

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
7 september 2006 *

In zaak C-180/04,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunale di Genova (Italië) bij beslissing van 15 maart 2004, ingekomen bij het Hof op 16 april 2004, in de procedure

Andrea Vassallo

tegen

Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, G. Arestis en J. Klučka, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: M. Ferreira,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 juli 2005,

gelet op de opmerkingen van:

- A. Vassallo, vertegenwoordigd door G. Bellieni en A. Lanata, avvocati,
- Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate, vertegenwoordigd door C. Ciminelli, avvocato,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en E. Mamouna, alsmede door M. Apessos en I. Bakopoulos als gemachtigden,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Yerrell en A. Aresu als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 september 2005,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de clausules 1, sub b, en 5 van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (hierna: „raamovereenkomst”), die is opgenomen in 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 (PB L 175, blz. 43).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. Vassallo en zijn werkgever, Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (Ziekenhuiscentrum ziekenhuis San Martino te Genua en aangesloten academische ziekenhuizen; hierna: „ziekenhuiscentrum”), inzake de niet-vernieuwing van zijn arbeidsovereenkomst.

Toepasselijke bepalingen

De gemeenschapsregeling

- 3 Volgens clausule 1 ervan „[is] [h]et doel van [de] raamovereenkomst [...]:
 - 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”.
- 4 Clausule 2, punt 1, van de raamovereenkomst bepaalt dat deze „van toepassing [is] op werknemers met een contract voor bepaalde tijd die werken uit hoofde van een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding, als omschreven bij wet, collectieve overeenkomsten of gebruiken in iedere lidstaat”.
- 5 Clausule 5 van de raamovereenkomst luidt:
- „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.

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:

a) als ‚opeenvolgend‘ worden beschouwd;

b) geacht worden voor onbepaalde tijd te gelden.”

6 Volgens artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 10 juli 2001 aan deze richtlijn te voldoen.

De nationale regeling

7 De nationale wetgever heeft bij wet nr. 422 van 29 december 2000 houdende bepalingen ter vervulling van de verplichtingen voortvloeiende uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Gemeenschappen — Communautaire wet 2000 (gewone bijlage bij GURI nr. 16 van 20 januari 2001; hierna: „wet nr. 422/2000”) de Italiaanse regering gemachtigd om de noodzakelijke wetgevende decreten vast te stellen voor de omzetting van de in de bijlagen A en B bij deze wet bedoelde gemeenschapsrichtlijnen. In bijlage B wordt met name richtlijn 1999/70 vermeld.

8 Artikel 2, lid 1, sub b, van wet nr. 422/2000 bepaalt inzonderheid dat „om onverenigbaarheid te voorkomen met de regels die gelden op de verschillende gebieden die worden geraakt door de uit te voeren regeling [...] de betrokken regels in voorkomend geval [worden] gewijzigd of aangevuld [...]”, en volgens sub f

„waarborgen de wetgevende decreten in elk geval dat, op de door de uit te voeren richtlijnen behandelde gebieden, de vastgestelde regels volledig stroken met de voorschriften van de richtlijnen in kwestie [...]”.

- 9 Op 6 september 2001 heeft de Italiaanse regering op basis van artikel 2, lid 1, sub f, van wet nr. 422/2000 wetgevend decreet nr. 368 vastgesteld, inzake de uitvoering van richtlijn 1999/70/EG betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (GURI nr. 235 van 9 oktober 2001, blz. 4; hierna: „wetgevend decreet nr. 368/2001”).

- 10 Artikel 1, lid 1, van wetgevend decreet nr. 368/2001 bepaalt dat „een termijn mag worden gesteld aan de duur van de arbeidsovereenkomst om redenen van technische, productieve, organisatorische aard of van vervanging van werknemers”.

- 11 Krachtens artikel 4, lid 1, van wetgevend decreet nr. 368/2001 kan de duur van de arbeidsovereenkomst één keer worden verlengd wanneer de aanvankelijke duur ervan korter was dan drie jaar, „op voorwaarde dat dit gebeurt om objectieve redenen en dit betrekking heeft op hetzelfde werk als dat waarvoor in de arbeidsovereenkomst een bepaalde tijd werd vastgelegd”. In dat geval mag de totale duur van de genoemde overeenkomst evenwel niet langer zijn dan drie jaar.

- 12 Artikel 5 van wetgevend decreet nr. 368/2001, „Verstrijken van de termijn en sancties. Opeenvolgende overeenkomsten”, bepaalt:

„1. Indien de arbeidsverhouding wordt voortgezet na het verstrijken van de aanvankelijk vastgestelde of nadien overeenkomstig artikel 4 verlengde termijn, moet de werkgever voor elke dag dat de arbeidsverhouding wordt voortgezet het salaris van de werknemer verhogen met 20 % per dag tot en met de tiende dag en met 40 % voor elke dag daarna.

2. Indien de arbeidsverhouding in het geval van arbeidsovereenkomsten van minder dan zes maanden na de twintigste dag of in de andere gevallen na de dertigste dag wordt voortgezet, dan geldt de arbeidsovereenkomst bij het verstrijken van de genoemde termijnen als een overeenkomst voor onbepaalde tijd.

3. Wanneer de werknemer binnen tien dagen na afloop van een arbeidsovereenkomst van maximaal zes maanden of binnen twintig dagen na afloop van een arbeidsovereenkomst van meer dan zes maanden opnieuw wordt aangesteld voor bepaalde tijd in de zin van artikel 1, dan geldt de tweede arbeidsovereenkomst als een overeenkomst voor onbepaalde tijd.

4. Bij twee opeenvolgende aanstellingen voor bepaalde tijd, waaronder aanstellingen worden verstaan die zonder onderbrekingen plaatsvinden, geldt de arbeidsverhouding als voor onbepaalde tijd tot stand gekomen vanaf de sluiting van de eerste arbeidsovereenkomst.”

13 Artikel 10 van wetgevend decreet nr. 368/2001 bevat een lijst van gevallen waarop de nieuwe regeling inzake de overeenkomsten voor bepaalde tijd niet van toepassing is. Geen enkel daarvan betreft de sector van de overheidsdienst.

14 Wetgevend decreet nr. 368/2001 is volgens de verwijzende rechter op 21 september 2001 in werking getreden. Artikel 11, lid 1, ervan preciseert dat „met ingang van de inwerkingtreding van het onderhavige wetgevend decreet worden ingetrokken [...] alle wettelijke bepalingen die hoe dan ook onverenigbaar zijn en in het onderhavige wetgevend decreet niet uitdrukkelijk zijn vermeld”. Lid 3 van het genoemde artikel voegt hieraan toe dat „ter uitvoering van de voorheen geldende regeling gesloten individuele arbeidsovereenkomsten tot de afloop daarvan blijven gelden”.

- 15 Bovendien bepaalt artikel 36 van wetgevend decreet nr. 165 van 30 maart 2001 houdende algemene bepalingen inzake de regeling van het werk van de werknemers in overheidsdienst (gewone bijlage bij GURI nr. 106 van 9 mei 2001; hierna: „wetgevend decreet nr. 165/2001“):

„1. Met inachtneming van de bepalingen inzake de aanwerving van personeel in de zin van de voorgaande leden, maken de overheidsorganen gebruik van de flexibele vormen van overeenkomsten voor de aanstelling en de tewerkstelling van het personeel als voorzien bij het Burgerlijk Wetboek en de wetten inzake de arbeidsverhoudingen in loondienst in de onderneming. De nationale collectieve arbeidsovereenkomsten regelen het gebied van de overeenkomsten voor bepaalde tijd, de opleidings- en arbeidsovereenkomsten, de andere opleidingsverhoudingen en het verrichten van tijdelijke arbeid [...]

2. In elk geval kan schending van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling of de tewerkstelling van werknemers door de overheidsorganen niet leiden tot de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met die overheidsorganen, ongeacht het bestaan van aansprakelijkheid en sancties. De betrokken werknemer heeft aanspraak op vergoeding van de schade die het gevolg is van arbeid in strijd met dwingende bepalingen. De overheidsorganen zijn verplicht de als zodanig betaalde bedragen terug te vorderen van de verantwoordelijke bestuurders, wanneer de schending aan opzet of aan een ernstige fout te wijten is.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 Verzoeker in het hoofdgeding was door het ziekenhuiscentrum tewerkgesteld als kok op grond van twee opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, waarvan de eerste gold voor de periode van 5 juli 2001 tot en met 4 januari 2002 en de tweede, die op 2 januari 2002 werd ondertekend, deze periode verlengde tot en met 11 juli 2002.

- 17 De tweede overeenkomst van verzoeker in het hoofdgeding werd bij afloop ervan niet vernieuwd door het ziekenhuiscentrum, dat de betrokkene formeel ontsloeg toen hij op de dag dat die overeenkomst afliep op zijn werk verscheen.
- 18 Verzoeker in het hoofdgeding heeft het ontslagbesluit aangevochten voor het Tribunale di Genova; hij vorderde in de eerste plaats vaststelling, op basis van wetgevend decreet nr. 368/2001, van het bestaan van een met het ziekenhuiscentrum aangegane arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, en in de tweede plaats veroordeling van dit centrum tot betaling van de verschuldigde salarissen en tot vergoeding van de geleden schade.
- 19 Het ziekenhuiscentrum betoogt dat artikel 5 van wetgevend decreet nr. 368/2001 in casu niet van toepassing is, daar artikel 36 van wetgevend decreet nr. 165/2001 de overheid verbiedt om arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd te sluiten.
- 20 De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 36 van wetgevend decreet nr. 165/2001, dat op grond van de grondwettelijke beginselen inzake de werking en de organisatie van de overheidsdienst een „lex specialis” is, niet is ingetrokken bij wetgevend decreet nr. 368/2001.
- 21 Hij baseert zich hiervoor op arrest nr. 89 van 13 maart 2003 van de Corte costituzionale (Italiaans grondwettelijk hof), waaruit blijkt dat artikel 36, lid 2, eerste zin, van wetgevend decreet nr. 165/2001 in overeenstemming is met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en behoorlijk bestuur, die respectievelijk worden geformuleerd in de artikelen 3 en 97 van de Italiaanse grondwet. De Corte costituzionale heeft zich op het standpunt gesteld dat wanneer er een onregelmatigheid wordt vastgesteld bij het sluiten van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, werknemers in de particuliere sector en werknemers in overheidsdienst verschillend mogen worden behandeld op grond van het fundamentele

beginsel volgens hetwelk de toegang tot betrekkingen bij overheidsorganen krachtens artikel 97, derde alinea, van die grondwet bij wege van vergelijkend onderzoek plaatsvindt.

- 22 Volgens de verwijzende rechter is het evenwel uitgesloten dat de Italiaanse wetgever de bedoeling had om richtlijn 1999/70 uit te voeren door middel van wetgevend decreet nr. 165/2001. Hij vraagt zich af of het bij artikel 36 van het genoemde wetgevend decreet ingevoerde stelsel „gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik” bevat in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Gesteld al dat de Italiaanse Republiek deze richtlijn niet volledig heeft omgezet, aangezien zij deze uitsluitend heeft omgezet met betrekking tot arbeidsverhoudingen in de particuliere sector, dan vraagt de nationale rechter zich bovendien af of de genoemde richtlijn de particulieren een specifiek recht op de omzetting van hun arbeidsverhouding toekent, dan wel of — gelet op de bijzondere kenmerken van de organisatie van het werk in de openbare sector en derhalve de onmogelijkheid om hierop de bepalingen van wetgevend decreet nr. 368/2001 toe te passen — een dergelijke niet-nakoming uitsluitend een recht op schadevergoeding tegenover de in gebreke gebleven lidstaat kan doen ontstaan, overeenkomstig de rechtspraak die werd ingeluid door het arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357).

- 23 In deze omstandigheden heeft het Tribunale di Genova besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moet richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 (artikel 1, alsmede clause 1, sub b, en clause 5 van de bij deze richtlijn uitgevoerde raamovereenkomst van het EVV, de UNICE en het CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd), gelet op het discriminatieverbod en het effectiviteitsbeginsel en, wat Italië betreft, op de maatregelen die het heeft genomen betreffende de arbeidsverhouding tussen een werknemer en een werkgever in andere sectoren dan de openbare sector, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling als artikel 36 van wetgevend decreet nr. 165 van 30 maart 2001, die niet bepaalt ,onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd [...] geacht

worden voor onbepaalde tijd te gelden', en die zelfs fundamenteel en absoluut uitsluit dat misbruik van deze vorm van overeenkomsten en verhoudingen tot het ontstaan van arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd kan leiden?

- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten dan, gelet op het feit dat de omzettingstermijn is verstreken, richtlijn 1999/70 [...] (en in het bijzonder clause 5 daarbij) en de toepasselijke beginselen van gemeenschapsrecht worden geacht — ook in het licht van wetgevend decreet nr. 368/2001 en met name artikel 5 daarvan, dat bepaalt dat misbruik van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd normaliter omzetting in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd tot gevolg heeft — aan een particulier volgens de nationale bepalingen die het meest relevant zijn voor het onderhavige geval (en dus volgens de bepalingen van wetgevend decreet nr. 368/2001) een concreet en onmiddellijk opeisbaar recht te geven op erkenning van het persoonlijk recht op een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd?

- 3) Indien de eerste vraag bevestigend en de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, moeten dan, gelet op het feit dat de omzettingstermijn is verstreken, richtlijn 1999/70 [...] (en in het bijzonder clause 5 daarbij) en de toepasselijke beginselen van gemeenschapsrecht worden geacht aan een particulier uitsluitend recht te geven op vergoeding van de eventuele schade die is geleden doordat de Italiaanse Republiek heeft nagelaten passende maatregelen te treffen om misbruik van arbeidsovereenkomsten en/of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd door de overheid te voorkomen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- ²⁴ Het ziekenhuiscentrum is van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, aangezien richtlijn 1999/70 — gelet op het feit dat richtlijnen

geen horizontale rechtstreekse werking hebben — niet rechtstreeks van toepassing is op het hoofdgeding, daar het ziekenhuiscentrum noch onder de Italiaanse staat, noch onder een ministerie valt. Het is een autonome instelling met eigen bestuurders, die in het kader van hun beheer verplicht zijn om de nationale rechtsregels toe te passen, welke zij niet in twijfel kunnen trekken en waarvan zij niet kunnen afwijken.

- 25 De Italiaanse regering stelt eveneens dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is. Zij is van mening dat dit verzoek niet relevant is voor de oplossing van het hoofdgeding, daar de eerste overeenkomst werd gesloten vóór de afloop van de termijn voor de omzetting van richtlijn 1999/70, te weten 10 juli 2001.

Beoordeling door het Hof

- 26 Aangaande op de eerste plaats de door het ziekenhuiscentrum aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid, volstaat de vaststelling dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de nationale rechter als vaststaand aanneemt dat dit centrum een met de overheid verbonden instelling van de openbare sector is. Volgens vaste rechtspraak kan een richtlijn niet enkel tegenover de autoriteiten van de staat worden ingeroepen, maar eveneens tegenover lichamen of entiteiten die onder gezag of toezicht van de staat staan of die over bijzondere bevoegdheden beschikken die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden, zoals territoriale overheden of lichamen die, ongeacht hun rechtsvorm, krachtens een overheidsmaatregel zijn belast met de uitvoering, onder toezicht van de overheid, van een dienst van openbaar belang (arresten van 22 juni 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Jurispr. blz. 1839, punt 31; 12 juli 1990, Foster e.a., C-188/89, Jurispr. blz. I-3313, punt 19, alsmede 5 februari 2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, Jurispr. blz. I-1477, punt 24).
- 27 Derhalve kan die exceptie van niet-ontvankelijkheid in casu niet worden aanvaard.

- 28 Aangaande op de tweede plaats de door de Italiaanse regering aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid, volstaat het vast te stellen dat uit richtlijn 1999/70, waarvan de omzettingstermijn op 10 juli 2001 is verstreken, blijkt dat deze beoogt om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen en dat de bepalingen ervan hoofdzakelijk betrekking hebben op de vernieuwing van overeenkomsten voor bepaalde tijd alsmede de voorwaarden waaraan een dergelijke vernieuwing is onderworpen. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst werd op 2 januari 2002 vernieuwd, dus na de datum waarop de genoemde richtlijn moest zijn omgezet in het nationale recht. In deze omstandigheden kan niet op goede gronden staande worden gehouden dat de uitlegging van deze richtlijn irrelevant is voor de oplossing van het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil.
- 29 Ook deze exceptie van niet-ontvankelijkheid kan dus niet worden aanvaard.
- 30 Uit de voorafgaande overwegingen volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Ten gronde

De eerste vraag

- 31 Met zijn eerste vraag, die in wezen identiek is aan die welke is gesteld in zaak C-53/04, Marrosu en Sardino (Jurispr. 2006, blz. I-7213) waarin heden arrest wordt gewezen, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de raamovereenkomst aldus dient te worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling die in geval van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd door een

werkgever uit de openbare sector, uitsluit dat deze worden omgezet in arbeids-overeenkomsten of arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, hoewel een dergelijke omzetting wel is voorzien voor arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen die zijn aangegaan met een werkgever uit de particuliere sector.

- 32 Voor een antwoord op deze vraag moet allereerst worden opgemerkt dat richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst, anders dan het ziekenhuiscentrum en de Italiaanse regering betogen, toepassing kunnen vinden op arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd die met overheidsdiensten en andere entiteiten van de openbare sector zijn aangegaan (arrest van 4 juli 2006, Adeneler e.a., C-212/04, Jurispr. blz. I-6057, punt 54).
- 33 Zoals het Hof heeft overwogen in punt 48 van voormeld arrest Marrosu en Sardino, staat clause 5 van de raamovereenkomst er als zodanig evenwel niet aan in de weg dat een lidstaat het misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd verschillend behandelt, al naargelang de genoemde overeenkomsten of verhoudingen werden aangegaan met een werkgever uit de particuliere sector of een werkgever uit de openbare sector.
- 34 Zoals blijkt uit punt 105 van voormeld arrest Adeneler e.a., kan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die enkel voor de openbare sector voorziet in een verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, evenwel alleen in overeenstemming met de raamovereenkomst worden geacht, wanneer de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat voor de betrokken sector voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd.
- 35 Aangaande deze laatste voorwaarde dient erop te worden gewezen dat clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst de lidstaten verplicht om op efficiënte en dwingende wijze minstens één van de in deze bepaling opgesomde maatregelen in te

voeren, die misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd beogen te voorkomen, wanneer er in het nationale recht niet reeds gelijkwaardige maatregelen bestaan.

- 36 Wanneer, zoals in casu, het gemeenschapsrecht niet voorziet in specifieke sancties voor het geval dat toch misbruiken worden vastgesteld, staat het bovendien aan de nationale overheidsinstanties om, teneinde het hoofd te bieden aan een dergelijke situatie, passende maatregelen vast te stellen, die niet alleen evenredig moeten zijn, maar eveneens voldoende effectief en afschrikkend om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen (arrest Adeneler e.a., reeds aangehaald, punt 94).
- 37 Hoewel de wijze waarop dergelijke normen ten uitvoer worden gelegd krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten een zaak is van de interne rechtsorde van die staten, mag zij echter niet ongunstiger zijn dan die voor vergelijkbare vorderingen op basis van nationaal recht (gelijkwaardigheidsbeginsel) en mag zij evenmin de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (effectiviteitsbeginsel) (zie met name arrest van 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 12, alsmede arrest Adeneler e.a., reeds aangehaald, punt 95).
- 38 Hieruit vloeit voort dat wanneer een misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd heeft plaatsgevonden, er een maatregel moet kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en op het vlak van de werknemersbescherming gelijkwaardige garanties, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het gemeenschapsrecht ongedaan te maken. Volgens de tekst zelf van artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 moeten de lidstaten immers „alle nodige maatregelen treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen” (arrest Adeneler e.a., reeds aangehaald, punt 102).

- 39 Het staat niet aan het Hof om uitspraak te doen over de uitlegging van het nationale recht; deze uitlegging is uitsluitend een taak van de verwijzende rechter, die in het onderhavige geval dient vast te stellen of de bepalingen van de relevante nationale regeling voldoen aan de in de drie voorgaande punten genoemde vereisten. Het Hof kan echter in zijn prejudiciële beslissing in voorkomend geval preciseringen geven teneinde de nationale rechterlijke instantie bij haar beoordeling te leiden (zie arrest van 21 februari 2006, Halifax e.a., C-255/02, Jurispr. blz. I-1609, punten 76 en 77).
- 40 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorziet in dwingende voorschriften inzake de duur en de vernieuwing van overeenkomsten voor bepaalde tijd, alsmede in het recht op vergoeding van de schade die de werknemer heeft geleden door het misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd door de overheid, op het eerste gezicht lijkt te voldoen aan de in de punten 36 tot en met 38 van het onderhavige arrest genoemde vereisten.
- 41 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om te beoordelen in hoeverre artikel 36, lid 2, eerste zin, van wetgevend decreet nr. 165/2001, gelet op de voorwaarden voor de toepassing alsook de daadwerkelijke uitvoering ervan, een passende maatregel is ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van het misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd door de overheid.
- 42 Gelet op een en ander, dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij in beginsel niet in de weg staat aan een nationale regeling die in geval van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd door een werkgever uit de openbare sector, uitsluit dat deze worden omgezet in arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, hoewel een dergelijke omzetting wel is voorzien voor arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen die zijn aangegaan met een werkgever uit de particuliere sector, wanneer deze regeling voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd door een werkgever uit de openbare sector.

De tweede en de derde vraag

- 43 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 44 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

De op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in 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, dient aldus te worden uitgelegd dat zij in beginsel niet in de weg staat aan een nationale regeling die in geval van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd door een werkgever uit de openbare sector, uitsluit dat deze worden omgezet in arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, hoewel een dergelijke omzetting wel is voorzien voor arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen die zijn aangegaan met een werkgever uit de particuliere sector, wanneer deze regeling voorziet in een andere effectieve maatregel ter voorkoming, en in voorkomend geval ter bestraffing, van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd door een werkgever uit de openbare sector.

ondertekeningen