



Datum van inontvangstneming : 28/10/2016

Zaak C-494/16

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:

15 september 2016

Verwijzende rechter:

Tribunale civile di Trapani (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 september 2016

Verzoekende partij:

████████████████████

Verwerende partijen:

Comune di Valderice

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Betwisting van de rechtmatigheid van de einddatum van de op 4 oktober 2010 tussen verzoekster en de verwerende overheid gesloten arbeidsovereenkomst, die verschillende keren is verlengd tot uiteindelijk 31 december 2016

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 267 VWEU

Richtlijn 1999/70/EG – Onderzoek of de Italiaanse regeling houdende omzetting van die richtlijn in nationaal recht, concreet in overeenstemming is met het doeltreffendheidsbeginsel en met het gelijkwaardigheidsbeginsel

Prejudiciële vragen

- 1) Vormt de toekenning van een vergoeding van minimaal 2,5 keer en maximaal 12 keer het laatste maandloon (artikel 32, lid 5, van wet nr. 183/2010) aan een werknemer in overheidsdienst wiens arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd op onrechtmatige wijze verschillende keren is verlengd, een gelijkwaardige en doeltreffende maatregel in de zin van de uitspraken van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken Mascolo (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13) en in de zaak Marrosu (C-53/04), wanneer bovendien die werknemer slechts volledige vergoeding van de schade kan verkrijgen door te bewijzen dat hij andere tewerkstellingskansen heeft verloren of dat hij, indien volgens de regels een vergelijkend onderzoek zou zijn georganiseerd, hij daarvoor zou zijn geslaagd?
- 2) Moet het door het Hof van Justitie (onder meer) in die uitspraken vermelde gelijkwaardigheidsbeginsel aldus worden begrepen dat wanneer de lidstaat beslist, de in de (particuliere sector erkende) omzetting in een arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd niet toe te passen in de overheidssector, die lidstaat in elk geval verplicht is de werknemer een zelfde resultaat te waarborgen, in voorkomend geval door toekenning van een schadevergoeding die moet overeenkomen met de waarde van de arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd?

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Richtlijn 1999/70/EG van 28 juni 1999, clausules 1, onder b), 4 en 5

Aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie: 1) arrest van 26 november 2006, zaak C-53/04, Marrosu, punten 48, 49 en 52; 2) beschikking van 12 december 2013, zaak C-50/13, Papalia, punten 26 e.v., 32 en 33; 3) arrest van 26 november 2014, gevoegde zaken C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, Mascolo, punten 77-83

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Italiaanse grondwet [costituzione italiana], artikel 117 (beginsel van de voorrang van het recht van de Europese Unie)

Wetsbesluit [decreto legislativo] nr. 368/2001 (omzetting van richtlijn 1999/70 in nationaal recht), artikel 5, lid 2: „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.”; artikel 5, lid 4 bis: „Onverminderd de in de vorige leden bedoelde regeling van opeenvolgende overeenkomsten, wordt de arbeidsbetrekking tussen eenzelfde werkgever en eenzelfde werknemer, wanneer zij als gevolg van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd voor het vervullen van gelijkwaardige taken in totaal meer dan zesendertig maanden heeft geduurd, ongeacht de perioden van onderbreking tussen de overeenkomsten onderling en met inbegrip van verlengingen en vernieuwingen, als een arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd beschouwd.”

Wetsbesluit [decreto legislativo] nr. 165/2001, artikel 36, lid 1: „Ter dekking van haar normale behoeften maakt de overheid uitsluitend gebruik van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd volgens de in artikel 35 voorziene aanwervingsprocedure.”; lid 5: „In elk geval kan schending van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling of de tewerkstelling van werknemers door de overheid niet leiden tot de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met die overheid, onverminderd aansprakelijkheid en sancties. De betrokken werknemer heeft recht op vergoeding van de schade die het gevolg is van arbeid in strijd met dwingende bepalingen.”

Wet [legge] nr. 183/2010, artikel 32, lid 5: „In geval van omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd veroordeelt de rechter de werkgever, met inachtneming van de criteria van artikel 8 van wet [legge] nr. 604/604 van 15 juli 1966, tot betaling aan de werknemer van een totale vergoeding die minimaal 2,5 keer en maximaal 12 keer het laatste, daadwerkelijk ontvangen totale maandloon bedraagt.”

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster, die voorheen al in verschillende functies was tewerkgesteld bij de gemeente Valderice [Comune di Valderice], heeft op 4 oktober 2010 met die gemeente een arbeidsovereenkomst voor deeltijdwerk voor de periode tussen die datum en 31 december 2012 gesloten. Die overeenkomst is echter drie keer verlengd – tot 31 december 2016 – waardoor zij de in richtlijn 1999/70 bepaalde termijn van 36 maanden overschreed.
- 2 Met haar beroep vordert mevrouw ■■■■■ vaststelling dat de verwerende overheid in strijd met genoemde richtlijn misbruik bij het gebruik van de met haar gesloten overeenkomsten voor bepaalde tijd heeft gemaakt, en dat bijgevolg vanaf het einde van de zesendertigste arbeidsmaand een arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd tot stand is gekomen; subsidiair vordert verzoekster schadevergoeding in de vorm van geld; meer subsidiair richt zij die vorderingen worden ook tot de Italiaanse Staat; ten slotte vordert zij dat de overheid ertoe wordt veroordeeld haar te bezoldigen en te behandelen als een werkneemster voor

onbepaalde tijd, dat die overheid, indien zij dat nalaat, tot een overeenkomstige schadevergoeding wordt veroordeeld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 3 De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of de Italiaanse regeling die misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector bestraft, wel in overeenstemming is met het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel dat het Hof van Justitie van de Europese Unie ter zake heeft vastgesteld, vooral gelet op hetgeen voor soortgelijke gevallen van misbruik in de particuliere sector is bepaald. In laatstgenoemde sector wordt de arbeidsbetrekking omgezet in een arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd indien de werknemer verder wordt tewerkgesteld na het verstrijken van de in de overeenkomst bepaalde einddatum of na het verstrijken van de maximumduur van 36 maanden. Bovendien heeft de werknemer dan op grond van wet nr. 183/2010 recht op een bedrag van minimaal 2,5 keer en maximaal 12 keer het laatste maandloon ter vergoeding van het verlies van het loon dat hij zou hebben ontvangen in de periode tussen de in overeenkomst bepaalde einddatum en de uitspraak waarbij de rechter hem in het gelijk stelt.
- 4 Omgekeerd sluit de Italiaanse regeling automatische omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd in de overheidssector uit, omdat dit in strijd zou met het grondwettelijke beginsel volgens hetwelk de toegang tot de openbare dienst in de regel alleen via een vergelijkend onderzoek gebeurt. Om misbruik van het gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd in de overheidssector tegen te gaan, is de manager aan wie onrechtmatig gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd kan worden toegerekend, daarentegen, ook vermogensrechtelijk, aansprakelijk, en is een schadevergoeding verschuldigd die uit twee elementen bestaat: 1) een forfaitaire vergoeding die wordt toegekend zonder dat de werknemer enig bewijs dient te leveren, ten belope van minimaal 2,5 keer en maximaal 12 keer het laatste maandloon (dat wil zeggen de vergoeding die in de particuliere sector wordt toegekend naast de omzetting in een arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd); 2) een vergoeding voor het verlies van gunstige kansen, waarvoor op de werknemer echter een zware bewijslast rust. Deze laatste moet dan immers aantonen dat, indien de overheid volgens de regels een vergelijkend onderzoek zou hebben georganiseerd, hij daarvoor zou zijn geslaagd, of in elk geval dat hij andere tewerkstellingsmogelijkheden is misgelopen wegens de arbeidsbetrekking voor bepaalde tijd met de overheid.
- 5 Ofschoon de Italiaanse Corte di cassazione (hoogste rechterlijke instantie) in een recent arrest van 2016 (nr. 5072) heeft geoordeeld dat de voor de werknemer in de overheidssector gekozen oplossing een doeltreffend middel is om misbruik van arbeidsbetrekkingen voor bepaalde tijd tegen te gaan en gelijkwaardig is aan de bescherming die de werknemer in de particuliere sector geniet, is de verwijzende

■■■■■

rechter echter een andere mening toegedaan. Hij beklemtoont dat in de particuliere sector in het geval van een overeenkomst die na het verstrijken van de termijn van 36 maanden wordt voortgezet, zowel de arbeidsbetrekking zelf (omzetting in een arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd) als de in artikel 32, lid 1, van wet nr. 183/2010 bedoelde vergoeding wordt toegekend. Beide voordelen worden toegekend zonder dat enig bewijs moet worden geleverd inzake de gevolgen van het onrechtmatig handelen (het bewijs van overschrijding van de termijn van 36 maanden volstaat). In de overheidssector geeft het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd alleen aanleiding tot toekenning van de in artikel 32 van wet nr. 183/2010 bedoelde vergoeding, zonder automatische toekenning van enige vergoeding die de arbeidsbetrekking vervangt. Alleen wanneer de werknemer bewijst dat hij (wegens de arbeidsbetrekking voor bepaalde tijd met de overheid) een betere baan is misgelopen, of dat, indien een vergelijkend onderzoek ware georganiseerd, hij daarvoor zijn geslaagd, heeft hij recht op volledige vergoeding van de schade. Deze rechter wijst er echter op dat het zeer moeilijk is, dit bewijs te leveren.

- 6 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, is de mogelijkheid dat de werknemer het verlies van de kans op een betere baan bewijst, louter theoretisch en is het gewoonweg juridisch onmogelijk dat hij bewijst (zij het met vermoedens) dat hij zou zijn geslaagd voor een eventueel vergelijkend onderzoek (dat de overheid nooit heeft georganiseerd). Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, kan de werknemer in de particuliere sector zowel de „baan” als, ter vergoeding van het verlies van loon in de loop van het proces, de in artikel 32 van wet nr. 183/2010 bedoelde vergoeding krijgen, zonder enig ander bewijs te moeten leveren dan overschrijding van de termijn van 36 maanden. Voor de werknemer in de overheidssector is de enige concrete maatregel echter de in artikel 32 van wet nr. 183/2010 bedoelde vergoeding, dat wil zeggen de maatregel die in de particuliere sector een bijkomend element vormt.
- 7 De verwijzende rechter is van mening dat, om echte gelijkwaardigheid te waarborgen, een regeling die opteert voor bescherming in de vorm van schadevergoeding met uitsluiting van omzetting in een arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd, moet voorzien in schadevergoeding die uitgaat van de waarde van de arbeidsbetrekking voor onbepaalde tijd. Een dergelijke oplossing vormt echter in de ware zin van het woord een civiele sanctie, die volledig losstaat van het beginsel van de daadwerkelijke schade. Dit is echter geen ontoelaatbare uitrekking, gelet op het feit dat het beginsel van voorrang van het recht van de Europese Unie daarmee daadwerkelijk kan worden geëerbiedigd, en op het feit dat in het kader van de privaatrechtelijke arbeidsbetrekking de omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd eveneens een uitrekking van grondwettelijke beginselen vormt, aangezien daardoor de wil van de ondernemer geweld wordt aangedaan in strijd met het bepaalde in artikel 41 van de Italiaanse grondwet, volgens hetwelk „een particulier vrij economische initiatieven kan nemen”. Gelet op het feit dat de wetgever daarover niets heeft bepaald, en gelet op het aangehaalde arrest van de Corte di cassazione, dat bij wege van uitlegging een

harmonische voorstelling van het stelsel beoogt te geven en daarom ontkent dat er sprake is van een gebrek aan evenwicht, acht de verwijzende rechter een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie nodig om, teneinde een daadwerkelijk evenwicht tussen de overheidssector en de particuliere sector te creëren, uit te maken of de uitrekking van het begrip schadevergoeding rechtmatig is, en of aan de werknemer in overheidsdienst de economische waarde dient te worden toegekend van de post die hem wordt ontzegd.