



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

8 mei 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Arbeid voor bepaalde tijd – Met een werkgever uit de publieke sector gesloten overeenkomsten – Maatregelen ter bestraffing van misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Omzetting van de arbeidsverhouding in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd – Beperking van de terugwerkende kracht van de omzetting – Geen financiële schadeloosstelling”

In zaak C-494/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte d'appello di Trento (rechter in tweede aanleg Trento, Italië) bij beslissing van 13 juli 2017, ingekomen bij het Hof op 14 augustus 2017, in de procedure

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR

tegen

Fabio Rossato,

Conservatorio di Musica F. A. Bonporti,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, A. Arabadjiev (rapporteur), E. Regan, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Fabio Rossato, vertegenwoordigd door A. Mastrolia, avvocatessa,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. Fiandaca, C. Colelli en G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en M. van Beek als gemachtigden,

* Procestaal: Italiaans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 december 2018,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van clause 5, punt 1, 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 het Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR (ministerie van Onderwijs, Universiteiten en Onderzoek – MIUR, Italië), enerzijds, en Fabio Rossato en het Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (muziekconservatorium F. A. Bonporti, Italië), anderzijds, betreffende de vergoeding van de schade die Rossato zou hebben geleden door het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de periode tussen 18 november 2003 en 2 september 2015.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Richtlijn 1999/70 is volgens artikel 1 ervan gericht op „de uitvoering van de [...] door de algemene brancheoverkoepelende organisaties [Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), Unie van Industrie- en Werkgeversfederaties in Europa (Unice) en Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven (CEEP)] gesloten raamovereenkomst [...], die in de bijlage is opgenomen”.
- 4 De raamovereenkomst heeft volgens clause 1 ervan tot doel, ten eerste, de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen en, ten tweede, een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.
- 5 Clause 5 van de raamovereenkomst, met het opschrift „Maatregelen ter voorkoming van misbruik”, bepaalt:
 - „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

- 6 Artikel 1, lid 95, van legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (wet nr. 107 inzake de hervorming van het nationaal systeem van onderwijs en opleiding, en delegatie van bevoegdheid om de bestaande wetgeving te herzien) van 13 juli 2015 (GURI nr. 162 van 15 juli 2015; hierna: „wet nr. 107/2015”) bepaalt:

„Voor het schooljaar 2015/2016 is het [MIUR] bevoegd een speciale wervingscampagne op te zetten om docenten voor onbepaalde tijd aan te stellen bij openbare onderwijsinstellingen van elk niveau, teneinde alle gewone posten en posten ter ondersteuning van het vaste personeelsbestand te bezetten die nog vacant en beschikbaar zijn na de vaste aanstellingen voor datzelfde schooljaar op grond van artikel 399 van de gecoördineerde tekst van [decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (wetsbesluit nr. 297 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de toepasselijke onderwijswetgeving) van 16 april 1994 (gewoon supplement bij GURI nr. 115 van 19 mei 1994) (hierna: ‚decreet nr. 297/1994’)], waarna de ranglijsten van de vergelijkende onderzoeken op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken en een examen die vóór 2012 waren gepubliceerd, worden geschrapt [...]”.

- 7 Artikel 1, lid 131, van wet nr. 107/2015 luidt:

„Met ingang van 1 september 2016 mogen arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die zijn gesloten met onderwijzend, administratief, technisch en ondersteunend personeel van openbare onderwijsinstellingen om vacante en beschikbare posten te bezetten, een totale duur van 36 maanden, zelfs wanneer zij niet opeenvolgend zijn, niet overschrijden.”

- 8 Artikel 1, lid 132, van wet nr. 107/2015 bepaalt:

„De raming van het [MIUR] voorziet in de oprichting van een fonds voor betalingen ter uitvoering van rechterlijke beslissingen betreffende de vergoeding van schade als gevolg van het gebruik van [arbeids]overeenkomsten voor bepaalde tijd met een totale duur van meer dan 36 maanden, zelfs wanneer zij niet opeenvolgend zijn, voor vacante en beschikbare posten, waaraan voor de jaren 2015 en 2016 telkens 10 miljoen EUR is toegewezen [...]”.

- 9 Artikel 399 van decreet nr. 297/1994 bepaalt dat de aanwerving van onderwijzend personeel geschiedt op grond van vergelijkende onderzoeken en permanente ranglijsten.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 10 Rossato werd als accordeondocent door het muziekconservatorium F. A. Bonporti in dienst genomen op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waarvan de eerste arbeidsovereenkomst werd gesloten op 18 november 2003. Deze arbeidsverhouding werd ononderbroken voortgezet, op basis van 17 opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, voor de uitoefening van dezelfde functie.
- 11 Op 20 december 2011 heeft Rossato bij de Tribunale di Rovereto (rechter in eerste aanleg Rovereto, Italië) vorderingen ingesteld tot vaststelling van de onwettigheid van de clausules waarbij een termijn wordt gesteld aan de verschillende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die hij met zijn werkgever heeft gesloten, en tot omzetting met terugwerkende kracht, te rekenen vanaf de datum waarop de eerste overeenkomst is gesloten, van zijn arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Subsidiair verzoekt hij tevens om vergoeding van de door het misbruik van deze arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd veroorzaakte schade en vordert hij

dat de anciënniteit die hij in het kader van deze arbeidsverhouding heeft opgebouwd, overeenkomstig clausule 4 van de raamovereenkomst in aanmerking wordt genomen bij de berekening van zijn loon. De Tribunale di Rovereto heeft enkel de vordering betreffende de erkenning van de opgebouwde anciënniteit ten behoeve van het loon toegewezen. Hij heeft de vordering op basis van het misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd afgewezen.

- 12 De Corte d'appello di Trento (rechter in tweede aanleg Trente, Italië), waarbij op 5 maart 2013 door het MIUR hoger beroep tegen dat vonnis is ingesteld en vervolgens op 31 mei 2013 door Rossato incidenteel beroep is ingesteld, heeft de behandeling van de zaak herhaaldelijk geschorst in afwachting van, ten eerste, het 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), en, ten tweede, de beslissingen van de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) en de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) betreffende wet nr. 107/2015, die op 13 juli 2015 na het 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), was vastgesteld om de nationale wettelijke regeling aan te passen aan de uit de raamovereenkomst voortvloeiende verplichtingen, die door het Hof in dat arrest waren geformuleerd.
- 13 Tijdens de procedure voor de verwijzende rechter is Rossato door zijn werkgever op 2 september 2015 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2014 aangesteld in vaste dienst, waardoor hun arbeidsverhouding dus een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd is geworden. De verwijzende rechter preciseert dat de vaste aanstelling van Rossato op grond van artikel 399 van wetsbesluit nr. 297/1994 het gevolg is van diens plaats op de permanente ranglijst en niet van de bij wet nr. 107/2015 ingestelde speciale aanwervingscampagne.
- 14 De verwijzende rechter merkt op dat de Corte suprema di cassazione, op basis van de rechtspraak van de Corte costituzionale, had geoordeeld dat de in artikel 1, lid 95, van wet nr. 107/2015 vastgelegde overgangsbepalingen inzake de bijzondere aanwerving van docenten die op de ranglijsten zijn opgenomen, uitvoering gaven aan de regels die door het Hof waren geformuleerd in het 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). Hij was met name van oordeel dat de omzetting van de arbeidsverhouding in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, waarin deze wet voorzag door middel van de specifieke aanwervingscampagne, en de eventuele andere omzettingen, met gelijke werking, in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd – zoals de vaste aanstelling wegens een hogere plaats op de ranglijst –, voor wat betreft de gevallen van misbruik die dateerden van vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, evenredige, voldoende effectieve en afschrikkende maatregelen vormden waarmee dat misbruik kon worden bestraft, zodat een werknemer wiens arbeidsverhouding is omgezet, om welke reden dan ook, uit hoofde daarvan geen aanspraak kon maken op een financiële schadeloosstelling.
- 15 De verwijzende rechter betwijfelt evenwel of een dergelijke rechterlijke uitlegging, gelet op de raamovereenkomst en de regels die door het Hof zijn geformuleerd in het 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), rechtmatig is.
- 16 Daarop heeft de Corte d'appello di Trento de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Moet clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst [...] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de toepassing van de leden 95, 131 en 132 van artikel 1 van wet nr. 107/2015, die voorzien in de vaste aanstelling van docenten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de toekomst, zonder terugwerkende kracht en zonder schadevergoeding, als evenredige, voldoende effectieve en afschrikkende maatregelen om de volle werking van de bepalingen van de raamovereenkomst te verzekeren wat de schending van deze overeenkomst wegens misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd betreft in de periode voorafgaand aan die waarin de maatregelen van de genoemde bepalingen hun gevolgen moeten sorteren?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 17 De Italiaanse regering betwist de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Zij voert in dat verband aan dat de prejudiciële vraag, gelet op het feit dat zij betrekking heeft op artikel 1, leden 95, 131 en 132, van wet nr. 107/2015, hypothetisch is omdat deze wettelijke regeling niet van toepassing is op de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is. Zij verklaart dat Rossato's arbeidsverhouding niet is omgezet uit hoofde van artikel 1, lid 95, van deze wet, maar op basis van de „reeds bestaande selectiemethoden en vergelijkende onderzoeken”, zoals die vóór de inwerkingtreding van die wet werden toegepast, in casu de vaste aanstelling op basis van de plaats op de ranglijst.
- 18 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione bij de toepassing van wet nr. 107/2015, die in de regel schadeloosstelling van de betrokken werknemer uitsluit wanneer zijn arbeidsverhouding voor bepaalde tijd is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, geen onderscheid maken tussen gevallen van omzetting van de arbeidsverhouding overeenkomstig deze wet, met name uit hoofde van de specifieke wervingscampagne waarin artikel 1, lid 95, ervan voorziet, en gevallen van omzetting ten gevolge van selectiemethoden en vergelijkende onderzoeken die voor de vaststelling van die wet zijn ingevoerd. De verwijzende rechter stelt vast dat die rechterlijke instanties de werkingssfeer van wet nr. 107/2015 daarmee hebben uitgebreid tot docenten zoals Rossato, van wie de arbeidsverhouding op basis van die instrumenten is omgezet, wat voor die docenten eveneens tot gevolg heeft dat zij in alle opzichten van het recht op financiële schadeloosstelling worden uitgesloten.
- 19 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een vermoeden van relevantie rust op vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het wettelijke en feitelijke kader dat hij onder zijn verantwoordelijkheid heeft geschetst en ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek om een prejudiciële beslissing 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, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 20 Gelet op de in de verwijzingsbeslissing vervatte informatie, dient in casu te worden geoordeeld dat de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vraag niet hypothetisch van aard is en dat het verzoek om een prejudiciële beslissing dus ontvankelijk is.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 21 Opgemerkt zij dat het Hof, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, tot taak heeft de nationale rechter een voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding nuttig antwoord te geven. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren (zie met name arrest van 27 maart 2014, Le Rayon d'Or, C-151/13, EU:C:2014:185, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 22 In dat verband blijkt uit de motivering van de verwijzingsbeslissing dat Rossato's arbeidsverhouding voor bepaalde tijd op 2 september 2015 is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd met terugwerkende kracht tot 1 januari 2014.
- 23 De prejudiciële vraag moet derhalve aldus worden begrepen dat de verwijzende rechter daarmee in wezen wenst te vernemen of clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die, zoals zij door de hoogste nationale rechterlijke instanties wordt toegepast, docenten uit de publieke sector van wie de

arbeidsverhouding voor bepaalde tijd met beperkte terugwerkende kracht is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, volstrekt uitsluit van het recht op financiële schadeloosstelling wegens misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

- 24 Vooraf zij eraan herinnerd dat clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst voorschrijft dat de lidstaten, teneinde misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, ten minste één van de daarin genoemde maatregelen dienen vast te stellen wanneer er in hun nationale recht geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen bestaan (arresten van 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punt 32).
- 25 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 (arresten van 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punt 33).
- 26 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 (arresten van 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punt 34).
- 27 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 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 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 (arresten van 3 juli 2014, Fiamingo e.a., C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 64; 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 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 31).
- 29 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 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 (zie met name arrest van 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 45).
- 30 In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat het Hof in het 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), heeft geoordeeld dat de aan wet nr. 107/2015 voorafgaande wettelijke regeling niet voorzag in een sanctie die voldoende effectief en afschrikkend was om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen. Het Hof was met name van oordeel dat de enige manier waarop de in die zaak betrokken docenten de omzetting van hun arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd konden verkrijgen, afhing van hun vaste aanstelling op grond

van hun hogere plaats op de permanente ranglijst, en dus van omstandigheden die als toevallig en onvoorzienbaar moesten worden beschouwd daar zij afhingen van de totale duur van de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en van de posten die ondertussen open waren gevallen (zie in die zin 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 107).

- 31 Het Hof heeft zich dienaangaande gebaseerd op de omstandigheid dat de termijn voor vaste aanstelling van docenten even variabel als onzeker was (zie in die zin 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 105).
- 32 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de nationale wetgever, om de overgang naar een nieuw systeem met maatregelen ter voorkoming en bestraffing van misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te waarborgen, een speciale aanwervingscampagne heeft opgezet die voorzag in de omzetting, tijdens het schooljaar 2015/2016, van alle arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd met docenten met een „precair” statuut door de ranglijsten en rangschikkingen, waarvan het bestuur gebruikmaakte om docenten met een contract voor bepaalde tijd aan te werven, geleidelijk en definitief uit te putten.
- 33 De Italiaanse regering heeft ook verklaard dat zij de lopende procedures ter zake van de vaste aanstelling van de docenten die reeds bovenaan de ranglijsten stonden, parallel voortzette totdat zij voltooid waren. Artikel 1, lid 95, van wet nr. 107/2015 bepaalt dienaangaande immers dat de speciale aanwervingscampagne is opgezet „om alle posten [...] te bezetten die nog vacant en beschikbaar zijn na de vaste aanstellingen voor datzelfde schooljaar op grond van artikel 399 van [decreet nr. 297/1994]”, namelijk de vaste aanstellingen op grond van een hogere plaats op de permanente ranglijst.
- 34 De bijzondere aanwerving en de procedures op grond van artikel 399 van wetsbesluit nr. 297/1994 – zoals die welke tot de vaste aanstelling van Rossato heeft geleid –, blijken dus, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, betrekking te hebben op dezelfde categorie van onderwijzend personeel, zodat Rossato’s arbeidsverhouding voor bepaalde tijd uiterlijk aan het eind van het schooljaar 2015/2016, wegens de voltooiing van een reeds lopende procedure houdende vaste aanstelling of op grond van de speciale aanwervingscampagne, in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd moest zijn omgezet.
- 35 Op basis van deze omstandigheid kan, gesteld dat zij is aangetoond, worden geoordeeld dat de situatie van Rossato, wegens de bij wet nr. 107/2015 doorgevoerde hervorming, zowel feitelijk als juridisch duidelijk verschilt van de context waarin het 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), is geweest.
- 36 In tegenstelling tot de situatie van de betrokken docenten in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, was de omzetting van Rossato’s arbeidsverhouding namelijk niet onzeker, onvoorzienbaar of toevallig, aangezien zij werd voorgeschreven door wet nr. 107/2015.
- 37 Het voldoende effectieve en afschrikkende karakter van de sanctie als bedoeld in die wettelijke regeling kan dus niet ter discussie worden gesteld op basis van de vermeende onvoorzienbare en toevallige aard van de omzetting van de arbeidsverhouding.
- 38 Wat in de tweede plaats het ontbreken van schadeloosstelling bij omzetting van een dergelijke arbeidsverhouding betreft, zij eraan herinnerd dat de lidstaten beschikken over een ruime beoordelingsmarge bij de keuze van de maatregelen waarmee zij de doelstellingen van hun sociale politiek kunnen realiseren, zoals blijkt uit de punten 24 tot en met 26 van het onderhavige arrest.

- 39 Bovendien moet worden opgemerkt dat uit clause 5, punt 2, van de raamovereenkomst volgt dat de lidstaten, met behulp van maatregelen die geschikt zijn om misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te voorkomen, arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd kunnen omzetten in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd, waarbij de stabiliteit van de arbeidsverhouding die deze laatste bieden het voornaamste element van de werknemersbescherming vormt.
- 40 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof in wezen heeft geoordeeld dat een regeling die een dwingende regeling behelst volgens welke arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd waarvan misbruik wordt gemaakt, worden omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, een effectieve maatregel ter bestraffing van dit misbruik kan zijn (zie met name arrest van 3 juli 2014, *Fiamingo e.a.*, C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en dus kan voldoen aan de vereisten die in de punten 27 en 28 van het onderhavige arrest zijn genoemd.
- 41 De rechtspraak vereist echter geen cumulatie van maatregelen (zie in die zin arresten van 2 augustus 1993, *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, punt 25, en 17 december 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, punten 32 en 35).
- 42 Bovendien verlangt noch het beginsel van volledige vergoeding van de geleden schade, noch het evenredigheidsbeginsel de betaling van een punitieve schadevergoeding (zie in die zin arrest van 17 december 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, punt 37).
- 43 De lidstaten dienen op grond van deze beginselen namelijk te voorzien in een adequate vergoeding die meer moet zijn dan een zuiver symbolische schadevergoeding, maar die niet verder hoeft te gaan dan een volledige vergoeding (zie in die zin arresten van 10 april 1984, *von Colson en Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153, punt 28; 2 augustus 1993, *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, punt 26, en 17 december 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, punt 33).
- 44 Voor zover Rossato stelt dat hij anders is behandeld dan werknemers die voor de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015 met succes een vordering tegen hun werkgever hebben ingesteld wegens misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en die op grond van de vorige regeling een schadevergoeding en een overeenkomst voor onbepaalde tijd hadden kunnen verkrijgen, volstaat het eraan te herinneren dat het uit een hervorming van de toepasselijke wetgeving voortvloeiende verschil in behandeling tussen twee categorieën werknemers met een contract voor bepaalde tijd niet onder het non-discriminatiebeginsel valt dat in clause 4 van de raamovereenkomst is neergelegd (arrest van 21 november 2018, *Viejobueno Ibáñez en de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934, punten 50 en 51).
- 45 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de raamovereenkomst de lidstaten niet verplicht om, in geval van misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, bovenop de omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, te voorzien in een recht op vergoeding.
- 46 In de derde plaats wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de beperkte terugwerkende kracht van de omzetting van Rossato's arbeidsverhouding verenigbaar is met clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Hij benadrukt dienaangaande dat Rossato reeds gedurende een bijzonder lange periode – van 18 november 2003 tot en met 2 september 2015 – als muzikleraar les had gegeven op basis van 17 arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, vooraleer zijn arbeidsverhouding in september 2015 werd omgezet met ingang van 1 januari 2014. Voorts merkt de verwijzende rechter op dat in de particuliere sector de omzetting van een dergelijke arbeidsverhouding wegens misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met terugwerkende kracht zou zijn ingegaan op de datum van sluiting van de eerste arbeidsovereenkomst. Dat zou voor

verzoeker in het hoofdgeding met name tot gevolg hebben gehad dat de anciënniteit die hij op grond van zijn opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd had opgebouwd, volledig in aanmerking was genomen bij de bepaling van zijn loon.

- 47 Dienaangaande zij ten eerste eraan herinnerd dat de omstandigheid dat de maatregel van de nationale wetgever in de particuliere sector de ruimste bescherming biedt die aan een werknemer kan worden verleend, op zich niet tot gevolg kan hebben dat nationale maatregelen voor werknemers uit de publieke sector minder doeltreffend worden (arrest van 7 maart 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punt 51).
- 48 Ten tweede moet worden vastgesteld dat de inaanmerkingneming van het totale aantal arbeidsjaren uit hoofde van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bij de vaste aanstelling van de betrokken werknemer zou neerkomen op een volledige loopbaanreconstructie, zoals die welke is voorbehouden aan ambtenaren die geslaagd zijn voor een vergelijkend onderzoek. In deze context zij eraan herinnerd dat het Unierecht de lidstaten niet verplicht om statutaire ambtenaren die na een algemeen vergelijkend onderzoek zijn aangeworven op dezelfde wijze te behandelen als ambtenaren die op grond van bewijsstukken – op basis van de beroepservaring die zij op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd hebben verworven – zijn aangeworven, aangezien dat verschil in behandeling voortvloeit uit de noodzaak om, ten eerste, rekening te houden met de vereiste bekwaamheden en de aard van de werkzaamheden waarvoor zij verantwoordelijk zijn en, ten tweede, met het voorkomen van omgekeerde discriminatie jegens statutaire ambtenaren (zie met name arrest van 20 september 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, punten 46 en 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Het valt dus niet uit te sluiten dat de beperking van de terugwerkende kracht van de omzetting van Rossato's arbeidsverhouding kan worden gerechtvaardigd, althans gedeeltelijk, door de specifieke kenmerken van de publieke sector.
- 50 In casu moet evenwel worden benadrukt dat de in aanmerking genomen anciënniteit die aan Rossato is toegekend, duidelijk korter is dan het tijdvak waarin hij op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd werkzaam was.
- 51 Een lidstaat is inderdaad gerechtigd bij de uitvoering van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst rekening te houden met de behoeften van een bepaalde sector zoals het onderwijs, maar dat recht gaat niet zo ver dat hij zich kan onttrekken aan de verplichting een adequate maatregel te treffen om misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd naar behoren te kunnen bestraffen (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 118). Zoals in punt 28 van onderhavig arrest is vermeld, moet een dergelijke maatregel met name evenredig zijn.
- 52 Het is dus aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de inaanmerkingneming, met terugwerkende kracht, van Rossato's anciënniteit tot 1 januari 2014, gelet op het feit dat de beperkte inaanmerkingneming van de op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd opgebouwde anciënniteit kan worden gerechtvaardigd en dat het misbruik ten aanzien van Rossato bijzonder lang heeft geduurd, een evenredige maatregel vormt om dat misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken in de zin van punt 28 van dit arrest.
- 53 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die, zoals zij door de hoogste nationale rechterlijke instanties wordt toegepast, docenten uit de publieke sector van wie de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd met beperkte terugwerkende kracht is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, volstrekt uitsluit van het recht op financiële schadeloosstelling wegens misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, wanneer die omzetting niet onzeker, onvoorzienbaar of toevallig is en de beperkte

inaanmerkingneming van de op basis van die opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd opgebouwde anciënniteit een evenredige maatregel vormt om dat misbruik te bestraffen, wat door de verwijzende rechter moet worden onderzocht.

Kosten

- ⁵⁴ 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, punt 1, 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 niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die, zoals zij door de hoogste nationale rechterlijke instanties wordt toegepast, docenten uit de publieke sector van wie de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd met beperkte terugwerkende kracht is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, volstrekt uitsluit van het recht op financiële schadeloosstelling wegens misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, wanneer die omzetting niet onzeker, onvoorzienbaar of toevallig is en de beperkte inaanmerkingneming van de op basis van die opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd opgebouwde anciënniteit een evenredige maatregel vormt om dat misbruik te bestraffen, wat door de verwijzende rechter moet worden onderzocht.

ondertekeningen