijd toepasselijke Griekse bepalingen.

39. Uit het bovenstaande blijkt in ieder geval niet duidelijk dat de tweede en de derde vraag geen verband houden met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding. Het verzoek om een prejudiciële beslissing moet derhalve ontvankelijk worden verklaard.

19 — Arrest *CIA Security International* (aangehaald in voetnoot 18, punt 20).

20 — Zie hierboven punt 28 en voetnoot 16 van deze conclusie.

21 — De Griekse regering erkent zelf in punt 16 van haar schriftelijke opmerkingen dat slechts 9 van de 18 verzoekers voldoen aan de voorwaarden van de bepalingen van presidentieel besluit nr. 164/2004 om in aanmerking te komen voor omzetting van hun oorspronkelijke arbeidsovereenkomsten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd. Ook uit de uiteenzettingen van ELOG tijdens de mondelinge behandeling kan worden opgemaakt dat niet alle verzoekers kunnen profiteren van de overgangsbepalingen van presidentieel besluit nr. 164/2004.

22 — Zie de overgangsbepalingen van artikel 11, leden 1 en 5, van presidentieel besluit nr. 164/2004.

23 — Zie in die zin voetnoot 9 supra.

De vierde vraag: materiële werkingssfeer van de raamovereenkomst

40. De vierde vraag heeft betrekking op de consequenties die uit de raamovereenkomst voortvloeien in geval van misbruik van artikel 21 van wet nr. 2190/1994 bij het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de openbare sector. De Griekse regering is wat dit betreft van mening dat deze bepaling niet valt onder de werkingssfeer van de raamovereenkomst. Deze laatste wil misbruik als gevolg van sluiting van *meerdere* opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voorkomen, terwijl artikel 21 van wet nr. 2190/1994 slechts betrekking zou hebben op de *eerste* sluiting van een dergelijke overeenkomst. Daarmee trekt de Griekse regering wederom de relevantie van de vraag in twijfel.

41. In tegenstelling tot de opvatting van de Griekse regering is het geenszins *duidelijk* dat artikel 21 van wet nr. 2190/1994 niet ook — ten minste indirect — implicaties kan hebben voor de rechtmatigheid van *opeenvolgende* arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Deze bepaling verbiedt immers slechts in bepaalde gevallen een verlenging dan wel vernieuwing van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Daaruit kan a contrario worden afgeleid dat vernieuwingen in alle overige gevallen wel geoorloofd zijn. Zo hebben verzoekers in het hoofdgeding onweersproken aangevoerd, dat in de praktijk artikel 21 van wet

nr. 2190/1994 in de openbare sector jarenlang als grondslag heeft gediend voor de sluiting van telkens acht maanden durende arbeidsovereenkomsten, met een tussenpoos van vier maanden, tussen dezelfde werkgever en werknemer. In dergelijke omstandigheden kan een uitlegging van de raamovereenkomst voor de verwijzende rechter nuttig en voor de beslissing in het hoofdgeding relevant zijn. Derhalve zijn er ook op dit punt uiteindelijk geen bezwaren met betrekking tot de ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek.

B — Tijdstip waarop de plicht tot richtlijnconforme uitlegging van het nationaal recht ontstaat (eerste vraag)

42. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter weten vanaf welk tijdstip hij het nationale recht richtlijnconform moet uitleggen. Hij noemt drie mogelijke tijdstippen: niet enkel het tijdstip van het verstrijken van de omzettingstermijn of van de inwerkingtreding van de (te late) maatregelen tot omzetting van een richtlijn in het nationaal recht, maar uitdrukkelijk ook het daarvóór liggende tijdstip van de inwerkingtreding van de richtlijn. Voor ten minste een deel van de verzoekers in het hoofdgeding is namelijk reeds de periode vóór afloop van de omzettingstermijn van belang.²⁴

²⁴ — Het gaat om de verzoekers waarvan zowel de eerste als de tweede arbeidsovereenkomst met E.O.G. is gesloten vóór verstrijken van de voor Griekenland geldende omzettingstermijn, dus vóór 10 juli 2002 (zie in die zin de punten 29 en 30 van deze conclusie).

43. In de rechtspraak is reeds uitgemaakt *dat* nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen richtlijnconform dienen te worden uitgelegd.²⁵ Voorzover het nationale recht een richtlijnconforme uitlegging toelaat, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende voorschriften algemene formuleringen of vage rechtsbegrippen bevatten, behoort de nationale rechter de hem gegeven vrijheid („beoordelingsvrijheid”) ten volle te benutten ten gunste van het gemeenschapsrecht.²⁶

44. Deze verplichting vangt in ieder geval aan bij het verstrijken van de in een richtlijn bepaalde omzettingstermijn.²⁷ Het staat de nationale rechter in geen geval vrij om te wachten op de daadwerkelijke, eventueel te late omzetting van de richtlijn in het nationale recht. De verplichting tot gemeenschapsrechtconforme uitlegging strekt zich immers uit over het gehele nationale recht en is niet beperkt tot de concreet ter omzetting van de richtlijn vastgestelde wettelijke of

bestuursrechtelijke bepalingen.²⁸ De verplichting tot richtlijnconforme uitlegging staat dan ook geheel los van het feit of en wanneer de richtlijn in kwestie daadwerkelijk wordt omgezet.²⁹

45. Bovendien heb ik reeds in mijn conclusie in de zaak Wippel³⁰ uiteengezet dat bepalingen van nationaal recht ook vóór het verstrijken van de omzettingstermijn richtlijnconform moeten worden uitgelegd en toegepast, nauwkeuriger gezegd, vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de betreffende richtlijn. Bij deze opvatting heeft ook advocaat-generaal Tizzano zich aangesloten in de zaak Mangold.³¹ Het arrest Kolpinghuis Nijmegen³² wordt soms ook in die zin

25 — Arresten van 10 april 1984, Von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26), en 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punten 113 en 114). Zie eveneens het recente arrest inzake een kaderbesluit, arrest van 16 juni 2005, Pupino (C-105/03, Jurispr. blz. I-5285, punt 34).

26 — Zie in die zin bijvoorbeeld het arrest Von Colson en Kamann (aangehaald in voetnoot 25, punt 28, laatste zin).

27 — Dit volgt bijvoorbeeld uit de arresten van 13 november 1990, Marleasing (C-106/89, Jurispr. blz. I-4135, punt 8), en 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punt 26); deze twee arresten zijn gewezen in zaken waarin de betrokken richtlijn niet op tijd was omgezet (punt 4 van het arrest Marleasing en punt 8 van het arrest Faccini Dori). Zie eveneens, meer recent, het arrest van 13 juli 2000, Centrosteele (C-456/98, Jurispr. blz. I-6007, punten 16 en 17).

28 — Arrest Pfeiffer e.a. (aangehaald in voetnoot 25, punten 115, 118 en 119); zie in dezelfde zin het arrest Pupino (aangehaald in voetnoot 25, punt 47, laatste zin).

29 — In tegenstelling tot wat de verwijzende rechter misschien veronderstelt, is zijn eerste vraag niet slechts van belang indien een richtlijn „te laat in zijn nationale recht is omgezet”, maar in het algemeen voor alle richtlijnen, dus ook wanneer de richtlijn wel op tijd is omgezet.

30 — Conclusie van 18 mei 2004 bij het arrest van 12 oktober 2004 (C-313/02, Jurispr. blz. I-9483, punten 58-63).

31 — Conclusie van 30 juni 2005 bij het arrest van 22 november 2005 (C-144/04, Jurispr. blz. I-9981, punten 115 en 120). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Darmon van 14 november 1989 bij het arrest van 8 november 1990, Dekker e.a. (C-177/88, Jurispr. blz. I-3941, punt 11), en van 29 mei 1991 bij het arrest van 11 juli 1991, Verholen e.a. (C-87/90–89/90, Jurispr. blz. I-3757), punt 15, laatste deel. Advocaat-generaal Jacobs neigt ook in die richting [conclusie van 24 april 1997 bij het arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punten 29 e.v.)]; in zijn conclusie van 25 juni 1992 bij het arrest van 10 november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, Jurispr. blz. I-5567, punten 23 en 24), ging hij nog niet zo ver.

32 — Arrest van 8 oktober 1987 (80/86, Jurispr. blz. 3969, punt 15, laatste zin).

uitgelegd³³ en verzet zich in ieder geval niet tegen de hier voorgestelde oplossing.

46. Voor een *verplichting* van de nationale rechters tot richtlijnconforme uitlegging van het nationaal recht reeds *vóór het verstrijken van de omzettingstermijn* pleit in het bijzonder het volgende:

47. Vaststaat dat richtlijnen al *rechtsgevolgen* hebben vanaf het moment van hun inwerkingtreding. Vanaf dat tijdstip zijn zij namelijk voor de lidstaten verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat (artikel 249, derde alinea, EG).

48. Daaruit heeft het Hof, gelet op het in artikel 10 EG verwoorde beginsel van gemeenschapstrouw, afgeleid dat de lidstaten zich reeds gedurende de omzettingstermijn dienen te onthouden van maatregelen die het door een richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen (het verbod om de doelstellingen van een richtlijn te ondermijnen).³⁴

33 — Conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak Verhopen e.a. (aangehaald in voetnoot 31, punt 15, laatste deel); zie ook de conclusie van advocaat-generaal Léger van 20 juni 1995 in de zaak Hedley Lomas (arrest van 23 mei 1996, C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 64).

34 — Arrest Inter-Environnement Wallonie (aangehaald in voetnoot 31, punt 45).

49. Uit artikel 249, derde alinea, EG juncto artikel 10 EG kan evenwel niet slechts deze door het Hof concreet ontwikkelde *verplichting tot nalaten* worden afgeleid. Artikel 10 EG bevat bovendien in de eerste alinea ook een positieve verplichting, namelijk alle geschikte algemene of bijzondere maatregelen te treffen, hetgeen betekent alles te doen wat noodzakelijk is om de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen na te komen.³⁵ In het geval van richtlijnen die moeten worden omgezet, ontstaat deze gemeenschapsrechtelijke verplichting om het voorgeschreven resultaat te bereiken reeds vanaf het moment van hun inwerkingtreding.³⁶ En de verplichting om alle maatregelen te treffen die ter bereiking van het in een richtlijn gestelde doel noodzakelijk zijn, rust op alle met overheidsgezag beklede instanties in de lidstaten, inclusief de rechterlijke instanties binnen het kader van hun bevoegdheden.³⁷ De doelstellingen van een richtlijn zijn dus ook voor de rechterlijke macht in de lidstaten verbindend vanaf het moment van inwerkingtreding.

50. Hoever de gebondenheid van de rechter aan het gemeenschapsrecht gaat, blijkt ook uit het feit dat hij volgens de rechtspraak van het Hof zelfs verplicht is om juridisch niet-

35 — Arrest Pfeiffer e.a. (aangehaald in voetnoot 25, punt 110).

36 — Zie reeds in die zin het arrest Inter-Environnement Wallonie (aangehaald in voetnoot 31, punten 40-42).

37 — Arrest van 2 juni 2005, Koppensteiner (C-15/04, Jurispr. blz. I-4855, punt 33); arresten Pfeiffer e.a. (aangehaald in voetnoot 25, punt 110); Faccini Dori (aangehaald in voetnoot 27, punt 26); Kolpinghuis Nijmegen (aangehaald in voetnoot 32, punt 12), en Von Colson en Kamann (aangehaald in voetnoot 25, punt 26).

bindende *aanbevelingen* in aanmerking te nemen.³⁸

51. De gebondenheid van de nationale rechter aan het doel van de richtlijn betekent weliswaar niet dat hij al vóór het verstrijken van de omzettingstermijn verplicht is om met de richtlijn strijdige nationale voorschriften *buiten toepassing* te laten³⁹, maar dit probleem doet zich bij de richtlijnconforme uitlegging helemaal niet voor. Indien de rechter het nationaal recht namelijk richtlijnconform uitlegt, blijven de betrokken bepalingen juist helemaal niet buiten toepassing, maar worden *toegepast*.⁴⁰

52. Overigens is een verplichting tot richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht vanaf het moment van inwerkingtreding van de richtlijn in kwestie niet in tegenspraak met het feit dat de lidstaten over een omzettingstermijn beschikken en derhalve niet verplicht zijn de voor omzetting van de richtlijn noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen reeds vóór het verstrijken van die termijn vast te stellen.⁴¹ Dat een richtlijn de nationale wetgever een termijn toestaat, betekent

namelijk geenszins dat ook de rechtsprekende instanties op diezelfde overgangstermijn aanspraak kunnen maken. De omzettingstermijn is enkel bedoeld om rekening te houden met de technische moeilijkheden tijdens het proces van regelgeving⁴², die bijvoorbeeld kunnen optreden in parlementaire wetgevingsprocedures of bij de onderhandelingen tussen de sociale partners. Dit blijkt in casu ook uit richtlijn 1999/70, waar artikel 2, lid 1, vastgelegde omzettingstermijn uitdrukkelijk beperkt tot de vaststelling van de nodige *wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen* alsook op overeenkomsten tussen de sociale partners, maar voor het overige de inwerkingtreding op generlei wijze uitstelt. Aan het bindende karakter van de vooraf vastgestelde doelstellingen vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn verandert deze omzettingstermijn dus niets.⁴³

53. Anderzijds bestaat er geen gevaar dat de nationale rechter vooruitloopt op de nationale wetgever of zelfs met hem in conflict kan komen, indien hij het bestaande nationaal recht reeds vóór het verstrijken van de omzettingstermijn richtlijnconform uitlegt. Zoals gezegd is het doel van de richtlijn immers ook bindend voor de rechterlijke instanties binnen het kader van hun bevoegdheden, en wel vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de richtlijn. Kan de nationale rechter dus reeds vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, door middel van uitlegging van het *bestaande* recht, bijdragen aan de verwezenlijking van

38 — Arrest van 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, Jurispr. blz. 4407, punt 18). Advocaat-generaal Tizzano heeft hier eveneens naar verwezen in zijn conclusie in de zaak Mangold (aangehaald in punt 45 supra en in voetnoot 31, punt 117).

39 — Zie arrest van 5 februari 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, Jurispr. blz. I-1477, punten 67 en 69), alsook de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Mangold (aangehaald in voetnoot 31, punt 110).

40 — Zie punt 60 en voetnoot 41 van mijn conclusie in de zaak Wippel (aangehaald in voetnoot 30).

41 — Arrest Inter-Environnement Wallonie (aangehaald in voetnoot 31, punten 43 en 45).

42 — Zie in die zin arresten Rieser Internationale Transporte (aangehaald in voetnoot 39, punt 68) en Inter-Environnement Wallonie (aangehaald in voetnoot 31, punt 43).

43 — Wat betreft de onderhavige zaak herinner ik eraan dat richtlijn 1999/70 volgens artikel 3 in werking is getreden op 10 juli 1999.

het doel van de richtlijn, dan loop hij niet voor op de nationale wetgever maar past hij slechts het door die wetgever zelf tot stand gebrachte recht toe. Hij blijft daarmee bij zijn eigen taak en levert tegelijkertijd een bijdrage aan het vervullen van de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen van de betrokken lidstaat. Uiteraard laat dit onverlet dat de nationale wetgever het doel van de richtlijn zonodig middels nieuwe bepalingen binnen de voorgeschreven termijn moet verwezenlijken.⁴⁴

54. Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord als volgt:

Een nationale rechter moet reeds bij de inwerkingtreding van een richtlijn het gehele nationale recht zoveel mogelijk in het licht van de bewoordingen en het doel van deze richtlijn uitleggen, teneinde een resultaat te bereiken dat met het door de betrokken richtlijn beoogde doel verenigbaar is.

44 — Volgens vaste rechtspraak vereist de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet per se dat de richtlijnbe­palingen formeel en letterlijk worden overgenomen in een mid­drakkelijke en specifieke wettelijke bepaling; een algemene juridische context kan volstaan. Wel is vereist dat het nationale recht daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekert, dat de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie bepaald en duidelijk is en dat de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties geldend kunnen maken. Zie bijvoorbeeld arresten van 14 september 2004, Commissie/ Spanje (C-168/03, Jurispr. blz. I-8227, punt 36); 28 april 2005, Commissie/Italië (C-410/03, Jurispr. blz. I-3507, punt 60), en 16 juni 2005, Commissie/Italië (C-456/03, Jurispr. blz. I-5335, punt 51).

C — *Objectieve reden voor het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (tweede vraag)*

55. Met zijn tweede vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten, welke factoren in de zin van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd objectieve rechtvaardigingsgronden voor het sluiten van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen vormen. Concreet wordt gevraagd of het enkele feit dat sluiting van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wettelijk is voorgeschreven, een objectieve reden in de zin van de raamovereenkomst kan vormen. Een dergelijke voorschrift is het door de verwijzende rechter genoemde artikel 5, lid 1, sub a, van presidentieel besluit nr. 81/2003 in de versie van 2003.

56. Het begrip objectieve reden is in de raamovereenkomst, in het bijzonder in clausule 5, punt 1, sub a, niet nader gedefinieerd. Dientengevolge hebben de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid om dit begrip in te vullen, rekening houdend met de bijzonderheden van de individuele lidstaten, sectoren en beroepen.⁴⁵ Zij blijven daarbij evenwel ingevolge artikel 249, derde alinea, EG gebonden aan de door de richtlijn en de daarin opgenomen raamovereenkomst beoogde resultaten. Ook richtlijn 1999/70 zelf verlangt in de zeventiende overweging

45 — Zie eveneens punt 10 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst en de derde alinea van de preambule.

van de considerans dat de in het nationale recht bepaalde definities inhoudelijk met de raamovereenkomst overeenstemmen.

57. De raamovereenkomst erkent uitdrukkelijk dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd typisch zijn voor sommige sectoren, beroepen en activiteiten en kunnen voorzien in de behoeften van zowel de werkgevers als de werknemers.⁴⁶ De raamovereenkomst en de richtlijn verzetten zich derhalve niet tegen nationale regelingen die voor specifieke sectoren, beroepen en activiteiten het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd toestaan of zelfs — op grond van de bijzonderheden van een bepaalde sector zoals de openbare sector⁴⁷ — uitdrukkelijk voorschrijven. In dergelijke gevallen ligt de objectieve reden voor het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd juist besloten in die bijzonderheden die als typisch voor de werkgelegenheid in de betreffende branche, sector of activiteit kunnen worden beschouwd.⁴⁸ Bovendien kan een objectieve reden bijvoorbeeld ook zijn het streven om bepaalde groepen personen — zoals langdurig werklozen of werklozen die reeds een bepaalde leeftijd overschreden hebben — weer in het beroepsleven te integreren.

58. De betrokken passage van artikel 5, lid 1, sub a, van presidentieel besluit nr. 81/2003 is

46 — Punt 8 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst; zie eveneens de tweede alinea van de preambule.

47 — Zie in die zin de uiteenzettingen met betrekking op de vierde vraag, in het bijzonder in punt 85 van deze conclusie.

48 — In deze zin vermoedt bijvoorbeeld artikel 5, lid 1, sub b, van presidentieel besluit nr. 81/2003 in de daarin nader bepaalde sectoren het bestaan van een objectieve reden.

echter een volledig vage bepaling die van toepassing is op *elke* nationale wet en *iedere* nationale verordening waarin het sluiten van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is voorgeschreven. De bepaling veronderstelt dus dat er ook sprake is van een objectieve reden in gevallen waarin een wet of verordening slechts heel in het algemeen voorziet in het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, zonder dat uit de bewoordingen of ten minste uit de geest en het doel alsook de samenhang van de betrokken regeling duidelijk blijkt welke bijzonderheden van de betrokken sectoren, beroepen en activiteiten of personen precies een dergelijke termijnbinding rechtvaardigen.

59. Een zo breed geformuleerde en vage regeling is bijzonder misbruikgevoelig en bijgevolg niet in overeenstemming met de doelen van de raamovereenkomst. Immers, de daarin voorziene vastlegging van objectieve redenen die gebruikmaking van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen rechtvaardigen, moet juist helpen voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van dergelijke overeenkomsten; dit doel komt reeds in clause 1, sub b, van de raamovereenkomst helder tot uitdrukking, alsook bijzonder duidelijk in de aanhef van clause 5, punt 1.⁴⁹ Hoe algemener echter de bepaling is waarin een objectieve reden wordt gedefinieerd, hoe minder geschikt zij is voor het doel van de raamovereenkomst en des te eenvoudiger het wordt om het ideaal van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde

49 — Zie de tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst, alsook punt 6 van de algemene overwegingen (zie in die zin punt 4 van deze conclusie).

tijd als gebruikelijke overeenkomstsvorm te omzeilen.⁵⁰

D — Opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd (derde vraag)

60. Samenvattend kan van een objectieve reden in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst slechts worden gesproken, indien uit de bewoordingen of ten minste de geest en het doel alsook de samenhang van de betrokken regeling duidelijk blijkt, welke bijzonderheden van de betrokken sectoren, beroepen en activiteiten of personen precies het gebruik van termijngebonden overeenkomsten rechtvaardigen. Het enkele feit dat de sluiting van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is voorgeschreven in een nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, is niet voldoende.

62. Het eerste deel van de derde prejudiciële vraag betreft de definitie van het begrip opeenvolgende arbeidsverhoudingen. In het tweede deel gaat het om de daarmee verband houdende problematiek van de omzetting van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd.

61. Op de tweede vraag van de verwijzende rechter moet derhalve worden geantwoord als volgt:

Uitlegging van het begrip „opeenvolgend” (derde vraag, sub a)

Het enkele feit dat sluiting van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is voorgeschreven door een nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, vormt geen objectieve reden in de zin van clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

63. Met het eerste deel van zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te weten of clause 5, punten 1 en 2, van de raamovereenkomst in de weg staat aan een nationale regeling als artikel 5, lid 4, van presidentieel besluit nr. 81/2003 in de versie van 2003, die aan het bestaan van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen met name de voorwaarde stelt dat het tijdsverloop tussen de betreffende arbeidsovereenkomsten niet meer dan twintig dagen⁵¹ bedraagt.

50 — Zie de tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst, alsook punt 6 van de algemene overwegingen (zie in die zin punt 4 van deze conclusie).

51 — Volgens artikel 5, lid 4, van presidentieel besluit nr. 81/2003 in de versie van 2003 gaat het bij de twintig dagen om werkdagen. Aangezien de verwijzende rechter zich in zijn vraag uitdrukkelijk op dat voorschrift beroept, is hierna steeds sprake van werkdagen.

64. Het begrip „opeenvolgend” is een van de essentiële rechtsbegrippen in de raamovereenkomst. Deze laatste, en daarmee ook richtlijn 1999/70, beoogt niet primair de totstandkoming van *afzonderlijke* arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te verhinderen, maar is, behalve op kwaliteitsverbetering van deze termijngebonden verhoudingen, bovenal gericht op de bestrijding van misbruik als gevolg van een aaneenschakeling van dergelijke overeenkomsten (ketenarbeidsverhoudingen).⁵² In het bijzonder wanneer meerdere arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd *na elkaar* tot stand komen, bestaat namelijk het gevaar dat de arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, het door de sociale partners als ideaal beschouwde model⁵³, wordt omzeild en zich misbruik voordoet. Daarom vereist clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd uitdrukkelijk dat er ter voorkoming van misbruik als gevolg van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd maatregelen worden genomen.

65. De raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bevat zelf evenwel geen definitie van het begrip „opeenvolgend” en laat de nadere invulling daarvan over aan de lidstaten. Het staat de lidstaten zelfs vrij om wat dit betreft helemaal niets te regelen, want volgens clausule 5, punt 2, sub a, bepalen „de lidstaten [...] *waar nodig* [...] onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen

voor bepaalde tijd [...] als „opeenvolgend” worden beschouwd”⁵⁴. Kiest een lidstaat toch voor een dergelijke definiëring, dan is hij daarin niet geheel vrij maar ingevolge artikel 249, derde alinea, EG gebonden aan het door de richtlijn en raamovereenkomst beoogde resultaat, zoals ook uitdrukkelijk blijkt uit de zeventiende overweging van de considerans van richtlijn 1999/70.

66. Zoals de Commissie terecht heeft benadrukt, moet clausule 5, punt 2, sub a, van de raamovereenkomst derhalve worden uitgelegd in het licht van het doel van de richtlijn, namelijk misbruik op doeltreffende wijze te voorkomen. In clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst worden de lidstaten immers niet slechts verzocht, maar uitdrukkelijk verplicht om maatregelen daartoe te nemen.

67. Met deze doelstelling is het onverenigbaar het begrip opeenvolgend dermate eng te definiëren dat een groot deel van de gevallen van na elkaar gesloten arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd niet eens daaronder kan vallen en de gekozen definitie daardoor vrijwel geen doel treft. Op deze wijze zouden de betrokken gevallen in feite worden uitgesloten van de werkingssfeer van de nationale maatregelen ter voorkoming van misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde

52 — Zie in het bijzonder de clausules 1, sub b, en 5, van de raamovereenkomst.

53 — Zie de tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst alsook punt 6 van de algemene overwegingen (zie in die zin punt 4 van de onderhavige conclusie).

54 — Cursivering van mij.

tijd, en zou de door de richtlijn beoogde werknemersbescherming niet tot haar recht komen.

68. Een regeling als artikel 5, lid 4, van presidentieel besluit nr. 81/2003 in de versie van 2003 geeft juist aanleiding tot vrees voor een dergelijke ontwikkeling. Indien namelijk arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd slechts als „opeenvolgend” worden beschouwd wanneer de tussenliggende periode ten hoogste twintig werkdagen bedraagt, is de met de raamovereenkomst beoogde misbruikbescherming van werknemers eenvoudig te omzeilen. Het is dan voldoende om telkens eenentwintig werkdagen te wachten met het sluiten van een nieuwe arbeidsovereenkomst. Daar hebben de verwijzende rechter, de Commissie en de verzoekers in het hoofdgeding terecht op gewezen. Met een zo korte en starre termijn zou een werknemer jarenlang in dienst kunnen worden gehouden, met korte tussenpozen van eenentwintig werkdagen, zonder dat op zulke gevallen de nationale beschermingsbepalingen tegen misbruik kunnen toegepast. Uiteindelijk zou misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd daarmee juist in de hand worden gewerkt.

69. Zo gezien is een regeling waarin slechts als „opeenvolgend” worden beschouwd arbeidsverhoudingen die ten hoogste twintig werkdagen uit elkaar liggen, onverenigbaar met zowel de in de raamovereenkomst beoogde bescherming als met het doel van richtlijn 1999/70.

70. Terzijde merk ik op dat een dergelijk regeling ook in strijd kan komen met andere relevante bepalingen van gemeenschapsrecht. Want een regeling die zonder tijds-limiet dienstverbanden met een jaarlijkse onderbreking van telkens eenentwintig werkdagen toelaat, zou feitelijk tot het ontstaan van duurzame arbeidsverhoudingen met onbetaald jaarlijkse vakantie kunnen leiden, in het bijzonder in lidstaten of sectoren waarin deze jaarlijkse vakantie normaal gesproken grotendeels in een bepaalde maand, augustus bijvoorbeeld, wordt opgenomen. Een dergelijke praktijk zou onverenigbaar zijn met artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd⁵⁵. Daarin is namelijk bepaald dat „de lidstaten [...] de nodige maatregelen [treffen] opdat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken wordt toegekend”. Het Hof beschouwt dit recht van alle werknemers op vakantie met behoud van loon als een bijzonder belangrijk beginsel van communautair sociaal recht, waarvan niet mag worden afgeweken.⁵⁶

71. Samengevat kan derhalve worden gesteld:

Clausule 5, punt 1 juncto punt 2, sub a, van de raamovereenkomst verzet zich tegen een

55 — PB L 299, blz. 9. Bij deze richtlijn is de tot dan toe geldende richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 307, blz. 18) gecodificeerd, die reeds een gelijklopende bepaling omvatte.

56 — Arresten van 26 juni 2001, BECTU (C-173/99, Jurispr. blz. I-4881, punt 43), en 18 maart 2004, Merino Gómez (C-342/01, Jurispr. blz. I-2605, punt 29).

bepaling van nationaal recht die aan het bestaan van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen in het bijzonder de voorwaarde stelt dat het tijdsverloop tussen de betrokken arbeidsovereenkomsten niet meer dan twintig dagen bedraagt.

onbepaalde tijd wel als voorbeeld wordt genoemd, maar geenszins dwingend wordt voorgeschreven. Slechts *waar nodig* bepalen de lidstaten onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voor bepaalde tijd geacht worden overeenkomsten voor onbepaalde tijd te zijn.

Omzetting in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd (derde vraag, sub b)

72. Ging het in het hierboven behandelde eerste deel van de derde vraag over *het voorkomen van misbruik* van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, het tweede deel (derde vraag, sub b) betreft de *sanctie op een dergelijk misbruik*. De verwijzende rechter wil in wezen weten of de raamovereenkomst toestaat dat enkel in gevallen waarin het tijdsverloop tussen de opeenvolgende arbeidsverhoudingen ten hoogste twintig werkdagen bedraagt, een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd wordt omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd. Een dergelijke regeling is voorzien in artikel 5, lid 3 juncto lid 4, van presidentieel besluit nr. 81/2003 in de versie van 2003.

74. De lidstaten zijn dus krachtens clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst wel verplicht om effectieve maatregelen te nemen ter *voorkoming* van misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Een verplichting tot *omzetting* van dergelijke arbeidsovereenkomsten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd als *sanctie* op misbruik bestaat echter niet; omzetting is volgens de raamovereenkomst namelijk slechts een *mogelijkheid*.⁵⁷

73. De raamovereenkomst laat de sanctie op misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd over aan de beoordeling van de lidstaten. De enige bepaling hieromtrent is clause 5, punt 2, sub b, van de raamovereenkomst, waarin de omzetting in arbeidsverhoudingen voor

75. De lidstaten beschikken daarmee over een grote mate van vrijheid bij de beoordeling of en op welke wijze misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd wordt bestraft. Indien een

57 — Zie in die zin eveneens de conclusie van advocaat-generaal Polares Maduro van 20 september 2005 bij het arrest van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04 en C-180/04, zaken aanhangig bij het Hof, punt 30).

lidstaat erin slaagt misbruik reeds preventief te voorkomen, bijvoorbeeld door regelingen vast te stellen waardoor zulke gevallen niet eens kunnen ontstaan, is het zelfs voor te stellen dat helemaal geen sancties behoeven te worden vastgesteld. De enige verplichting waarin de richtlijn — naast verbetering van de kwaliteit van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd — voorziet, is om misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd op effectieve wijze te voorkomen.

76. Ook over de aard en nadere uitwerking van mogelijke sancties is in de raamovereenkomst niets vastgelegd. Het feit dat in het bijzonder melding wordt gemaakt van de omzetting in verhoudingen voor onbepaalde tijd, sluit andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld toekenning van schadevergoeding aan de betrokken werknemers⁵⁸, niet uit.

77. Als de lidstaten reeds vrij zijn al dan niet voor een sanctie te kiezen, hebben zij a fortiori de vrijheid om de voorwaarden vast te leggen waaronder een bepaalde sanctie wordt opgelegd. Kiezen zij voor omzetting in

58 — Een dergelijke regeling voor arbeidsovereenkomsten in de openbare sector is bijvoorbeeld in Italië vastgesteld. Zie in die zin de zaken Marrosu en Sardino (aangehaald in voetnoot 57). Met betrekking tot de vraag of verschillende sancties voor de openbare en de particuliere sector gerechtvaardigd kunnen zijn, zie de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in diezelfde zaken (punten 27-49).

arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, behoeft deze dan ook niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen plaats te vinden en kan bijvoorbeeld beperkt blijven tot bijzonder flagrante gevallen van misbruik.

78. In deze omstandigheden is er niets op tegen om slechts dan een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd te veronderstellen, indien tussen de afzonderlijke opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd zeer korte perioden van niet meer dan twintig werkdagen liggen (zie in die zin artikel 5, lid 3 juncto lid 4, van presidentieel besluit nr. 81/2003 in de versie van 2003). Clausule 5, punt 2, sub b, van de raamovereenkomst verzet zich niet tegen een dergelijke regeling.

79. De raamovereenkomst stelt dus in hoogte uiteenlopende eisen aan maatregelen ter voorkoming van misbruik respectievelijk bestraffing van misbruik. De eisen die worden gesteld aan het voorkomen van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (derde vraag, sub a), liggen hoger dan de eisen aan de — niet eens verplichte — sancties op misbruik (derde vraag, sub b). Clausule 5 van de raamovereenkomst staat dan ook toe om de specifieke sanctie, omzetting in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, te beperken tot gevallen waarin tussen de afzonderlijke overeenkomsten niet meer dan twintig werkdagen lagen, en in andere gevallen niet in een omzettingsvermoeden te voorzien. Wat daarentegen het voorkomen van mis-

bruik betreft, kan de raamovereenkomst — zoals eerder aangetoond — *niet* aldus worden uitgelegd dat er eveneens uitsluitend van misbruik als zodanig sprake is indien bij opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd de tussenliggende periode hoogstens twintig werkdagen bedraagt; anders zou het beschermingsdoel van de raamovereenkomst grotendeels een lege huls blijven.⁵⁹

80. Overigens merk ik op dat een tot bepaalde gevallen beperkte omzetting in overeenkomsten voor onbepaalde tijd niet in strijd komt met het *verslechteringsverbod*⁶⁰ dat is voorzien in clause 8, punt 3, van de raamovereenkomst. In vergelijking met de in Griekenland tot nu toe heersende praktijk zal de positie van werknemers met tijdelijke contracten in de openbare sector namelijk eerder verbeteren dan verslechteren, wanneer volgens presidentieel besluit nr. 81/2003 in zijn oorspronkelijke versie en thans presidentieel besluit nr. 164/2004 de omzetting in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd in ieder geval in bepaalde situaties mogelijk is.

81. Volgens verzoekers in het hoofdgeding zou de tot nu toe in Griekenland geldende rechtssituatie al tot een ruimhartigere omzetting in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd hebben geleid; zij verwijzen hiertoe naar artikel 8, lid 3, van wet nr. 2112/1920. Tijdens de behandeling van de zaak voor het Hof kon echter niet met volledige zekerheid worden vastgesteld of in de Griekse openbare sector ooit van dit voorschrift gebruik is gemaakt. In het bijzonder de opmerkingen tijdens de mondelinge behandeling duiden er eerder op dat, voorzover er al sprake van is, het om incidentele gevallen ging en niet om een gangbare praktijk. Of de omzetting van richtlijn 1999/70 evenwel tot een verslechtering van de werknemersbescherming leidt, moet aan de hand van werkelijke feiten en niet op grond van theoretische overwegingen worden beoordeeld. Dat het Griekse recht op de voet van richtlijn 1999/70 uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt van omzetting in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, zij het slechts in enkele en niet in alle gevallen, moet derhalve eerder als een verbetering dan een verslechtering van het niveau van bescherming van de betrokken werknemers in de zin van clause 8, punt 3, van de raamovereenkomst worden beschouwd.

82. Ik vat samen:

Clausule 5, punt 1 juncto punt 2, sub b, van de raamovereenkomst verzet zich niet tegen

59 — Zie in die zin mijn opmerkingen met betrekking tot de derde vraag, sub a, in de punten 63-71 *supra*.

60 — Zie wat het verslechteringsverbod betreft, de conclusie van advocaat-generaal Tizzano bij het arrest Mangold (aangehaald in voetnoot 31, punten 43-78).

een nationale regeling volgens welke opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd slechts in bepaalde gevallen van misbruik geacht worden voor onbepaalde tijd te gelden.

E — Bijzonderheden in de openbare sector: verbod van omzetting van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in verhoudingen voor onbepaalde tijd

83. Met zijn vierde vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of clause 5, punten 1 en 2, van de raamovereenkomst in de weg staat aan een nationale regeling die in de openbare sector de conversie van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in verhoudingen voor onbepaalde tijd wettelijk verbiedt, zelfs ingeval de wettelijke voorwaarden voor gebruik van dergelijke arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd onrechtmatig zouden zijn omzeild.

84. Zoals reeds gezegd⁶¹, laat clause 5, punt 2, sub b, van de raamovereenkomst de lidstaten vrij in de keuze of zij wel of niet in

een omzetting in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd voorzien en onder welke omstandigheden deze omzetting in voorkomend geval plaatsvindt. De raamovereenkomst verlangt bijvoorbeeld niet dat ieder misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bestraft wordt met een dergelijke omzetting. Zelfs indien dus in casu de wettelijke beperkingen op het gebruik van tijdelijke privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten onrechtmatig zouden zijn omzeild⁶², is omzetting in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd volgens de raamovereenkomst niet dwingend. In de raamovereenkomst wordt zelfs uitdrukkelijk gezegd „dat bij de nadere toepassing ervan rekening moet worden gehouden met de specifieke nationale, sectoriële en seizoensituaties”.⁶³

85. In het onderhavige geval spelen in het bijzonder de in de nationale wetgeving — niet in de laatste plaats in de Griekse grondwet⁶⁴ — neergelegde beginselen van ambtenarenrecht een wezenlijke rol, die uitgaan van de beroepsambtenaar. Het beginsel van formatieplaatsen is toepasselijk, en voor de toegang tot ambtelijke functies

⁶¹ — Zie mijn opmerkingen met betrekking tot de derde vraag, sub b, in de punten 72 e.v. van deze conclusie.

⁶² — De vaststelling van misbruik vereist de uitlegging en toepassing van het nationale recht alsook een waardering van de feiten in het hoofdgeding, waartoe slechts de verwijzende rechter bevoegd is [zie arresten van 18 november 2004, *Sass* (C-284/02, Jurispr. blz. I-11143, punt 55), en 9 juni 2005, *HLH Warenvertrieb en Orthica* (C-211/03, C-299/03 en C-316/03-C-318/03, Jurispr. blz. I-5141, punt 96)].

⁶³ — Zie de derde alinea van de preambule van de raamovereenkomst; zie eveneens punt 10 van de algemene overwegingen.

⁶⁴ — Artikel 103 van de Griekse grondwet, zoals gewijzigd bij de wet van 16 april 2001. Verzoekers in het hoofdgeding verwijzen naar deze bepaling in hun schriftelijke opmerkingen.

geldt een wettelijk geregelde procedure. Bovendien zijn in Griekenland in de openbare sector bij wet strikte grenzen gesteld aan het gebruik van privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten — gewoonlijk slechts gesloten voor bepaalde tijd — en is omzetting van zulke tijdelijke arbeidsovereenkomsten in overeenkomsten voor onbepaalde tijd in beginsel verboden.

hoofdgeding tot een uitkomst te komen die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de doelen van de richtlijn en de raamovereenkomst.⁶⁶ Zou de rechter bijvoorbeeld tot de conclusie komen dat het gebruik van privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de bij hem aanhangig gemaakte zaak *misbruik* opleverde, dan dient hij te toetsen of de nationale wetgeving hiervoor ook in andere sancties voorziet dan omzetting in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, of althans andere sancties toestaat bij een uitlegging in het licht van de richtlijn. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de toekenning van schadevergoeding aan de betrokkenen.

86. Een dergelijk wettelijk conversieverbod, dat niet in de laatste plaats tot uitdrukking komt in bijvoorbeeld artikel 21 van wet nr. 2190/1994, kan worden gerechtvaardigd door het doel, ontduiking van de hierboven genoemde beginselen van het ambtenarenrecht tegen te gaan.⁶⁵ De raamovereenkomst verzet zich dan ook niet tegen dit verbod, voorzover het althans niet op discriminerende wijze wordt toegepast of anderszins indruist tegen de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. In casu bestaat daarvoor echter geen enkele aanwijzing.

88. Gezien het bovenstaande moet de vierde vraag worden beantwoord als volgt:

87. Los daarvan blijft de verwijzende rechter uiteraard verplicht het gehele nationale recht richtlijnconform uit te leggen, om in het

Clausule 5, punt 1 juncto punt 2, sub b, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd staat niet in de weg aan een in de openbare sector geldend verbod van omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, zelfs niet indien de wettelijke voorwaarden voor het gebruik van dergelijke arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd onrechtmatig zijn omzeild.

⁶⁵ — Zie met betrekking tot dit punt eveneens de conclusie van advocaat-generaal Pojares Maduro in de zaken Marrosu en Sardino (aangehaald in voetnoot 57, punten 42 en 43).

⁶⁶ — Wat betreft de verplichting tot richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht, zie reeds de uiteenzettingen met betrekking op de eerste vraag in de punten 42 e.v. supra.

VI — Conclusie

89. Ik stel het Hof derhalve voor, het Monomeles Protodikeio Thessalonikis te antwoorden als volgt:

- „1) Een nationale rechter moet reeds bij de inwerkingtreding van een richtlijn het gehele nationale recht zoveel mogelijk in het licht van de bewoordingen en het doel van deze richtlijn uitleggen, teneinde een resultaat te bereiken dat met het door de betrokken richtlijn beoogde doel verenigbaar is.

- 2) Het enkele feit dat sluiting van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is voorgeschreven door een nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, vormt geen objectieve reden in de zin van clause 5, punt 1, sub a, van de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

- 3) a) Clause 5, punt 1 juncto punt 2, sub a, van de bijlage bij richtlijn 1999/70 verzet zich tegen een bepaling van nationaal recht die aan het bestaan van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen in het bijzonder de voorwaarde stelt dat het tijdverloop tussen de betrokken arbeidsovereenkomsten niet meer dan twintig dagen bedraagt.

- b) Clause 5, punt 1 juncto punt 2, sub b, van de bijlage bij richtlijn 1999/70 verzet zich niet tegen een nationale regeling volgens welke opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd slechts in bepaalde gevallen van misbruik worden geacht voor onbepaalde tijd te gelden.

- 4) Clause 5, punt 1 juncto punt 2, sub b, van de bijlage bij richtlijn 1999/70 staat niet in de weg aan een in de openbare sector geldend verbod van omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, zelfs niet indien de wettelijke voorwaarden voor het gebruik van dergelijke arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd onrechtmatig zijn omzeild.”