



Datum van
inontvangstneming

:

06/10/2022

Zaak C-548/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

18 augustus 2022

Verwijzende rechter:

Giudice di pace di Fondi (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 augustus 2022

Verzoekende partij:

M.M.

Verwerende partijen:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero della Giustizia

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bij de giudice di pace (vrederechter, Italië) ingesteld beroep waarbij verzoekster, „honorair” magistraat bij de Procura della Repubblica italiana (Italiaans openbaar ministerie), wegens het feit dat richtlijnen 1999/70/EG, 2003/88/EG en 92/85/EEG niet in nationaal recht zijn omgezet, heeft verzocht om de verwerende partijen te bevelen hogere bedragen te betalen voor de werkzaamheden die zij als honorair adjunct-openbaar aanklager heeft verricht, ter compensatie van het loonverschil en als vergoeding voor het feit dat zij ten opzichte van beroepsrechters anders is behandeld op het gebied van ontslagvergoeding, bescherming bij zwangerschap, ziekte en ongevallen, socialezekerheidsbescherming, en de toekenning van jaarlijkse vakantie met behoud van loon.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van artikel 288 VWEU, de artikelen 17, 31, 34 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG, clause 4 van de op 6 juni 1997 gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 97/81/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/23/EG, en clause 4 van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG. De verwijzende rechter zet met name vraagtekens bij de verenigbaarheid met het Unierecht van de Italiaanse regeling volgens welke een honorair magistraat, wanneer hij een verzoek indient tot deelname aan de consolideringsprocedures waarmee clause 5, punt 1, van de voornoemde raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd formeel in nationaal recht is omgezet, of een schadevergoeding ontvangt die niet passend is en niet in verhouding staat tot de schade die hij heeft geleden doordat de betrokken richtlijnen niet in nationaal recht zijn omgezet, automatisch dient af te zien van elke aanspraak met betrekking tot de omzetting van die richtlijnen.

Prejudiciële vraag

„Moeten artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de artikelen 17, 31, 34 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, clause 4 van de op 6 juni 1997 gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 97/81/EG van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/23/EG van de Raad van 7 april 1998, en clause 4 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, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als die van artikel 29 van [decreto legislativo] nr. 116 van [13] juli 2017, zoals vervangen door artikel 1, lid 629, van wet nr. 234 van 30 december 2021, waarin is bepaald dat van rechtswege automatisch afstand wordt gedaan van elke aanspraak met betrekking tot de omzetting van de genoemde richtlijnen in nationaal recht, waarbij elke door het Unierecht gewaarborgde bescherming op het gebied van loon, arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid teniet gaat:

- wanneer een honorair magistraat – als Europees werknemer voor bepaalde tijd en deeltijdwerker – die vergelijkbaar is met de beroepsrechter – als Europees werknemer voor onbepaalde tijd en voltijdwerker – louter een verzoek indient tot deelname aan de consolideringsprocedures waarmee formeel uitvoering is gegeven aan clause 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,

- of wanneer een honorair magistraat, indien hij die procedures niet met goed gevolg heeft doorlopen of geen verzoek heeft ingediend, een vergoeding ontvangt die duidelijk niet passend is en niet in verhouding staat tot de schade die hij heeft geleden wegens de niet-omzetting van de genoemde richtlijnen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 288 VWEU

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 17, 31, 34 en 47.

Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, met name artikel 7.

De op 6 juni 1997 gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/23/EG van de Raad van 7 april 1998, en met name clause 4.

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, met name clause 4 en clause 5, punt 1.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 4, lid 43, van wet nr. 183 van 12 november 2011: „De verjaringstermijn voor het recht op vergoeding van de schade die voortvloeit uit het niet in nationaal recht omzetten van richtlijnen of andere dwingende communautaire maatregelen, wordt in elk geval geregeld door artikel 2947 van de codice civile (burgerlijk wetboek), en begint te lopen op de datum waarop het feit waaraan de rechten zouden worden ontleend indien de richtlijn tijdig in nationaal recht was omgezet, zich daadwerkelijk heeft voorgedaan.”

Artikel 29, leden 1, 2, 3 en 5, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 116 van 13 juli 2017, zoals vervangen door artikel 1, lid 629, van wet nr. 234 van 30 december 2021: „1. De aanstelling van honorair magistraten die op de datum van inwerkingtreding van dit besluit reeds in dienst zijn, kan op verzoek worden bevestigd tot de leeftijd van 70 jaar is bereikt. 2. Honorair magistraten die op de datum van inwerkingtreding van dit besluit reeds in dienst zijn en wier aanstelling

niet wordt bevestigd – zowel in het geval dat geen verzoek is ingediend als in het geval dat de in lid 3 bedoelde beoordelingsprocedure niet met goed gevolg is doorlopen – hebben, onverminderd hun recht te weigeren, recht op een vergoeding van respectievelijk 2 500 EUR bruto, vóór belasting, voor elk dienstjaar waarin de magistraat ten minste 80 dagen terechtzittingen heeft gehouden, en 1 500 bruto, vóór belasting, voor elk dienstjaar waarin de magistraat minder dan tachtig dagen terechtzittingen heeft gehouden, en hoe dan ook niet meer dan 50 000 EUR per persoon, vóór belasting. Voor de berekening van de krachtens de vorige volzin verschuldigde vergoeding wordt een diensttijd van meer dan zes maanden gelijkgesteld met een jaar. De ontvangst van de vergoeding houdt in dat wordt afgezien van alle verdere aanspraken van welke aard dan ook, die voortvloeien uit de beëindigde arbeidsverhouding van honorair magistraat. 3. Met het oog op de in lid 1 bedoelde bevestiging stelt de Consiglio superiore della magistratura (hoge raad voor de magistratuur, Italië) bij besluit drie afzonderlijke beoordelingsprocedures vast die in de driejarige periode 2022-2024 elk jaar worden uitgevoerd. Deze procedures hebben betrekking op honorair magistraten die op de datum van inwerkingtreding van dit besluit respectievelijk: a) meer dan 16 dienstjaren hebben vervuld; b) tussen de 12 en 16 dienstjaren hebben vervuld; c) minder dan 12 dienstjaren hebben vervuld [...] 5. Door indiening van het verzoek tot deelname aan de in lid 3 bedoelde beoordelingsprocedures wordt afgezien van alle verdere aanspraken van welke aard dan ook, die voortvloeien uit de eerdere arbeidsverhouding van honorair magistraat, met uitzondering van het recht op de in lid 2 bedoelde vergoeding indien geen bevestiging plaatsvindt.”

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekster is honorair magistraat die als honorair adjunct-openbaar aanklager bij een Italiaans parket belast is met strafvervolgning. In verband met het voorwerp van het hoofdgeding heeft zij als vertegenwoordiger van het openbaar ministerie deelgenomen aan tien strafzittingen.
- 2 Voor de deelname aan elke strafzitting heeft zij van de verwerende partijen Ministero della Giustizia (ministerie van Justitie) en Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën), bij wijze van beloning een vergoeding van 98 EUR ontvangen. Van deze bedragen zijn belastingen ingehouden en daarvoor zijn geen socialezekerheidspremies afgedragen. Verzoekster heeft die premies zelf aan de bevoegde instellingen moeten betalen.
- 3 Verzoekster heeft dezelfde juridische en economische positie als overeenkomstige honorair magistraten met rechtsprekende taken, te weten vrederechters, overeenkomstig artikel 1 van decreto legislativo nr. 116 van 13 juli 2017.
- 4 Uit de overgelegde documenten blijkt dat de positie van verzoekster vergelijkbaar is met die van een gewone magistraat die dezelfde vervolgingsactiviteiten verricht. Zo verricht verzoekster opsporingsactiviteiten in door het openbaar

ministerie ingestelde strafprocedures, en neemt zij deel aan strafzittingen voor de rechtbank en voor de vrederechter.

- 5 Uit de wettelijke bepalingen en de administratieve handelingen blijkt, zoals verzoekster in haar stukken heeft gedocumenteerd, dat het equivalente bruto dagloon voor een beroepsrechter – als Europese voltijdwerker met een overeenkomst voor onbepaalde tijd die vergelijkbaar is met een honorair magistraat als Europese deeltijdwerker met een overeenkomst voor bepaalde tijd – ongeveer 248 EUR bedraagt, plus de sociale lasten die de staat voor elke beroepsrechter aan de bevoegde instellingen afdraagt.
- 6 Bij vonnis van de Tribunale ordinario di Roma (rechter in eerste aanleg, Rome, Italië) van 13 januari 2021 is de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de raad van ministers) reeds veroordeeld tot vergoeding van de materiële en immateriële schade die verzoekster heeft geleden wegens de niet-omzetting:
 - van richtlijn 1999/70/EG inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, voor zover daarin een beperking is gesteld aan de opeenvolging van overeenkomsten voor bepaalde tijd met eenzelfde werknemer, en voor zover daarin een ongelijke behandeling ten opzichte van beroepsrechters op het gebied van ontslagvergoeding, bescherming bij zwangerschap, ziekte en ongeval, ook wat betreft socialezekerheidsbescherming en verzekering tegen ongevallen en beroepsziekten, verboden is gesteld;
 - van richtlijn 2003/88/EG, voor zover daarin het recht op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon wordt toegekend;
 - van richtlijn 92/85/EEG inzake zwangerschap en de toekenning van zwangerschapsverlof.
- 7 Tot nog toe heeft verzoekster geen enkele schadevergoeding ontvangen, en thans is bij de Tribunale ordinario di Roma een geding aanhangig over de hoogte daarvan.
- 8 Verzoekster verzoekt de verwijzende rechter, de giudice di pace, de verwerende partijen te gelasten om voor elke terechtzitting waaraan zij heeft deelgenomen een aanvullend bedrag van 150 EUR te betalen, als schadevergoeding voor het feit dat zij de voornoemde Europese richtlijnen ook na de vermelde veroordeling nog steeds niet in nationaal recht hebben omgezet.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Verzoekster preciseert dat zij sinds 4 april 2001 onafgebroken de functie van met strafvervolging belaste honorair magistraat heeft vervuld, en dat haar functie meerdere malen bij wet is verlengd of is bevestigd tot 31 mei 2024.

- 10 Zij verklaart dat zij zich genoodzaakt zag om overeenkomstig artikel 29 van decreto legislativo nr. 116 van 13 juli 2017, zoals vervangen door artikel 1, lid 629, van wet nr. 234 van 30 december 2021, een verzoek in te dienen tot deelname aan een beoordelingsprocedure voor de consolidering van de arbeidsverhouding tot de leeftijd van 70 jaar, om te voorkomen dat haar dienstbetrekking als honorair magistraat per 28 juni 2022 onmiddellijk werd beëindigd.
- 11 Volgens dezelfde wetsbepaling is deze vorm van „consolidering” door het Italiaanse parlement goedgekeurd om „tegenoet te komen aan supranationale eisen”, onder verwijzing naar de bij de Europese Commissie aanhangige inbreukprocedure INFR(2016)4081 tegen de Italiaanse staat wegens niet-omzetting van de voornoemde richtlijnen, waarbij op 15 juli 2021 een aanmaningsbrief naar Italië is gezonden.
- 12 Volgens diezelfde nationale regeling brengt het verzoek tot deelname aan de beoordelingsprocedures met het oog op „consolidering” met zich dat wordt afgezien van alle verdere aanspraken van welke aard dan ook, die voortvloeien uit de arbeidsverhouding van honorair magistraat.
- 13 Als alternatief is het mogelijk om het dienstverband te beëindigen met een bruto vergoeding van 1 500 EUR voor elk dienstjaar waarin de betrokkene de functie van honorair magistraat heeft vervuld (2 500 EUR bruto per jaar indien de honorair magistraat ten minste 80 dagen terechtzittingen heeft gehouden), met een maximum van 50 000 EUR, vóór belastingen.
- 14 Ook de ontvangst van de genoemde ontslagvergoeding, zowel in het geval dat geen verzoek wordt ingediend als in het geval dat de evaluatieprocedure niet met goed gevolg wordt doorlopen, brengt met zich dat wordt afgezien van alle verdere vorderingen, van welke aard dan ook, die voortvloeien uit de arbeidsverhouding van honorair magistraat.
- 15 Het enige alternatief, om niet af te zien van alle verdere aanspraken, is het dienstverband te beëindigen zonder enige vergoeding te ontvangen.
- 16 Verzoekster stelt dat die nationale regeling in strijd is met het Unierecht, en verwijst daarbij met name naar de verplichting van de lidstaten om richtlijnen in nationaal recht om te zetten, en naar de gevolgen die de niet-omzetting van de richtlijnen voor de staten heeft wat betreft schadevergoeding aan de betrokkenen.
- 17 Verzoekster voert aan dat, gezien het feit dat de staat verplicht is tot omzetting van Europese richtlijnen en als gevolg daarvan verplicht is tot schadevergoeding in geval van niet-omzetting, de aangezochte rechter de met het Unierecht strijdige regeling buiten toepassing moet laten. Onder het voorwendsel van de schijnbare „consolidering” – die in werkelijkheid volstrekt onzeker is – als afschrikkende maatregel die de staat ervan moet weerhouden de aanstelling van honorair magistraten met meer dan 36 maanden te verlengen, dwingt de staat de betrokkene namelijk af te zien van alle tegen de staat gerichte aanspraken, waaronder de

vordering tot schadevergoeding wegens niet-omzetting van alle andere richtlijnen ter bescherming van Europese deeltijdwerkers en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, die onder andere voorzien in het verbod van loondiscriminatie, de verplichting om per jaar dertig dagen vakantie met behoud van loon te waarborgen en de verplichting om de gebruikelijke socialezekerheidsbescherming te garanderen.

- 18 In wezen brengt de indiening van het verzoek tot deelname aan de beoordelingsprocedures, wat de onderhavige zaak betreft, met zich dat van rechtswege wordt afgezien van alle verdere aanspraken, waaronder vorderingen tot schadevergoeding wegens niet-omzetting van het Unierecht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 19 Volgens de verwijzende rechter moet worden vastgesteld of het nationale recht verenigbaar is met het Unierecht, aangezien hij, indien werd geoordeeld dat het nationale recht daarmee niet verenigbaar is, akte moet nemen van het feit dat het Unierecht in de weg staat aan de hierboven geïllustreerde nationale regeling, die verzoekster de voornoemde rechten ontnemt die het voorwerp zijn van de civiele procedure in het kader waarvan de onderhavige verwijzingsbeslissing is gegeven.
- 20 De verwijzende rechter verklaart dat de Europese Commissie inbreukprocedure INFR(2016)4081 tegen Italië heeft ingeleid wegens de schending van de voornoemde richtlijnen. Op 15 juli 2021 is namelijk een aanmaningsbrief naar de Italiaanse Republiek gezonden wegens schending van de bovengenoemde richtlijnen en op 15 juli 2022 is een aanvullende aanmaningsbrief verzonden. De Commissie is van mening dat de Italiaanse nationale wetgeving die van toepassing is op honorair magistraten nog steeds niet volledig in overeenstemming is met het arbeidsrecht van de EU. Volgens de Commissie voldoet de Italiaanse wetgeving niet aan de EU-voorschriften inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, deeltijdarbeid, arbeidstijd en zwangerschap (respectievelijk raamovereenkomst die als bijlage bij richtlijn 1999/70/EG is gevoegd, raamovereenkomst die als bijlage bij richtlijn 97/81/EG is gevoegd, richtlijn 2003/88/EG en richtlijn 92/85/EEG). Verschillende categorieën honorair magistraten – honoraire vrederechters, honoraire aanklagers en honoraire rechters – genieten volgens het Italiaanse nationale recht niet de status van „werknemer”, en worden beschouwd als vrijwilligers die op „honoraire basis” diensten verlenen. Daarom genieten zij geen bescherming uit hoofde van het arbeidsrecht van de EU, wat bijvoorbeeld leidt tot het ontbreken van toelagen in geval van ziekte, ongevallen en zwangerschap, verschillen in beloning en fiscale discriminatie. Honorair magistraten zijn evenmin voldoende beschermd tegen misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en hebben niet de mogelijkheid om een passende schadeloosstelling voor dergelijk misbruik te verkrijgen. Bovendien heeft Italië geen systeem opgezet om de dagelijkse arbeidstijd van iedere honorair magistraat te meten. Deze aanvullende aanmaningsbrief vormt een aanvulling op een inbreukprocedure die de Commissie op 15 juli 2021 heeft ingesteld. Italië

heeft zijn wetgeving in december 2021 gewijzigd. De Commissie is evenwel van mening dat deze wijzigingen de vastgestelde inbreuken op het EU-recht niet volledig herstellen en nieuwe bezwaren oproepen. Italië heeft nu twee maanden de tijd om de nodige maatregelen te nemen. Anders kan de Commissie besluiten een met redenen omkleed advies te sturen (INF/22/3768).

- 21 Ook het Hof van Justitie heeft in de arresten van 16 juli 2021 (C-658/18, EU:C:2020:572), en 7 april 2022 (C-236/20, EU:C:2020:572), geoordeeld dat de Staat moet garanderen dat de voornoemde richtlijnen in nationaal recht worden omgezet met betrekking tot vrederechters, wier positie door de Italiaanse wet is gelijkgesteld met die van honorair adjunct-openbaar aanklagers, zoals verzoekster in de onderhavige zaak.
- 22 Op grond van de stukken in het hoofdgeding is de verwijzende rechter van oordeel dat schriftelijk is aangetoond dat verzoekster de vervolgingstaken van honorair magistraat waarvoor zij bij wijze van beloning een vergoeding ontvangt, daadwerkelijk en niet slechts incidenteel uitoefent. Als gevolg van de indiening van het verzoek tot deelname aan de consolideringsprocedures van artikel 29 van decreto legislativo nr. 116 van 13 juli 2017, zoals vervangen door artikel 1, lid 629, van wet nr. 234 van 30 december 2021, is verzoekster van rechtswege verplicht om af te zien van alle verdere aanspraken, van welke aard dan ook, die voortvloeien uit de arbeidsverhouding van honorair magistraat. Indien de nationale regeling op verzoekster werd toegepast, zou de bescherming van haar door het Unierecht gewaarborgde rechten teniet worden gedaan.
- 23 Ter voorkoming van verdere uitspraken van de Unierechter tegen de preciaire arbeidsverhoudingen van honorair magistraten voorziet de Italiaanse Republiek in wezen, enerzijds, in een onzekere consolideringsprocedure door deelname aan de genoemde beoordelingsprocedures of in een veel te lage vergoeding voor de daadwerkelijk geleden schade, en ontnemt zij, anderzijds, de betrokkenen elk recht op vergoeding van de schade die is geleden doordat alle andere voornoemde Europese richtlijnen nog steeds niet in nationaal recht zijn omgezet, door hen te dwingen daarvan af te zien.
- 24 Aangezien er geen Unierechtspraak bestaat over de positie van honorair magistraten met vervolgingstaken, vraagt de verwijzende rechter zich af hoe het Unierecht moet worden uitgelegd en verzoekt hij het Hof om een uitlegging die hem in staat stelt de bovenstaande prejudiciële vraag te beantwoorden.
- 25 Volgens de verwijzende rechter moet de vraag bevestigend worden beantwoord, aangezien de bepalingen van het VWEU, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de genoemde richtlijnen niet zouden moeten toelaten dat een lidstaat een nationale regeling vaststelt waarmee zijn verplichting tot omzetting van het Unierecht in nationaal recht wordt omzeild, en aan de staatsburgers de door het Unierecht gewaarborgde bescherming wordt ontnomen, ook al geschiedt dat onder het voorwendsel van een formele omzetting van een van deze richtlijnen.

26 Volgens de huidige regeling van de Italiaanse staat geldt namelijk:

- dat honorair magistraten, als Europese deeltijdwerkers met een overeenkomst voor bepaalde tijd, wanneer zij deelnemen aan de consolideringsprocedures of schadevergoeding ontvangen (indien zij de procedures niet met goed gevolg hebben doorlopen of daaraan niet hebben deelgenomen) afzien van elke aanspraak in verband met hun recht op omzetting van Europese richtlijnen in nationaal recht en van de gewaarborgde bescherming van hun grondrechten,

- of dat – als enige mogelijkheid om geen afstand van dat recht te doen – de aanstelling onmiddellijk wordt beëindigd, zonder dat de honorair magistraat beschikt over een doeltreffende afschrikkende maatregel om te verhinderen dat zijn aanstelling met meer dan 36 maanden wordt verlengd.