



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

7 maart 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd – Met een werkgever uit de publieke sector gesloten overeenkomsten – Maatregelen ter bestraffing van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd – Gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel”

In zaak C-494/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale di Trapani (rechter in eerste aanleg Trapani, Italië), bij beslissing van 5 september 2016, binnengekomen bij het Hof op 15 september 2016, in de procedure

**Giuseppa Santoro**

tegen

**Comune di Valderice,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur) en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting van 13 juli 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Giuseppa Santoro, vertegenwoordigd door S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca en E. De Nisco, advocati,
- de Comune di Valderice, vertegenwoordigd door G. Messina, avvocatessa,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. De Bellis, vice avvocato generale dello Stato, C. Colelli en G. D’Avanzo, avvocati dello Stato,

\* Procestaal: Italiaans.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en M. van Beek als gemachtigden, gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 oktober 2017, het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van clause 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 1999, L 175, blz. 43).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Giuseppa Santoro en de Comune di Valderice (gemeente Valderice, Italië) ter zake van de gevolgen die moeten worden verbonden aan de opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die de belanghebbende en die gemeente hebben gesloten.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Volgens clause 1 van de raamovereenkomst is het doel van deze overeenkomst de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen, en daarenboven een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.
- 4 Clause 5 van de raamovereenkomst, „Maatregelen ter voorkoming van misbruik”, 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.”

### *Italiaans recht*

- 5 Ingevolge artikel 97 van de grondwet mogen overheidsorganen alleen door middel van selectieprocedures aanwerven.
- 6 Blijkens het dossier waarover het Hof beschikt, bepaalt artikel 5, lid 2, van decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (wetgevend decreet nr. 368, tot omzetting van richtlijn 1999/70/EG betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd), van 6 september 2001 (GURI nr. 235 van 9 oktober 2001), in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie:

„Indien in het geval van een arbeidsovereenkomst van minder dan zes maanden de arbeidsbetrekking meer dan dertig dagen na afloop van die overeenkomst of na het verstrijken van de in artikel 4 bis bedoelde periode voortduurt, of in de andere gevallen meer dan vijftig dagen na het verstrijken daarvan, wordt die overeenkomst vanaf het verstrijken van bovengenoemde termijnen als een overeenkomst voor onbepaalde tijd beschouwd”.

- 7 Artikel 5, lid 4 bis, van dit wetgevend decreet luidt:

„Onverminderd de bepalingen in de voorgaande leden betreffende opeenvolgende arbeidsovereenkomsten wordt de arbeidsverhouding tussen de werkgever en de werknemer, wanneer deze als gevolg van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd voor vergelijkbare functies een totale duur van zesendertig maanden overschrijdt, ongeacht perioden van onderbreking tussen de overeenkomsten onderling en met inbegrip van verlengingen en vernieuwingen, overeenkomstig lid 2 geacht te zijn gesloten voor onbepaalde tijd [...]”.

- 8 Artikel 36 van decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (wetgevend decreet nr. 165, houdende algemene bepalingen inzake de regeling van het werk van werknemers in overheidsdienst), van 30 maart 2001 (gewoon supplement bij GURI nr. 106 van 9 mei 2001; hierna: „wetgevend decreet nr. 165/2001”) bepaalt:

„1. Ter dekking van hun normale behoeften maken de overheidsorganen uitsluitend gebruik van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd [...].

2. Uitsluitend ter dekking van tijdelijke, uitzonderlijke behoeften mogen de overheidsorganen met inachtneming van de geldende wervingsprocedures gebruikmaken van de flexibele vormen van overeenkomsten voor de aanstelling en de tewerkstelling van het personeel waarin het burgerlijk wetboek en de wetten inzake de arbeidsverhoudingen in loondienst in de onderneming voorzien [...].

[...]

5. 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, onverminderd alle 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. Bestuurders die in strijd met de bepalingen van dit artikel handelen, zijn eveneens aansprakelijk in de zin van artikel 21 van dit decreet. Die schendingen worden in aanmerking genomen bij de beoordeling van het werk van de bestuurder krachtens artikel 5 van wetgevend decreet nr. 286 van 30 juli 1999.

[...]

5 quater. De arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die in strijd met dit artikel zijn gesloten, zijn nietig en leiden tot de aansprakelijkheid van de overheid. Bestuurders die in strijd met de bepalingen van dit artikel handelen, zijn eveneens aansprakelijk in de zin van artikel 21. Aan de bestuurder die verantwoordelijk is voor onregelmatigheden bij het gebruik van flexibele arbeidsovereenkomsten, kan geen enkele prestatiebonus worden verleend”.

- 9 Artikel 32, lid 5, van legge n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (wet nr. 183, betreffende machtiging aan de regering inzake zware beroepen, reorganisatie van instellingen, verloven, onbezoldigde verloven en gewettigde afwezigheden, sociale beschermingsmaatregelen, werkgelegenheidsdiensten, maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid, de leertijd, de tewerkstelling van vrouwelijke werknemers, alsmede maatregelen ter bestrijding van zwartwerk en bepalingen inzake openbaar ambt en arbeidsgeschillen), van 4 november 2010 (gewoon supplement bij GURI nr. 262 van 9 november 2010; hierna: „wet nr. 183/2010”), luidt:

„In geval van omzetting van de overeenkomst voor bepaalde tijd veroordeelt de rechter de werkgever, met inachtneming van de criteria van artikel 8 van wet nr. 604 van 15 juli 1966, tot betaling aan de werknemer van een totale vergoeding die minimaal 2,5 maal en maximaal 12 maal het laatste, daadwerkelijk ontvangen totale maandloon bedraagt.”

- 10 Artikel 8 van legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (wet nr. 604, betreffende individueel ontslag), van 15 juli 1966 (GURI nr. 195 van 6 augustus 1966) bepaalt:

„Wanneer is vastgesteld dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor gerechtvaardigd ontslag, dient de werkgever de werknemer binnen drie dagen opnieuw in dienst te nemen of, bij gebreke daarvan, hem een vergoeding te betalen die minimaal 2,5 maal en maximaal 6 maal zijn laatste, daadwerkelijk ontvangen totale maandloon bedraagt, rekening houdend met het aantal tewerkgestelde werknemers, de omvang van de onderneming, de diensttijd van de werknemer en het gedrag en de omstandigheden van de partijen. Het maximum van deze vergoeding kan 10 maal het maandloon zijn, indien het dienstverband van de werknemer langer dan tien jaar heeft geduurd en 14 maal het maandloon indien het dienstverband langer dan twintig jaar heeft geduurd en de onderneming meer dan vijftien werknemers in dienst heeft.”

### **Hoofding en prejudiciële vragen**

- 11 Santoro was van 1996 tot 2002 in dienst van de gemeente Valderice als werknemer die werkzaamheden van maatschappelijk nut verrichtte. Vervolgens is zij door diezelfde gemeente tot eind 2010 tewerkgesteld op basis van een overeenkomst van gecoördineerde en voortgezette samenwerking. Op 4 oktober 2010 heeft zij met die gemeente een deeltijdarbeidsovereenkomst gesloten die op 31 december 2012 afliep. Deze overeenkomst is 3 maal verlengd tot en met 31 december 2016, dat wil zeggen voor een totale duur van vier jaar.
- 12 Verzoekster heeft beroep ingesteld bij de Tribunale di Trapani (rechter in eerste aanleg Trapani, Italië), met name strekkende tot vaststelling van misbruik van die overeenkomsten voor bepaalde tijd en tot veroordeling van de gemeente Valderice tot vergoeding in natura van de geleden schade, door het aangaan van een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd te gelasten, en, subsidiair, tot veroordeling van die gemeente tot betaling van een financiële vergoeding voor die schade, door haar te belonen en haar juridisch op dezelfde wijze te behandelen als een werknemer van die gemeente die voor onbepaalde tijd is tewerkgesteld en dezelfde diensttijd heeft als zij.

- 13 Volgens artikel 36, lid 5, van wetgevend decreet nr. 165/2001 kan de schending, door een overheidsorgaan, van het verbod om meerdere malen achter elkaar een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd te sluiten, niet tot gevolg hebben dat die overeenkomst wordt omgezet in een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Mitsdien kan een werknemer als verzoekster alleen vergoeding van de geleden schade eisen, welke op grond van artikel 32, lid 5, van wet nr. 183/2010 is beperkt tot een totale vergoeding die minimaal 2,5 maal en maximaal 12 maal het laatste, daadwerkelijk ontvangen totale maandloon van die werknemer bedraagt. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter komt die vergoeding enkel in de plaats van de inkomsten die de werknemer zou hebben ontvangen „in afwachting van het feit” dat hij in het gelijk wordt gesteld.
- 14 De Tribunale di Genova (rechter in eerste aanleg Genua, Italië) had het Hof gevraagd om zich uit te spreken over de vraag of het verbod om met de overheid gesloten opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in een overeenkomst voor onbepaalde tijd, verenigbaar was met het Unierecht. In het arrest van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, punt 57), heeft het Hof deze vraag aldus beantwoord dat dit verbod niet in strijd is met de clausules van de raamovereenkomst, op voorwaarde dat de interne rechtsorde van de betrokken lidstaat 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”.
- 15 Naar aanleiding van dit arrest heeft de Tribunale di Genova de benadeelde werknemers niet alleen een vergoeding toegekend van ten minste vijf maandlonen, maar eveneens een „vergoeding ter compensatie van re-integratie” gelijk aan 15 maal het laatste, daadwerkelijk ontvangen totale maandloon van die werknemers. Deze beslissing is uitdrukkelijk bevestigd door de Corte d'appello di Genova (rechter in hoger beroep Genua, Italië), die heeft geoordeeld dat deze vergoeding een antwoord vormde op de noodzaak om werknemers uit de publieke sector beter te beschermen, overeenkomstig het arrest van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 In zijn arrest van 15 maart 2016 (nr. 5072/2016) heeft de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) echter geoordeeld dat in geval van gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd door een overheidsorgaan, dat onrechtmatig is wegens het verbod van artikel 36, lid 1, van wetgevend decreet nr. 165/2001, naast de verhaalmechanismen tegen de aansprakelijke bestuurders, alleen is voorzien dat de benadeelde werknemer, afgezien van de in het vorige punt genoemde forfaitaire vergoeding, recht heeft op vergoeding van de schade in verband met het „verlies van een kans”. Dit laatste volgt uit het feit dat de werknemer door de tewerkstelling voor bepaalde duur „andere kansen op een vaste baan kan zijn misgelopen”. De Corte suprema di cassazione heeft de maatregel waartoe de Tribunale di Genova had besloten „niet-passend” geacht, op grond dat een persoon die een overeenkomst met een overheidsorgaan sluit, niet een baan kan verliezen die hij alleen kan krijgen nadat hij voor een vergelijkend examen voor aanwerving is geslaagd.
- 17 Volgens de verwijzende rechter is dit niet geheel conform de eisen voortvloeiende uit het arrest van het Hof van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), met name gelet op het verschil in behandeling tussen werknemers die een overeenkomst sluiten met een overheidsorgaan en zij die een arbeidsovereenkomst sluiten met een privaatrechtelijke entiteit. Hij vraagt zich derhalve af, of eerstgenoemden niet in aanmerking moeten komen voor een regeling die niet minder gunstig is dan die waarvoor laatstgenoemden in aanmerking komen, namelijk een vergoeding ter compensatie van de niet-omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd.

18 Daarop heeft het Tribunale di Trapani de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- „1) Vormt de toekenning van een vergoeding van minimaal 2,5 maal en maximaal 12 maal het laatste maandloon (artikel 32, lid 5, van wet nr. 183/2010) aan een werknemer in de publieke sector wiens arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd op onrechtmatige wijze verschillende keren is verlengd, en die daarnaast alleen volledige vergoeding van de schade kan verkrijgen indien hij aantoonbaar dat hij andere tewerkstellingskansen heeft verloren of dat hij, indien volgens de regels een vergelijkend examen zou zijn georganiseerd, daarvoor zou zijn geslaagd, een gelijkwaardige en effectieve maatregel in de zin van de arresten van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), en 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401)?
- 2) Moet het door het Hof van Justitie (onder meer) in de arresten van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), en 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401), vermelde gelijkwaardigheidsbeginsel aldus worden begrepen dat wanneer een lidstaat besluit de in de (particuliere sector erkende) omzetting van de arbeidsverhouding niet toe te passen in de publieke sector, die lidstaat in elk geval verplicht is de werknemer eenzelfde resultaat te waarborgen, in voorkomend geval door toekenning van een schadevergoeding die moet overeenkomen met de waarde van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Ontvankelijkheid*

- 19 De Italiaanse regering heeft twijfels over de ontvankelijkheid van de gestelde vragen. Zij stelt dat de beslissing van de verwijzende rechterlijke instantie geen duidelijke beschrijving van de feiten van het hoofdgeding geeft, aangezien deze noch preciseert in welke publieke sector verzoekster heeft gewerkt noch welke werkzaamheden zij heeft verricht.
- 20 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, rekening houdend met de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt te beoordelen. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 12 november 2015, Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudicieel verzoek van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arresten van 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25, en 8 september 2015, Taricco e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, punt 30).
- 22 Dit is hier echter niet het geval. In de verwijzingsbeslissing worden de relevante feiten en de toepasselijke wetgeving immers voldoende uiteengezet om de strekking van de gestelde vragen te kunnen bepalen. De verwijzende rechter preciseert in dit verband dat verzoekster in het hoofdgeding

tussen 4 oktober 2010 en 31 december 2016 voor dezelfde werkgever heeft gewerkt op basis van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, en hij geeft aan dat de bij hem ingediende verzoeken gebaseerd zijn op misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd. Voorts worden in het verzoek om een prejudiciële beslissing duidelijk de redenen uiteengezet die voor die rechter aanleiding waren om zich af te vragen welke uitlegging moet worden gegeven aan een aantal Unierechtelijke bepalingen, en waarom hij het nodig achtte om het Hof prejudiciële vragen te stellen. Hij wenst immers te vernemen of de vergoeding voorzien in artikel 32, lid 5, van wet nr. 183/2010 een passende vergoeding vormt voor de schade volgende uit misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd en geeft aan dat het antwoord op die vraag nodig is om uitspraak te kunnen doen in het hoofdgeding.

23 De prejudiciële vragen zijn derhalve ontvankelijk.

### *Ten gronde*

- 24 Met zijn gezamenlijk te onderzoeken vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd, dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die misbruik, door een werkgever die tot de publieke sector behoort, van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd niet bestraft door de betaling, aan de betrokken werknemer, van een vergoeding ter compensatie van de niet-omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, maar voorziet in de toekenning van een vergoeding die minimaal 2,5 maal en maximaal 12 maal het laatste maandloon van die werknemer bedraagt, met daarnaast de mogelijkheid, voor die werknemer, om volledige vergoeding van de schade te krijgen indien hij aantoont dat hij andere tewerkstellingskansen heeft verloren of dat hij, indien volgens de regels een vergelijkend examen zou zijn georganiseerd, daarvoor zou zijn geslaagd.
- 25 Er zij aan herinnerd dat clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst ertoe strekt uitvoering te geven aan een van de doelstellingen van deze raamovereenkomst, te weten het vaststellen van een kader voor het opeenvolgende gebruik van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, dat als een mogelijke bron van misbruik ten nadele van de werknemers wordt beschouwd, door te voorzien in een aantal minimale beschermende bepalingen om te vermijden dat werknemers in een precaire situatie komen te verkeren (zie met name arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, punt 63; 26 januari 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, punt 25, en 3 juli 2014, Fiamingo e.a., C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 54).
- 26 Hieruit volgt dat clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst de lidstaten dus de verplichting oplegt, teneinde misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, ten minste één van de daarin genoemde maatregelen vast te stellen wanneer er in hun nationale recht geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bestaan. De drie in punt 1, onder a) tot en met c), van clause 5 genoemde maatregelen betreffen respectievelijk de objectieve redenen die een vernieuwing van dergelijke arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen rechtvaardigen, de maximale totale duur van deze opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen, en het aantal malen dat dergelijke overeenkomsten of verhoudingen mogen worden vernieuwd (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 De lidstaten beschikken in dat verband over een beoordelingsmarge, aangezien zij naar keuze een of meer van de in punt 1, onder a) tot en met c), van clause 5 genoemde maatregelen kunnen invoeren, of gebruik kunnen maken van bestaande gelijkwaardige wettelijke maatregelen, op een wijze die rekening houdt met de behoeften van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 28 Aldus stelt clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst de lidstaten een algemeen doel, bestaande in het voorkomen van dergelijk misbruik, maar laat zij hun de vrijheid om de middelen voor het bereiken daarvan te kiezen, mits daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het doel of het nuttig effect van de raamovereenkomst (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Wanneer, zoals in casu, het Unierecht niet voorziet in specifieke sancties voor het geval dat toch misbruik wordt vastgesteld, staat het aan de nationale overheidsinstanties om passende maatregelen vast te stellen, die niet alleen evenredig moeten zijn, maar ook voldoende effectief en afschrikkend om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Hoewel de wijze waarop dergelijke normen ten uitvoer worden gelegd bij gebreke van een Unieregeling op dat punt krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten een zaak is van de interne rechtsorde van die staten, mag zij niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens intern recht geldt (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Hieruit vloeit voort dat wanneer misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd heeft plaatsgevonden, er een maatregel moet kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en op het gebied van de werknemersbescherming gelijkwaardige garanties, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Het Hof heeft geoordeeld dat aangezien clause 5, punt 2, van de raamovereenkomst de lidstaten niet algemeen de verplichting oplegt om te voorzien in de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, en daarin al evenmin in bijzonderheden de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder gebruik kan worden gemaakt van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, zij de lidstaten op dit gebied een zekere beoordelingsvrijheid laat (arrest van 7 september 2006, Marrosu en Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punt 47).
- 33 Bijgevolg staat clause 5 van de raamovereenkomst er als zodanig 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 publieke sector (arrest van 7 september 2006, Marrosu en Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punt 48).
- 34 Een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die enkel voor de publieke sector voorziet in een verbod van omzetting in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, kan 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 (arrest van 7 september 2006, Marrosu en Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punt 49).
- 35 Volgens de verwijzingsbeslissing bepaalt artikel 36, lid 5, van wetgevend decreet nr. 165/2001 dat de schending, door overheidsorganen, van de bepalingen betreffende de aanwerving of de tewerkstelling van werknemers niet kan leiden tot de totstandkoming van een arbeidsverhouding voor onbepaalde



tijd tussen die organen en de betrokken werknemers, maar dat zij recht hebben op vergoeding van de geleden schade. Dienaangaande bepaalt artikel 32, lid 5, van wet nr. 183/2010 dat de rechter in geval van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd, de werkgever veroordeelt tot betaling, aan de betrokken werknemer, van een totale vergoeding die minimaal 2,5 maal en maximaal 12 maal het laatste, daadwerkelijk ontvangen totale maandloon van die werknemer bedraagt.

- 36 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de werknemer volgens de rechtspraak van de Corte suprema di cassazione eveneens aanspraak kan maken op een vergoeding van de schade als gevolg van het verlies van tewerkstellingskansen.
- 37 De verwijzende rechter is echter van oordeel dat de in artikel 32, lid 5, van wet nr. 183/2010 voorziene vergoeding geen adequate maatregel vormt voor de vergoeding van de schade als gevolg van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd, en dat het zeer moeilijk of zelfs onmogelijk is om het verlangde bewijs van het verlies van tewerkstellingskansen te leveren. Het is immers onmogelijk om het bewijs te leveren van een kans om te slagen voor een door de overheid georganiseerd vergelijkend examen, zodat de mogelijkheid, voor de betrokken werknemer, om het bestaan van schade als gevolg van dat verlies aan te tonen, louter theoretisch is. Volgens die rechterlijke instantie kan dus niet worden uitgesloten dat de bepalingen van nationaal recht die de beoordeling van de schade regelen, zodanig zijn dat zij de uitoefening, door die werknemer, van de hem door het Unierecht verleende rechten, met name zijn recht op vergoeding van de schade die hij heeft geleden als gevolg van misbruik, door zijn voormalige publieke werkgever, van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken.
- 38 Thans moet overeenkomstig de overwegingen in punt 30 van het onderhavige arrest worden nagegaan of de nationale bepalingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.
- 39 Allereerst moet er met betrekking tot het gelijkwaardigheidsbeginsel aan worden herinnerd dat hieruit voortvloeit dat personen die door de rechtsorde van de Unie toegekende rechten doen gelden, niet mogen worden benadeeld ten opzichte van personen die zuiver nationale rechten doen gelden.
- 40 Zoals de advocaat-generaal in de punten 32 en 33 van zijn conclusie heeft opgemerkt, worden met de maatregelen die de nationale wetgever heeft vastgesteld ter bestraffing van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd door werkgevers in de particuliere sector, in navolging van de maatregelen die hij in het kader van richtlijn 1999/70 heeft getroffen om misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd door werkgevers in de publieke sector te bestraffen, nog steeds het Unierecht uitgevoerd. Derhalve kunnen de voorwaarden voor beide typen maatregelen niet vanuit het oogpunt van het gelijkwaardigheidsbeginsel worden vergeleken, aangezien deze maatregelen uitsluitend betrekking hebben op de uitoefening van rechten die door de rechtsorde van de Unie zijn toegekend.
- 41 Het Hof beschikt derhalve niet over elementen om de verenigbaarheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen met het gelijkwaardigheidsbeginsel in twijfel te kunnen trekken.
- 42 Zoals in punt 33 van dit arrest reeds is gezegd, staat clause 5 van de raamovereenkomst er als zodanig evenwel niet aan in de weg dat een lidstaat 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 of uit de publieke sector.
- 43 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, volgt voorts uit de rechtspraak van het Hof dat de vraag of een nationale procedurereguleer de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie aan particulieren toegekende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die bepaling in de gehele procedure en met het verloop en de bijzondere

kenmerken ervan voor de verschillende nationale instanties. Daartoe moet in voorkomend geval rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspleging ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (arresten van 21 februari 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 29 oktober 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, point 47).

- 44 Derhalve moet worden onderzocht of het nationale recht, overeenkomstig de arresten van 7 september 2006, *Marrosu en Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517), en 26 november 2014, *Mascolo e.a.* (C-22/13, C-61/13 à C-63/13–C-418/13, EU:C:2014:2401), voorziet in een andere doeltreffende maatregel om misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen, maar eveneens om dat misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken. Daarbij moet rekening worden gehouden met alle bepalingen waarin de nationale wetgever heeft voorzien, waaronder, overeenkomstig de in punt 34 van dit arrest genoemde rechtspraak, de mechanismen voor bestraffing.
- 45 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. In zijn prejudiciële beslissing kan het Hof echter in voorkomend geval preciseringen geven om de nationale rechter bij zijn beoordeling te leiden.
- 46 Zo vraagt de nationale rechter of werknemers in de publieke sector, naast de forfaitaire vergoeding voorzien in artikel 32, lid 5, van wet nr. 183/2010, ook in aanmerking moeten komen voor een maatregel die niet minder gunstig is dan die welke voor werknemers in de particuliere sector geldt, bestaande in een vergoeding ter compensatie van de niet-omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd.
- 47 Zoals in punt 32 van dit arrest in herinnering is gebracht, zijn de lidstaten in een geval als in het hoofdgeding aan de orde is, op grond van clause 5 van de raamovereenkomst echter niet verplicht om te voorzien in de omzetting van overeenkomsten voor onbepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Zij kunnen derhalve bij gebreke van een dergelijke verplichting evenmin worden verplicht om een vergoeding toe te kennen bedoeld om de niet-omzetting van de overeenkomst te compenseren.
- 48 De verwijzende rechter merkt voorts op dat die schade louter theoretisch zou zijn, aangezien niet kan worden bepaald op welke wijze de betrokken werknemer zijn recht op vergoeding van de geleden schade geldend kan maken, met name indien de overheid een vergelijkend examen voor aanwerving had georganiseerd of indien hij aanbiedingen voor een tewerkstelling voor onbepaalde tijd had ontvangen.
- 49 De Italiaanse regering betoogt in dit verband dat de nationale rechterlijke instanties bijzonder gunstige criteria hanteren, met betrekking tot zowel de vaststelling als de begroting van de schade als gevolg van het verlies van tewerkstellingskansen, door niet het bewijs van het verlies van een voordeel te verlangen, maar enkel van de mogelijkheid, middels vermoeden, om dat voordeel te verkrijgen, en door de geleden schade zelfs dan te begroten wanneer de betrokken werknemer geen concrete bewijselementen heeft overgelegd.
- 50 Gelet op de problemen die inherent zijn aan het bewijs van het bestaan van het verlies van een kans, moet worden vastgesteld dat een mechanisme van vermoeden dat de werknemer die tewerkstellingskansen heeft verloren als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, de mogelijkheid beoogt te waarborgen om de gevolgen van een dergelijke schending van het Unierecht weg te nemen, aan het doeltreffendheidsvereiste kan voldoen.

- 51 In elk geval kan de omstandigheid dat de maatregel die de nationale wetgever heeft vastgesteld om misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd door werkgevers in de particuliere sector te bestraffen, de ruimste bescherming biedt die aan een werknemer kan worden verleend, op zich niet tot gevolg hebben dat de doeltreffendheid van nationale maatregelen voor werknemers in de publieke sector minder wordt.
- 52 Blijkens het dossier waarover het Hof beschikt bevat de nationale wettelijke regeling andere maatregelen die bedoeld zijn om misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen en te bestraffen. Zo bepaalt artikel 36, lid 5, van wetgevend decreet nr. 165/2001 dat de overheid bij de verantwoordelijke bestuurders de bedragen moet terugvorderen die aan de werknemers zijn betaald ter vergoeding van de schade als gevolg van schending van de bepalingen betreffende de aanwerving of de tewerkstelling, wanneer die schending aan opzet of een ernstige fout te wijten is. Die schending moet bovendien in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van het werk van die bestuurders, die wegens die schending mogelijk niet de prestatiebonus ontvangen. Bovendien bepaalt artikel 36, lid 6, van dit wetgevend decreet dat overheidsorganen die in strijd met de bepalingen betreffende de aanwerving of de tewerkstelling hebben gehandeld, gedurende drie jaar na die schending niemand, op welke basis dan ook mogen aanwerven.
- 53 De verwijzende rechter dient na te gaan of deze elementen, die betrekking hebben op de sancties die aan overheidsorganen en hun bestuurders kunnen worden opgelegd in het geval van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd, doeltreffend en afschrikkend zijn om de volle werking te garanderen van de regels die krachtens de raamovereenkomst zijn vastgesteld.
- 54 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat clause 5 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling die misbruik, door een werkgever die tot de publieke sector behoort, van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd niet bestraft door de betaling, aan de betrokken werknemer, van een vergoeding ter compensatie van de niet-omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, maar wel voorziet in de toekenning van een vergoeding die minimaal 2,5 maal en maximaal 12 maal het laatst ontvangen maandloon van die werknemer bedraagt, met daarnaast de mogelijkheid, voor die werknemer, om volledige vergoeding van de schade te krijgen indien hij middels een vermoeden aantoont dat hij andere tewerkstellingskansen heeft verloren of dat hij, indien volgens de regels een vergelijkend examen voor aanwerving was georganiseerd, daarvoor zou zijn geslaagd, voor zover die regeling wordt vergezeld van een bestraffingsmechanisme dat doeltreffend en afschrikkend is, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

## Kosten

- 55 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Clausule 5 van 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, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling die misbruik, door een werkgever die tot de publieke sector behoort, van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd niet bestraft door de betaling, aan de betrokken werknemer, van een vergoeding ter compensatie van de niet-omzetting van de**

**arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, maar wel voorziet in de toekenning van een vergoeding die minimaal 2,5 maal en maximaal 12 maal het laatst ontvangen maandloon van die werknemer bedraagt, met daarnaast de mogelijkheid, voor die werknemer, om volledige vergoeding van de schade te krijgen indien hij middels een vermoeden aantoont dat hij andere tewerkstellingskansen heeft verloren of dat hij, indien volgens de regels een vergelijkend examen voor aanwerving was georganiseerd, daarvoor zou zijn geslaagd, voor zover die regeling wordt vergezeld van een bestraffingsmechanisme dat doeltreffend en afschrikkend is, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.**

ondertekeningen